

Edizioni dell'Assemblea

28

Consiglio regionale della Toscana

MIUR Ufficio Scolastico
Regionale per la Toscana

Fondazione Spadolini
Nuova Antologia

Ministero dell'Interno
Prefettura di Firenze

Dalla Costituzione alla Carta dei Valori

Esperienze didattiche laboratoriali

a cura di

Francesco Paolo Firrao, Alberto Moreni, Cristina Picchi

Grafica e impaginazione: Daniele Russo, Settore Comunicazione istituzionale, editoria e promozione dell'immagine
Composizione e stampa: Tipografia Consiglio regionale della Toscana
Prima edizione settembre 2009

Copyright sulla pubblicazione:
Consiglio regionale della Toscana,
Via Cavour 2, 50129 Firenze

Indice

Prefazioni

Riccardo Nencini	IX
Andrea De Martino	XI
Cesare Angotti	XV
Cosimo Ceccuti	XVII

Introduzioni

Il percorso di ricerca delle scuole <i>Alberto Moreni, Cristina Picchi</i>	3
Dalla Costituzione alla Carta dei Valori <i>Carlo Cardia, Enzo Cheli</i>	9
I laboratori didattici sulla Costituzione e sulla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione: le ragioni di un lavoro di ricerca <i>Francesco Paolo Firrao</i>	15
I - Cittadino e cittadinanza nell'era della globalizzazione <i>I.S.I.S. "Leonardo da Vinci" – Firenze</i>	19
II - Excursus storico sulla Costituzione <i>Scuola Militare Aeronautica "Giulio Douhet" - Firenze</i>	35
III - L'idea delle autonomie locali all'Assemblea Costituente 1946/1947 <i>I.S.I.S. "Ernesto Balducci" - Pontassieve (Firenze)</i>	41
IV - L'indipendenza e l'autonomia della Magistratura <i>I.S.I.S. "Ernesto Balducci" - Pontassieve (Firenze)</i>	111

V - Una generazione nuova alla Costituente <i>Liceo Classico "Galileo" – Firenze</i>	139
VI - Un gravoso "compito della Repubblica" <i>I.S.I.S. "Leonardo da Vinci" - Firenze</i>	185
VII - L'articolo 3 della Costituzione <i>I.S.I.S. "Leonardo da Vinci" - Firenze</i>	205
VIII - Aspetti dell'articolo 7 della Costituzione <i>Liceo Scientifico "Piero Gobetti" - Bagno a Ripoli (Firenze)</i>	221
IX - L'articolo 9 della Costituzione <i>Liceo Scientifico "Antonio Gramsci" - Firenze</i>	235
X - L'articolo 10 della Costituzione: analisi e commento <i>Scuola Militare Aeronautica "Giulio Douhet" - Firenze</i>	255
XI - Diritto alla salute <i>I.S.I.S. "Niccolò Machiavelli" - Firenze</i>	261
XII - Attualità della Costituzione e garanzia dei diritti <i>Liceo Classico "Galileo" - Firenze</i>	291
XIII - Uno di noi, non uno di meno. Per l'inserimento degli studenti stranieri nella scuola italiana <i>I.T.C.G. "Piero Calamandrei" - Sesto Fiorentino (Firenze)</i>	305
Il testo della <i>Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione</i>	371
Indice degli autori	379

Prefazioni

Riccardo Nencini
Presidente del Consiglio regionale della Toscana

Un filo rosso unisce la celebrazione nel 2008 del 60° anniversario dell'entrata in vigore della Costituzione italiana a quella dei 150 anni dell'Unità d'Italia, nel 2011: un percorso che ci fa ritrovare le radici della nostra comunità nazionale, di quel comune sentire che porta tutti i cittadini a riconoscersi in regole condivise. Giustamente il presidente della Repubblica chiede a tutti impegno e attenzione su queste ricorrenze che sostanziano la nostra identità di italiani e il suo richiamo per noi suona come un ulteriore incoraggiamento a proseguire sulla strada che da anni abbiamo intrapreso, con la convinzione che queste radici sono feconde solo se si torna a parlare ai giovani di ciò che i nostri padri costituenti hanno costruito. Un edificio solido e pacifico, dove solidarietà, diritti e doveri si compensano in modo giusto ed equilibrato.

Nessuno finora è riuscito a scalfire questa fortezza della libertà e della democrazia, ma sono tanti i motivi di preoccupazione che nascono dalla constatazione di una progressiva lontananza dai valori contenuti nella Carta fondamentale soprattutto delle giovani generazioni. Per questo bisogna tornare nelle scuole, rendere vitali e interessanti i nuovi programmi di educazione civica, mostrare concretamente quanto la Costituzione li riguarda come cittadini maturi e consapevoli. E, in primo luogo, quanto sia importante capire che la responsabilità verso gli altri non è scindibile dalla difesa dei diritti di ciascuno.

La nostra è stata una delle carte fondamentali più innovative, frutto di una generazione di giovani che ha creduto in alti ideali e ha lottato per essi, e i valori e i principi che contiene sono giusti e validi anche in una società che è cambiata. Tuttavia, proprio alla luce dei cambiamenti, si può pensare di arricchire la nostra Costituzione, aggiungendo dunque e non togliendo, inserendo alcuni principi che 60 anni fa non potevano essere vissuti come tali, come la condanna del razzismo e della xenofobia, la tutela della privacy, il diritto alla conoscenza e alla formazione, il raggiungimento del punto di equilibrio fra sostenibilità dello sviluppo e integrità della persona. Si tratta di diritti e doveri che invece alcuni statuti regionali, come quello della Regione Toscana, che si richiamano ai principi costituzionali, propongono in maniera chiara.

Come ha detto Gustavo Zagrebelsky nel corso della lezione che ha concluso le manifestazioni organizzate dal Consiglio regionale per le celebrazioni del 60° anniversario, “la Costituzione non è un testo neutrale, ma qualcosa che ci interpella, che ci chiede di prendere posizione: contiene proposte di convivenza che richiedono una risposta, per le quali ci dobbiamo impegnare”.

Un impegno permanente, così come permanente rimane il presidio dei valori della nostra democrazia.

Andrea De Martino
Prefetto di Firenze

Da circa tre anni è in corso un'intensa e proficua collaborazione tra istituzioni pubbliche e private per celebrare le ricorrenze più significative della storia del nostro Paese. Questo percorso è iniziato nel 2006 con il bicentenario della nascita di Garibaldi, è proseguito col cinquantesimo della firma dei Trattati di Roma istitutivi della comunità europea, poi con il sessantesimo della fondazione della Repubblica e dell'entrata in vigore della Costituzione e si concluderà, infine, nel 2011, con il centocinquantesimo dell'Unità d'Italia.

L'iniziativa non ha finalità meramente celebrative ma si prefigge di rievocare quegli eventi per valorizzare gli ideali che animarono quanti, anche a costo del sacrificio della loro vita, furono protagonisti di memorabili pagine di storia.

Tale obiettivo ha orientato prioritariamente l'impegno delle istituzioni in direzione del coinvolgimento delle giovani generazioni, nella consapevolezza comune che spetta ad esse il compito di tramandare in futuro questi valori, di custodirli e rafforzarli perché non vadano dispersi.

È stato così che, quando il professor Ceccuti ed un gruppo di docenti di scuole medie superiori di Firenze, coordinati dal professor Firrao, hanno manifestato l'idea di dare vita, all'interno degli istituti scolastici fiorentini, ad un laboratorio di ricerca e studi sulla Costituzione, a tutti è apparso subito che questa proposta fosse il modo più degno per coniugare l'aspetto celebrativo con la valorizzazione di elementi culturali capaci di rinsaldare la coscienza storica e civile quale momento fondante per la nostra società.

Sono bastati pochi incontri con docenti e studenti per comprendere che dietro questa idea c'era l'entusiasmo di chi vuole sperimentare nuovi percorsi didattici e misurarsi con studi che troppo spesso restano ai margini dei programmi scolastici, con il desiderio di conoscere il passato ma con lo sguardo attento e curioso sul presente e sul futuro.

Per soddisfare questa esigenza si è scelto come titolo della ricerca: "Dalla Costituzione alla Carta dei Valori", intendendo così offrire ai giovani anche la possibilità di verificare l'attualità del messaggio costituzionale nella complessa prospettiva della società multiculturale.

Già in occasione degli incontri con i professori Cheli e Cardia, avvenuti

nella scorsa primavera, mentre i lavori si avviavano a conclusione, i giovani delle otto scuole fiorentine avevano dato prova di star elaborando un prodotto di qualità, fuori dai classici e rigidi schemi della comunicazione tradizionale.

Il risultato finale è stato davvero sorprendente: i nostri giovani hanno trasfuso nelle pagine delle loro ricerche la passione e la purezza di chi ha compreso che nei principi costituzionali si possono trovare non solo gli ideali dei nostri Padri, ma anche le giuste aspettative delle generazioni presenti e le risposte a tante domande che riguardano il futuro.

Nei loro lavori si colgono riflessioni attente ed illuminate, approfondimenti storici sui fatti e sulle figure più significative della Costituente, collegamenti con i problemi di oggi e con il territorio, domande per nulla banali sul perché alcuni importanti principi non hanno avuto ancora attuazione e, sullo sfondo, una tensione forte verso una società in grado di garantire a tutti i diritti di libertà e di soddisfare i livelli essenziali dei bisogni fondamentali.

Ricordo ancora con emozione la prima presentazione ai docenti dei lavori, avvenuta il 29 maggio 2008, quando i relatori delle singole scuole si affidarono anche al linguaggio multimediale ed a testimonianze dirette per spiegare con grande efficacia la “Costituzione vista con i loro occhi”.

In quella occasione, uno studente di etnia rom raccontò la sua esperienza di straniero in Italia e, con parole semplici ma profonde, chiarì a tutti che la nostra società è anche la sua società, nei cui confronti egli nutre legittime aspettative ma pure l’ambizione di contribuire al suo progresso, esercitando a pieno titolo i diritti di cittadinanza sociale, economica e politica.

Sono parole che esprimono in modo mirabile l’attualità del valore fondamentale su cui si fonda l’intera Costituzione: la persona umana, con la sua inviolabile dignità da riconoscere e garantire in tutte le sue manifestazioni.

Ecco quindi che l’attenzione dei giovani studenti si è giustamente soffermata, in particolare, sugli articoli 2 e 3 della Costituzione e sui concetti di libertà, uguaglianza e democrazia, riuscendo a cogliere nei lavori dell’Assemblea Costituente e nelle discussioni che portarono alla formulazione di questi principi il significato profondo e le infinite sfumature che accompagnarono la scelta di ogni parola usata che – per dirla parafrasando Lelio Basso, relatore nella prima sottocommissione – doveva servire a fare dei primi articoli *«non norme concrete di politica applicazione, ma direttive*

indicate al legislatore come un solco in cui egli debba camminare». Cioè erano, sono e saranno un modello obbligatorio al quale tutti i governi, tutti i parlamenti e tutte le leggi dovranno conformarsi.

Questa pubblicazione raccoglie un lavoro prezioso, un'opera che porta la Costituzione nella scuola, proprio in quel luogo dove per troppo tempo è stata dimenticata o solo trattata come un testo qualsiasi da imparare a memoria senza "viverlo", senza entrare nel suo significato più profondo.

La Costituzione a scuola non commentata da giuristi ma raccontata dagli studenti al termine di un percorso di approfondimento e riflessione condotto nell'ambito di un laboratorio di ricerca. Un modo per conferire maggiore forza alla scuola nel compito fondamentale di formare i cittadini e per avvicinare i ragazzi a questo prezioso e fondamentale testo, facendoli sentire protagonisti e non soggetti passivi.

È stata, dunque, un'esperienza appassionante che incoraggia tutti a proseguire nei prossimi anni con l'attività del laboratorio di ricerca e che ci rassicura, nella consapevolezza che se questi giovani affronteranno l'impegno civile che li attende con lo stesso entusiasmo che hanno profuso nei loro lavori, si potrà essere certi che il futuro è in buone mani e che i sacrifici dei nostri Padri non sono andati e non andranno dispersi.

Cesare Angotti

Direttore Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana

Il volume che qui viene presentato è il frutto di un impegnativo lavoro di alcune scuole di Firenze e provincia coordinato da questa Direzione Generale in collaborazione con la Prefettura di Firenze e la Fondazione Spadolini Nuova Antologia.

Interessante e innovativa risulta la lettura congiunta di alcuni articoli della Costituzione della Repubblica, di cui nel 2008 si celebrava il 60° anniversario, e della Carta dei Valori della Cittadinanza e dell'Integrazione, approvata nel 2007, nel contesto di una società sempre più caratterizzata da un complesso intreccio di molteplici tradizioni e culture, quale effetto dei processi di globalizzazione in corso.

Sono particolarmente apprezzabili sia la qualità dei testi prodotti dagli studenti con la guida dei loro insegnanti - anche raccogliendo spunti e riflessioni emersi in incontri con docenti universitari e fruendo dei materiali messi a disposizione dalla Fondazione Spadolini Nuova Antologia - sia il valore formativo, legato al metodo e all'oggetto, del percorso di sensibilizzazione culturale e civile condotto nei laboratori di ricerca.

Il risultato altamente positivo è da collegarsi certamente anche alla modalità laboratoriale usata, che ha favorito lo sviluppo del confronto critico e l'apprendimento attivo. La riflessione sui principi della Costituzione e su quelli della Carta dei Valori ha inoltre contribuito a promuovere negli studenti la coscienza di essere cittadini partecipi della vita sociale.

L'esperienza delle scuole toscane coinvolte nei laboratori di ricerca potrà offrire utili spunti per la sperimentazione - a partire dal prossimo anno scolastico - di modelli didattici innovativi per un lavoro sulla Costituzione (si può qui richiamare in proposito il *Documento d'indirizzo per la sperimentazione dell'insegnamento di "Cittadinanza e Costituzione"* diramato dal MIUR il 4 marzo 2009).

Il sostegno da parte dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana alla realizzazione dei laboratori di ricerca sulla Costituzione Italiana e sulla Carta dei Valori è stato facilitato dal tradizionale impegno della scuola toscana nel promuovere l'educazione alla cittadinanza attraverso il protagonismo culturale degli studenti e si inserisce nel ricco e articolato quadro nazionale e regionale di iniziative sulla Costituzione Italiana a cui negli ultimi due

anni scolastici hanno partecipato numerose scuole della nostra regione (si può qui menzionare almeno il progetto *Dalle aule parlamentari alle aule di scuola* promosso dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca in collaborazione con le presidenze di Camera e Senato e la realizzazione – ad opera di centinaia di studenti e insegnanti - di un *Dizionario della Costituzione* pubblicato nel marzo 2009 dal Consiglio Regionale della Toscana).

Esprimo qui il mio pieno apprezzamento per la qualità del lavoro agli studenti, ai docenti e ai dirigenti delle nostre scuole ed inoltre un forte ringraziamento ai curatori del volume, alla cui diffusione in ambito regionale e nazionale sarò lieto di poter contribuire.

Cosimo Ceccuti

Presidente della della Fondazione Spadolini Nuova Antologia

È con profonda gratitudine e vivo apprezzamento nei confronti degli insegnanti e dei loro allievi degli istituti superiori impegnati in un lavoro di *équipe* di grande significato che invito i lettori a prendere atto delle ricerche svolte, i cui risultati sono raccolti in questo volume, coordinato da Francesco Paolo Firrao con generoso impegno e consumata esperienza.

I protagonisti sono loro, professori e studenti, ovvero la Scuola, non ingessata in programmi rigidi, spesso scontati, che lasciano ben poco spazio alle iniziative collaterali, ma capace di aprirsi a temi e problemi fondamentali del nostro tempo, sempre più imprescindibili per i giovani che debbono inserirsi nella società civile e costituire la futura classe dirigente, muniti di adeguata preparazione.

Dopo la precedente, prima esperienza che ha visto la partecipazione di otto Istituti di Firenze, Scandicci e Pontassieve, dando vita al volume *Rinascita democratica dell'Italia: l'Assemblea Costituente e il Referendum istituzionale (1946)*, il laboratorio coordinato da Francesco Paolo Firrao ha coinvolto altri Istituti ed ha centrato la propria attenzione – lasciando piena libertà e autonomia di scelta – su tematiche inerenti “cittadino/cittadinanza: dalla Costituzione della Repubblica italiana alla Carta dei valori”.

Agli antichi promotori (Presidenza del Consiglio regionale della Toscana, Direzione scolastica regionale, Fondazione Spadolini Nuova Antologia) se ne sono aggiunti altri fra i quali la Prefettura di Firenze, che ha svolto funzioni di coordinamento e il necessario collegamento col Ministero dell'Interno, che ha sollecitato nelle varie province iniziative mirate alla riflessione dei giovani in occasione del sessantesimo anniversario della entrata in vigore della Costituzione. Un ringraziamento particolare per aver fortemente creduto nella iniziativa va al Prefetto di Firenze Andrea De Martino, al Presidente del Consiglio regionale della Toscana Riccardo Nencini, al Direttore scolastico regionale Cesare Angotti (coadiuvato dalla dottoressa Cristina Picchi), nonché al professor Firrao, che porta avanti con intelletto d'amore l'impegno della Fondazione Spadolini Nuova Antologia verso il mon-

do della scuola.

Merito principale dei giovani che hanno preso parte all'attività del Laboratorio è a mio avviso quello di avere approfondito tematiche rilevanti della carta costituzionale confrontandole con l'evoluzione della società italiana in questi sessant'anni e collocandole nella realtà del nostro tempo. Periodo tutt'altro che facile da decifrare, questo degli albori del terzo millennio, della globalizzazione (parola dai contenuti e soprattutto dagli effetti per tanta parte ancora da decifrare), perfino della messa in discussione di certi valori che sembravano consolidati... Non a caso è stata oggetto di riflessione e di studio la Carta dei Valori – illustrata da par suo agli amici del Laboratorio dal suo principale estensore, l'amico Carlo Cardia – che della Costituzione rappresenta un prezioso complemento.

Ecco dunque i nostri ragazzi e le nostre ragazze a confronto con problematiche di vibrante attualità: immigrazione e cittadinanza; autonomie, fra regionalismo e federalismo; indipendenza della magistratura; diritto di asilo per gli stranieri e accordi di Maastricht; diritto al lavoro; pari dignità sociale ed eguaglianza fra i cittadini; rapporti fra Stato e Chiesa; tutela e fruizione del patrimonio artistico; diritto alla salute... E non mancano profili dei nostri "maggiori", quali Alcide De Gasperi e Giorgio La Pira, Bianca Bianchi e Teresa Mattei.

La Fondazione Spadolini Nuova Antologia, secondo l'insegnamento e la volontà del fondatore, Giovanni Spadolini, storico, giornalista, uomo politico e delle istituzioni, che ha lasciato il suo intero patrimonio "a servizio delle nuove generazioni di studiosi", ha come obiettivo prioritario quello di favorire la preparazione culturale e la formazione della coscienza civile dei giovani, trasmettere loro il senso dello Stato che fu proprio di Spadolini, nella conoscenza della storia per operare con maggiore consapevolezza nel presente. Ed opera mettendo loro a disposizione gli strumenti culturali di cui è dotata, quali la biblioteca di oltre centomila volumi, dal Settecento ai giorni nostri, le raccolte dei periodici, i documenti di archivio, le collezioni storico-artistiche, particolarmente ricche sul periodo della formazione della coscienza nazionale e dell'unità d'Italia. La Fondazione promuove altresì convegni, seminari, giornate di studio, *stages* (partecipa da anni al progetto scuola-lavoro), istituisce premi per laureati ed assegna borse di studio e di ricerca.

Le pagine di questo libro, testimonianza e documentazione viva del

positivo impegno di tanti studenti, destinato a circolare nelle scuole ed a coinvolgere quindi attraverso la lettura tanti altri giovani nella riflessione e nel confronto, rappresentano un'autentica gratificazione per quanti hanno lavorato con impegno e competenza, mossi da pura passione e spirito di partecipazione, consapevoli di recare un piccolo, grande contributo al sano sviluppo del nostro paese.

Introduzioni

Il percorso di ricerca delle scuole

Cristina Picchi, Alberto Moreni ¹

I testi raccolti in questo volume sono stati elaborati nel quadro di un percorso di ricerca e approfondimento condotto nell'a.s. 2007/08 da circa centoquaranta studenti di otto istituti di istruzione secondaria di secondo grado dell'area fiorentina, sotto la guida dei loro insegnanti (per lo più docenti di storia o diritto).

La lettura di alcuni articoli della Costituzione Italiana, analizzati nella loro genesi anche attraverso la consultazione degli *Atti* dell'Assemblea Costituente, si è accompagnata a una riflessione sulla loro attualità nel contesto dei cambiamenti in corso della società italiana, sempre più caratterizzata – a seguito di processi migratori ormai pluridecennali – da una dimensione multireligiosa e multiculturale. Ai principi costituzionali sono stati rapportati i contenuti della *Carta dei Valori della Cittadinanza e dell'Integrazione*², elaborata – con il coinvolgimento di rappresentanti delle confessioni religiose presenti in Italia e di molte comunità di immigrati – da un Comitato scientifico presieduto dal professor Carlo Cardia.

Il lavoro di ricerca degli studenti si è sviluppato – con il sostegno organizzativo della Prefettura di Firenze e della Direzione Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana - sulla base di una proposta della Fondazione Spadolini Nuova Antologia, che negli anni scolastici precedenti aveva promosso nella scuola un'altra iniziativa di approfondimento documentata poi nel volume, a cura di Francesco Paolo Firrao, *Rinascita democratica dell'Italia: l'Assemblea Costituente e il Referendum istituzionale (1946)*, Firenze 2007.

L'esperienza dei laboratori di ricerca didattica sulla Costituzione e sulla Carta dei Valori, il cui senso è illustrato dal prof. Firrao in questa stessa introduzione³, si è sviluppata tra il gennaio e il maggio del 2008. Dopo due incontri organizzativi preliminari tenutisi in dicembre – su sollecitazione dell'USR Toscana – con i dirigenti scolastici e con gli insegnanti individuati come referenti d'istituto, i gruppi di studenti coinvolti hanno avviato l'approfondimento dei temi prescelti, anche avvalendosi delle risorse docu-

1 curatori – insieme con il prof. Francesco Paolo Firrao - del presente volume, impegnati presso l'USR Toscana in azioni di supporto all'autonomia delle istituzioni scolastiche

2 varata il 23 aprile del 2007; il testo è riportato anche in questo volume: pp. 371-377

3 cfr. pp. 15-18

mentarie messe a disposizione dalla Fondazione Spadolini Nuova Antologia, presso la cui sede si è svolta una parte dei lavori, ed elaborando spunti emersi da incontri con il professor Enzo Cheli⁴ e altri docenti universitari. In febbraio e in aprile i docenti referenti d'istituto si sono incontrati per verificare lo stato dei lavori e alla fine di maggio i risultati dei percorsi di ricerca sono stati – anche con il supporto di strumenti multimediali di comunicazione – presentati direttamente dagli studenti⁵ in un seminario presso la Scuola Sottufficiali dell'Arma dei Carabinieri di Firenze. Ai lavori ha preso parte anche il professor Carlo Cardia che, dopo aver illustrato i fondamenti della Carta dei Valori elaborata dal Comitato da lui presieduto, ha interloquuto con gli studenti a lungo e in modo coinvolgente⁶.

I materiali prodotti nei laboratori⁷, rielaborati nei mesi successivi con il decisivo apporto degli insegnanti referenti d'istituto e organizzati in sequenza dai curatori del presente volume per la pubblicazione da parte del Consiglio Regionale della Toscana, vengono ora proposti all'attenzione della scuola.

Alberto Moreni

4 del prof. Cheli si veda anche il contributo in questo volume: pp. 13-14

5 si rinvia in proposito a quanto scrive il Prefetto di Firenze a pagina XII della prefazione di questo volume e si indicano di seguito – rispettando l'ordine degli interventi - i titoli delle presentazioni: Promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnica / Tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico / Distinzione tra cittadino e persona; la formazione della nuova società italiana sempre più multiculturale / Diritto alla salute, lavoro e salute, tutela dell'ambiente / Costituzione, scuola, immigrazione: il diritto di istruzione degli alunni immigrati / La dignità della persona / Relazioni tra Stato e Chiesa / Le autonomie locali nell'Assemblea Costituente, nella realtà attuale e nelle prospettive future / La separazione dei poteri: pesi e contrappesi a tutela della democrazia. Indipendenza e autonomia della Magistratura

6 del prof. Cardia si veda anche il contributo in questo volume: pp. 9-12

7 si vedano in particolare, per indicazioni su come è stato condotto il lavoro, i capitoli V (p. 141), VIII (pp. 223-224), IX (pp. 237, 241, 253), XI (pp. 263-265), XII (pp. 302-303), XIII (pp. 306-308, 356-366)

Le sfide del presente e del futuro, in una società complessa quale quella attuale, investono in primo luogo la capacità di creare una realtà di vita in cui gli individui sappiano interagire costruttivamente al di là di barriere di etnia, cultura, nazionalità, in vista della costruzione di valori condivisi. Questi sono fondamento di un'Europa e di un mondo non soltanto di Stati, ma soprattutto di popoli, dei quali salvaguardare l'identità culturale e specifica, entro un contesto di rispetto reale e sostanziale del principio della diversità nell'uguaglianza dei diritti.

Si colloca in questa prospettiva il lavoro - portato avanti da studenti di otto istituti di istruzione secondaria superiore fiorentini con i loro insegnanti - di lettura della Costituzione italiana, ma soprattutto di indagine e scoperta della sua nascita, della sua stesura, del dibattito politico intorno ad essa. Basti soltanto pensare al potere che ha questa Carta, tuttora viva e profondamente attuale, di guardare alla storia, ai bisogni, ai modi di essere e di vivere del popolo italiano, ponendosi al tempo stesso in una dimensione sovranazionale, che la rende aperta al dialogo, all'accoglienza, all'integrazione di soggetti di altra provenienza geografica e culturale. Da Paese di migranti, l'Italia si è trasformata in un territorio che rappresenta, per molti, il punto di arrivo di un'ansia di miglioramento, di un nuovo progetto di vita, quindi Paese di forte immigrazione, con tutte le risorse, le nuove opportunità, ma anche le problematiche che questo comporta nell'ambito dell'integrazione e inclusione dei nuovi arrivati. Muovere dalla Costituzione significa allora riappropriarsi della nostra identità di cittadini italiani, ma al tempo stesso pensare e agire in termini di persone in grado di misurarsi con la "diversità" in tutte le sue dimensioni. Ci si mette così alla prova nella costruzione di un futuro a reale misura di uomo.

È con questi intenti che il progetto pluriennale di ricerca sulla Costituzione italiana, promosso dalla Fondazione Spadolini Nuova Antologia, in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale della Toscana, la Prefettura di Firenze e la Regione Toscana, ha guardato con particolare attenzione, nell'a.s. 2007/08, ai rapporti tra la Costituzione e la Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione. Ciascuna scuola, tenendo conto dei propri specifici indirizzi, ha definito, entro laboratori didattici, un proprio percorso, che confluiva tuttavia nel tema più generale dell'accoglienza e dell'inclusione. Queste possono realizzarsi intanto attraverso la scuola, la garanzia del diritto all'istruzione, ma anche di quello alla salute, la possibilità di sentirsi a tutti gli effetti cittadini italiani anche per quanti provengono da altri spazi geografici, sperimentando il rispetto e la salvaguardia

della propria cultura e lingua di origine. Si tratta di un'esperienza didattica di ampio respiro, in grado di coniugare costruttivamente i principi fondamentali della Costituzione italiana con il richiamo etico della Carta dei valori senza soluzione di continuità. Le affermazioni presenti nella Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione rappresentano così l'ideale e concreto sviluppo di quanto la Costituzione afferma a partire dagli Artt. 2, 3.

Gli studenti impegnati con i loro insegnanti nella ricerca, mentre hanno superato i ristretti confini di una disciplina scolastica, qual è stata considerata l'Educazione Civica, hanno individuato e compreso le componenti storico-sociali, la forte tensione morale e civile caratterizzanti il periodo che ha visto nascere la Costituzione: la drammatica esperienza del Fascismo, la Seconda Guerra Mondiale e la Resistenza. Si è potuta verificare così la piena vitalità del Documento in relazione all'opportunità concreta di poter e saper affrontare le sfide del presente.

Nei prodotti finali delle diverse scuole diventa tangibile la scoperta di un filo conduttore unitario, pur nella diversità degli itinerari. Ci si affida alla lettura diretta e all'interpretazione di documenti parlamentari nel periodo della Costituente, si analizzano attentamente gli Artt. 2, 3, 5, 7, 9, 10, 32, 34, con un richiamo specifico ai significati di ogni parola, che rimandano ai principi del Diritto, mentre si ricostruiscono figure di personaggi politici, uomini e donne, il cui contributo sia stato determinante nella stesura della Costituzione. Come è accaduto per l'ITCG "Calamandrei" di Sesto Fiorentino, si pongono soprattutto domande a esperti di Diritto per comprendere le implicazioni costituzionali nella storia italiana recente e attuale. Si costruisce così progressivamente un concetto di "cittadinanza attiva" in cui identità nazionale e pluralità di appartenenza sono in grado di convivere positivamente, pur nella consapevolezza di quanto complessa rimanga tutta la problematica dell'integrazione dei migranti, non soltanto nel nostro Paese, ma anche in quelli dell'Europa, come attestano le ricerche del Progetto "Uno di noi, non uno di meno" dell'Istituto "Calamandrei". Nella Carta dei Valori si riprendono infatti, i principi fondamentali della Costituzione italiana a partire dal rispetto della dignità della persona, dalla tutela dei diritti sociali, all'istruzione, al lavoro e alla salute con particolare attenzione ai valori della laicità e della libertà religiosa, definendo al tempo stesso gli impegni internazionali dell'Italia, da sempre in prima linea nella ricerca di una soluzione pacifica alle crisi di carattere internazionale.

Il lavoro degli studenti ha dunque riconosciuto alla Costituzione ita-

liana il suo essere un documento dinamico e significativo, che ha saputo superare, mantenendo la propria “giovinezza”, tempi di cambiamenti rapidissimi e profondi, e che ha ancora bisogno di essere pienamente attuata in ogni sua parte, tenendo conto delle mutate situazioni storiche e sociali.

Giustamente gli studenti del Liceo Classico “Galileo” hanno allora riportato quanto Piero Calamandrei sostenne in un discorso pronunciato nel 1955: «*La Costituzione è un pezzo di carta, la lascio cadere e non si muove: perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile; bisogna metterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità*». È significativa la scelta di questa citazione che conferma quanto la Costituzione debba essere rafforzata, rivitalizzata ogni volta dall'impegno di tutti alla luce dei nuovi problemi che la società è chiamata ad affrontare, salvaguardando i principi sostanziali che richiamano ai doveri inderogabili della solidarietà, del rispetto della persona umana al di là di ogni differenza oggettivamente legata alla propria esperienza di uomini e di cittadini.

Cristina Picchi

Dalla Costituzione alla Carta dei Valori

Carlo Cardia, Enzo Cheli

I docenti universitari Carlo Cardia¹ e Enzo Cheli², che nell'a.s. 2007/08 hanno dato la loro consulenza scientifica alla realizzazione dei laboratori didattici e hanno partecipato a incontri con gli studenti e gli insegnanti, offrono qui un ulteriore contributo su due temi proposti alla loro attenzione dai curatori del volume: "cittadinanza e integrazione: questioni aperte e prospettive" e "come i giovani oggi dovrebbero rispondere alle sollecitazioni dei cambiamenti sociali perché si consolidi in loro il senso di appartenenza ad uno Stato di diritto?".

La Carta dei Valori, elaborata e approvata nel 2007, ha avuto un significato importante soprattutto nel mondo dell'immigrazione e tra i giovani, italiani o stranieri. Essa è stata elaborata insieme ai rappresentanti di pressoché tutte le comunità di immigrati presenti in Italia, e di tutte le confessioni religiose, tradizionali o radicate tra gli immigrati stessi. Per questo motivo, è stata accolta molto positivamente e viene ancora oggi diffusa, commentata, in ogni parte d'Italia nel mondo dell'immigrazione, nelle scuole e nelle Università, nel mondo giovanile. La scelta della Carta dei Valori che trova più convinta adesione è quella di aver voluto coniugare il massimo di accoglienza verso coloro che vengono da ogni parte del mondo con il massimo del rispetto dei diritti umani che si richiede a chiunque, a prescindere dall'appartenenza etnica, religiosa o culturale.

Il richiamo all'eguaglianza dei diritti e dei doveri per coloro che si trovano a vivere in Italia è di particolare attualità perché è rivolto ai governanti e ai governati, ai cittadini e agli stranieri, e non consente eccezioni che violerebbero la Costituzione e le Carte internazionali dei diritti umani. Anche per questa ragione si è manifestata di recente una decisa e multiforme opposizione, proprio richiamando la Carta dei Valori, nei confronti di proposte che di fatto metterebbero a rischio il diritto alla salute prevedendo, sia pure come possibilità, la denuncia o la segnalazione da parte dei medici nei confronti di coloro che sono irregolari e che ricorrono alle loro cure, o che prevedono il reato di clandestinità. Proposte del genere alterano l'equi-

1 Carlo Cardia, professore ordinario di Diritto delle Istituzioni Religiose e di Diritto Ecclesiastico all'Università di Roma Tre, ha presieduto il Comitato scientifico che ha elaborato la Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione

2 Enzo Cheli è professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università di Firenze

librio tra accoglienza e rigore, e possono provocare ingiustizie, malumori, diffidenze proprio da parte di chi ha bisogno di aiuto, sostegno, tutela per un diritto fondamentale come quello della salute. C'è da augurarsi che l'impostazione che è sottintesa a proposte del genere sia col tempo superata nella mentalità delle persone e nella prassi amministrativa.

Il principio di eguali diritti ed eguali doveri ha una espansività molto ampia, perché riguarda il mondo del lavoro, la questione della casa, il mondo della scuola, e la questione della laicità dello Stato. Lo sfruttamento degli immigrati (da parte dei datori di lavoro, ma anche da parte di altri immigrati) nel mondo del lavoro è una piaga che deve essere affrontata dalle forze di polizia, che non di rado scoprono delle centrali di sfruttamento drammatiche e deprimenti, dal governo che deve approntare gli strumenti legislativi per colpire gli autori dello sfruttamento, dai sindacati che svolgono una funzione decisiva per organizzare gli immigrati dando loro piena dignità, una capacità di sostegno reciproco e di reazione verso le più gravi violazioni dei propri diritti. Contiguo ai problemi del lavoro è quello della casa, che non di rado si presenta agli immigrati con drammaticità, sia per la carenza di alloggi rapportabili alle esigenze delle famiglie, sia per le situazioni non rare che vedono gli immigrati sottoposti a forme più o meno esplicite di ricatto con la richiesta di affitti esosi, o in nero, da parte di chi oggettivamente ancora una volta sfrutta la situazione di bisogno urgente e di debolezza contrattuale di chi viene da fuori e non conosce la situazione italiana. La scuola, inoltre, svolge un ruolo decisivo perché l'integrazione possa iniziare sin dagli anni più giovani, e permetta a ragazzi italiani e stranieri di conoscersi, apprezzarsi reciprocamente, sostenersi e crescere per costruire una società nella quale non si senta più neanche parlare di disuguaglianze, razzismo, xenofobia.

Un altro aspetto decisivo è quello dell'eguaglianza tra uomo e donna che viene negata di fatto non solo nella società italiana ma anche in molte comunità di immigrati, a volte con la scusa della religione, o della tradizione culturale di provenienza. Su questo punto la Carta dei valori dice delle parole inequivocabili, perché afferma che la libertà della donna nello scegliere il matrimonio, la sua eguaglianza di trattamento nell'ambito familiare, i suoi diritti in tutte le relazioni sociali, la sua dignità di persona che deve essere riconosciuta e tutelata in ogni momento, sono valori non negoziabili e devono essere promossi dalle nostre leggi, dai nostri tribunali, da tutti gli agenti sociali. Purtroppo ciò non avviene sempre, e a volte dobbiamo registrare (non solo in Italia) pronunce giurisprudenziali, ma anche

prese di posizione culturali, per le quali l'appartenenza religiosa giustificherebbe la violenza sulle donne, la disparità di trattamento nella famiglia, la loro subalternità nei confronti dell'uomo. Per queste ragioni, nella Carta dei Valori all'accettazione del velo islamico fa riscontro il rifiuto del burqa che offende la dignità della donna, all'eguaglianza dei diritti corrisponde il rifiuto di separazione di uomini e donne per motivi confessionali che pone le basi per una disuguaglianza, alla libertà religiosa per tutti fa riscontro il rifiuto di ogni violenza che si faccia scudo della religione. Siamo di fronte a problemi per i quali si deve lavorare di più perché i principi enunciati dalla nostra Costituzione e ripresi nella Carta dei Valori vengano compresi, accettati, rispettati come strumenti essenziali per tutelare i diritti delle donne a qualunque religione o cultura appartengano.

Come sempre, ai giovani spetta il compito di costruire la società del futuro, e nel futuro delle nostre società c'è la contemporanea presenza massiva di uomini e donne di ogni provenienza, religiosa, culturale, nazionale. Si tratta di un evento epocale che cambierà la storia dei popoli, perché renderà l'umanità un'unica grande famiglia, e farà sì che il fenomeno della globalizzazione divenga irreversibile. Per questo motivo i giovani si trovano nella migliore condizione per sconfiggere e allontanare pregiudizi e diffidenze verso gli stranieri, perché sono meno influenzati (rispetto agli adulti) dal passato, da ideologie che hanno diviso la società, da culture che esaltavano la superiorità di un popolo, di una classe, di una razza, sulle altre. L'animo giovanile non è ancora corroso o colpito da questi veleni che provengono dalle ideologie della sopraffazione e può, a determinate condizioni, rimanerne immune.

L'accoglienza della Carta dei Valori da parte dei giovani è stata tra le più convinte, e tra le più spontanee, in tutte le occasioni nelle quali essa è stata oggetto di discussione nelle scuole e nelle Università. Tuttavia si dovrebbe svolgere nel prossimo futuro un grande lavoro di diffusione del documento tra i giovani, e soprattutto si dovrebbe avviare un processo di informazione e formazione dei ragazzi e delle ragazze contro i rischi del razzismo e della xenofobia. L'esperienza di altri Paesi dimostra che mentre il fenomeno dell'immigrazione cresce si determinano inevitabili tensioni che possono provocare reazioni negative anche da parte di chi non è, ideologicamente o culturalmente, portato al razzismo. A questo scopo, la scuola deve diventare la prima sede per costruire una società multietnica e multireligiosa che eviti le derive xenofobe. In primo luogo perché nella scuola i ragazzi si incontrano e imparano a stringere legami di amicizia spontanei e duratu-

ri. In secondo luogo perché nella scuola la formazione del ragazzo non si limita soltanto al profilo scolastico ma coinvolge l'intera sua personalità: il complesso dei rapporti di amicizia, di esperienze culturali e di divertimento, di legami affettivi, che costituisce il mondo giovanile può prevenire divisioni e contrapposizioni che nel mondo degli adulti si verificano con maggior frequenza.

Un primo elemento formativo dovrebbe essere quello che evita la separazione, per qualsiasi motivo, tra ragazzi italiani e ragazzi di altri paesi, non soltanto perché la separazione fa crescere diffidenza e pregiudizi, ma perché la convivenza diretta, quotidiana, tra giovani di ogni estrazione è il migliore antidoto nei confronti delle ideologie e degli atteggiamenti xenofobi. Per realizzare questa convivenza, e farne derivare una mentalità giovanile serena e aperta nei confronti degli altri, occorre combattere anche quelle tendenze 'separatist' che vengono coltivate in alcune comunità di immigrati. Soprattutto sfruttando le tensioni e le frustrazioni che molti giovani immigrati vivono nei primi anni di permanenza in un paese diverso dal loro, alcuni gruppi tendono a rivendicare una propria identità così forte da contrapporsi alla società nella quale si trovano, e favoriscono, sia pure indirettamente, reazioni non positive in coloro che vivono da sempre sul nostro territorio. La Carta dei Valori conferma, anche sotto questo profilo, che dobbiamo impegnarci contro i nostri pregiudizi ma anche contro ogni forma, sia pure larvata, di fondamentalismo culturale che viene alimentato da alcune organizzazioni di immigrati per dividere e separare i giovani.

Un altro elemento formativo essenziale è quello dello studio della nostra Costituzione, della storia, delle diverse culture, della fatica dell'uomo per costruire le diverse civiltà, per far comprendere i valori fondamentali cui si ispira la nostra società e per rendere chiaro che ogni forma di razzismo e di xenofobia è sempre stata all'origine di divisioni delle società, di contrapposizioni interne, dello scatenarsi di sentimenti e istinti negativi che devono essere contrastati e sconfitti. Se si riuscirà a realizzare questo equilibrio tra una convivenza giovanile che spinga alla conoscenza e all'accoglienza reciproca e una formazione culturale e morale che respinga ogni istinto negativo, si saranno poste le basi per una società nella quale i mali della xenofobia e del razzismo appariranno come lontani ricordi del passato, e saranno qualcosa di totalmente estraneo rispetto alle nuove generazioni alle quali spetta edificare la società del prossimo futuro.

Carlo Cardia

La forza di una Costituzione è data in primo luogo dalla sua capacità di adattamento agli sviluppi della storia. Le costituzioni che mancano di questa capacità rischiano di invecchiare e di essere travolte velocemente sotto la spinta delle oscillazioni della politica. Le costituzioni che dispongono di questa capacità, invece, si rafforzano con il passare del tempo, perché aumentano negli anni il loro radicamento nel tessuto sociale.

La costituzione del 1948 - con i suoi sessant'anni di vita già compiuti - è la più "anziana" tra le costituzioni europee del secondo dopoguerra e ha dimostrato pienamente di possedere questa capacità di adattamento. Al di là delle revisioni costituzionali introdotte nel corso dell'esperienza repubblicana (che, come sappiamo, non sono state numerose e neppure particolarmente incisive, se si esclude la riforma del titolo V della seconda parte varata nel 2001, che ha ridisegnato la cornice del nostro "Stato regionale") la nostra carta repubblicana si è potuta adattare gradualmente, per la sua naturale "elasticità", agli sviluppi di una storia che ha visto l'espansione delle realtà sovranazionali (con la nascita dell'Europa e con il rafforzamento dei vincoli derivanti dagli accordi internazionali), l'arricchimento della sfera dei diritti della persona umana (con l'affermazione di diritti c.d. di "terza" e "quarta" generazione), l'evoluzione delle dinamiche del nostro governo parlamentare, il maggior peso assunto dagli organi di garanzia (dal Capo dello Stato alla Corte costituzionale e agli organi del potere giurisdizionale).

Questo adattamento naturale del modello costituzionale tracciato nel 1948 ha investito anche il pilastro che sta alla base del nostro impianto democratico e che viene enunciato fin dall'articolo 1 della Costituzione, in base al quale la sovranità spetta al popolo "*che la esercita nelle forme e nei limiti della costituzione*": popolo inteso come collettività delle persone unite dal vincolo di cittadinanza.

Oggi questa nozione di "popolo" tende ad allargarsi alla sfera più ampia delle persone che vivono ed operano nella sfera territoriale dello Stato e che, di fatto, partecipano, assumendone una responsabilità, alle vicende sociali, economiche e politiche del nostro paese. Questa rottura del diaframma che un tempo separava cittadini da stranieri avviene, come sappiamo, essenzialmente sotto la spinta dei flussi migratori, attraverso due canali presenti già nella Costituzione del 1948, nonostante che i costituenti che elaborarono questa carta non potessero essere allora in grado di prevederne ed anticiparne tutti i possibili sviluppi.

Il primo (e più generale) di questi canali s'individua nell'art. 2 della

Costituzione, che riferisce alla persona umana - e non ai soli cittadini - la tutela dei diritti inviolabili, riferiti al singolo e alle formazioni sociali dove si svolge la personalità degli individui, nonché l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Il secondo canale (più specifico) è rappresentato, invece, dalla crescente affermazione, attraverso gli sviluppi del diritto comunitario, di una "cittadinanza europea", che, come tutte le normative europee, trova la sua base, per il nostro paese, nell'art. 11 della Costituzione e che è destinata oggi ad affiancare e domani ad assorbire la "cittadinanza nazionale".

Il fatto è che oggi i recinti storici delle sovranità nazionali si vanno sempre più sgretolando sotto la spinta irreversibile dei processi di mondializzazione con la conseguenza che la persona tende sempre più a occupare, nella sfera mondiale, spazi un tempo riservati ai soli cittadini delle diverse nazioni.

Se queste sono le tendenze in atto è indubbio che spetta alle generazioni più giovani cogliere il senso di marcia di tali processi, destinati a cambiare, in un breve volgere di anni, gli orizzonti della vita sociale, economica e politica. Si tratta, infatti, di processi in gran parte legati a nuove realtà che vanno dalla lotta al sottosviluppo alla difesa degli equilibri naturali del pianeta: processi che, per essere correttamente governati, impongono sempre più di sostituire agli egoismi nazionali e di classe la ricerca di un bene comune fondato sulla solidarietà tra i popoli e sul valore universale della vita e della dignità della persona e che, conseguentemente, aprono ad una visione del futuro prossimo la cui costruzione risulta in prevalenza affidata alle scelte delle generazioni più giovani.

Enzo Cheli

I laboratori didattici sulla Costituzione e sulla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione: le ragioni di un lavoro di ricerca

Francesco Paolo Firrao¹

Questo lavoro di ricerca segue quello precedente in cui docenti e studenti di alcuni Istituti scolastici di Firenze hanno affrontato il periodo storico che ha visto nascere la Repubblica Italiana dopo la caduta del regime fascista e la fine della Seconda guerra mondiale.

Le ragioni che hanno guidato i promotori del progetto, in particolare S. E. il dott. Andrea De Martino, prefetto di Firenze, sono tutte animate dall'impegno istituzionale a promuovere nelle coscienze dei giovani d'oggi, studenti degli Istituti secondari di II grado, la consapevolezza di essere cittadini di uno Stato, quello italiano, visto in un'ottica di cittadinanza 'aperta', 'integrata', 'cosmopolita', in cui la propria identità si afferma più forte in quanto arricchita dal confronto con le identità degli Altri, europei, asiatici, africani o di altra etnia.

Capire e comprendere la diversità sono fattori formativi prioritari per essere cittadini, oggi. L'incomprensione produce ostilità, odio razziale, mancanza di dialogo tra culture, con la conseguente chiusura e sterilizzazione dell'identità nazionale. Ma, per comprendere, è necessario trovare un punto di forza su cui costruire le nuove identità: e questo punto non può non essere trovato in ciò che è vivo nel tempo e negli spazi geopolitici, ovvero nei valori di Persona, di Libertà, di Giustizia, di Uguaglianza. In quei valori a cui hanno creduto tutti coloro che hanno lottato per liberare gli uomini dalle catene della schiavitù dell'odio, e renderli alla luce della ragione illuminata, con cui sono state scritte le grandi Carte costituzionali a partire dal secolo dei Lumi fino ai giorni nostri.

Due tra le tante ragioni sociali sono da prendere in considerazione per cogliere il senso di questo lavoro.

La prima riguarda l'urgenza di una formazione delle nuove generazioni giovanili alla Cittadinanza in termini più strutturali rispetto a quanto era stato fatto precedentemente per libera e volontaria iniziativa delle singole

¹ responsabile della Fondazione Spadolini Nuova Antologia per i rapporti con la scuola, docente presso l'Università di Firenze, curatore – insieme con Cristina Picchi e Alberto Moreni – del presente volume

scuole. A tal fine anche il Parlamento ha emanato la legge n.169 del 30 ottobre 2008 con cui istituzionalmente viene introdotto l'insegnamento di Cittadinanza e Costituzione. È questo un atto che conferma il valore di questo lavoro, che può configurarsi come un primo tentativo di sperimentazione di un insegnamento civico con un modello didattico laboratoriale, non più basato sulla semplice informazione trasmessa dai docenti secondo le procedure tradizionali della lezione frontale durante le ore dell'Educazione Civica prescritte dal DPR n. 585 del 13 giugno 1958 riguardante i Programmi per l'insegnamento dell'educazione civica negli Istituti e Scuole di istruzione secondaria ed artistica.

Di questo c'è solo un vago ricordo storico. Mentre più vivo si fa nel ricordo, per la sua vicinanza anagrafica a molti di noi, il dibattito in sede di Commissione sull'urgenza di istituzionalizzare la formazione civica delle nuove generazioni giovanili degli anni che seguirono la 'caduta del muro di Berlino'. Sono gli anni '90, precisamente intorno al 1996. Anni diversi da quelli '50 e '70. Infatti, mentre in quei decenni si avvertiva la necessità di celebrare i valori costituzionali nel decennale dell'emanazione della Carta costituzionale (anni '50) o di ribadire la grande forza etica insita nel dettato costituzionale di fronte ai movimenti del '68, negli anni '90 l'impegno istituzionale era animato dall'intenzione di far fronte alle 'emergenze sociali che coinvolgevano i giovani creando in essi crisi di carattere esistenziale con varie forme di espressione comportamentali come la devianza, l'assunzione di droghe, l'acquisizione di forme di vita delinquenziale.

A queste emergenze la società civile ha creduto di far fronte con iniziative progettuali educative elaborate dalle singole scuole, secondo le realtà territoriali in cui esse erano collocate.

Tutto ciò ha dato vita ad una molteplicità di iniziative educative che rappresentano un grosso patrimonio della scuola italiana. Mancava, però, una cornice che desse loro senso unitario, forza istituzionale; che le rendesse meno espressione di un volontariato scolastico e più intervento culturalmente forte con un maggiore e più profondo coinvolgimento dei giovani. Bisognava, in altri termini, che questi sentissero il dovere della loro formazione di cittadini.

Un senso del dovere, questo, che si sta facendo più urgente sia per i grandi cambiamenti culturali che allontanano sempre più i giovani dall'impegno politico, inteso come partecipazione sentita e responsabile alla vita istituzionale, sia per la diffusa e capillare presenza - a seguito dell'intenso movimento migratorio in atto - di persone di altre culture.

Come si può cogliere da quanto sopra detto, il contesto storico-sociale in cui si colloca la legge 169/2008 e, quindi, la nostra sperimentazione che in un certo qual modo l'accompagna, è piuttosto complesso, in quanto le emergenze sociali sono molteplici e non sempre prevedibili. Per questo la formazione civica oggi non può risolversi nella semplice acquisizione di conoscenze sull'Ordinamento dello Stato, né in una lettura o studio degli Articoli, considerati come semplici dati da apprendere dai manuali o dall'esposizione dei propri insegnanti. La conoscenza deve farsi *esperienza*, in modo da rendere i giovani capaci di farsi interpreti consapevoli della realtà in cui vivono e soggetti eticamente responsabili delle loro azioni.

Si dà anche una seconda ragione di senso di questo lavoro. Perché lo studio della Costituzione si faccia esperienza è necessario che esso si realizzi tramite il confronto diretto con la realtà sociale, a partire dalla realtà in cui il giovane studente vive ed agisce. Si faccia, in altri termini, lavoro di ricerca, di lettura, di interpretazione, di confronto e di condivisione. Il modello laboratoriale di cui questo lavoro rappresenta un esempio potrebbe essere utile a quanti ne vorranno condividere i principi pedagogici su cui si fonda e le finalità formative a cui è rivolto.

Nel lavoro didattico laboratoriale gli studenti hanno l'opportunità di avvertire quella 'vitalità' della parola costituzionale, ad essa, parola, trasmessa dal pensiero di coloro che l'hanno scritta, passati alla storia come 'Padri' costituzionali e da coloro che, oggi, nelle sedi istituzionali la traducono in atti, in leggi.

Solo facendo della propria conoscenza un'esperienza reale, i giovani studenti possono giungere a cogliere quell'adattabilità della Costituzione che il prof. Cheli sottolinea nel suo intervento scritto, presente in questa sezione.²

Non solo: la lettura della Carta, fatta oggetto di ricerca, di condivisione di senso, diventa un punto di riferimento per meglio comprendere il contesto sociale multietnico, multiculturale della società di oggi. Non è più solo il cittadino italiano che riacquista la propria identità nazionale di fronte alle altre identità; è la persona umana che prende coscienza della propria identità in cui si confrontano con uguale valore tutte le altre identità, senza distinzione di razza, di colore della pelle ed altro.

Una delle finalità educative che questo lavoro ha voluto raggiungere è proprio quella di permettere agli studenti di avvertire il senso di appar-

2 cfr., in questo volume, pp. 13 - 14

tenenza ad un ‘popolo’ che, come scrive il prof. Enzo Cheli, “tende ad allargarsi alla sfera più ampia delle persone che vivono ed operano nella sfera territoriale dello Stato e che, di fatto, partecipano, assumendone una responsabilità, alle vicende sociali, economiche e politiche del nostro paese”.

L’allargamento del senso del concetto di ‘popolo’ è ribadito con forza dalla Carta dei Valori, approvata nel 2007, di cui il prof. Carlo Cardia, che ne è stato il coordinatore e l’estensore, esplicita in questo volume il senso sociale, oltre che politico³.

Ai giovani, come scrive il prof. Cardia nel suo intervento, va data la più piena fiducia e il compito di costruire il loro futuro con spirito critico e libero da pregiudizi di lingua, di razza, di cultura. Un futuro in cui l’uomo possa esprimersi nel pieno della sua dignità di soggetto libero.

Il lavoro, ambizioso nelle sue finalità, ha mostrato con concretezza le ottime capacità di organizzazione, di gestione e di svolgimento sia dei docenti sia degli studenti che vi hanno partecipato. A loro va tutto il riconoscimento sia dei promotori (oltre a S.E. il dott. Andrea De Martino, prefetto di Firenze, l’on. Riccardo Nencini, presidente del Consiglio Regionale della Toscana, il prof. Cosimo Ceccuti, presidente della Fondazione Spadolini Nuova Antologia, il dott. Cesare Angotti, Direttore Generale dell’Ufficio Scolastico Regionale per la Toscana) sia dei coordinatori e curatori del volume.

Firenze, 2 giugno 2009

3 cfr. pp. 9-12

I

Cittadino e cittadinanza nell'era della globalizzazione

I.S.I.S. "Leonardo da Vinci" – Firenze

A cura del prof. Antonio Stefania
e degli studenti Simona Bruchi, Ilaria Martelli, Tommaso Martelli
(Classe VB Odontotecnici)

Cittadino e cittadinanza

Cittadinanza e nazionalità

Lo straniero nel diritto internazionale

La cittadinanza europea

Condizione giuridica del cittadino di Paese terzo residente di lungo periodo

Ridefinizione del rapporto fra comunità nazionale e comunità politica

Dai diritti umani alla cittadinanza universale

Valorizzazione delle diversità

Bibliografia

Cittadino e cittadinanza

Il cittadino è colui che appartiene per diritto di sangue o del territorio ad uno Stato nazionale. Si distingue dallo straniero perché è soggetto alla legislazione del proprio Stato, gode dei diritti in essa stabiliti e deve adempiere agli obblighi che essa pone. La cittadinanza è uno status soggettivo che indica l'appartenenza ad una comunità politica e ha come conseguenza la titolarità di una serie di diritti, riconosciuti e garantiti dalla comunità medesima.

Tale comunità politica di riferimento è lo Stato nazionale.

Il cittadino ha diritti inalienabili ed assoluti, ma il loro esercizio dipende dalla legge e quindi dalla Nazione sovrana della cui volontà la legge si fa espressione.

È l'appartenenza alla collettività che segna l'identità politica dell'individuo: il cittadino esiste come tale grazie al vincolo che lo lega alla Nazione, intesa come insieme di cittadini che condividono una stessa cultura, lingua, leggi e che perseguono interessi omogenei.

Il filosofo tedesco J. Habermas¹ ritiene che la forma classica dello Stato nazionale sembri in via di estinzione e che per capire verso quale direzione si stia andando sia necessario chiarire il significato delle categorie di cittadinanza politica e identità nazionale, laddove la seconda si riferisce al sentimento di appartenenza etnico-culturale e si fonda sull'omogeneità della discendenza o della forma di vita, mentre la prima si riferisce alla comunità politica (lo Stato) come associazione di cittadini liberi ed uguali, che vi aderiscono volontariamente a prescindere da ogni criterio di ascrizione quale la nascita o la residenza. La cittadinanza politica deriverebbe dalla trasposizione sul piano pubblico dell'autonomia individuale, dando vita ai meccanismi della sovranità popolare, cioè l'auto-legislazione della collettività, che condivide una prassi democratica di partecipazione e comunicazione. Intesa così, come prassi collettiva finalizzata all'autodeterminazione, la cittadinanza diventa uno status soggettivo caratterizzato dalla titolarità dei diritti.²

1 J. Habermas, *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano 1988

2 J. Habermas, *Morale, diritto, politica*, Einaudi, Torino 1992, p.109 «*La nazione dei cittadini trova la sua identità non in somiglianze etnico-culturali, bensì nella prassi dei cittadini che esercitano attivamente i loro diritti democratici di partecipazione e comunicazione. Qui la componente repubblicana della cittadinanza si svincola dalla appartenenza ad una comunità prepolitica, integrata in base a discendenza genetica, tradizioni condivise e linguaggio comune*».

Habermas sostiene che l'idea di Nazione ha fatto da catalizzatore all'affermazione di una concezione puramente politica della cittadinanza. Quest'ultima presuppone comunque un buon grado di integrazione sociale, un orizzonte culturale tale da alimentare la solidarietà tra persone reciprocamente estranee: perché si realizzi la trasformazione da sudditi a cittadini è necessario un momento forte di integrazione e mobilitazione politica, e questa mobilitazione si è attuata in Europa intorno all'idea di Nazione³. Il comune sentimento di appartenenza nazionale è servito da veicolo per la legittimazione del potere statale e per l'integrazione sociale.

Tuttavia si sta verificando un processo di ridefinizione dei criteri di appartenenza. Da un lato le società nazionali vanno facendosi sempre più complesse e disomogenee a causa dell'intensificarsi dei fenomeni migratori e dell'interdipendenza tra le economie dei diversi Stati; dall'altro la crescente integrazione economica e politica porta alla creazione di entità sovranazionali alle quali vengono devolute prerogative tipiche della sovranità dello Stato.

Ad essere dirompente però, quale fattore di mutamento, è il processo di emersione di un ordinamento sovranazionale fondato sul diritto internazionale dei diritti umani. Il sistema internazionale di protezione e promozione dei diritti umani ha portato ad un profondo cambiamento nella struttura dell'ordinamento e del diritto internazionale.

Cittadinanza e nazionalità

Nel momento in cui la codificazione internazionale dei diritti e delle libertà fondamentali prevede che essi siano garantiti e protetti nei confronti di tutti gli esseri umani in quanto tali, ci si domanda quali siano le peculiarità dello status del cittadino, rispetto a quello di persona, e quale la funzione del primo.

Il termine cittadinanza viene usato:

a) per indicare la condizione di chi fa parte di uno Stato, essendo soggetto alle leggi di questo e godendo, in virtù dell'appartenenza, di specifici

³ G.E.Rusconi, *Immigrazione in Europa. Impatto culturale e problemi di cittadinanza*, in Il Mulino, 1992, p.116, secondo il quale «la cittadinanza non designa soltanto uno statuto di diritti più o meno ampio e ampliabile. È anche un principio di lealtà politica che nella tradizione europea ha le sue radici nell'appartenenza nazionale».

diritti ed obblighi tra i quali in particolare i diritti politici (cittadinanza-appartenenza);

b) per indicare l'insieme dei diritti che fanno di una persona un vero cittadino (cittadinanza-partecipazione).

In inglese per esprimere i due significati si usano le parole *nationality* e *citizenship*.

L'art.15 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo stabilisce che «ogni individuo ha diritto ad una cittadinanza».

L'art.1 della Convenzione Europea sulla Cittadinanza del 1997 dice «la nazionalità è il legame giuridico tra un individuo ed uno Stato, e non sta ad indicare l'origine etnica del primo».

Si tratterebbe della relazione tra un individuo ed uno Stato in base alla quale il primo avrebbe un legame significativo e permanente con il secondo e dalla quale deriverebbero i caratteristici diritti di ingresso e permanenza nel territorio, la titolarità dei diritti politici, il diritto alla protezione diplomatica da parte dello Stato ed alcuni doveri in termini di prestazioni personali e patrimoniali.

La nazionalità sembra un concetto a priori, che collega un individuo ad uno Stato; uno strumento utilizzato dalla legislazione interna o internazionale, oltre che comunitaria, per stabilire chi appartiene ad uno Stato.

Pertanto sono cittadini tutti coloro che avendo la nazionalità di un certo Stato, godono in atto di tutti i diritti civili, politici ed economici.

L'essere anche *citizens*, contribuire attraverso le istituzioni politiche a determinare la volontà dello Stato, sembra richiedere - rispetto alla mera nazionalità - un *quid pluris* di lealtà, di attaccamento allo Stato.

Ecco dunque che mentre la *cittadinanza-nationality* definisce l'appartenenza, la *cittadinanza-citizenship* definisce le conseguenze che detta appartenenza porta con sé.

La cittadinanza si basa sulla partecipazione e sulla dedizione alla cosa pubblica, qualità che accomunano i membri della comunità politica e li rendono un unico popolo. Nel corso del tempo, con la identificazione tra comunità politica e Stato sovrano, i diritti di cittadinanza sono riconosciuti e garantiti dallo Stato a tutti coloro i quali esso identifica come elementi della propria popolazione, sulla base di una comune cultura, storia, discendenza.

È ovvio che *nationality* e *citizenship* abbiano teso a sovrapporsi. Ma è anche vero che oggi è in atto una divaricazione tra i due concetti. Per effetto dei mutamenti economici e sociali indotti dal processo di globaliz-

zazione, in particolare dei movimenti migratori, accade sempre più spesso che uno Stato ospiti numeri consistenti di migranti che non sono cittadini in senso formale e però godono di uno status analogo dal punto di vista sostanziale, ovvero lo reclamano, in ragione del legame stretto con lo Stato ospitante.

Parte della dottrina va ormai utilizzando una terza categoria, per designare la condizione dei migranti di lungo periodo in un certo Stato, e cioè quella di *denizenship*, termine usato in Gran Bretagna nel XVII sec. per indicare i cittadini stranieri che ottenuto lo status di residenti di lungo periodo, godono di quasi tutti i diritti dei cittadini eccezion fatta per quelli politici.

Lo straniero nel diritto internazionale

Si definisce straniero rispetto ad un certo Stato, chi non ha la nazionalità di quello Stato.

La determinazione dei criteri in base ai quali attribuire la cittadinanza è uno degli attributi fondamentali della sovranità dello Stato.

La nazionalità si acquista dalla nascita o in un momento successivo per naturalizzazione, in quanto, a seguito di un procedimento amministrativo, un individuo che possiede i requisiti richiesti dalla legge diventa cittadino dello Stato. La Convenzione Europea sulla Cittadinanza del 1997 stabilisce che ciascuno Stato parte sia guidato dal principio di non discriminazione nel trattamento dei propri cittadini per naturalizzazione, rispetto a coloro i quali lo sono per nascita.

L'esercizio della sovranità (nell'attribuzione della cittadinanza), però, risulta sempre meno discrezionale e sempre più vincolato al rispetto del diritto internazionale dei diritti umani.

Il preambolo della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1997 dice che le parti riconoscono «*che, nelle materie riguardanti la nazionalità, devono essere presi in considerazione i legittimi interessi sia degli Stati, sia degli individui*» (non si parla di diritti degli individui); le parti inoltre desiderano «*promuovere il progressivo sviluppo di principi legali riguardanti la nazionalità*» e «*evitare discriminazioni nelle materie legate alla nazionalità*».

L'art. 4 della Convenzione elenca quattro principi ai quali le legislazioni nazionali devono attenersi:

- 1- ogni persona ha diritto ad una nazionalità
- 2- l'apolidia deve essere evitata

3- nessuna persona può essere arbitrariamente privata della propria cittadinanza

4- né il matrimonio, né lo scioglimento del matrimonio tra il cittadino di uno stato parte ed uno straniero, e nemmeno il cambiamento di nazionalità da parte di uno degli sposi in costanza di matrimonio può automaticamente portare mutamenti nello *status civitatis* dell'altro sposo.

L'art. 5.2 invece, recependo l'elaborazione delle Nazioni Unite e dello stesso Consiglio d'Europa rispetto alla eguale dignità tra gli esseri umani, pone il principio di non discriminazione, per cui le norme di ogni Stato parte sulla nazionalità non debbono contenere distinzioni o prevedere pratiche che equivalgono a discriminare sulla base di sesso, religione, colore, origine nazionale od etnica⁴.

Tuttavia la prassi mostra che non si tratta di un vero e proprio diritto soggettivo ma di un interesse legittimo a che l'amministrazione applichi correttamente la propria legislazione ed i principi esposti, al fine di evitare situazioni di apolidia o trattamenti discriminatori.

La cittadinanza europea

A Maastricht nel 1992 è stata istituita la cittadinanza europea. L'art.17 del Trattato che istituisce la Comunità Europea dice che «*È istituita una cittadinanza dell'Unione. È cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza (nationality) di uno Stato membro. La cittadinanza dell'unione costituisce un complemento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima*».

È necessario evidenziare due concetti: la specialità e il carattere derivato della cittadinanza europea rispetto a quella nazionale.

In ordine alla specialità si rileva che l'elaborazione politica sulla cittadinanza europea come strumento finalizzato al rafforzamento dell'identità civica europea, cioè dell'Europa come unione di popoli e non solo di Stati, si muove nel senso di prevedere una serie di diritti speciali da riconoscere, da parte di ciascuno Stato membro, ai cittadini stranieri appartenenti ad uno Stato dell'Unione. L'idea è quella che in ogni Stato membro si cerchi di equiparare il più possibile la condizione dei cittadini di altri Stati membri che ivi soggiornino, a quella dei cittadini che ne hanno la nazionalità.

4 Convenzione delle Nazioni Unite sull'Eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale (1965), in <http://www.un.org>

La fonte di questa equiparazione non è il legame di appartenenza tra l'individuo e la comunità politica, ma il fatto che lo Stato di cui l'individuo è membro, abbia deciso di aderire all'Unione europea, abbracciandone valori, metodi ed obiettivi.

In ordine al carattere derivato, il criterio principe per l'attribuzione della cittadinanza europea è il possesso della nazionalità di uno degli Stati membri. Pertanto all'origine non c'è un legame individuo-comunità politica europea anche se sono sempre gli Stati e non le istituzioni comunitarie a mantenere la sovranità nel determinare chi sia e chi non sia cittadino europeo.

L'Unione non ha alcuna competenza in materia e questa mancanza di criteri uniformi stabiliti in sede comunitaria crea il rischio di avere delle disparità di trattamento tra individui sottoposti alla giurisdizione dei diversi Stati membri. La dottrina ritiene che uno strumento efficace sia di rafforzamento della cittadinanza europea, sia di integrazione dei cittadini di paesi terzi residenti da lungo tempo nel territorio dell'Unione, potrebbe essere quello di armonizzare le legislazioni sulla naturalizzazione, di modo che diventi più semplice per i cittadini di paesi terzi diventare cittadini del paese in cui risiedono, e di conseguenza anche cittadini europei.

Altra possibilità è quella di avvalersi della cittadinanza europea per creare una chiara distinzione tra *citizenship* e *nationality*. Quest'ultima resterebbe nell'ambito della competenza statale, mentre la cittadinanza europea sarebbe costruita come esempio di cittadinanza-appartenenza ad una comunità più ampia, non più derivante dalla appartenenza ad uno Stato, ma fondata sulla residenza nel territorio dell'unione.

Tuttavia diversi rilievi sono stati sollevati alla cittadinanza europea tra i quali quello di essere priva di un legame con un ordinamento statale. La cittadinanza europea sarebbe priva di un collegamento con la comunità politica e quindi mancherebbe sia la dimensione dell'appartenenza che quella dei diritti. Tuttavia la cittadinanza europea potrebbe essere il paradigma di un nuovo modello di cittadinanza appartenenza (la cittadinanza civica), fondata anche su criteri di collegamento diversi dalla nazionalità e riferiti all'integrazione di fatto del soggetto nel proprio territorio.

Condizione giuridica del cittadino di Paese terzo residente di lungo periodo

Quando si parla di cittadini di Paesi terzi residenti di lungo periodo si fa riferimento alla situazione dello straniero che, essendo regolarmente presente da un tempo significativo in un certo territorio, senza essersi naturalizzato, ha titolo per ottenere un documento di soggiorno di carattere tendenzialmente stabile.

In Italia per esempio lo straniero deve risiedere nel territorio dello Stato da almeno sei anni, essere in possesso di un permesso che consente un numero illimitato di rinnovi, dimostrare di possedere un reddito sufficiente al sostenimento proprio e dei familiari a carico, non aver subito condanne penali. Una volta acquisita la carta di soggiorno lo straniero è caratterizzato da una tendenziale stabilità: egli può essere espulso solo per gravi motivi di ordine pubblico e sicurezza nazionale. Circa il godimento dei diritti può: fare ingresso nel territorio dello Stato senza necessità di visto, svolgere qualsiasi attività lecita che non sia riservata dalla legge ai soli cittadini, accedere ai servizi ed alle prestazioni erogate dalla pubblica amministrazione, partecipare alla vita pubblica esercitando anche l'elettorato.

In generale, quello che si può desumere è l'idea che la pienezza dei diritti potrà essere raggiunta dal cittadino di Paesi terzi residenti di lungo periodo solo con la naturalizzazione, prima si può parlare di semi cittadinanza o *denizenship*.

Tale condizione di semi cittadinanza crea una categoria di individui che sono soggetti alla giurisdizione dello Stato in cui vivono, beneficiano delle prestazioni pubbliche, partecipano alla vita sociale ed economica e pagano le tasse, ma non possono per definizione partecipare ai procedimenti politici in base ai quali vengono assunte le decisioni che li coinvolgono.

Ridefinizione del rapporto fra comunità nazionale e comunità politica

La continua esclusione degli stranieri residenti in maniera stabile in un Paese dai diritti di partecipazione politica ci porta ad interrogarci sul reale livello di democrazia che è presente nelle nostre società, ed impone di rivedere i concetti di cittadinanza e di comunità politica al fine di adeguarli alla nuova realtà sociale.

Si dovrebbe realizzare l'idea di una convivenza in uno stato di eguaglianza civica, espressione con la quale si intende la condivisione di uno spazio politico con il riconoscimento dei medesimi diritti di partecipazione e degli altri diritti civili e sociali che rendono possibile tale partecipazione⁵.

Gli stranieri residenti in maniera stabile e privi di diritti politici sono esclusi da tale convivenza in stato di eguaglianza civica e costituiscono un gruppo sociale privo di un ruolo sociale e politico attivo, oltre che vulnerabile.

Vi è una non coincidenza tra una comunità sociale e comunità politica.

La definizione dei criteri di appartenenza alla comunità politica è determinata in un momento successivo a quello della nascita della comunità medesima, sulla base delle caratteristiche di quanti l'hanno fondata e ne fanno parte; quindi, non vi è un interesse, un impegno a che tali criteri siano includenti. Tutti coloro i quali abitano stabilmente in un certo territorio dovrebbero essere riconosciuti eguali cittadini e condividere "quella sfera di eguaglianza che caratterizza l'appartenenza democratica". La comunità politica può e deve determinare quali siano i propri criteri di appartenenza, ma per essere autenticamente liberale e democratica non può escludere da sé alcuni soggetti, tra questi in particolare tutti coloro i quali risiedono in maniera stabile nel suo territorio. A tale criterio appare necessario affiancare anche un criterio di collegamento attivo con il territorio di residenza, che può essere individuato nell'integrazione dello straniero residente di lungo periodo nella comunità territoriale in cui vive. La stabile permanenza dà vita all'integrazione sociale dell'individuo e fa sì che egli crei intorno a sé un ambiente e dei legami che gli consentono di realizzare

5 R. Rubio Marin, *Equal citizenship and the difference that residence makes*, in M. La Torre (a cura di) *European citizenship* e B. Pricolo, da tesi *Nazionalità, cittadinanza e diritti umani. La molteplicità dei dêmoi*

il proprio progetto di vita.

I mutamenti indotti dalla mondializzazione economica, dall'affermazione del diritto internazionale dei diritti umani, dall'intensificazione dei fenomeni migratori, dovrebbero indurci ad abbandonare il modello tradizionale e recuperare quello classico-repubblicano di cittadinanza, per costruire un tipo di appartenenza e partecipazione sganciato dall'esclusivo legame con lo Stato e quindi inclusivo anche dei nuovi cittadini immigrati.

È necessario che la definizione della comunità politica, cioè del gruppo di individui che possono concorrere all'esercizio della sovranità, sia fondata non tanto su criteri etnico-formali, quanto elettivo-sostanziali e comprenda tutti coloro i quali, avendo scelto di vivere in maniera stabile in un certo territorio, sono interessati a partecipare alla sua gestione o sono soggetti alle decisioni delle pubbliche autorità locali. In questo modo, valorizzando la componente volontaristica elettiva e la integrazione di fatto di un soggetto in una certa società, si può ipotizzare l'allargamento dei diritti di partecipazione politica anche al di là della cittadinanza formale e colmare quel deficit democratico che affligge le nostre società.

I criteri individuati per la determinazione dei confini e dei membri della comunità politica sono quelli dell'integrazione sociale nel territorio, della scelta di soggiornarvi in maniera tendenzialmente stabile ed infine il collegamento tra la decisione che deve essere assunta e coloro i quali siano coinvolti dall'oggetto della decisione.

Dai diritti umani alla cittadinanza universale

La cittadinanza è nata e si è sviluppata come veicolo di emancipazione dalla concezione di *sudditi* a quella di *cittadini*, eguali di fronte alla legge e legittimati a partecipare alla vita pubblica della comunità.

Ha scritto S. Rodotà «*Se la cittadinanza definisce l'insieme delle condizioni necessarie perché la persona possa attingere la pienezza dei diritti fondamentali, allora essa può essere rivendicata anche oltre o contro la tradizionale logica della cittadinanza nazionale*»⁶. Se però questo passaggio non viene compiuto, la cittadinanza rischia di essere non più fattore di inclusione, ma privilegio e fattore di esclusione dei non cittadini. Ma, andare oltre il confine dello Stato-nazione significa forse creare una specie di cittadinanza

6 S.Rodotà, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma-Bari 1994, p.319

universale?

Questo sembra il traguardo verso cui ci si muove, la cittadinanza come titolarità di diritti si sovrappone ad un altro status giuridico soggettivo, quello di persona.

La personalità giuridica, a differenza della cittadinanza, non presuppone il collegamento ad una comunità politica, ma si riferisce all'appartenenza all'umanità: tutti gli uomini, per la dignità intrinseca che li contraddistingue, hanno personalità giuridica, cioè possiedono l'attitudine ad essere titolari di diritti ed obblighi sul piano giuridico.

Secondo Ferraioli il presupposto individualistico dei diritti soggettivi sarebbe incompatibile con la differenziazione tra persona e cittadino, e dovrebbe condurre all'universalizzazione dei diritti, quindi ad un loro distacco dalla statualità⁷.

Egli sostiene che oggi la cittadinanza non è più funzionale all'inclusione sociale, all'estensione dei diritti. Essa di fatto è un fattore di esclusione. Chi non è cittadino non gode della pienezza dei diritti: non solo di quelli politici, ma anche di alcuni diritti di libertà quali il diritto di stabilimento e di circolazione nel territorio dello Stato. Egli vede in questo un contrasto con il principio di universalità dei diritti fondamentali affermato nelle principali norme internazionali di tutela dei diritti umani, e soprattutto con il principio di non discriminazione, contraddetto dalla disegualianza sociale e soprattutto giuridica tra cittadini e stranieri.

Ci si sta muovendo, verso l'erosione della distinzione cittadino-straniero e la conseguente svalorizzazione della cittadinanza tradizionalmente concepita. Il concetto di nazionalità si starebbe parzialmente trasformando da principio che rafforza la sovranità statale e l'autodeterminazione (intesa come potere e diritto dello Stato di definire i propri confini ed abitanti), a concetto che sottolineerebbe come lo Stato sia responsabile verso tutti coloro che ivi risiedono in base al diritto internazionale dei diritti umani⁸. Che cosa resta della seconda dimensione della cittadinanza, cioè dell'appartenenza?

Per molti niente. Se la prospettiva è quella di una vera e propria legislazione universale – il cui nucleo fondativo si trova nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948 - funzionale alla costruzione di uno scenario internazionale di pace e stabilità, il maggior nemico di questo

7 L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D.Zolo, op. cit.

8 S.Sassen, *Losing Control? Sovereignty in an age of globalization*, Columbia University Press, New York 1995, trad. it. di B. Pricolo

obiettivo sembra essere l'idea di sovranità statale, alla quale si dovrebbe sostituire il rafforzamento delle istituzioni internazionali, in particolare delle Nazioni Unite.

Il presupposto da cui muove il globalismo giuridico è un governo mondiale, di cui le Nazioni Unite sono una specie di nucleo anticipatore: come gli individui sono passati dall'anarchia alla società politica, attribuendo la facoltà di usare la forza e l'amministrazione della giustizia ad una autorità centrale, così il sistema internazionale uscirà dallo stato di anarchia attraverso il conferimento di queste attribuzioni ad organismi internazionali.

Tuttavia una parte della dottrina sostiene che non sia possibile una vera democrazia al di fuori dei confini di uno Stato nazionale. Se la cittadinanza è anche un principio di lealtà politica verso la comunità di appartenenza, e la coesione e la lealtà sono elementi essenziali della convivenza in un regime democratico, non c'è dubbio che la comunità internazionale non abbia ancora tali requisiti. Secondo Zolo «*La coesione e la lealtà politica - per quanto astrattamente garantite nelle società moderne dallo strumento del diritto - suppongono comunque l'esistenza di legami prepolitici fra i membri del gruppo, rinviano ad una identità collettiva. Ed è provato che la tenuta dei legami identitari si fa sempre più incerta via via che l'ambito geopolitico di uno Stato si dilata sino ad includere culture molto diverse tra di loro*»⁹.

Zolo, punta su un "ordine politico minimo" dotato di poteri limitati e rispettoso dell'autonomia e dell'integrità delle diverse culture, con lo scopo di coordinare l'azione degli Stati nelle questioni di dimensione globale e garantire la pace e la sicurezza. Quindi non un governo centralizzato, ma di una struttura policentrica, dove vi sia una distribuzione delle competenze tra gli stati e l'autorità internazionale secondo il principio di sussidiarietà.

Una tale struttura consentirebbe il rispetto delle diverse tradizioni culturali e un'efficace protezione dei diritti soggettivi che rimarrebbe affidata agli Stati.

Egli richiama l'importanza della coesione sociale e della mobilitazione politica e poi la dimensione dell'appartenenza che aiuta a mettere in luce un aspetto essenziale dei diritti, cioè l'intersoggettività.

Concludendo possiamo dire che la cittadinanza è appartenenza e partecipazione, è *vita activa* nel senso che si appartiene alla comunità politica ai cui procedimenti decisionali si prende parte.

Rimane da chiarire quale sia il fondamento dell'appartenenza?

9 D. Zolo, *I signori della pace*, Carocci, Roma 1998, p.63

Intrinseco al concetto di cittadinanza è il riconoscimento della reciprocità, della intersoggettività. Questa caratteristica è di fondamentale importanza e presuppone l'esistenza di un certo grado di solidarietà tra i membri di una comunità politica.

Storicamente il senso di appartenenza e di solidarietà si è sviluppato intorno alla Nazione, con il patriottismo nazionale – pensiamo al nostro risorgimento, alla Rivoluzione francese ecc. Attualmente questa identità collettiva va rivista in modo tale che possa adeguarsi alla molteplicità dei livelli di cittadinanza che ciascun individuo incontra nel proprio percorso di vita.

Oggi per quelle comunità politiche che vedono al proprio interno la presenza di diverse comunità culturali, l'urgenza maggiore è quella di promuovere il dialogo tra di loro, facendo leva sulla cittadinanza quale status comune tra i diversi soggetti che, pur culturalmente distanti, si trovano nello stesso contesto politico, contesto che raggiungerà tanto più i propri obiettivi, quanto maggiori saranno la coesione e la lealtà dei suoi membri.

Secondo Habermas, la partecipazione ai processi decisionali democratici è il nucleo fondamentale della cittadinanza repubblicana¹⁰.

Egli afferma che la condizione di cittadinanza si costruisce attraverso una rete di rapporti egualitari e di riconoscimento reciproco, e si chiede quali siano i diritti fondamentali che debbono essere garantiti affinché i cittadini possano regolare la loro convivenza su principi di eguaglianza e di libertà.

Egli dice che deve trattarsi dei diritti che rendono possibile la prassi politica dell'autodeterminazione della comunità. Il cittadino è tale in quanto possiede diritti politici di comunicazione e di partecipazione: la cittadinanza democratica è costituita da quell'insieme di meccanismi che rendono possibile l'interazione, la decisione e la solidarietà "tra estranei". L'appartenenza si fonda sulla «*prassi dei cittadini che esercitano attivamente i loro diritti democratici di partecipazione e di comunicazione*». Non su un particolare sistema di valori, ma sul «*consenso sulle procedure relative ad una legittima produzione giuridica e ad un legittimo esercizio del potere*». L'attenzione alle procedure più che ai valori crea un concetto dinamico di lealtà e pone le basi all'integrazione di nuovi cittadini, come gli immigrati, in quanto non richiede loro di aderire agli orientamenti etici e culturali dominanti, ma ai fondamentali canoni dello Stato costituzionale di diritto.

10 J. Habermas, *Morale, diritto e politica*, cit.

In questo modo, l'identità nazionale diventa un concetto in fieri, accogliente verso le diverse culture disposte ad integrarsi, purché rispettose di tali principi e non fondamentaliste. Secondo Habermas le decisioni sulle questioni etico-politiche non è fissata una volta per tutte, ma dipende dalle persone che concretamente convivono in una certa realtà territoriale e sono vincolate da una certa Costituzione. Esse fanno vivere e progredire un progetto costituzionale entro un contesto, che è dato dall'interrelazione tra le loro identità personali. Quello che unisce i cittadini è la lealtà non verso una comune identità, ma verso i principi della Costituzione.

A partire dagli art. 28 e 29 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo, è il sistema internazionale dei diritti umani ad imporre che ciascun soggetto possa prendere parte alla vita pubblica della comunità nella quale ha scelto di collocare il centro dei propri interessi e nella quale intende realizzare il proprio progetto di vita, a prescindere dalla qualificazione formale di cittadino.

Il concetto di cittadinanza non viene eliminato, o privato della dimensione dell'appartenenza, ma costruito secondo criteri non discriminatori che tengano conto del diritto umano fondamentale alla partecipazione democratica.

Valorizzazione delle diversità

Habermas afferma che il codice dei diritti umani, declinato nei diversi livelli politici esistenti, offre un paradigma di valori condivisi capace di legittimare i diversi ordinamenti giuridici e di creare una sufficiente solidarietà tra i membri della comunità.

Molti autori ritengono che la condivisione di una prassi politica fondata sui diritti umani e sul costituzionalismo non basta da sola a creare quella lealtà verso le istituzioni che è indispensabile al loro buon funzionamento.

Tuttavia un carattere peculiare dell'appartenenza ad una comunità sovranazionale sta nel fatto che essa, per definizione, è formata da gruppi nazionali differenti; cioè è priva di una identità *comune e omogenea*.

Questa compresenza di differenti comunità si realizza anche nelle società nazionali e anche a livello locale a seguito dei fenomeni migratori.

Quali possono essere allora le basi dell'unità sociale in uno Stato pluri-nazionale?

Un'idea potrebbe essere quella per cui in una società pluri-etnica ci debba

essere una condivisione di valori politici fondamentali quali: l'uguaglianza, l'equità, la tolleranza... a prescindere dalle personali convinzioni in materia politica, filosofica, religiosa. Ma anche ciò non potrebbe bastare. Occorre sentire che si è parte di una medesima comunità. Ma come tutto ciò può essere quando in una società pluri-etnica mancano per definizione i classici elementi dai quali può scaturire l'identità comune, cioè la condivisione di lingua, storia, o cultura?

Non si tratta di subordinare i diversi gruppo ad una identità comune *artificiale*, bensì di valorizzare la presenza di ciascun gruppo. «*Individui che provengono da gruppi nazionali diversi avvertiranno una certa fedeltà verso una più ampia comunità politica soltanto se riescono a vedere quest'ultima come il contesto entro il quale la loro identità nazionale si sviluppa, anziché essere ostacolata*». Si tratta di valorizzare le diversità.

Una costruzione di questo tipo presuppone necessariamente che tutti i portatori di diversità, abbiano uguale voce in capitolo e siano membri su un piede di parità e senza discriminazione della comunità nella quale hanno scelto di vivere.

Bibliografia

- Ferrajoli, L., *La sovranità nel mondo moderno*, Laterza, Roma–Bari 1997
- Id., *Dai diritti del cittadino ai diritti della persona*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma – Bari 1994
- Grosso, E., *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino 2001
- Habermas, J., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano 1998
- Id., *Morale, diritto, politica*, Einaudi, Torino 1992
- Marshall, T.H., *Cittadinanza e classe sociale*, UTET, Torino 1976
- Pricolo, B., *Nazionalità, cittadinanza e diritti umani. La molteplicità dei demoi*, Tesi di specializzazione in Tecniche di tutela politica dei diritti umani (rel. Papisca A.), <http://www.studiperlapace.it>
- Rodotà, S., *Cittadinanza: una postfazione*, in D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza: appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma–Bari 1994
- Zolo, D., *I signori della pace*, Carocci, Roma 1998
- Id., (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Roma–Bari 1994

II

Excursus storico sulla Costituzione

Scuola Militare Aeronautica “Giulio Douhet” - Firenze

A cura del prof. Giovanni Borelli
e degli studenti Giulio Camiciola, Nicola Garzaniti, Daniele Filoscia
(Corso ASTRO, anno quarto)

La costituzione nella storia, dalle origini all'età contemporanea

L'uomo ha intrinseco un istinto sociale che lo porta ad una *naturalem communitatem*, cioè ad una *naturale comunanza di interessi e ideali* (Cicerone, *De finibus bonorum et malorum*). Per una sana convivenza che si possa definire civile sono necessarie delle regole. Quindi l'uomo, sin dall'antichità, agli albori della nascita delle società più antiche, di cui ci sono pervenute notizie certe, si è organizzato secondo una struttura sociale tutelata da leggi, o meglio, dal *Diritto*.

I primi esempi di comunità *civile* che incontriamo nella linea del tempo sono, indubbiamente, le *Poleis* greche. Esse erano delle entità istituzionali indipendenti e sovrane che contraddistinguevano il mondo della Grecia classica. Le più importanti *poleis* che sono emerse nello scenario classico sono Atene e Sparta; la prima situata sulla costa orientale dell'Attica, la seconda nel Peloponneso. Anche se queste due città erano somiglianti per grandezza, potere e fama, avevano sistemi costituzionali differenti. La polis di Atene era organizzata secondo una timocrazia, forma di governo nella quale il potere politico è esercitato solo dai cittadini selezionati in base al censo. La costituzione più importante data ad Atene fu redatta dal famoso legislatore Solone ed era, per quel tempo, un'autentica innovazione, poiché la maggior parte delle *poleis* era governata da re, o tiranni, che non avevano nessun interesse all'opinione del *demos*. Ad esempio la sua più grande rivale, Sparta, era governata da due re che venivano eletti da un ristretto consiglio di anziani; inoltre tutte le decisioni più importanti erano prese dopo aver consultato gli Efori, che detenevano un potere di fatto. Si può, quindi, affermare che Atene sia stata la prima città che ha *ascoltato il volere del popolo*.

La grandezza e l'efficacia di questa costituzione ha portato un'altra città fiorente, o meglio, ciò che sarà il più grande impero della storia, Roma, a imitare il suo sistema legislativo. Roma, negli anni immediatamente successivi alla sua fondazione, era una monarchia. Dopo la cacciata dell'ultimo re etrusco, Tarquinio il Superbo, divenne una Repubblica, che potremmo definire timocratica, poiché la *Res Publica* era governata dall'assemblea dei *senes*, il senato.

Bisogna ammettere però che negli anni della repubblica il sistema costituzionale era molto statico, ispirato all'etica del *mos maiorum*, e quindi poco propenso al cambiamento. Vi era una vastità di leggi, che a partire dai

tre principi del *mos maiorum*, *pietas*, *fides*, *gravitas*, in seguito al pragmatismo romano, erano state man mano redatte con l'espansione dell'impero.

Le più grandi riforme sono state attuate dopo la caduta dell'Impero Romano d'Occidente (476 d.C.), nell'Impero Romano d'Oriente, sotto Giustiniano (527-565 d.C.), il quale ha raccolto tutte le leggi che erano presenti nell'impero, rendendone alcune più attuali, nel *Corpus Iuris Civilis* (529-534 d.C.). Come già detto, il *Corpus Iuris Civilis* non fu una vera e propria innovazione, bensì una selezione e catalogazione di tutte le norme vigenti in precedenza: molte di queste, infatti, sebbene riguardassero lo stesso argomento, erano spesso contrastanti e poco chiare; così il legislatore si trovava a svolgere l'arduo compito di scegliere la più adatta, con conseguenti incongruenze legali. Con Giustiniano si potrebbe, quindi, incominciare a parlare di una "costituzione" nel senso attuale, che permise di trasmettere il Diritto Romano nella sua integrità e costituì il fondamento per la stesura di nuove norme in futuro.

Il *Corpus Iuris Civilis* rimase in vigore nell'Impero Romano d'Oriente per quasi mille anni, mentre in Occidente fu spesso affiancato se non addirittura sostituito da nuove leggi e dalle consuetudini dei popoli occupanti.

Con l'avvento del Medioevo, e durante tutto questo periodo storico, non vi fu nessun apporto giuridico al diritto precedente. Infatti non venne quasi mai emanata nessuna legge che fosse sostanzialmente innovativa o rivoluzionaria, ma vi fu un riadattamento delle precedenti.

Nell'undicesimo secolo quando in Italia si ebbe la formazione di un nuovo istituto politico, il comune, ci fu un progresso in ambito legislativo; a fondamento della nuova istituzione, infatti, vi era un patto fra i cittadini e i loro rappresentanti, teso ad assicurare la pacifica convivenza e il perseguimento di un bene collettivo. Questo patto mirava a curare gli interessi dell'intera comunità, al contrario di ciò che si faceva in passato quando si perseguivano gli interessi di un unico ceto o corporazione, e portò alla concretizzazione di un'identità comunale, propria di tutti gli abitanti del comune. Fu in questi anni e in quelli che seguirono che incominciò quel lungo processo che nel diciottesimo secolo porterà alla formazione dello *stato moderno* propriamente detto. Con il passare dei secoli si è verificato un progressivo accentramento del potere e un graduale superamento della sua frammentazione nella società che porterà alla completa affermazione dello Stato e della Sovranità territoriale, nella quale tutti coloro che abitano entro un determinato confine risultano soggetti ad una sola legge e a

un'unica Autorità coercitiva.

Non molto diversa è la situazione di altri stati europei. Finita la Guerra dei Trenta Anni (1618-1648) la Germania era in rovina, un paese profondamente segnato dalla guerra, e l'ideale universalistico che aveva animato l'Impero Romano-Germanico era del tutto scomparso. L'impero asburgico era diventato una federazione di stati tedeschi ed era stato abbandonato l'ideale di un'unità politica. Successivamente, con la pace di Westfalia (1648), l'Impero traendo forza dalle continue offensive turche e francesi (vedi concetto ciceroniano del *metus hostilis*) assunse il compito di garantire la pace e di far rispettare a tutti coloro che vivevano all'interno dei suoi confini le norme di un diritto ormai legittimamente definibile sovrastatale e sovraconfessionale, superiore a quello dei numerosi stati che lo componevano.

Ma la vera e propria nascita del concetto di costituzione si ha con la Rivoluzione francese e con il successivo avvento di Napoleone. Con essa si ha l'affermazione dei diritti dell'individuo, processo ancora oggi in atto e non concluso.

Bisogna comunque tenere presente che precedentemente, il 17 settembre 1787, venne approvata la Costituzione degli Stati Uniti d'America ed entrò in vigore in tutta l'Unione nel 1789 quando George Washington fu eletto presidente della repubblica. Quindi non possiamo dire che la costituzione francese dell'epoca rivoluzionaria fu la prima costituzione ad entrare in vigore, fu però indubbiamente una delle più attuali.

L'evento fondamentale nella storia delle costituzioni europee fu l'approvazione il 4 settembre 1791, da parte dell'Assemblea Costituente, della Costituzione francese in cui si aveva la rivendicazione dei diritti naturali dell'individuo e l'affermazione dell'uguaglianza di tutti gli uomini davanti alla legge. Inoltre nella Costituzione venivano esplicitati i caratteri del nuovo assetto istituzionale e burocratico del paese, riprendendo la divisione dei poteri di Montesquieu.

Un evento significativo nella formazione di una coscienza italiana, con una conseguente Costituzione, fu la presenza di Napoleone nella nostra penisola. Infatti dopo la sconfitta delle truppe austro-piemontesi (1796) il generale fondò quello che possiamo definire come primo Regno d'Italia, l'unione delle tre repubbliche da lui precedentemente fondate: Cispadana, Cisalpina e Repubblica Ligure.

La costituzione imposta all'Italia da Napoleone sulla base di quella fran-

cese venne riformata in senso democratico. Questa costituzione gettò le fondamenta per quello che sarà lo Statuto Albertino.

Lo Statuto Albertino fu concesso da Carlo Alberto nel 1848 e a partire dal febbraio 1861 fu la legge fondamentale del neo costituito Regno d'Italia. Il nuovo stato nacque come espansione del Piemonte sabauda e, in stretta continuità di ordinamenti legislativi e indirizzo politico con quest'ultimo, prevedeva un Parlamento costituito da una Camera eletta a suffragio ristretto sulla base del censo e un Senato di nomina regia.

Il primo quindicennio unitario che seguì (fino al 1876) fu segnato da problemi di ordine territoriale e legislativo: il problema principale fu l'organizzazione dello stato e la sua unificazione che fu attuata secondo un'ottica che mirava a cancellare dall'animo degli italiani ogni traccia di regionalismo che fino a poco tempo prima li aveva divisi in molti stati. Prevalse dunque un concetto unificatore e accentratore che si manifestò in ogni campo della vita pubblica e privata.

Dopo la Liberazione (25 aprile 1945), durante il ministero De Gasperi il 2 giugno 1946 si tennero le votazioni per l'Assemblea Costituente e quelle per il referendum costituzionale: anche se con uno scarto minimo (12.700.000 vs. 10.700.000) il popolo italiano fu favorevole alla Repubblica. Il primo gennaio 1948 entrò così in vigore la Costituzione della Repubblica Italiana (approvata il 22 dicembre 1947) secondo la quale l'Italia venne delineata come una Repubblica democratica e parlamentare imperniata sulla separazione dei poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario).

Nella nuova Costituzione vennero inserite alcune norme programmatiche radicalmente innovative, prime fra tutte la *promozione del lavoro*, la *rimozione degli ostacoli economico-sociali alla piena eguaglianza dei cittadini* e l'affermazione che «*l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli*».

Giulio Camiciola, Nicola Garzaniti, Daniele Filoscia

III

L'idea delle autonomie locali all'Assemblea Costituente 1946/1947

I.S.I.S. "Ernesto Balducci" - Pontassieve (Firenze)

A cura del prof. Luca Stefani
e degli studenti della VB I.G.E.A. indicati per ciascuna parte

Introduzione

PARTE PRIMA

I - Alle origini del Regionalismo Italiano

Analisi del pensiero di Cattaneo e Gioberti e successivi sviluppi legislativi nel settore del decentramento amministrativo post unitario dell'Italia liberale.

Le figure istituzionali e l'opera dei prefetti e dei sindaci dal 1861 al 1926.

Giulia Graziosi, Paola Mancini, Clarissa Cappelli, Irene Fantechi

II - 10 Giugno 1943 la mafia ri-sbarca in Sicilia

Gli accordi tra O.S.S. e Mafia Siciliana prima e dopo lo sbarco in Sicilia alla base delle istanze indipendentiste e poi autonomiste della Sicilia.

*Virginia Sartoni, Letizia Vettori, Angela Sorbi, Silvia Carotti,
Silvia Desogus, Adeliana Pipaj*

III - La Sicilia 49° stato degli U.S.A.?

Il "Vento del Nord" ed il giudizio dei massimi esponenti della Resistenza sulle vicende siciliane post 25 Aprile 1945.

L'amministrazione alleata della Sicilia e la visione geopolitica degli U.S.A. nel Mediterraneo tra il 1943 ed 1946.

*Virginia Sartoni, Letizia Vettori, Angela Sorbi, Silvia Carotti,
Silvia Desogus, Adeliana Pipaj*

IV - La Questione del Südtirol

Gli accordi De Gasperi-Gruber: come e perché?

La felice intuizione di un vero statista: “un modello da esportare”.

I riflessi positivi nel dibattito alla Costituente.

*Giulia Del Buffa, Virginia Bettucci, Giulia Naldini, Ilaria Torniai,
Claudia Della Peruta*

PARTE SECONDA

I - Le regioni: una novità costituzionale

L'Italia quale stato unitario a base regionale.

Daniele Parrini, Elisa Prata, Antonio Schirru, Marta Nocentini

II - Il dibattito all'Assemblea Costituente

L'acceso confronto tra i partiti ora fautori ora contrari all'istituzione delle regioni in relazione agli assetti politici interni ed internazionali.

Daniele Parrini, Elisa Prata, Antonio Schirru, Marta Nocentini

III - Stato Unitario e nuovo assetto regionale: una questione tecnica

Il coordinamento tecnico tra l'art. 5 ed il 117 della Costituzione.

La redazione del Titolo V della Costituzione da parte della Commissione dei 75.

Daniele Parrini, Elisa Prata, Antonio Schirru, Marta Nocentini

IV - Un breve ricordo di Aldo Bozzi

Un uomo che ha sempre coniugato diritto e politica nel suo operato di parlamentare al servizio della nazione.

Giulia Graziosi, Paola Mancini, Clarissa Cappelli, Irene Fantechi

V - Indro Montanelli

“Un giudizio impietoso sulla nostra Costituzione”

Il pensiero di un “Toscanaccio”

Antonio Schirru

VI - Regionalismo e Federalismo

Due idee a confronto

Giulia Graziosi, Paola Mancini, Clarissa Cappelli, Irene Fantechi

VII - Stato e Regioni nella Costituzione: problemi e prospettive future
Dal federalismo al regionalismo solidale: la revisione costituzionale del
Titolo V ex L.Cost. 18 Ottobre 2003 n° 3

Giulia Graziosi, Paola Mancini, Clarissa Cappelli, Irene Fantechi

Riferimenti bibliografici

Ai giovani cittadini del mondo

Introduzione

«Un testo costituzionale non basta a creare una democrazia. Questa, infatti, vive solo nella consapevolezza, da parte del popolo, dell'irrinunciabilità dei valori che vi sono contenuti, del rispetto dei principi che vi sono codificati».

(Carlo Ghisalberti, Storia costituzionale d'Italia 1848/1948)

Così si esprimeva l'autore a conclusione del suo lavoro, rimarcando, altresì, come questa consapevolezza non potesse, di certo, nascere d'un tratto, come conseguenza immediata della promulgazione della carta fondamentale della nostra Repubblica.

Per giudizio unanime, infatti, si ritiene che le istituzioni rappresentative si fondino principalmente sull'educazione civile, sull'istruzione pubblica, sul benessere individuale e collettivo, sulla tolleranza e sul rispetto delle opinioni, e, soprattutto, sul riconoscersi integralmente in quei valori "sculpti" nella Dichiarazione universale dei diritti umani.

L'Italia, rinata a nuova libertà il 25 aprile del 1945, affrontava, con idealistico slancio, un difficile percorso, avendo come obiettivo la ricostruzione di un modo diverso di pensare "la Patria" come "Casa Comune" di tutti gli italiani.

Gli uomini dell'Assemblea Costituente, dopo il 2 giugno 1946, ebbero il gravoso compito di ridisegnare lo Stato italiano all'interno della nuova veste repubblicana, nata dal referendum istituzionale, e contemporaneamente, rispondere alle sfide "separatiste" provenienti dalle regioni periferiche sia a Sud come a Nord della penisola.

Lo Stato italiano "Casa Comune degli Italiani", rigenerato dai principi di libertà, uguaglianza e solidarietà, risorti durante "La Resistenza", doveva essere, e, ancor più oggi, deve essere destinato a riunire gli Italiani divisi da tragiche storie di singoli e di intere collettività nazionali.

La memoria va, in questo caso, ai drammatici eventi vissuti dagli italiani durante la dittatura fascista e la guerra perduta (1922/1943), la guerra civile (1943/1945), ed infine nel periodo delle accese contrapposizioni elettorali del primo dopoguerra (2 giugno 1946 e 18 aprile 1948).

Oggi, di fronte alla nuova sfida rappresentata dalla futura riforma in senso federale dello stato, quella eredità di forti passioni appartenute ai padri costituenti e la loro profonda coscienza democratica, perché non siano

vanificate, impongono la necessaria pratica della piena consapevolezza da parte di tutti gli italiani a non dimenticare e, quindi, rinunciare ai valori ed ai principi fondanti della Costituzione Repubblicana.

Ogni giorno si possono sperimentare e vivere quei principi e quei valori che hanno come fine la promozione umana e la difesa dei diritti inviolabili della persona.

Una Costituzione non s'improvvisa.

Quei principi e valori che guidarono gli uomini della Costituente devono oggi, come allora, ispirare i modelli costituzionali liberamente scelti dai popoli, soprattutto quando la loro elaborazione sia il frutto sofferto di un aspro confronto dialettico o di compromessi mai insinceri.

Il contributo delle ragazze e dei ragazzi della 5^a B I.G.E.A. del Balducci di Pontassieve desidera riflettere sugli ideali e sui dubbi, sulle progettualità e, perché no, mettere a nudo anche le convenienze politiche, che animarono e condizionarono l'agire dei nostri Padri Costituenti nel formulare il Titolo V della Costituzione del 1948.

A quegli uomini, di varia estrazione sociale ed orientamento politico, che riuscirono a trovare *una sintesi* al di là degli steccati ideologici, perché credevano fermamente in *un rinnovato senso dello Stato* vivificato dai ridestati principi di libertà, uguaglianza e solidarietà e dai valori dell'onestà, della giustizia, del riconoscimento del merito, della nobiltà d'animo, dell'operosità, del rigore intellettuale e della coerenza, va il nostro rispetto e riconoscimento, consapevoli del fatto che quei principi e valori sono ancor oggi, come allora, punti fermi ed irrinunciabili dello "ius activae civitatis" della nostra comunità che si avvia a diventare società multiculturale.

Luca Stefani

PARTE PRIMA

G. Romagnosi: «*La virtù sociale è un'eccezione nella quale un ordinatore dello stato non può confidare*»

I - Alle origini del Regionalismo Italiano

Analisi del pensiero di Cattaneo e Gioberti e successivi sviluppi legislativi nel settore del decentramento amministrativo post unitario dell'Italia liberale.

Le figure istituzionali e l'opera dei prefetti e dei sindaci dal 1861 al 1926.

L'utilità di un decentramento regionale si fece sentire in Italia subito dopo l'unificazione nazionale.

La nostra nazione, infatti, ha sempre dovuto confrontarsi con il proprio assetto geografico, collegato alla configurazione allungata della penisola, e con i fattori storici che hanno dato vita, nel corso dei secoli, a vicende politiche diverse nelle varie parti del territorio; caratterizzandola così, con marcate differenze nei suoi elementi etnici, economici e sociali.

Pertanto, sia Cattaneo sul versante democratico, sia Gioberti su quello moderato, ritenevano che a questa particolare situazione dell'Italia dovesse corrispondere una struttura statale "snodata", tale da consentire congrui adattamenti degli indirizzi politici generali.

Il dibattito, promosso dai due patrioti risorgimentali, aveva, in verità, l'idea di promuovere la nascita di un assetto territoriale che salvaguardasse tutte le identità regionali allora esistenti, cosicché potessero essere riunite in forme più o meno federative.

Questa prospettiva, peraltro, fu presente, anche nelle élites liberali di alcuni Stati preunitari come il Regno di Sardegna.

In questo caso, però, l'obiettivo era in definitiva quello di conciliare l'aspirazione nazionale e unitaria con la tutela dell'egemonia, su base locale, della classe notevole in concomitanza al progetto "espansionista" del Piemonte.

In Lombardia, diversamente, le medesime rivendicazioni erano rafforzate dalla diffusa convinzione che la tradizione di "buon governo" locale, di derivazione Teresiana, fosse di gran lunga superiore all'ordinamento presente nel Regno Sabauda.

Queste istanze trovarono risposta, nel 1859, con la promulgazione del decreto di riforma della legge provinciale e comunale promossa dal ministro dell'interno Rattazzi che sfruttò i pieni poteri conferiti al governo in

occasione della seconda guerra d'indipendenza; evitando così il passaggio parlamentare.

Quindi, i Comuni e le Province, gerarchicamente ordinate e sottoposte al controllo dei prefetti, servirono a dare un omogeneo, anche se provvisorio, ordinamento ai territori annessi.

I prefetti, a seguito della riforma, divennero il vero cardine di tutto l'ordinamento periferico, dato che il sindaco, nominato con decreto regio e di solito su indicazione del prefetto, era a questi subordinato.

Questo assetto normativo, nelle opinioni del dibattito politico del momento, non fece altro che assoggettare al controllo del governo centrale della nuova formazione statale: "il Regno d'Italia", nato nel 1861, identità sociali e territoriali, peculiarità storiche e alternative politiche tra loro diverse.

Fu Farini, successore di Rattazzi, invece, a parlare per la prima volta di regioni intese come "membrature naturali dell'Italia" e "suddivisioni effettive che esistono nelle condizioni naturali e storiche".

Dopo un lungo dibattito, la commissione legislativa, istituita presso il Consiglio di Stato, nel giugno 1860, per la redazione di un progetto di riforma amministrativa, approdava al disegno di legge Minghetti del marzo 1861, dove l'istituzione delle regioni veniva presentata come un transitorio strumento per facilitare il "trapasso dallo stato di divisione, in che l'Italia fu per tanti secoli, a uno stato normale".

Oggi, molti commentatori la considerano una definizione della regione estremamente riduttiva, posto che manifestava, con chiara evidenza, i timori e le incertezze presenti nella classe dirigente unitaria.

Il fatto, però, che il disegno di legge Minghetti, non sia riuscito a concretizzarsi legislativamente, ci fa pensare alla novità che la sua proposta doveva rappresentare per il nuovo stato unitario.

La mancata approvazione, forse, dipese anche da ragioni di geopolitica interna, rappresentate dall'unificazione delle province meridionali che costrinse gli uomini di governo ad affrontare i problemi di una realtà molto complessa, di cui si sottolineavano, come denominatori comuni, da un lato, la strenua difesa degli interessi particolari, anche in quei settori alti della società che avrebbero dovuto guidarla, e dall'altro l'ostilità e la diffidenza verso il nuovo Stato ed i suoi ordinamenti.

Agli occhi dell'osservatore settentrionale, il controllo delle amministrazioni locali sembrava rappresentare solo un luogo privilegiato di scontro tra "camarille" e fazioni, i cui connotati politici (liberali, borbonici, de-

mocratici) risultavano sbiaditi, e, a volte, poco rilevanti rispetto al loro comune carattere degenerativo nei confronti dei principi della buona amministrazione.

Il cocktail formato dalla inettitudine dei vecchi amministratori borbonici, incapaci di applicare le prime disposizioni larvamente liberali, la reazione borbonica ed il "ribellismo" che mettevano in dubbio la stessa sopravvivenza del neonato Regno d'Italia, da un lato, e l'eredità garibaldina, considerata di per sé eversiva, dall'altro, contribuì a decretare la rinuncia all'opzione "decentralista".

Il progetto Minghetti, nel maggio-giugno 1861, fu bocciato dal Parlamento, preoccupato dalla situazione politica generale e dalla necessità di dare stabilità al sistema, soprattutto agli occhi dell'opinione pubblica straniera.

Il toscano Bettino Ricasoli, nell'ottobre 1861, estese la Legge Rattazzi a tutto il regno.

Quindi la classe dirigente liberale per motivi di opportunità politica e, di certo, per debolezze proprie ed oggettive difficoltà presenti, sposò definitivamente l'opzione accentratrice.

La consacrazione, infine, si ebbe con la codificazione dell'ordinamento degli enti locali come delineato dalla legge Rattazzi nell'allegato A della legge 20 marzo 1865, che, nel suo complesso, sanciva l'unificazione giuridica ed amministrativa del nuovo Stato.

In definitiva, gli enti locali furono sottoposti ad una omologazione normativa che non prendeva in considerazione le loro dimensioni, peculiarità geografiche e tradizioni storiche.

Da notare, però, che il sistema affiancò al principio del controllo autoritario dello Stato quello dell'autogoverno degli enti stessi, fondato principalmente sul carattere elettivo degli organi rappresentativi (consiglio comunale e consiglio provinciale) e su di una pur limitata autonomia di spesa (spese facoltative).

Tra i due enti, poi, solo i comuni erano i centri in cui poteva manifestarsi quella limitata, seppur embrionale, capacità di autogoverno della società locale.

Difatti, l'ordinamento dell'amministrazione locale ruotava intorno alla figura del prefetto che, posto in una posizione di controllo e censura dell'amministrazione locale, finiva per avere un ruolo dominante nella complessiva vita politica delle province, anche se non si può, di contro, sottacere il fatto che i rappresentanti del governo abbiano, in molti casi,

svolto attività di vera e propria modernizzazione, stimolando e supportando gli amministratori locali nella realizzazione di opere di pubblica utilità o nell'ammodernamento delle strutture urbanistiche delle città o ancora nella selezione di un personale amministrativo capace (sindaci).

Il prefetto liberale agiva, inoltre, da intermediario tra il centro e la periferia, facendosi portavoce delle istanze delle comunità e, adeguando gli impulsi provenienti dal governo, alle esigenze locali.

Da notare, infine, che strumento di mediazione tra il centro e la periferia, spesso, non era solo il prefetto, ma soprattutto il deputato locale, che si faceva portatore di istanze particolari al governo in cambio del suo appoggio in sede parlamentare, ottenendo, così, una sostanziale ed illimitata sovranità nel suo collegio elettorale.

Per Jacini questo era il “mostruoso connubio” tra accentramento e parlamentarismo, nel quale un centro, sostanzialmente debole, era legato alla quotidiana contrattazione con i mediatori del potere locale.

Del resto, anche la Sinistra con Depretis, autonomista quando era all'opposizione, si dimostrò accentratrice, quando, durante la sua esperienza governativa, rafforzò il legame tra prefetto e governo abolendo l'incompatibilità tra la carica di prefetto e quella di deputato (Legge del 14 luglio 1877).

Lo sviluppo post unitario delle città e l'ingresso sulla scena politica locale del movimento socialista, che riprendeva i temi autonomisti della democrazia risorgimentale utilizzandoli per fare del comune un luogo di esperimento dei suoi programmi di riforma sociale e politica, contribuirono ancora una volta a rafforzare il governo centrale nella diffidenza verso l'autogoverno locale.

Sulla scia, poi, dello slogan “impadroniamoci dei comuni”, enunciato da Andrea Costa nel 1883 con il Memorandum dei socialisti siciliani, presentato nel 1896 al Commissario civile per la Sicilia, si rilanciava l'idea della regione come ente territoriale autonomo.

Alla fine dell'Ottocento, il dibattito a favore delle autonomie locali, promosso dai cattolici con Don Sturzo e dai socialisti, culminò con la proposta di Gaetano Salvemini, sul versante democratico-socialista, di uno Stato federale.

Spaventata dal valore eversivo e antiliberalista del discorso autonomistico delle forze popolari, la classe dirigente liberale mise ancora una volta da parte ogni sua ipotesi di riforma organica dello Stato in senso decentrato; anche se il governo Zanardelli-Giolitti intervenne con la Legge n. 103 del

29 marzo 1903 che disciplinava la municipalizzazione dei pubblici servizi.

Segnale quest'ultimo che evidenziò, a chiare lettere, come le migliori menti liberali si fossero poste il problema di come risolvere l'allargamento dei campi di intervento delle amministrazioni locali dovuti allo sviluppo delle città.

Peraltro, già dal 1896, i sindaci furono eletti direttamente dai cittadini, e nel 1901, per iniziativa dell'amministrazione socialista di Parma, nacque l'Associazione dei Comuni Italiani, con lo scopo di costituire un luogo di incontro tra gli amministratori locali e, nel contempo, uno strumento di raccordo ed anche di pressione sul governo centrale; ponendosi, quindi, come vero e proprio interlocutore di potere politico amministrativo.

In questo periodo, inoltre, assumevano rilevanza nazionale le esperienze di alcune grandi città governate da amministrazioni democratiche e socialiste come la giunta guidata dal massone e democratico Ernesto Nathan a Roma o quella del socialista riformista Emilio Caldara a Milano.

Promotori, questi ultimi, di numerosi interventi e riforme sul piano urbanistico, dell'istruzione ecc., arrivando, spesso, a scontrarsi con l'amministrazione statale e con ripercussioni anche a livello parlamentare (interrogazioni ed interpellanze).

Accanto all'ipotesi federalista e meridionalista di Gaetano Salvemini, l'elaborazione teorica si arricchì, in quegli anni, del progetto regionalista promosso da Don Sturzo, da lui stesso presentato al congresso nazionale del Partito Popolare nell'ottobre 1921.

Sturzo delineava la regione come ente elettivo-rappresentativo, ente autonomo autarchico, ente amministrativo-legislativo, formulando così una tra le più complete ipotesi di autonomia regionale prodotte dopo l'Unità, che si agganciava, peraltro, ad un progetto generale di valorizzazione dei ceti medi ("uno dei nessi connettivi più saldi della società") che avrebbero trovato, in enti locali più autonomi e rappresentativi, il luogo dove far sviluppare la loro egemonia sociale.

Ahimè! La risposta fornita dalle classi dirigenti alle istanze autonomiste (il testo unico del 1915 e la delega del 1921 per attuare un maggiore decentramento) si perse all'interno della generale crisi del regime liberale che portò all'ascesa del fascismo.

Il nuovo regime utilizzò e accentuò, anzitutto per i suoi fini di controllo politico, gli strumenti propri dell'ordinamento accentrato dello Stato liberale: dall'intervento prefettizio allo scioglimento dei consigli comunali.

Nel 1926, poi, fu soppressa l'elettività dei sindaci, ed al primo cittadino fu sostituito il podestà di nomina regia.

Questi provvedimenti andavano principalmente nel senso di una rigida e gerarchica "statizzazione" degli enti locali.

Il fascismo, però, non riuscì a completare fino in fondo la sua opera di riforma degli enti locali, né in senso autoritario, né in senso corporativo, in quanto la scelta degli amministratori locali da parte della prefettura fu spesso condizionata dalle richieste e pressioni operate dalle preesistenti élites locali, che opposero anche insormontabili ostacoli alla progettata aggregazione forzata dei comuni.

Con la caduta del regime e la fine della guerra, le forze politiche antifasciste individuarono nella creazione di un più forte sistema di autonomie uno degli obiettivi principali del nuovo assetto istituzionale.

Infatti, in una prospettiva di radicale rifiuto del fascismo e di superamento dello Stato liberale, il centralismo era avversato quale uno degli elementi di maggior freno allo sviluppo democratico ed equilibrato del paese.

Se la democrazia doveva partire "dal basso", era allora giusto dare spazio e voce alle diverse articolazioni, territoriali e non, della società; in particolare tornava sulla scena politica, con maggior fondamento che in passato, l'opzione regionalista.

Rispetto a questi temi, tuttavia, l'atteggiamento dei partiti, nel corso del dibattito all'Assemblea Costituente, si differenziò in ragione della diversa tradizione culturale e storica di ciascuno di essi e in relazione al mutare dello scenario politico nazionale ed internazionale.

A favore di regioni che avessero un ruolo preminente (che si traducesse anche nella potestà legislativa primaria) in aree politiche ed economiche importanti (industria, commercio, finanza, sanità, istruzione) si schieravano innanzitutto i cattolici della Democrazia Cristiana.

Collegandosi al progetto politico Sturziano, la D.C. individuava nelle regioni uno di quei corpi intermedi (scuola, famiglia, organizzazioni professionali ecc.) da salvaguardare e valorizzare contro l'onnipotenza dello Stato centrale, nella convinzione che tali enti potessero costituire un efficace limite alla preponderanza delle sinistre in caso di affermazione elettorale sul piano nazionale in occasione delle prime elezioni per il Parlamento Italiano del 18 aprile 1948.

Mentre i partiti laici, repubblicani e Partito d'azione, rilanciavano i temi classici della libertà e del federalismo, forti anche dell'esperienza delle re-

pubbliche partigiane e dei governi del Comitato di Liberazione Nazionale, i comunisti, invece, inizialmente nutrono un certo sospetto nei confronti dell'ipotesi regionalista, sia per l'assenza di una specifica tradizione marxista a tal proposito, sia per il peso del modello "statocentrico" che il Partito comunista mutuava dall'esperienza sovietica.

Questa posizione si modificò, in seguito, dopo l'estromissione delle sinistre dal governo.

Nella nuova situazione, infatti, il controllo del Pci su alcune regioni poteva rappresentare un efficace bilanciamento nei confronti del potere centrale in mano ai democristiani.

La svolta del 1947 modificò anche il regionalismo della Dc, che diventò più interessata al consolidamento della propria posizione nel governo centrale e finì per vedere nelle regioni un possibile elemento disgregatore.

La discussione sulle regioni nell'Assemblea costituente fu il frutto anche di questa strategia progettuale ondivaga delle due maggiori forze politiche, e l'esito finale (la formulazione del Titolo V della Costituzione del 1948) fu una soluzione "compromissoria" che fece propri i principi del decentramento e delle autonomie locali, ma ribadì il carattere unitario dello Stato e il valore primario della sua autorità (art. 5 Costituzione).

Insieme a questi motivi politici favorevoli al decentramento regionale, del tutto specifici al nostro paese, se ne sono fatti valere, in seguito, altri di carattere più generale e più tecnico.

Fra questi, ricordiamo l'opportunità di attuare un progressivo avvicinamento dei cittadini allo stato attraverso la loro partecipazione all'amministrazione di una serie di enti di ampiezza crescente, collegati con i gruppi di interessi ai quali essi sono per la loro stessa natura più sensibili.

Tale decentramento, se razionalmente attuato, e soprattutto con riguardo ad un adeguato congegno finanziario, giova ad accrescere il senso di responsabilità dei cittadini, nonché il loro attaccamento ed interessamento per la cosa pubblica così da educarli all'esercizio consapevole dei diritti politici su scala nazionale, orientandoli, quindi, verso forme di pluralismo politico.

Nella Costituente vivo fu il sentimento di reazione all'eliminazione delle autonomie locali operata dal regime fascista; e diffusa la considerazione che un sano decentramento regionale, inteso quale strumento per l'attuazione di una maggiore giustizia distributiva fra parte e parte della nazione e per una più adeguata corrispondenza dell'ordinamento giuridico alle esigenze locali, avrebbe contribuito al rafforzamento dell'unità stessa.

Quindi, secondo il criterio ispiratore adottato dalla Costituzione, le regioni nacquero come elementi necessari dell'intera organizzazione statale; e tale qualifica di elemento necessario fu fatta valere nel nostro ordinamento non solo in confronto allo stato-comunità, ma anche dello stato-persona, poichè l'intervento delle regioni, in via necessaria o facoltativa, fu previsto anche per alcune delle funzioni proprie di quest'ultimo (per es. elezione del presidente della repubblica).

Giulia Graziosi, Paola Mancini, Clarissa Cappelli, Irene Fantechi

II - 10 Giugno 1943. La mafia ri-sbarca in Sicilia

Gli accordi tra O.S.S. e Mafia Siciliana prima e dopo lo sbarco in Sicilia alla base delle istanze indipendentiste e poi autonomiste della Sicilia.

Non ci sono più dubbi!

È ormai evidente: gli U.S.A, entrati in guerra l'8 dicembre 1941, per risolvere i problemi degli scioperi nelle fabbriche e prevenire il pericolo di attentati alle navi destinate al rifornimento delle truppe nei vari fronti, si accordarono con la mafia.

Quale fu il prezzo da pagare in caso di vittoria? E chi in definitiva pagò questo prezzo?

Vediamo di collegare gli avvenimenti dell'epoca e di trarne alcune conclusioni.

Un'organizzazione malavitosa come la mafia tra il 1941 ed 1942 era ancora in dubbio con chi schierarsi.

I boss fedeli a Lucky Luciano che continuava a controllare dal carcere le "famiglie", si guardavano attorno per fiutare dove il vento del conflitto avrebbe spinto i "piccioli".

La mattina dell'11 febbraio 1942 il Normandie, rifugiatosi in America nel 1940, prima della disfatta francese, fu colpito da un attentato, e giaceva lungo la banchina del porto di New York, rovesciato su un fianco.

La mafia, come dice Roberto Olla, aveva deciso di provocare la storia.

Questa prospettiva storica così intrigante ci ha colpito, soprattutto a noi giovani che normalmente facciamo dell'innocenza e del disincanto una nostra prerogativa o meglio privilegio prima di... perderlo avanzando con l'età?

Certo, questa è filosofia spicciola, ma guardiamo i fatti.

L'idea del sabotaggio era venuta ad un uomo di Luciano, Albert Anastasia, e, dal carcere, il grande padrino aveva dato il via libera.

I capi militari americani capirono: il porto di New York era "Cosa Nostra".

Non c'era tempo da perdere, per i militari era necessario scandagliare il "mondo di sotto": quello criminale, per evitare ulteriori ritardi alla macchina bellica.



Anastasia in divisa americana (il primo da sinistra)

L'ammiraglio Haffenden, capo di Stato Maggiore della marina, ed il procuratore Dewey approvarono l'operazione "Underworld" (letteralmente: mondo di sotto), in altre parole: trattare con "Cosa Nostra".

Fu contattato, quindi, Polakoff, noto avvocato del "mondo di sopra", ma, per ragioni legate alla sua professione, in contatto con la mala.

Attraverso vari passaggi, i servizi segreti contattarono Meyer Lansky, il quale chiarì agli ufficiali della marina che la questione non poteva che essere trattata da Lucky Luciano.

Era fatta, l'appuntamento della mafia con la storia stava passando per il carcere di Great Meadow dove, nella notte tra l'11 ed il 12 maggio 1942, il "grande padrino" venne trasferito; compiacendo così ai suoi desideri, richiesti, peraltro, quale primo segnale di buona volontà da parte del governo degli Stati Uniti per avviare, in futuro, vicendevoli e proficui accordi.

Il risultato delle trattative non si fece attendere: i porti diventarono, d'improvviso, sicuri e gli scioperi cessarono di colpo.

A proposito, abbiamo scoperto che i sindacati americani sono diversi dai nostri in tutto e per tutto, e se desideriamo attribuire loro una natura ben definita, non possiamo far altro che paragonarli alle "corporazioni" di

epoca medioevale.

Bene! Le esigenze militari, ed è questione risaputa, in qualsiasi epoca ed in qualsiasi paese, finiscono sempre per non conoscere etica o morale quando incombe la paura della disfatta.

Agli stati alleati si era aggiunto uno Stato segreto, la “Cosa Nostra”; il mondo sotterraneo era entrato in guerra.

Per contropartita gli U.S.A., attraverso il governatore Charles Poletti, del partito Democratico, che guarda caso durante l’operazione Underworld sostituì per 29 giorni il governatore Lehman, “gravemente ammalato”, fecero graziare molti detenuti, tra i quali spiccavano nomi di noti malavitosi italoamericani.

Nell’elenco, firmato da Poletti, figuravano, tra gli altri, Francesco Gambino, condannato per omicidio di 1° grado e John Santapaola detenuto per omicidio colposo.

Cessato il suo breve mandato, Poletti, dopo solo tre giorni di disoccupazione, nonostante l’attacco promosso contro di lui dall’Herald Tribune, per le c.d. “scarcerazioni facili”, si ritrovò assunto al Dipartimento di Stato nella veste di “special assistant” del ministro della Guerra Stimson.

In altre parole, una specie di “consiglieri” per le relazioni con il “mondo di sotto”.

Dal 18 aprile 1943 poi, lo stesso Poletti, col grado di Tenente Colonnello, fu assegnato alla Divisione Affari Civili del governo militare nei paesi occupati.

Il 10 giugno del 1943 le truppe anglo americane sbarcarono in Sicilia.

L’attacco alla Fortezza Europa rappresentava per gli americani un’incognita, e perciò, volevano sentirsi sicuri su due punti: non sprecare inutilmente le vite dei loro uomini (questione questa caratterizzata da utilità elettoralistiche) e, soprattutto, non avere problemi alle spalle con la popolazione dei territori occupati.

Mentre il fronte avanzava, nelle retrovie si formò l’A.M.G.O.T. (Allied Military Government Occupation Territory), il governo militare alleato dei territori occupati.

Orbene, il generale Alexander e lo Stato Maggiore Alleato affidarono l’incarico di governatore ad un Tenente Colonnello di nome... eccolo là: “Charles Poletti”.

Tra il personale impiegato da questo governo militare s’infiltrò Vito Genovese, con funzioni d’interprete.

Don Vito Genovese! Si proprio lui: il noto “padrino”.

L'avanzata alleata nella Sicilia occidentale fu travolgente, non certo per l'impeto del generale Patton, ma per la diversa strategia operata dai tedeschi che optarono per linee difensive poste nella parte orientale dell'isola, dove potevano sfruttare al meglio l'orografia (la conformazione montuosa) più accidentata del terreno.

Mentre la popolazione tributava agli alleati una calorosa accoglienza, i mafiosi, infiltrati nell'A.M.G.O.T., facevano affari d'oro con le forniture e gli approvvigionamenti militari.

I nuovi padrini si presentarono ai liberatori come dei perseguitati dal fascismo, se non addirittura degli antifascisti.

Avevano ben patito carcere e confino e potevano dimostrarlo.

Del resto il Prefetto di Ferro, Cesare Mori, non era stato tenero con loro.

Alcuni vennero persino nominati sindaci da Poletti con cerimonie pubbliche sbrigative dal sapore populista come accadde a Villalba, dove Don Calogero Vizzini fu nominato Sindaco: nominato, si badi bene, non eletto!

Certo è che Charles Poletti, da vero uomo dei servizi segreti, pur non negando mai un'intervista su quel periodo, ha sempre smentito sue collusioni dirette o indirette con la mafia, e ciò fino alla sua morte, avvenuta, serenamente, a novantanove anni nella sua villa di Marco Island, in Florida, l'11 agosto 2002.

I perseguitati del "Prefetto di Ferro", erano dei delinquenti, ma sapevano cos'era l'ordine e non avevano problemi nel dimostrare a chiunque di essere in grado di mantenerlo.

Questo ai generali Alleati bastava.

E poi?

E poi fu il 25 Aprile 1945.

l'Italia, all'epoca, era percorsa dal "Vento del Nord".

Il Partito Comunista di Togliatti, rivendicava a sé ed ai suoi il ruolo determinante della vittoria sul nazifascismo.

Le piazze d'Italia sono inondate di bandiere rosse, di pugni chiusi e di scritte "Viva Stalin".

L'Italia del "Vento del Nord", però, non era la sola Italia di quel momento.

La Sicilia, infatti, non era ancora pacificata, manifestazioni e sommosse la agitavano per le ingiustizie perpetrate durante la distribuzione di grano e farina, per non parlare del malcontento delle madri siciliane nei confronti

della reintroduzione della leva obbligatoria; mentre slogan rivoluzionari e scioperi impensierivano i latifondisti.

In queste condizioni, l'Italia doveva apparire come un paese turbolento e difficilmente governabile al soldato semplice americano che stava rimpatriando, imbarcandosi da Napoli o da Palermo.

Conferma di ciò l'abbiamo dai rapporti degli analisti dei servizi segreti che cercavano di capire quanto l'Italia occupata potesse governarsi da sé o quanto avrebbe dovuto rimanere "sotto custodia".

La paura che i "rossi" potessero cementare in unico movimento nazionale anche i movimenti del Sud determinò gli americani a fermare i comunisti.

Se lo Stato Italiano era debole, in Sicilia era assente, e ciò contribuì ad alimentare nell'isola un sogno: fare della "Trinacria" il quarantanovesimo stato a stelle e strisce.

La struttura politico militare indipendentista, difatti, si organizzò fin dal luglio 1943 dando vita al C.I.S. (Comitato per l'Indipendenza della Sicilia).

I suoi esponenti chiesero agli alleati la creazione di un governo provvisoria nell'isola, e nella prima settimana di agosto fu dato alle stampe il primo numero del foglio indipendentista Sicilia liberata.

Nell'ottobre del 1943, un autorevole esponente indipendentista, Finocchiaro Aprile, invocò esplicitamente l'abdicazione di Vittorio Emanuele III e la creazione di una Repubblica in Sicilia.

In seguito, al passaggio dei poteri dall'AMGOT all'Amministrazione italiana, l'agitazione politica per la secessione dall'Italia si intensificò e nell'aprile del 1944 il CIS si trasformò nel MIS (Movimento per l'Indipendenza della Sicilia).

Nell'ottobre del 1944 il primo congresso del MIS, a Taormina, non solo riaffermò i suoi orientamenti repubblicani e separatisti, ma segretamente si preparò per la lotta armata.

Il 14 dicembre, gli universitari di Catania organizzarono una dimostrazione contro la leva, dando fuoco al Municipio, al Distretto Militare, al Tribunale, e all'Esattoria.

Fu lo stesso Canepa a scegliere gli studenti che avrebbero costituito il primo nucleo dell'EVIS (Esercito Volontario per l'Indipendenza della Sicilia).

Nell'ottobre del 1945, con l'accusa di sedizione, Finocchiaro Aprile fu arrestato insieme ad altri maggiori del MIS. I separatisti risposero

gettandosi tra le braccia dei banditi e utilizzando le operazioni terroriste dell'EVIS.

Questa formazione, fondata da Canepa, era composta inizialmente da studenti, poi, con la sua uccisione, nel giugno del 1945, praticamente si sciolse.

I separatisti catanesi, guidati dalla destra agraria dei Carcaci, tuttavia, non si lasciarono sfuggire l'occasione di utilizzare l'EVIS come strumento di pressione e lo mantennero in vita sotto la direzione di Concetto Gallo, rinforzandolo con elementi di provenienza mafiosa.

Sintomo, quest'ultimo, di un evidente interesse della mafia a controllare il movimento separatista, tanto da poterlo indirizzare ed asservire ai propri scopi.

Concordiamo con il giudizio espresso dallo storico e giornalista Mario Spataro: *«La Sicilia tra il 1943 e il 1944, occupata dalle truppe alleate, avrebbe potuto diventare uno degli Stati Uniti d'America o uno stato indipendente; di fatto per diversi mesi i siciliani si autogovernarono sotto il protettorato militare U.S.A., e fu un'autogestione priva di burocrazia e ricca di iniziative commerciali e industriali, appoggiate esplicitamente dagli anglo americani. Se la Sicilia è rimasta italiana non lo fece certamente per le sue naturali propensioni»*.

Giudizi negativi sulle vicende siciliane furono espressi, all'epoca, anche da parte dei maggiori esponenti della Resistenza.

Ferruccio Parri (Partito d'Azione) dal canto suo dichiarò: *«il nord italiano democraticamente superiore al sud»*.

Pietro Nenni (Partito Socialista) bollò l'impulso indipendentista siciliano come un movimento *vandeano* sostenuto dalle vecchie forze fasciste.

Palmiro Togliatti (Partito Comunista) lo accusò semplicemente e puramente di fascismo.

Questo l'inevitabile apprezzamento a caldo da parte di coloro che avevano fatto la Resistenza.

Diversamente, Antonio Canepa, intellettuale antifascista e teorico del separatismo, considerava possibile una rivoluzione sociale in Sicilia, immettendo queste problematiche all'interno del più generale movimento separatista, ma le sue posizioni e le idee che divulgava a mezzo stampa non passarono inosservate tra i capi reazionari del movimento indipendentista.

Egli ben presto, grazie anche alla consistenza numerica e qualitativa dell'esercito di liberazione da lui fondato (EVIS), venne identificato come

un pericolo maggiore dello stesso esercito italiano, e per questi motivi nel giugno 1945 fu eliminato.

Alla testa del movimento separatista si formò, quindi, un triumvirato composto da Lucio Tasca, capo dei grandi agrari latifondisti, da Finocchiaro Aprile, alto esponente della massoneria e, infine, ma non ultimo, dal padrino don Calogero Vizzini.

Da Trapani a Catania, la forza politica del separatismo siciliano crebbe rapidamente.

Dentro si poteva trovare di tutto: uomini onesti che cercavano un riscatto morale e, purtroppo, mafiosi che proteggevano i nuovi affari in una Sicilia dove si voleva “cambiare tutto per non cambiare niente”.

I leaders della sinistra italiana inorridivano a sentir parlare di *separatismo*, mentre si dimostravano più accondiscendenti verso la parola *autonomia*.

In questo bel *rompicapo politico* anche il caso può fare la storia.

Durante una chiamata per la distribuzione di derrate alimentari, un’ingiustizia di troppo provocò la reazione di un giovane di bello aspetto, Salvatore Giuliano, che uccise un carabiniere, dandosi poi alla macchia e divenendo in seguito capo di una *banda*.

Per i giovani che lo seguirono lo stato italiano era già morto e nulla sapevano di quello che stava rinascendo dalle macerie, con le truppe d’occupazione in casa ed una sovranità limitata sancita dagli articoli segreti del Long Armistice con cui l’Italia si era arresa agli Alleati.

Questo Stato, così debole, rispose con la repressione inviando i carabinieri a stanare Giuliano.

Impresa impari, posto che il “bandito Giuliano” era favorito dalla conoscenza dei luoghi e dalla copertura offerta dalla popolazione.

Qualcuno cercò anche di sfruttare quest’epopea, come si direbbe oggi, per scoop giornalistici e fece credere a Giuliano che in fin dei conti lui era la punta di diamante di un esercito di liberazione della Sicilia, accreditandolo, quindi, come guerrigliero e combattente per la libertà di un popolo.

Salvatore Giuliano si ritenne tale?

Forse sì da quello che si può giudicare a prima vista dalla foto che lo ritrae insieme al giornalista americano Mike Stern, cronista e ufficiale dell’O.S.S., l’antenato della C.I.A.; e dal fatto che Giuliano scrisse anche al Presidente degli Stati Uniti d’America.

A proposito: *che ci faceva Stern con Giuliano? Era alla ricerca di uno scoop o di altro?* L’intreccio Giuliano, O.S.S. e mafia sta tutto in una foto d’archi-

vio che ritrae Salvatore accanto ad un altro personaggio con l'uniforme da ufficiale americano: Don Vito Genovese

L'archivio del Dipartimento di Stato Americano fin dal 1946 lo ha sempre così identificato.



Giuliano con il boss Don Vito Genovese in divisa americana

Queste foto, a nostro sommo avviso, sono la testimonianza, si fa per dire, del *lavoro sporco* svolto dai servizi segreti americani in un'Italia che già si preannunciava a sovranità limitata.

La Sicilia, nel 1946, ottiene l'autonomia speciale con l'approvazione del suo Statuto con Legge Costituzionale, ma il sogno di fondersi con gli U.S.A. era ancora vivo e l'autonomia era considerata da molti solo la prima tappa del sogno che stava per realizzarsi.

Anche a Giuliano, peraltro, fu chiarito quale fosse l'obiettivo prioritario: per portare la Sicilia in America bisognava fermare prima i comunisti.

Gli U.S.A., del resto, ben consapevoli del ruolo geopolitico che stavano ricoprendo nell'area del mediterraneo dopo gli accordi di Yalta e Potsdam, avevano pronto un piano di rioccupazione militare dell'isola in caso di vittoria dei comunisti alle elezioni politiche del 18 aprile 1948.

Nella banda Giuliano, quindi, furono infiltrati volgari delinquenti, giovani sbandati e killer inviati dalle famiglie mafiose.

Qualcuno decise di usare quegli uomini per sparare sui braccianti il 1° maggio 1947 a Portella della Ginestra.

Il 18 aprile 1948, poveracci con le pezze ai piedi vennero chiamati a votare con la promessa di un paio di scarpe, o di un pacco di pasta, di un vestito, di una zappa e di qualche turno da bracciante per non rimanere *seduti*, cioè disoccupati.

Comunisti e Socialisti, uniti nel Fronte Popolare, persero le elezioni politiche del 1948 e Salvatore Giuliano capì che da quel momento era diventato uno di troppo.

L'epilogo lo conosciamo: a Castelvetro il 5 luglio 1950 il corpo di Salvatore Giuliano viene fatto ritrovare morto, ammazzato dalla mafia che "non esiste", anche se la versione ufficiale fu quella dell'uccisione a seguito di uno scontro a fuoco con i carabinieri.

*Virginia Sartoni, Letizia Vettori, Angela Sorbi, Silvia Carotti,
Silvia Desogus, Adelianna Pipaj*

III - La Sicilia 49° Stato degli U.S.A?

Il "Vento del Nord" ed il giudizio dei massimi esponenti della Resistenza sulle vicende siciliane post 25 Aprile 1945.

L'amministrazione alleata della Sicilia e la visione geopolitica degli U.S.A. nel Mediterraneo tra il 1943 ed 1946.



La Sicilia, con il R.D. 15 Maggio 1946, n. 445, nacque come Regione autonoma.

Il separatismo¹ fu un fenomeno strettamente legato al periodo 1943-47

¹ con minime variazioni viene riprodotto qui (pp. 62-72) dal sito Internet *Brigantino – il Portale del Sud* l'articolo di Fara Misuraca *Il separatismo siciliano nel secondo dopoguerra* (cfr. <http://www.ilportaledelsud.org/separatismo.htm>)

e alla rottura della compagine nazionale causata dall'occupazione alleata e dal ritorno in auge dei notabili prefascisti provocato dalla catastrofe bellica e postbellica.

Il disfacimento del regime fascista consentì, in Sicilia, all'ultima generazione dei politici professionali dell'età liberale di tornare attivi.

Personaggi come Andrea Finocchiaro Aprile e Giovanni Guarino Amella, e molti altri politici rimasti forzatamente a riposo per vent'anni, si posero alla testa del Comitato per l'Indipendenza della Sicilia, che all'arrivo degli Alleati a Palermo (28 luglio '43) cercò di proporsi come interlocutore privilegiato per la costituzione di un governo provvisorio.

Il più noto di loro era Finocchiaro Aprile, figlio di quel Camillo che era stato ministro di Grazia e Giustizia con Giolitti.

Andrea aveva avuto un ruolo importante nella fase liberal democratica del primo dopoguerra, come sottosegretario alla Guerra e alle Finanze nel governo Nitti; alto dignitario della massoneria, nella fase di normalizzazione del consenso al regime fascista, desideroso di ritornare a ricoprire un ruolo politico di primo piano, si era rivolto a Mussolini per ottenere la nomina a senatore e la carica di direttore generale del Banco di Sicilia.

Pur di ingraziarsi il duce, dopo la promulgazione delle leggi razziali, arrivò persino a denunciare, con lettera a Mussolini dell'11 novembre 1939, il direttore allora in carica, Giuseppe dell'Oro, in quanto ebreo e perciò indegno di ricoprire tale incarico.

Nella visione di Finocchiaro Aprile il sicilianismo, la ricerca di un'identità, era fortemente influenzato dalle tematiche antiplutocratiche e antisemite dell'ultimo fascismo. Ma questa ricerca di identità comportò alla fine chiusura e provincialismo, riproponendo in piccola scala quello che l'ipernazionalismo fascista aveva provocato su grande scala, discriminando ed escludendo cittadini in base alle opinioni, poi in base a criteri sempre più arbitrari come quello delle appartenenze razziali.

Proprio davanti a queste differenti e convulse fasi della politica italiana degli anni Trenta e Quaranta riemerse la vocazione trasformista della classe politica prefascista meridionale.

Con l'occupazione alleata si presentò ad essa una nuova opportunità.

All'arrivo degli anglo-americani un manifesto accolse i liberatori annunciando alla cittadinanza gli obiettivi del Comitato per l'Indipendenza: si dichiarava decaduta la monarchia e, con essa, l'obbligo statutario, san-

cito dal plebiscito del 1860, di fedeltà da parte dell'isola all'unità nazionale; di conseguenza, si chiedeva agli Alleati di proclamare una Repubblica Siciliana.

I Savoia erano accusati dei torti storici fatti all'isola e di aver agevolato l'ascesa del fascismo. Inizialmente alcuni esponenti dell'antifascismo siciliano interpretarono questa presa di posizione come il tentativo di creare le basi di un nuovo Stato italiano, in concorrenza con il fascismo al nord e con il governo instaurato al sud dopo la fuga del re l'8 settembre 1943. Ma i separatisti, in realtà, erano interessati solo a staccarsi dalla compagine nazionale per sottrarsi alle responsabilità della guerra e della sconfitta che fatalmente sarebbero ricadute sull'Italia.

Soprattutto volevano evitare che le aspirazioni democratiche che già serpeggiavano nel paese e in Europa potessero contagiare la Sicilia. Tuttavia anche se le proposte del Comitato per l'Indipendenza della Sicilia non ebbero grande accoglienza da parte degli Alleati che cercavano un interlocutore a livello nazionale, rappresentarono il punto di partenza di un nuovo movimento politico che convergeva con gli interessi dei possidenti agrari del catanese e del palermitano; interessati a mantenere la propria egemonia al di là del mutamento di regime.

Aderirono all'appello, infatti, i grandi proprietari isolani, gli stessi che già nel primo dopoguerra, dalle file del partito agrario, avevano appoggiato il fascismo, come i Tasca, i Carcaci, i Bruno di Belmonte. L'adesione dei maggiori possidenti trainò quella dei ricchi *gabellotti mafiosi*, come Genco Russo da Mussomeli, Michele Navarra da Corleone e, il più noto tra tutti, don Calò Vizzini da Villalba.

Altro gruppo di rilievo del separatismo fu quello dell'élite agraria di Caltagirone che si richiamava all'insegnamento di Luigi Sturzo; questo gruppo si era impadronito del potere locale fin dagli anni Trenta, stretto attorno alla sturziana Cassa rurale S. Giacomo.

I separatisti presentavano il fascismo, alla classe dominante isolana, come "malattia del nord": nasceva così il mito dell'estraneità della Sicilia al fascismo, che avrebbe contribuito ad avvicinare agli indipendentisti i ceti medi.

Secondo i separatisti, la Sicilia aveva solo subito il fascismo.

Alle *degenerazioni* dell'industrialismo, separatisti e agrari contrapponevano l'immagine di una società governata dalla sua naturale élite fondiaria, capace di imboccare la via del progresso e della modernità attraverso uno sviluppo commerciale e agricolo. L'aggressività ed il nazionalismo erano

presentati come la conseguenza del protezionismo industriale, l'organizzazione dell'economia di guerra, con gli ammassi alimentari obbligatori e l'intervento dello stato per la trasformazione del latifondo, come un attacco alla Sicilia.

La tutela statale, sempre goduta dalle classi dominanti siciliane e che aveva consentito il perpetuarsi di un'anacronistica arretratezza in Sicilia, stava per finire e, con l'invasione degli alleati, i grandi proprietari avevano avuto l'opportunità di dissociarsi per primi dell'imbarazzante solidarietà con le classi dominanti nazionali e con la monarchia, pensando che le une e l'altra sarebbero certamente state travolte assieme al fascismo.

Accanto ai gruppi agrari però si segnalavano nel movimento indipendentista alcuni personaggi di tutt'altra estrazione, indicati come i rappresentanti della frazione di sinistra del separatismo, con spiccate propensioni verso idee socialiste. Tra di essi l'esponente di maggior rilievo era Antonio Canèpa, figura di intellettuale antifascista, e contemporaneamente docente di dottrina del fascismo presso l'Università di Catania e agente dell'Intelligence Service.

Teorico del separatismo, fu ucciso il 17 giugno del 1945, dopo una breve esperienza da guerrigliero, in un conflitto a fuoco con i carabinieri. Come ricorda Salvo Barbagallo, in "Una rivoluzione mancata", non era soltanto un teorico e un uomo di studio, ma soprattutto, un uomo di azione: il capo del movimento clandestino indipendentista dei gruppi di Giustizia e libertà ai quali si devono le uniche azioni di guerra partigiana nell'Isola dall'inizio del 1941 al giugno 1943.

Egli considerava possibile una rivoluzione sociale in Sicilia, immettendo queste problematiche all'interno del più generale movimento separatista, ma le sue posizioni e le idee che promulgava per mezzo stampa non passarono inosservate tra i capi reazionari del movimento indipendentista e Canèpa, ben presto, grazie anche alla consistenza numerica e qualitativa dell'esercito di liberazione da lui fondato (EVIS, Esercito Volontario di Indipendenza Siciliano), venne identificato come un pericolo maggiore dello stesso esercito italiano.



Bandiera da combattimento dell'EVIS

Dopo lo sbarco militare alleato, le aspettative dei separatisti si concentrarono sul progetto di governo approntato da costoro. Il progetto non era sostenuto da obiettivi ben definiti sul futuro assetto dell'Italia, ma, più semplicemente, tendeva a garantire la legge e l'ordine con un impiego minimo di personale.

Gli alleati facevano affidamento sulla possibilità di utilizzare le strutture amministrative esistenti demandandone la direzione a funzionari italiani posti sotto il controllo di Civil Affairs Officers.

Gli inglesi riponevano fiducia nella possibilità di ottenere collaborazione dagli elementi più in vista della classe dominante locale e della gerarchia ecclesiastica, partendo dal presupposto che, specialmente tra i primi, fossero molto diffuse le simpatie per l'Inghilterra. L'influenza sociale esercitata dagli esponenti dei ceti superiori e dal clero avrebbe facilitato i rapporti con la popolazione e con i funzionari italiani, sul modello dell'*Indirect rule*, già sperimentato in alcune aree di dominio inglese.

Ma in Sicilia le cose non erano così semplici: intanto la classe dominante locale colse l'occasione che le veniva offerta e con la complicità di alcuni ufficiali britannici elaborò una curiosa teoria, quella della "parentela normanna": i duchi di Carcaci e i marchesi di San Giuliano rivendicarono la loro antica presenza in Sicilia a fianco del conte Ruggero e, quindi, la loro parentela con l'aristocrazia inglese che vantava la stessa origine normanna. Era un modo per rivendicare il diritto a governare.

La ricerca di collaborazione da parte degli Alleati si rivolse soprattutto alle élites agrarie e poiché i servizi segreti americani, che avevano contattato alcuni importanti boss mafiosi italo-americani in carcere negli Stati Uniti come Lucky Luciano e Vito Genovese, offrendo loro la libertà in cambio di un appoggio al momento dello sbarco, finirono con l'affidare molte cariche, nel governo provvisorio della Sicilia, a noti mafiosi: Calogero Vizzini

fu nominato sindaco di Villalba, Giuseppe Genco Russo divenne sindaco di Musumeli, Vincenzo Di Carlo fu nominato responsabile dell'Ufficio per la requisizione del grano, ecc.

Ciò diede nuova e sicura autorità ai mafiosi, oltre a concrete possibilità di arricchimento e di accrescimento del loro potere. Fu proprio in questo periodo che la mafia cercò di organizzarsi anche politicamente, confluendo nel Movimento Indipendentista Siciliano (MIS).

Il MIS ebbe così diverse anime e diverse adesioni e la componente mafiosa, o vicina alla mafia, era molto importante. D'altro canto, i mafiosi potevano vantare, paradossalmente, di essere stati "perseguitati" dal Fascismo, facendosene un merito, come se il problema fosse stato politico e non criminale. Il MIS ebbe un sviluppo molto ampio dal 1943 al 1947, sia per il seguito popolare, sia perché i responsabili del governo militare di occupazione affidarono la maggior parte delle amministrazioni a politici separatisti. La crescita del movimento non si limitò, tuttavia, al piano legale ed elettorale: anche il suo esercito, l'EVIS (Esercito Volontario di Indipendenza Siciliana), si ingrossò grazie alla confluenza di banditi e mafiosi di grosso calibro. Colonnello dell'EVIS fu anche il tristemente famoso Salvatore Giuliano.

Nell'impossibilità di rifornire con proprie scorte la popolazione, gli Alleati puntarono sulla riorganizzazione degli ammassi affidandone ai grandi proprietari la gestione.

Da qui l'impressione che gli Alleati tendessero scientemente a favorire i separatisti.

La questione degli ammassi, inoltre, ebbe una notevole importanza nella organizzazione della mafia. Infatti i mafiosi furono in primo piano nella gestione del sistema degli ammassi: ciò consentiva loro, con disinvoltata spregiudicatezza, di promuovere il mercato nero che a causa del cattivo funzionamento degli ammassi rappresentava l'unica alternativa alla fame.

La mafia assumeva così la doppia veste di perturbatrice dell'ordine sociale e di tutrice, rinnovando il mito di organizzazione protettiva e buona. E questo specie in quei luoghi della Sicilia occidentale in cui gli alleati avevano nominato sindaci dei mafiosi.

Il breve periodo di amministrazione alleata ebbe anche altri effetti.

Gli anglo-americani, per la necessità di coordinare l'attività amministrativa, man mano che le truppe risalivano la penisola, avevano organizzato un governo su scala regionale e, nel giro di quattro mesi, attuarono un vero e proprio decentramento regionale, creando un'opinione favorevole a

un suo ulteriore sviluppo, specialmente tra i funzionari da essa beneficiati; a tal proposito vale la pena ricordare il pronunciamento dei prefetti politici, che il 30 novembre del '43 rifiutarono di votare un ordine del giorno favorevole al ritorno dell'isola all'amministrazione italiana, presentato dal prefetto socialista di Ragusa, Cartia.

Fu proprio dalla necessità di trovare un accordo tra l'amministrazione centrale e quella periferica che nacque l'esigenza di istituire, in Sicilia, come in Sardegna, un Alto Commissariato.

Questa scelta, presentata dagli studiosi come anticipatrice di un'opzione autonomistica, fu probabilmente dettata, nelle intenzioni dello stesso Badoglio, dall'esigenza di riorganizzare le strutture all'interno del sistema centralistico.

A questo punto, con grande senso dell'opportunità politica, Enrico La Loggia, leader socialriformista dell'Agrigentino, ed altri politici di fede unitaria, cominciarono a premere per un'interpretazione in senso autonomistico dell'istituto commissariale ed a seguire una sorta di terrorismo psicologico, prospettando i pericoli di una mobilitazione di massa, capeggiata dai separatisti, nel caso di ritorno all'antico regime.

La Loggia e i suoi seguaci prospettavano l'autonomia regionale come lo sbocco naturale della storia isolana: sia il separatismo che l'autonomismo aspiravano alla liberazione da una secolare oppressione, ma i separatisti usavano le bande armate, gli autonomisti la ragionevolezza.

Inoltre, secondo La Loggia, lo Stato doveva istituire una dotazione finanziaria, in modo da indirizzare un flusso di investimenti verso la Sicilia, come riparazione dei torti storici inflitti all'isola.

Attorno a La Loggia si riunirono ben presto operatori economici, tecnici legati alle poche industrie esistenti e i tecnocrati del Banco di Sicilia. Le loro proposte, tendenti a favorire una localizzazione nell'isola di investimenti industriali, avevano una notevole importanza in prospettiva, ma fecero poca opinione. I partiti preferirono seguire le spinte di massa e caratterizzare i loro programmi sulla questione agraria da una parte e su quella amministrativa dall'altra; per cui La Loggia assunse una funzione di leader senza, però, riuscire a creare un movimento politico intorno a sé.

I separatisti rimasero estranei a questi aspetti innovativi del dibattito, e continuarono ad insistere sulle prospettive di un'economia siciliana in grado di far da sé. Il ritorno della Sicilia all'amministrazione italiana coincise quindi con l'istituzione dell'Alto commissariato (marzo '44), coadiuvato da una Consulta regionale composta da politici prefascisti, tra cui alcuni

separatisti. Questi ultimi cercarono di organizzare attorno all'istituto commissariale un vero governo regionale, ottenendo che fosse nominato commissario un politico simpatizzante per le idee indipendentiste, Francesco Musotto, leader *combattentista* nel precedente dopoguerra e già prefetto di Palermo di nomina alleata.

Musotto non resse tuttavia alle tensioni provocate dal processo di organizzazione dei partiti, che andava limitando il ruolo dei notabili di vecchio tipo, separatisti e non. Questi partiti infatti godevano dell'appoggio del governo centrale, che nel frattempo si era riorganizzato accogliendo al suo interno politici *antifascisti* provenienti da tutte le province liberate dell'Italia. Del secondo gabinetto Badoglio così venne a far parte anche Salvatore Aldisio, esponente di primo piano del popolarismo sturziano in Sicilia nel primo dopoguerra. Egli pose mano alla riorganizzazione dello Stato, rimuovendo i prefetti di nomina alleata che erano stati posti a capo delle province e tra cui i separatisti trovavano i maggiori appoggi.

Dopo aver lavorato alla *restaurazione* dello Stato come ministro, Aldisio provocò le dimissioni di Musotto e gli subentrò il 17 luglio '44. Con questa operazione i partiti nazionali assumevano un ruolo centrale, relegando il separatismo ai margini della lotta politica.

La DC, in particolare, si preparava ad ereditarne le istanze conservatrici a fronte di un movimento contadino egemonizzato dalle sinistre. Il nuovo Alto Commissario, però, ereditava una situazione di acute tensioni sociali dovuta alla opposizione generalizzata agli ammassi granari.

Il 19 ottobre '44 le condizioni alimentari di Palermo furono talmente gravi da generare una protesta popolare repressa nel sangue dall'esercito: bilancio 30 morti e 150 feriti.

Tra il novembre e il gennaio, alla protesta contro l'ammasso si aggiunse la rivolta del "non si parte!" il rifiuto, cioè, di aderire alla chiamata alle armi dei contingenti mobilitati per la guerra contro i tedeschi. Si verificarono rivolte in decine di centri isolani, con la *liberazione* di interi paesi (Comiso, Ragusa, Piana degli Albanesi). La rivolta esprimeva anche un forte senso di sfiducia nell'esercito, istituzione che, insieme alla monarchia, incarnava la continuità con il vecchio Stato e uno scarso apprezzamento nei confronti del compromesso istituzionale di mettere in secondo piano l'avversione per la monarchia finché la guerra fosse ancora in corso. Il compromesso con la monarchia aveva riportato, almeno al sud, la vecchia burocrazia militare e il processo di democratizzazione rischiava di subire un rallentamento.

A Messina e a Palermo, dove il movimento del "non si parte!" rag-

giunse una maggiore consapevolezza, si cercò di avviare un confronto sui temi della democrazia con i dirigenti del CLN (Comitato di liberazione nazionale), mettendo in discussione la scelta della tregua istituzionale, che al sud, in assenza di un movimento di resistenza, faceva apparire moderata la linea dei partiti antifascisti.

La risposta del CLN fu di estrema chiusura, poiché temevano l'eventualità che i separatisti potessero mettersi alla testa del movimento; Aldisio accreditò questa ipotesi, e la utilizzò per compattare i partiti, ottenendo un maggiore appoggio governativo nei confronti delle istanze regionalistiche.

L'Alto Commissariato, con la Consulta che attorno ad esso si riuniva, divennero i centri di elaborazione delle proposte autonomistiche e in particolare del futuro statuto regionale.

Nel regionalismo di Aldisio, come nel separatismo, il richiamo al solidarismo *sicilianista* serviva a smorzare le tensioni sociali, i rischi di contrapposizione classista all'interno della società politica e civile. Ma davanti alle scadenze dello scontro sociale, la DC non poteva non tener conto delle esigenze proprietarie: significativi furono gli effetti dei decreti Gullo che tendevano alla definizione di riparto dei contratti di mezzadria alla concessione a cooperative di contadini delle terre incolte o sequestrate ai fascisti e la raccolta dei loro prodotti nei magazzini statali *i granai del popolo*.

Nel settembre del 1944 infatti, a Villalba, un paesino della provincia di Caltanissetta, un comizio del leader comunista Gerolamo Li Causi fu interrotto a fucilate da esponenti della mafia legati sia al separatismo sia alla pratica del contrabbando del grano.

Capomafia di Villalba era Calogero Vizzini, importante notabile della Sicilia interna.

In occasione della strage nella quale Li Causi rimase ferito, il democristiano Bernardo Mattarella si rivolse a Vizzini per persuaderlo ad abbandonare il separatismo e aggregarsi alla DC, nella quale avrebbe potuto trovare adeguate garanzie per la tutela degli interessi che gli stavano a cuore.

La vicenda degli ammassi, dunque divenne un punto qualificante per definire le alleanze sociali su cui i maggiori partiti potevano contare.

Su questo punto si giocava la possibilità per il Partito comunista di creare un sistema di alleanze di classe capace di recidere i tradizionali rapporti di dipendenza tra possidenza fondiaria e contadini.

Nell'ottobre del '45, con l'accusa di sedizione, Finocchiaro Aprile fu arrestato insieme ad altri maggiori del MIS.

I separatisti risposero gettandosi tra le braccia dei banditi e utilizzando

le operazioni terroristiche dell'EVIS.

Questa formazione, ricordiamolo, fondata da Canepa, era inizialmente composta da studenti, aveva vissuto qualche giorno di gloria tra l'Etna e i Nebrodi, poi, con l'uccisione del suo fondatore Canepa nel giugno 1945, si era praticamente sciolta. I separatisti catanesi, guidati dalla destra agraria dei Carcaci, tuttavia non si lasciarono sfuggire l'occasione di utilizzare l'EVIS come strumento di pressione e lo mantennero in vita sotto la direzione di Concetto Gallo, rinforzandola con elementi di provenienza mafiosa.

Ben più tragico si rivelò però il coinvolgimento nell'EVIS di Salvatore Giuliano, voluto dalla destra separatista palermitana.

Giuliano, che disponeva già di una banda agguerrita, opportunamente guidato, mise a punto una serie di azioni terroristiche rivolte inizialmente contro i carabinieri e l'esercito, poi contro i partiti di sinistra, le Camere del lavoro ed infine i contadini. La situazione d'emergenza servì ad accelerare i lavori della Consulta, che entro l'aprile '46 preparò un progetto di statuto regionale, subito approvato dalla Consulta nazionale e il 15 maggio dal governo, con lo scopo di vanificare la presenza delle liste separatiste in previsione delle elezioni per la Costituente, programmate per il mese di giugno.

Lo scarso interesse dei separatisti per le tematiche portate avanti dagli autonomisti trova conferma nel tentativo di colpo di stato da parte di alcuni esponenti di primo piano del MIS, tra cui i Tasca di Palermo ed i Carcaci di Catania, in occasione del referendum del 2 giugno 1946.

In caso di vittoria della repubblica era intenzione dei separatisti di proclamare Umberto di Savoia re di Sicilia.

Dal separatismo repubblicano del 1943, si era dunque passati a un separatismo filomonarchico, che mirava a tenere lontane dall'isola le tensioni politiche e sociali della nuova Europa.

La strategia della tensione ordita dalla destra e messa in atto da Giuliano toccò tragicamente il culmine con la strage di Portella della Ginestra del 1° maggio 1947, evento di fondamentale importanza nella vita della neonata Regione siciliana. Pochi giorni prima, il 20 aprile, si erano svolte le prime elezioni per la formazione dell'Assemblea regionale siciliana.

Le sinistre unite avevano riportato una vittoria di misura sulla DC e sulla destra agraria, mentre il MIS aveva raccolto circa il nove per cento delle preferenze. Ma non doveva andare così, nel frattempo, infatti, il governo centrale era entrato in crisi e De Gasperi formò un nuovo governo senza

l'appoggio delle sinistre, a garanzia della scelta filoamericana che la DC si apprestava a fare. La vittoria delle sinistre in Sicilia era pertanto quanto meno imbarazzante e motivo di instabilità del governo regionale.

La strage avvenne nel bel mezzo di questo dibattito.

Giuliano e i suoi attaccarono la manifestazione del 1° maggio a Portella della Ginestra sparando tra la folla di uomini, donne e bambini in festa, che ascoltavano il primo oratore. Ci furono 11 morti e decine di feriti. A dispetto del risultato elettorale il governo regionale fu formato da un monocolore DC con l'appoggio esterno delle destre e la vicenda di Giuliano fu rapidamente chiusa tra mille contraddizioni con l'uccisione del bandito, in circostanze oscure, che fu sottratto così al giudizio del processo che si era avviato a Viterbo.

Oggi, a più di cinquant'anni di distanza, appare chiara la matrice politica antidemocratica di quest'azione terroristica.

L'autonomia concessa alla Regione Sicilia era sulla carta talmente ampia che, come giustamente osservò qualche esponente separatista, poteva essere più che l'indipendenza, soltanto se i componenti dell'assemblea regionale avessero avuto il coraggio di rompere, pur restando unitari, i legami di una sudditanza nei confronti dei poteri romani.

Nella sostanza invece vennero recepite le posizioni di La Loggia, sancite nell'art. 38, che prevedevano la costituzione di un "Fondo di solidarietà nazionale" con il quale lo Stato sarebbe dovuto venire incontro alle esigenze di una regione già danneggiata da ottant'anni di vicende postunitarie.

Ci si potrebbe chiedere come mai la Sicilia rivendicasse una tale riparazione, a preferenza per esempio della Campania, della Basilicata o della Calabria.

La verità era che le agevolazioni sancite dall'art. 38 erano in funzione degli interessi di una classe politica siciliana il cui unico scopo era confermare il proprio ruolo di controllo delle risorse che dal centro fluivano verso la periferia.

La Sicilia poteva diventare un formidabile laboratorio politico per il riscatto delle genti del Sud.

Ma non è stato così. Anzi la sudditanza è diventata sempre più servile.

*Virginia Sartoni, Letizia Vettori, Angela Sorbi,
Silvia Carotti, Silvia Desogus, Adelianna Pipaj*

IV - La Questione del Südtirol

Gli accordi De Gasperi-Gruber: come e perché?

*La felice intuizione di un vero statista: Un modello da esportare.
I riflessi positivi nel dibattito alla Costituente.*

I recenti studi di Lorenzo Baratter sulla genesi degli accordi De Gasperi-Gruber, stipulati nel settembre 1946, permettono di comprendere meglio gli effetti che questo avvenimento storico produsse sulla sensibilità dei padri costituenti².

Il sesto principio fondamentale della nostra Carta, infatti, sancisce la tutela da parte della Repubblica Italiana - con apposite norme - delle minoranze linguistiche. Le province di Trento e Bolzano - come ha recentemente ricordato Baratter nel saggio *Le Dolomiti del Terzo Reich*, edito nel 2005, subirono, nella prima parte del secolo scorso, le pressioni e le prepotenze dei nazionalismi con particolare violenza.

Subito dopo la liberazione, la popolazione dell'attuale Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol era giunta ad un vero e proprio capolinea della propria Storia. Dopo secoli di pace, un conflitto pressoché ininterrotto aveva scosso alle radici, fin dal 1914, quello che un tempo era stato il vecchio Tirolo asburgico. L'identità secolare del territorio aveva subito l'accanimento dei diversi nazionalismi che attraversarono in quegli anni l'Europa e che segnarono, più di tutte, proprio le comunità di confine. Nei primi cinquant'anni del Novecento le province di Trento e Bolzano condivisero, inoltre, un primato amaro: dovettero convivere dentro cinque forme diverse di Stato e di governo. Dopo la lunga esperienza austro-ungarica, le due province furono annesse nel 1919 al Regno d'Italia. Nel 1922, si insediò lo Stato fascista, preceduto da una scia di violenze che anticiparono la politica riservata dal regime all'Alto Adige nel ventennio successivo. Nel 1943 esse vennero inglobate nel Terzo Reich, con lo stravolgimento politico, giudiziario, amministrativo e sociale che questo comportò.

Dopo la capitolazione tedesca giunse l'ora di nuove drammatiche decisioni: a chi sarebbe stato assegnato l'Alto Adige? All'Italia oppure alla nuova Repubblica Austriaca?

2 con minime variazioni viene riprodotto qui (pp. 73-77) dal sito Internet *Sintesi dialettica per l'identità democratica* l'articolo di Lorenzo Baratter *Il Trentino Alto Adige e gli accordi De Gasperi-Gruber* (cfr. http://www.sintesidialettica.it/leggi_articolo.php?AUTH=87&ID=118)

Ma la questione principale era la stessa che si era presentata, sebbene in condizioni molto differenti, alla fine della Prima guerra mondiale: a chi doveva andare l'Alto Adige?

Sulla base di quali ragionamenti questa provincia doveva essere assegnata ad una nazione piuttosto che all'altra? Cosa sarebbe stato della minoranza di lingua tedesca, maggioritaria nella provincia, nel caso di un'assegnazione all'Italia?

Restava poi da chiarire il destino delle decine di migliaia di sudtirolesi che avevano optato nel 1940 per la cittadinanza germanica e che ora, anche nel caso in cui l'Alto Adige fosse stato assegnato all'Italia, volevano fare ritorno alle loro case. Ma queste erano solo alcune delle questioni più scottanti.

Come fu dunque possibile giungere all'accordo De Gasperi-Gruber?

La questione delle opzioni aveva devastato la comunità civile e sociale in ogni angolo della provincia: i Dableiber, coloro che nel 1939 avevano optato per l'Italia, erano stati considerati dei traditori, filofascisti, rinnegati. Eppure furono proprio loro, con l'appoggio delle autorità alleate di occupazione, a fondare la SVP (Südtiroler Volkspartei), il partito che tuttora rappresenta la maggioranza dei cittadini della provincia di Bolzano. Questa formazione politica, fin dal suo momento costitutivo, chiese il diritto di autodeterminazione per la popolazione sudtirolese, il che significava in sostanza una riunificazione con il nuovo Stato austriaco: una posizione che rappresentava il desiderio della maggioranza degli altoatesini. Questa richiesta non fu mai intransigente: quando la diplomazia austriaca sembrò essere orientata verso la ricerca di un valido compromesso con l'Italia, che concedesse ai sudtirolesi ampie garanzie di tutela, la SVP non esitò a ritirare la propria istanza.

In questo delicato passaggio, l'Italia fu guidata da Alcide De Gasperi, ministro degli Esteri e in seguito presidente del Consiglio. Nel luglio del 1945 egli scrisse una lettera agli ambasciatori italiani di Washington, Parigi e Mosca in cui anticipava la propria posizione, e quella del governo italiano, circa la questione dell'assegnazione dell'Alto Adige: *«Vorrei qui semplicemente aggiungere che la frontiera del Brennero, oltre che convalidata da tutta una serie di oneste ragioni, è soprattutto evidentemente una frontiera in funzione antigermanica. E sarebbe strano da una parte e pericoloso dall'altra se, in un momento in cui tutti i popoli europei prendono a ragione le loro garanzie e precauzioni contro l'eventuale e sia pure remota possibilità di una ripresa della Germania, fosse al solo popolo italiano precluso il naturale*

baluardo, già in suo pieno e legittimo possesso, atto a salvaguardarlo da quel pericolo...».



È chiaramente un ragionamento politico in chiave *anti revance* tedesca. Ma, a sua volta, De Gasperi affronta e sostiene motivazioni economiche favorevoli all'Italia.

Trascorso meno di un mese, lo statista trentino dichiarò al segretario di Stato americano James Byrnes quali fossero le ragioni contingenti che avrebbero legittimato il mantenimento della provincia sudtirolese all'Italia: *«Nella regione dell'Alto Adige la situazione dal 1919 ha subito cambiamenti notevoli. L'Italia vi ha costruito grandi centrali elettriche che, per le provincie di Bolzano e Trento, rappresentano il 13,6 per cento di tutta la produzione nazionale; l'energia elettrica potenziale esistente in regione è l'unica riserva che resta all'Italia del Nord per lo sviluppo delle industrie nella vallata del Po per la rete delle comunicazioni ferroviarie nazionali».*

In quei mesi la richiesta di autodeterminazione dei sudtirolesi, espressa dalla SVP e appoggiata dal nascente governo austriaco, stava per concretizzarsi in un plebiscito: tutti i sudtirolesi sarebbero stati chiamati ad esprimersi circa il destino nazionale della provincia di Bolzano. Nell'autunno del 1945 anche gli Stati Uniti parvero disponibili alla concessione di un referendum popolare di questo tipo: l'esito della consultazione era in ogni caso scontato. Un De Gasperi molto allarmato circa l'eventualità del plebiscito, scrisse agli ambasciatori di Washington, Londra, Parigi e Mosca per chiarire la posizione dell'Italia: *«Sarebbe assurdo che mentre la Francia pone in discussione la nostra frontiera occidentale e Tito, fiancheggiato dalla Russia, quella orientale, fosse proprio l'America a porre in discussione anche la terza ed ultima frontiera italiana, quella del Brennero».* Questo fatto, secondo De Gasperi, avrebbe frustrato *«tutte le buone intenzioni e le prove di amicizia dateci da Washington»*, visto e considerato che l'Italia si stava già mobilitando per concedere *«larghi e liberali provvedimenti per il rispetto delle minoranze».* Il realismo impose a De Gasperi di privilegiare l'aspetto pragmatico ed economico, anziché quello più ideale dei diritti delle minoranze. Uno dei punti su cui fece perno il ragionamento di De Gasperi, in favore dell'assegnazione dell'Alto Adige all'Italia, riguardava i fatti intervenuti nel periodo compreso tra il 1919 e il 1922.

In questo lasso di tempo l'Italia liberale, non ancora soffocata dal crescente nazionalismo, aveva tentato di dare alle minoranze linguistiche (in primis a quella sudtirolese) una tutela speciale di cui si sarebbe fatto garante lo Stato.

Nel settembre del 1945 Gruber venne nominato nuovo segretario di Stato per gli Affari Esteri del governo austriaco. La sua posizione fu sempre disponibile al dialogo con l'Italia. Non dobbiamo tuttavia credere che la questione del destino dell'Alto Adige fosse stata delegata dalle potenze vincitrici a una sorta di accordo privato tra Austria e Italia. Va detto che,

a vario titolo, si erano dichiarati favorevoli a una possibile riannessione austriaca dell'Alto Adige i conservatori inglesi e americani; il medesimo obiettivo era stato auspicato dal generale De Gaulle fin dal 1943.

Nel dare il proprio decisivo appoggio in favore del mantenimento dell'Alto Adige all'Italia, l'Unione Sovietica aveva fatto una riflessione opportunistica: mentre in Austria i movimenti comunisti non riuscivano ad avere riscontro – questo era quanto emerso dalle consultazioni democratiche del 1945 – le prospettive di affermazione del Partito Comunista Italiano sembravano tutt'altro che compromesse: perché allora consegnare all'Austria, questa fu la riflessione della dirigenza sovietica, una porzione di territorio che in futuro avrebbe potuto essere compresa in uno Stato satellite dell'URSS?

Ecco come la geopolitica ha sempre giocato il suo ruolo nel determinare i destini delle nazioni e dei loro popoli.

Una svolta decisiva si verificò, infatti, il 24 giugno 1946, quando il Consiglio dei ministri degli Esteri delle quattro grandi potenze vincitrici decise di confermare il confine di Stato del Brennero fra Austria e Italia: furono riassegnati a Vienna i confini posseduti all'epoca dell'inclusione nel Terzo Reich, nel 1938. Proprio a partire dal giugno del 1946 Erich Amonn e Josef Raffeiner, presidente e segretario generale della Südtiroler Volkspartei, si resero disponibili alla ricerca di una soluzione istituzionale alternativa a quella territoriale, ormai non più percorribile: il 7 luglio 1946 la dirigenza del partito consegnò al prefetto di Bolzano un memoriale in cui veniva sancita la rinuncia al terzo punto del manifesto di fondazione della SVP (che prevedeva, come già anticipato, una rivendicazione del diritto all'autodeterminazione della popolazione sudtirolese davanti alla Conferenza di Pace).

A partire dalla fine del mese di giugno 1946 iniziarono i primi contatti fra De Gasperi e Gruber per la stipula di un accordo fra i due Stati. Il 20 luglio 1946 De Gasperi comunicò di volersi incontrare con il ministro degli Esteri austriaco «alla prima propizia occasione». Quattro giorni più tardi, il ministro degli Esteri italiano prese atto della nuova posizione della SVP. Fu in questo clima e sulla base di queste considerazioni che, poche settimane dopo, venne firmato a Parigi l'accordo tra Alcide De Gasperi e Karl Gruber: l'accordo prevedeva l'equiparazione della lingua tedesca e della lingua italiana, l'eguaglianza dei diritti nei pubblici uffici e soprattutto i contenuti effettivi dell'autonomia (compresa la delimitazione del territorio autonomo ed anche la consultazione di rappresentanti locali di lin-

gua tedesca nella fase di applicazione dell'autonomia). Qui vennero poste delle basi importanti per definire una nuova sensibilità verso le minoranze linguistiche: un fatto che di lì a poco si sarebbe manifestato in maniera solenne anche nella Carta Costituzionale³.

Nasceva così l'autonomia del Trentino Alto Adige.

Autonomia che, oggi, regioni a lei vicine *invidiano* per le grandi opportunità di sviluppo economico che le prerogative amministrative e fiscali garantiscono.

Perché non esportarla ci siamo chiesti?

Oppure è così peculiare che mal si adatterebbe ad altre realtà?

È così esclusiva questa autonomia Alto Atesina?

Stiamo pensando al Kosovo: potrebbe essere un'opportunità da sperimentare!

*Giulia Del Buffa, Virginia Bettucci, Giulia Naldini,
Ilaria Torniai, Claudia Della Peruta*



Karl Gruber e Alcide De Gasperi

³ finisce qui la parte tratta dall'articolo di Lorenzo Baratter (cfr. nota 2, p. 73)

VERTIMENTI...
S. UFFICI...
INSONITE...
ATA DI BALI...
RAGOLATORI...
HUES - BERN...
AUTI...
IDERNI...
LIBER...
ZIANA

Alto Adige

QUOTIDIANO DEL COMITATO DI UBERAZIONE NAZIONALE DI BOLZANO

A. N. 223 - C.C.P. 142234 - Domenica, 22 settembre 1946 - Un copia LIRE CINQUE

IL GIOCO È FATTO

La conferenza di pace...
L'idea delle autonomie locali...
Il ruolo del Comitato di Liberazione Nazionale...

IL BRENNERO NON È PIÙ IN DISCUSSIONE

L'accordo italo-austriaco incluso nel trattato di pace

L'approvazione dell'art. 10 relativo al movimento di passeggeri e di traffico mercantile fra il Tirolo settentrionale e meridionale...
Il Brennero non è più in discussione...
L'accordo italo-austriaco è stato incluso nel trattato di pace...

Valore dei tempi

La conferenza di pace...
Il valore dei tempi...
L'importanza di una rapida conclusione delle trattative...

De Gasperi lascerà il dicastero degli esteri?

Prevede per oggi le sue dimissioni da ministro degli Esteri...
De Gasperi lascerà il dicastero degli esteri...
Le dimissioni di De Gasperi sono state annunciate...

Orlando si dimette

Orlando si dimette...
Le dimissioni di Orlando sono state annunciate...

Le distinzioni sulla Costituente

Continuano a Montecitorio le critiche a De Gasperi

Valore segnalato con la Repubblica...
Le distinzioni sulla Costituente...
Le critiche a De Gasperi continuano a Montecitorio...

SARAGAT E I FATTI DEL REGGIANO

"Eliminare l'odio fratricida e il settarismo sterile.."

Saragat e i fatti del Reggiano...
"Eliminare l'odio fratricida e il settarismo sterile.."

Il Consiglio dei Ministri

Aggravamento delle sanzioni per i reati di carattere annorario

Il Consiglio dei Ministri...
Aggravamento delle sanzioni per i reati di carattere annorario...

Il nuovo generale dell'ordine dei giornalisti

CITTA' DEL VESTIGIANO

Il nuovo generale dell'ordine dei giornalisti...
Città del Vestigiano...

La critica di Lugliani

La critica di Lugliani...
Le opinioni di Lugliani sulla situazione attuale...

Arretrati per l'installazione di un orologio

Arretrati per l'installazione di un orologio...
Le difficoltà economiche per l'installazione di un orologio...

Articolo di fondo...
L'idea delle autonomie locali...
Il ruolo del Comitato di Liberazione Nazionale...
L'importanza di una rapida conclusione delle trattative...

PARTE SECONDA

I - Le regioni: una novità costituzionale

L'Italia quale stato unitario a base regionale

Quando parliamo di autonomia regionale, normalmente, si intende un passaggio di funzioni politiche ed amministrative dall'organizzazione centrale a quella locale con una più ampia partecipazione dei cittadini a quel potere d'imperio che è caratteristico dello stato, in quanto di più largo contenuto con le facoltà che permettono loro di concorrere alla vita ed alla volontà dello stato.

Ghisalberti, difatti, ci ricorda che le maggiori novità dell'ordinamento posto in essere tra il 1946 e il 1947, rispetto a quello statutario, furono l'introduzione della Corte Costituzionale e l'istituzione delle Regioni.

Quest'ultime nate sia nella forma a statuto speciale per meglio tutelare le caratteristiche autonome delle zone di confine e delle isole maggiori, sia in quella a statuto ordinario, e quindi concepite come lo strumento più idoneo per l'autogoverno locale ed il decentramento delle pubbliche funzioni.

Com'è noto, la loro portata innovativa non apparve subito a tutti i cittadini, in quanto i due istituti, ancorché previsti nel testo promulgato il 1° gennaio 1948, entrarono in funzione rispettivamente nel 1953 e nel 1970, anche se le regioni a statuto speciale furono istituite con leggi costituzionali immediatamente dopo la promulgazione della Costituzione.

All'epoca, la motivazione politica che condusse alla loro realizzazione fu abbastanza chiara, perché determinata, da un lato, a fronteggiare pericolose spinte separatiste e, dall'altro, a garantire, con l'autogoverno delle popolazioni confinarie, il mantenimento dell'unità territoriale dello Stato minacciato da rivendicazioni straniere.

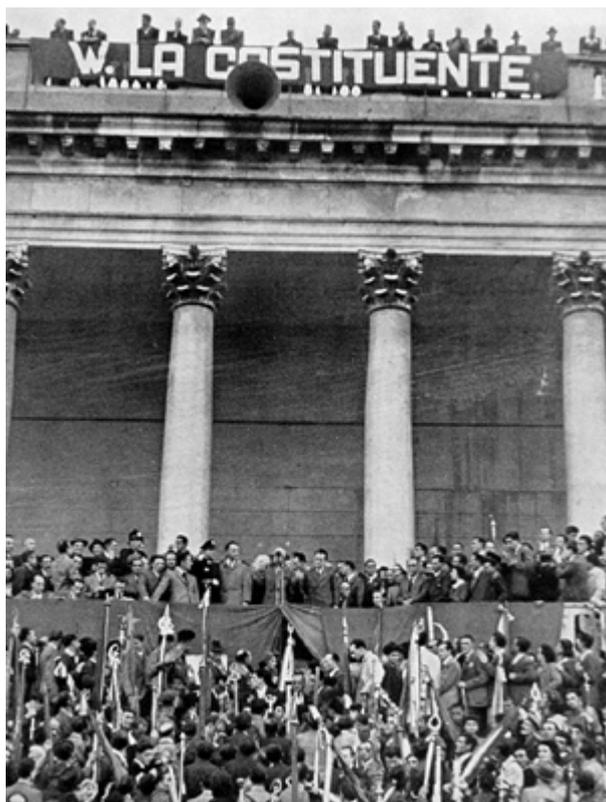
Diversamente, il paese, abituato all'accentramento, le cui origini storiche risalgono ben oltre il Risorgimento, non comprese immediatamente le conseguenze della scelta regionalista per le altre zone della penisola, anche perché l'istituto regionale era del tutto estraneo alla stessa tradizione del movimento operaio oltre che a quello liberale.

Al tempo della Costituente infatti, e successivamente, non mancarono perplessità e dubbi sulla scelta regionalista, sia per la sua estraneità alla tradizione del paese, sia per la paura che avrebbe potuto in qualche modo compromettere non già l'unità dello Stato, ma la sua coesione interna.

Le prospettive di innovazioni costituzionali in tema di autonomie locali e regionali, peraltro dettero vita all'interno dei lavori delle Commissioni di studio governative solo a proposte di natura tradizionale e nettamente ostili all'introduzione di forme di *regionalismo politico*.

In altre parole non si desiderava attribuire alle Regioni un preciso ambito di funzioni legislative.

Nell'occasione Zanobini sostenne che se comunque fosse stato attribuito alle Regioni un potere legislativo, «*questo sarà press'a poco una potestà regolamentare*».



Un comizio durante i lavori dell'Assemblea Costituente

La speranza, però, che un certo tipo di organizzazione politica alternativa a quella dell'Italia liberale, perché fondata sul pluralismo istituzionale e sulle autonomie, fosse tale da risultare più efficiente e funzionale, alimentò le istanze per l'applicazione del disposto costituzionale delle Regioni consentendone infine l'introduzione.

Del resto le istanze autonomistiche presenti nelle Regioni insulari come al Nord d'Italia in Valle d'Aosta, Alto Adige e nei territori al confine orientale del Paese spingevano a trovare una soluzione nell'impegno di prevedere in questi casi forme particolari di autonomie regionali.

Difatti per la Sicilia si giunse, addirittura prima dell'inizio dell'Assemblea Costituente, all'adozione dello Statuto da parte della Consulta ed alla sua approvazione da parte del governo. La Regione autonoma della Sicilia era già nata con il R.D. 15 Maggio 1946, n. 445, ed ancora prima la Valle d'Aosta si era costituita in Regione autonoma col D.L. 7 Settembre 1945, n. 545.

Questi due fatti concorsero da un lato a favorire la decisione per un ordinamento regionalistico, dall'altro ad accettare che nel senso di esso venissero distinte Regioni di diritto comune da altre aventi statuto speciale.

Daniele Parrini, Elisa Prata, Antonio Schirru, Marta Nocentini

II - Il dibattito all'Assemblea Costituente

L'accesso confronto tra i partiti ora fautori ora contrari all'istituzione delle regioni in relazione agli assetti politici interni ed internazionali.

I costituenti, quando si trattò di decidere quale forma dare allo Stato che nasceva dopo il referendum istituzionale, si trovarono di fronte al problema se lasciare in piedi lo Stato unitario di tipo napoleonico, come era stata l'Italia fino ad allora, o se introdurre uno Stato di tipo federale o regionale, comunque basato sulle autonomie e sul decentramento.

L'interrogativo aveva la sua ragione d'essere, poiché una delle maggiori critiche rivolte alla politica *prefascista* era quella di aver costruito uno Stato unitario così profondamente accentrato che un colpo di Stato effettuato al centro poté, con estrema facilità, permetterne all'autore di impadronirsi di tutta l'Italia.

Per evitare il ripetersi di questa nefasta esperienza, e per rompere il centralismo connaturale allo Stato monarchico italiano, tre partiti all'Assemblea Costituente, il partito democratico cristiano, il partito d'azione e il partito repubblicano, si fecero paladini della creazione dello Stato federale, o almeno *regionale*, di uno Stato cioè che si articolasse in più centri di potere locale.

C'erano ancora altri due importanti motivi per cui questi partiti erano

convinti regionalisti:

1. la decisione di ogni questione importante al centro, anziché in periferia, sottraeva agli organi amministrativi delle popolazioni le decisioni sui problemi a livello locale

2. vi era poi l'urgente necessità di formare una nuova classe politica, per cui utilissima sarebbe stata una specie di scuola politica locale, come vivaio di formazione. Nelle Regioni si sarebbe svolta la scuola del Parlamento e del Governo.

Da questi argomenti, ben presto, anche gli altri partiti politici si lasciarono convincere, sia i liberali amanti della tradizione, sia i partiti tendenzialmente accentratori, come il comunista ed il socialista.

Il dibattito, però, fu lungo e caratterizzato da contrasti, senza riuscire a portare alla fine ad una reciproca comprensione e ad una mediazione sostanziale tra i *Padri Costituenti*.

Dinanzi alle continue polemiche sui presunti pericoli dell'introduzione di uno Stato federale, la richiesta di Tosato di «*abbandonare ogni questione di parole che diventa assolutamente inutile, per andare direttamente verso la realtà*», ottenne la sconsolante risposta di Grieco che ciò che era inaccettabile in realtà era l'attribuzione alle Regioni di una «*competenza legislativa e normativa in genere, che porterebbe ad un federalismo mascherato, con tutte le conseguenze che ha indicato, deleterie per l'economia, per la vita, per l'unità del Paese*».

Questa la linea che costituirà il nucleo essenziale di tutta la posizione comunista fino alla svolta della primavera del 1947.

Sul piano propositivo, poi, per i comunisti verrà ammessa per le Regioni ordinarie, oltre qualche competenza amministrativa, solo una potestà legislativa meramente attuativa o, al limite, si dichiararono disposti ad aderire alle posizioni, in verità un po' incerte, di Lami Starnuti, che giunse ad ammettere una potestà legislativa regionale in qualche maniera decisamente minore.

Si formarono, quindi rapidamente due schieramenti contrapposti ed in larga misura tra loro chiusi al confronto.

Il primo dibattito terminò con l'ancora generico o.d.g. Piccioni e la nomina di un apposito Comitato per la redazione di un articolo in materia.



Una seduta dell'Assemblea Costituente presieduta da Vittorio Emanuele Orlando

I lavori del Comitato si svilupparono con lentezza sulla base di tre divergenti proposte avanzate da Ambrosini, Lami Starnuti e Zuccarini.

A stretta maggioranza venne, poi, approvato il modello di Regione proposto da Ambrosini, che risentì, non poco, del regionalismo siciliano (d'altronde Ambrosini, anche in collegamento con Don Sturzo, aveva seguito l'elaborazione dello Statuto siciliano).

Ambrosini, nell'affermare che lo Stato Regionale si dovesse configurare come forma intermedia fra lo Stato unitario accentrato e lo Stato federale, introduceva una teoria giuridica comunque rilevante di quelle che sarebbero state le caratteristiche di fondo del regionalismo con l'attribuzione alle Regioni, all'interno di una Costituzione rigida e garantita da meccanismi di controllo di costituzionalità, di funzioni legislative ed amministrative proprie ed anche di forme di partecipazione ad organi statali.

Il dibattito, laborioso ed animato, mise persino a rischio tutto quanto il lavoro svolto, dato che per pochissimi voti non fu approvato l'o.d.g. Laconi, Lami Starnuti, Bozzi, secondo il quale la Regione avrebbe avuto in limitate materie soltanto *«facoltà legislativa di integrazione e di attuazione per adattare alle condizioni locali le norme generali e direttive stabilite con leggi della Repubblica»*.

Questa situazione di permanente contrasto e di marcata mediazione fra i diversi punti di vista fu all'origine delle scelte così fortemente regionaliste che infine vennero adottate in Commissione e che poi rifluirono nel progetto di Costituzione: basti pensare al fatto che in determinate materie

si ipotizzò una potestà legislativa *esclusiva* (e cioè limitata solo dal rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento, degli obblighi internazionali, e degli interessi della nazione e delle altre Regioni) e che furono elencate fra le materie di competenza legislativa regionale, seppur solo integrativa o di attuazione, materie così importanti come la *istruzione elementare e media*, le *antichità e belle arti*, la *disciplina del credito, dell'assicurazione e del risparmio*, la *industria e commercio*, le *miniere*.

Durante il dibattito sul progetto di Costituzione in Assemblea Costituente il disegno regionale, infine, subì duri attacchi provenienti sia da destra sia da sinistra: così Croce, per es., ne parlava come di un «*vertiginoso sconvolgimento del nostro ordinamento statale ed amministrativo*» e Nitti si riferiva a Regioni «*che mi hanno sbalordito per la loro strana e dannosa natura*»; a sua volta Nenni attaccava «*quella specie di federalismo regionale, balzato fuori dalle improvvise deliberazioni della Commissione che ha studiato l'attuazione del principio del decentramento amministrativo*» e Togliatti addirittura faceva derivare dal potere legislativo delle Regioni il rischio della nascita di «*tanti piccoli Staterelli, che lotterebbero l'un contro l'altro per contendersi le scarse risorse del Paese*».

Il disegno regionale fu alla fine accolto, seppur a costo di alcune importanti limitazioni rispetto alla proposta originaria: in particolare rimase esclusa per le Regioni ad autonomia ordinaria la potestà legislativa *esclusiva* con una forte contrazione delle materie di loro competenza; al tempo stesso si ridussero le forme di partecipazione delle Regioni alla vita del complessivo ordinamento statale ed in particolare la struttura del Senato tese ad omogeneizzarsi a quella della Camera, con la sostanziale scomparsa anche dell'idea di farne un organo rappresentativo delle autonomie locali.

Sull'intera architettura del nuovo assetto regionale del Paese, negli ultimi mesi di lavoro dell'Assemblea Costituente, gravò il peso della dialettica politica, ed il testo infine adottato, certamente molto innovativo rispetto a tutta la storia amministrativa e politica italiana, suscitò, tuttavia, nei più attenti regionalisti, non pochi e minori dubbi.

Lo stesso Don Sturzo, che tanto aveva vivamente combattuto perché fosse tradotto in pratica nei lavori della Costituente l'ideale regionalista ed autonomista, notò, a proposito del testo infine adottato, che «*il passaggio dall'idea al fatto è sempre penoso*»; e se il prodotto finale gli apparve comunque positivo, non si nascose, affatto, quanto il testo costituzionale risentisse di forti ed ingiustificati timori che con le Regioni si potessero innescare processi disgreganti: «*questa fissazione, antica e recente, che la Re-*

gione possa intaccare l'unità della Patria, [...] l'ha resa in sul nascere con tali deficienze e con tante restrizioni che ci vorrà della pena a caratterizzarla e renderla vitale».

Queste parole assomigliano tanto ad un vaticinio; e difatti basta pensare ai dubbi ed alle incertezze che, ancor oggi, sono presenti nel Parlamento italiano anche quando la legislatura è definita, per espressa ammissione di esponenti politici di vario schieramento, come Costituente.

La costruzione del nuovo assetto regionale, però, non può prescindere da principi ispiratori e guida per il legislatore-riformatore, per esempio la solidarietà tra le regioni ne è gerarchicamente al vertice.

Peraltro, al suo interno, vi è un evidente connotato di unità della Nazione ben coordinato con il dettato dell'Art. 2 Cost. ove si «*richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*».

Daniele Parrini, Elisa Prata, Antonio Schirru, Marta Nocentini

III - Stato Unitario e nuovo assetto regionale: una questione tecnica

Il coordinamento tecnico tra l'art. 5 ed il 117 della Costituzione.

La redazione del Titolo V della Costituzione da parte della Commissione dei 75.

L'art. 5, previsto dal progetto come articolo introduttivo del Titolo V della Parte II sulle autonomie locali, fu poi trasferito, in sede di coordinamento finale, tra i "principi fondamentali".

Nelle note all'art. 1, difatti, si rilevava come l'art. 5, in questa maniera, completasse la caratterizzazione costituzionale della Repubblica.

Nell'art. 5 sono affermati i due distinti concetti dell'autonomia locale e del decentramento amministrativo dei servizi dello Stato.

Il Presidente della Commissione (A.C. pag. 5202) disse: «*L'articolo nel suo complesso è un'introduzione ed un'epigrafe a tutto il Titolo, che riguarda non solo la Regione, ma anche la provincia e il Comune; ossia le autonomie locali in genere e, ricollegandosi anche al decentramento degli organi veri e propri dello Stato, è una sintesi larghissima dell'esigenza decentratrice in generale*».

Di particolare rilievo è la formula "adeguata i metodi della sua legislazione" che fu così spiegata dall'On. Ruini: "Non v'è chi non veda che ormai il Par-

lamento non può più fare le leggi di vecchio tipo, minute e particolareggiate. Il numero delle leggi va irresistibilmente aumentando, per l'inevitabile sviluppo dello Stato. Non è ormai possibile fare leggi lunghe e dettagliate di vecchio stampo. E allora, seguendo l'esempio di altri Paesi, si faranno leggi che stabiliscano i principi, leggi cornice, e poi il Governo o gli altri organi ed enti delegati dallo Stato (Regioni) determineranno le norme di integrazione e di attuazione dei principi base".

Si apriva, così, la via alla potestà normativa delle Regioni.

Come definirne la portata e circoscriverne l'ampiezza, per non parlare, poi, della sua effettiva realizzazione, fu compito della Seconda Sottocommissione.

Impostando il sistema, l'On. Ambrosini, nella sua relazione scritta, all'art. 2, si premurava di far rilevare che: *"la potestà legislativa attribuita alla Regione non intacca né diminuisce in alcun modo la potestà superiore e l'interesse generale dello Stato, non solo per la ristrettezza delle materie e per la loro importanza meramente locale, ma anche per il limite di portata più generale che si pongono all'esercizio di siffatta potestà legislativa e per i correttivi previsti per infrenare l'eventuale azione del Consiglio regionale che straripasse dai limiti della sua competenza o che in altro modo apportasse una lesione all'interesse delle altre Regioni o dello Stato".*

Da notare che la Commissione dei 75 aveva attribuito alle Regioni ad autonomia normale tre diversi tipi di potestà legislativa:

1. la prima definita a volte *esclusiva*, a volte *piena*, a volte *primaria*;
2. la seconda *concorrente*, o *secondaria*, o *complementare* (in quanto presuppone che ci sia già una legge dello Stato);
3. la terza *integrativa e di attuazione*. (A.C. pag. 4593).

Durante la discussione si delinearono due tendenze:

una rappresentata dalla corrente meno favorevole all'autonomia che voleva attribuire alle Regioni solo la potestà legislativa del terzo tipo;

l'altra rappresentata, invece, da coloro che desideravano, riconoscendo maggiori spazi di autonomia legislativa, innovare l'ordinamento dello Stato Repubblicano.

Tenuto conto della presenza di un minimo numero di voti di scarto a favore della posizione maggiormente autonomista, il Comitato di redazione promosse un'intesa tra gli esponenti dei vari gruppi ed elaborò un nuovo testo, nel quale si rinunciava al tipo di legislazione esclusiva, concentrando i tre articoli in una sola figura sia la legislazione concorrente sia quella integrativa.

L'articolo così concordato recitava: *“La Regione ha potestà di emanare norme legislative nei limiti delle direttive e dei principi generali stabiliti con leggi della Repubblica per le seguenti materie”*.

La redazione dell'articolo subì ulteriori aggiustamenti ad opera di giuristi del calibro di Mortati, il quale propose di sostituire le parole iniziali del testo concordato con *“La Regione emana”*, spiegando di voler attribuire la competenza legislativa, come è prevista nell'articolo, alla Regione *“in modo esclusivo”*, sicché *“nel caso che la Regione non la eserciti, non vi può essere altro organo che la sostituisca”*.

L'Assemblea approvò, dopo che l'On. Ruini ebbe a precisare come l'emendamento Mortati andava nella stessa direzione del Comitato e cioè che la Regione ha una potestà legislativa, in dati limiti, che non può esserle sottratta. (A.C. pag. 5403).

Convincente fu l'interpretazione datane dall'On. Ambrosini: *“La Costituzione, per le materie elencate nell'articolo, pone determinati limiti alla potestà legislativa della Regione, ma ne pone anche uno allo Stato, il quale, per le materie stesse, dovrà limitare la sua legiferazione all'approvazione di principi fondamentali; oltrepassando questo limite, lo Stato invaderebbe la sfera riservata alla potestà legislativa delle Regioni”*.

Lo stesso Ambrosini precisò in seguito la portata dei principi fondamentali: *“sono quelli che il legislatore andrà segnando nelle singole leggi”* (A.C. pag. 5370).

Tanto l'On. Ruini che l'On. Ambrosini, per l'interpretazione di che cosa si dovesse intendere per principi fondamentali, si richiamarono al diritto pubblico tedesco e parlarono di *Rahmengesetze*, di *“leggi cornice”* entro i cui limiti potranno essere emanate dalle Regioni norme legislative secondarie, integrative, di applicazione, per poter adattare quei principi alle esigenze e alle condizioni locali (A.C. pagg. 4536,5371) *“senza possibilità di equivoci”*.

L'On. Bozzi, nei suoi vari interventi, volle sempre definire la potestà legislativa della Regione come *“subordinata e condizionata alla esistenza di una legge della Repubblica”*.

La definizione era indubbiamente fondata.

Fin dal suo discorso del 10 giugno, il relatore Ambrosini, parlando dell'art. 110 sulla potestà legislativa concorrente, segnalò l'inesattezza della formula *«dei principi e delle direttive che la Repubblica ritenga stabilire con legge»* e preannunziò una nuova formula in cui si sarebbe parlato di principi *“stabiliti con leggi della Repubblica”*, allo scopo di affermare *“che la*

Regione può legiferare quando già esiste una legge dello Stato».

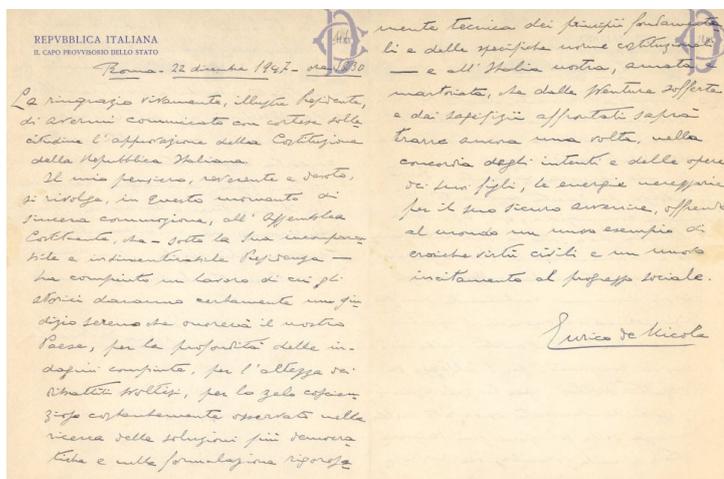
L'On. Ambrosini ne confermò il significato affermando che *“la Regione deve aspettare, per emanare norme sue, che lo Stato emani nuove leggi sulle materie elencate...”*

Molti Costituenti ed ultimo, ma non ultimo, l'On. Morelli, proposero il ripristino della limitazione del non contrasto con le norme regionali con l'interesse nazionale e con quelle di altre regioni. (A.C. 5636).

Giulia Graziosi, Paola Mancini, Clarissa Cappelli, Irene Fantechi



La firma di promulgazione della Costituzione italiana



Il discorso di approvazione di Enrico De Nicola

IV - Un breve ricordo di Aldo Bozzi

Un uomo che ha sempre coniugato diritto e politica nel suo operato di parlamentare al servizio della nazione.

Aldo Bozzi, uno dei padri della Costituzione repubblicana del 1948, ha contribuito a dare alla Costituzione Repubblicana quell'impronta di cultura politica liberaldemocratica che, insieme a quella socialista ed a quella del solidarismo cattolico, aveva concorso al compromesso sul quale fu poi possibile realizzare un testo costituzionale assistito da un largo consenso.

Testo che ha dato solide basi alla democrazia repubblicana dopo le rovine della guerra e la rottura dell'unità nazionale.

In tema di autonomie locali, l'onorevole Bozzi, fin dal suo primo intervento all'Assemblea Costituente nella seduta pomeridiana di venerdì 4 luglio 1947 e nei successivi dell'8 ed 11 luglio, esponeva a chiare lettere la sua preoccupazione nei confronti dei vari progetti di decentramento presentati in Assemblea.

In particolare i suoi timori si concentravano sulla proliferazione dei soggetti dotati di competenze legislative esclusive in quanto a suo giudizio rischiavano di mettere in discussione l'omogeneità della produzione normativa.

Nei suoi interventi, inoltre, risalta l'attenzione prestata dal giurista alla forma della scrittura, al linguaggio usato nella stesura del testo costituzionale.

È di tutta evidenza come in questo caso Bozzi avesse in animo di avvicinare la Costituzione ai cittadini; e non di certo di indulgere ad esigenze ed ansie formalistiche o stilistiche.

La chiarezza del testo costituzionale, in altre parole, è e deve essere un requisito fondamentale per trasformare la Carta nella base della democrazia.

In altre parole ci sentiamo di fare nostre le parole di Bozzi: *“La Costituzione deve essere chiara perché ha il compito di far da ponte per l'avvenire, guidando ed accompagnando la popolazione alla conquista di una nuova cittadinanza democratica”*. Ed aggiungiamo che il linguaggio deve essere forte ma semplice.

Chiara è quindi la visione che Bozzi aveva dell'attività costituente: essa, per parafrasare le sue parole, non è conseguente ad un atto rivoluzionario, ma ne è, in certo senso, surrogato e sublimazione.

Procedendo nell'analisi dei suoi interventi abbiamo notato come Boz-

zi, in coerenza con le convinzioni precedentemente espresse, si sia sempre dimostrato sensibile ai controlli cui dovevano essere sottoposti gli atti degli Enti locali.

Distingueva, infatti, due modalità di controllo: uno effettuato dalla Corte Costituzionale, l'altro dalle Camere riunite, a seconda che gli atti presentino profili di incostituzionalità o si pongano in contrasto con gli interessi della Nazione.

Cioè, lo Stato, comunque, doveva riservarsi una funzione di controllo tanto sul merito quanto sulla legittimità degli atti degli Enti locali.

Per Bozzi, in definitiva, l'autonomia degli Enti locali non doveva implicare l'estraneità dello Stato alle loro decisioni, pena inaccettabili pericoli per l'omogeneità dei sistemi di produzione legislativa.

Il rigore di Aldo Bozzi, a cui ci sentiamo in dovere di ispirarci, è condensato nell'espressione: "Con lui non era possibile parlare di diritto senza parlare di politica, e non era possibile parlare di politica senza finire per parlare di diritto" citata da tutti coloro che ebbero l'onore di confrontarsi con l'uomo prima che con l'esperto.

Recuperare questo spirito è, come si suol dire, un imperativo categorico.

Il connubio tra politica e diritto non può che tradursi, quindi, nella difesa del più debole, cosicché lo Stato diventi il vero servitore del cittadino.

Non solo, ma, la Repubblica non può permettersi il lusso di diversificare il trattamento dei cittadini per quanto riguarda il godimento dei diritti fondamentali in dipendenza dell'appartenenza a questa o quella regione, più o meno privilegiata dal punto di vista economico.

Lo Stato, pertanto, non può che intervenire come garante di un uniforme rispetto dei principi costituzionali a livello territoriale.

In linea, pertanto, con l'idea di Bozzi, è necessario che ogni ulteriore sviluppo istituzionale in senso federalistico della nostra Repubblica rimanga saldamente ancorato al principio di unità ed indivisibilità enunciato dall'Art.5 Cost.

Ben venga la tanto auspicata autonomia impositiva delle Regioni, c.d. "federalismo fiscale", ma, lo Stato deve, altresì, dotarsi di (ci piace questa espressione) *valvole di sicurezza*, per rimuovere gli squilibri economici esistenti di fatto tra le varie aree della Nazione.

Solo così potremo sentirci uniti nella diversità, senza che si possano innescare quei pericolosi sentimenti o risentimenti dovuti al fatto che: "l'er-

ba del vicino e sempre più verde”.

Un monito, del resto, ci viene dalla recente storia dell’Europa balcanica, dove anche, o forse ad onor del vero solo e soltanto, per ragioni economiche si sono combattute crudeli guerre civili.

Non uno Stato gendarme, ma, al contrario, uno Stato capace di suscitare solidarietà tra le sue varie componenti territoriali.

Marta Nocentini



Aldo Bozzi

V - Indro Montanelli

“Un giudizio impietoso sulla nostra Costituzione”

Il pensiero di un “Toscanaccio”

1947, la seconda guerra mondiale è finita da più di un anno: *“L’Italia appena uscita dalla dittatura fascista aveva bisogno di rinascere puntando su qualcosa di veramente nuovo”*; così inizia la riflessione del “Toscanaccio” Indro Montanelli.

La Costituzione del 1948 rappresentò, quindi, per il noto polemista, l’epilogo della collaborazione tra i partiti del CNL uniti dall’unanimità

antifascista.

La “Magna Charta” della Repubblica Italiana, difatti, fu concepita, come sostiene Indro, sotto l’ossessione di un ritorno della dittatura; ossessione che ne condizionò e spesso vizìò gli istituti.

Le forze politiche artefici della costituzione italiana furono principalmente quella cattolica e quella marxista, e secondo il giudizio dell’autore: *“scarsamente sensibili ai grandi ideali liberali”*.

Inoltre, fu estremamente macchinosa la procedura attraverso la quale si arrivò alla formulazione della legge fondamentale.

Dai quasi 600 iniziali costituenti si passò alla formazione della commissione dei 75, per poi procedere ad una ulteriore frammentazione, dando vita a sottocommissioni. Giocoforza, l’opera di raccordo tra i vari argomenti divenne faticosa ed il risultato finale di assemblaggio non sempre chiaro e coordinato.

La Costituzione ebbe un’impronta unitaria ed omogenea proprio in quella che si rileverà una delle sue caratteristiche più negative: la voluta debolezza del potere esecutivo, cioè del governo, nel nome di un parlamentarismo esasperato che il tempo trasformerà in partitocrazia e lottizzazione.

Riflettendo, si potrebbe dire che, per Indro, il popolo italiano sia stato messo alle strette da una classe dirigente incapace di governare i suoi cittadini verso una vita di benessere e soddisfazione, perché dimentica di appartenere ad una Nazione ricca di storia e di ingegno.

Il malcontento dilaga oggi! Si può dire?

Oppure, per political correct, dobbiamo già chiedere scusa in anticipo per tale affermazione?

La pressione tributaria, con “buona pace” degli evasori, opprime il laborioso nucleo familiare.

Lo sforzo, effettuato quasi mezzo secolo fa, nel conciliare l’ortodossia liberale con conati sociali e dirigisti è risultato patetico.

Chi ha provveduto a ciò ci garantiva “iniziativa economica privata libera”.

Perfetto! Niente da recriminare.

Ma perché la legge ne deve determinare il modo d’acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti?!

La smania di regolare tutto, con minuzia notarile, e insieme con velleità innovatrici, ha dato all’Italia una Costituzione prolissa e lacunosa insieme.

Il cittadino non è tutelato, non si sente dentro un ingranaggio che ruota grazie anche ai suoi sforzi, in grado di remunerarlo in maniera soddisfacente.

Si sente sfruttato per scopi che a lui non è dato di sapere. L'Italia è stata resa debole da un apparato burocratico che succhia continuamente la linfa vitale di questa nazione.

Politici, si può dire: corrotti?

Politici ipocriti, si può dire?

Ovvia "semplicemente politici" e non statisti, hanno letteralmente e ingiustificatamente mortificato energie e speranze degli italiani.

L'ibrido ambiguo e il "messianesimo" verboso della Costituzione furono lo specchio di quell'arco costituzionale che la concepì. Per questo la Costituzione non è soltanto vecchia. È invecchiata male.

Io sto con Indro!

Perché ostinarsi a mantenere un assetto politico così poco fruttuoso per il popolo italiano?

L'Italia è un paese dalle grandi potenzialità; l'unico nostro grande freno è stato e sarà ancora, se non ci sbrighiamo a cambiare qualcosa, la struttura burocratica sulla quale è costruita la Repubblica Democratica Italiana.

Abbiamo bisogno di cambiamenti; è inutile far orecchie da mercante su tutti i problemi che ogni giorno nascono. Se il paese va male qualcosa di sbagliato ci deve essere.

La domanda sorge spontanea allora: "Di chi è la colpa?" si chiede l'uomo qualunque!

Del cittadino italiano che ogni mese paga le tasse, vede il prezzo del greggio e dei suoi derivati crescere a dismisura, che è costretto a limitare i consumi dei generi di prima necessità perché il suo stipendio non ha più un potere d'acquisto sufficiente, oppure la colpa è di qualcun altro!?

Anche questa è una voce. E se da un lato, riflettendoci, semplifica eccessivamente l'analisi, sarebbe un errore rigettarla a priori, senza ascoltare per comprendere e, poi, coinvolgere in maniera propositiva coloro che "giustamente" guardano anche al loro quotidiano.

Ecco, per dirla come fa "l'uomo della strada", ognuno di noi faccia (e ci sia permesso non "facesse" come molti oggi parlano in spregio alla *consecutio temporum*) il proprio esame di coscienza, ma, mi raccomando, non soltanto i "comuni mortali", anche i c.d. "intoccabili".

Bene! Per quanto mi riguarda, sono un giovane che: "Grazie G. Pascoli!" ha appena messo la testa fuori dal "nido materno" e mi sto pian

piano affacciando al mondo.

Con la scuola, con i miei prof. inizio a farmi un'idea di quello che mi aspetterà in futuro, dopo l'esame di Stato.

Credetemi, oggi non ripongo tanta fiducia nel mio Stato, che, al contrario, invece, vorrei veramente vicino a tutti noi per offrirci, almeno, la speranza concreta di un futuro dignitoso.

Cercate di capirmi, e di non travisare le mie parole, anche se giovani e, lo riconosco, poco ponderate, ma io sono fiero del mio popolo e della storia della mia Nazione, nel bene e nel male, e non voglio più vergognarmi, e lo dico a malincuore, di essere Italiano.

Viva l'Italia!

Antonio Schirru



VI - Regionalismo e Federalismo

Due idee a confronto

Nella visione dei Costituenti il decentramento regionale rappresentò il complemento essenziale e il principale riflesso organizzativo del pluralismo istituzionale e politico.

Come tale, il suo sviluppo è, in definitiva, strettamente connesso a quello della democrazia, che nei complessi Stati sociali del nostro tempo sembra indissolubile da una qualche forma di decentramento politico.

Con esso, infatti, le varie comunità locali possono risolvere i loro problemi in modo più ravvicinato alla loro reale natura adattando le soluzioni alle diversità e alle particolarità locali.

Inoltre, la previsione d'istituzioni politiche locali appare più aderente all'idea della democrazia come autogoverno (o partecipazione) che non il lontano potere centrale dello Stato.

Infine, un governo politico locale, avvicinando i cittadini alle istituzioni pubbliche esercita di per sé un'influenza educativa verso la gente, abituandola a pensare in prima persona alla gestione della cosa pubblica e ponendo così le premesse per la costruzione di un "cittadino totale", cioè di una persona che vive nella sua comunità e non sta rinchiuso soltanto nel suo "privato".

Questo disegno, al momento dell'Assemblea Costituente, era in gran parte affidato al futuro, per almeno due fondamentali ragioni.

Innanzitutto, negli articoli della Costituzione (nell'originaria versione del Titolo V 1948, ma se c'è permesso anche oggi dopo la revisione costituzionale dello stesso Titolo V avvenuta con Legge Costituzionale 18 Ottobre 2003 n° 3) non risultava delineato un modello di Regione dai confini netti e precisi.

In secondo luogo, gli stessi statuti delle Regioni speciali, votati dalla medesima Costituente, facevano intravedere tali e tante differenze tra loro e tali difformità dalle norme della Costituzione (che fu approvata successivamente), da indurre a pensare che il Costituente non avesse un preciso modello in testa, ma che ne lasciasse piuttosto la definizione agli sviluppi politici successivi.

Sfortunatamente, questi ultimi, per molti anni dopo la Costituente, non sono stati i più propizi per l'attuazione legislativa delle Regioni: la spaccatura verticale fra maggioranza ed opposizione e la debolezza dei governi che mutavano ad un ritmo meno che annuale, indussero, per oltre

venti anni, le maggioranze a vedere nelle vecchie strutture dello Stato accentrato un puntello istituzionale in grado di coprire la loro debolezza.

Fu così che, per una sorta di “ostruzionismo della maggioranza”, come lo chiamò Piero Calamandrei, le Regioni ordinarie non videro la luce fino al 1970, anche se un prematuro atto preparatorio fu fatto con la legge Scelba 10 Novembre 1953 n° 62.

In merito, per limitarsi solo ai primi anni dell'attuazione del regionalismo ordinario, ricordiamo che tra il 1970 ed 1972, anno d'entrata in vigore dei decreti delegati, fu completato il passaggio delle funzioni e del personale statali alle Regioni.

Un passaggio effettuato in modo ben diverso e riduttivo (con il metodo che fu detto di “ritaglio”) rispetto a quanto prevedeva la legge di delega del 1968, la quale imponeva un trasferimento “per settori organici di materie”.

Proprio la parziale e frammentata attuazione del passaggio delle funzioni statali alle competenze regionali, che in pratica negava alle Regioni la possibilità di portare avanti politiche organiche e coerenti, e, oltre a ciò, la forza acquisita dal movimento regionalista con l'approvazione degli statuti, portarono alla formazione di un imponente fronte politico favorevole al completamento del trasferimento delle funzioni statali alle Regioni, nel rispetto del principio dei “settori organici” delle materie.

Ciò avvenne con la legge 22 Luglio 1975 n° 382 ed il successivo d.p.r. 24 Luglio 1977 n° 616.

Peraltro, anche dopo questi importantissimi provvedimenti legislativi, l'autonomia regionale non raggiunse, nel prosieguo, livelli significativi sotto il profilo del decentramento politico.

Due in definitiva le ragioni di questo stallo.

La prima è anche oggi individuabile nella mancata attuazione dei principi costituzionali sull'autonomia finanziaria (anche oggi l'art. 119 Cost. frutto della revisione del 2001 non è stato ancora attuato), per cui le Regioni non solo non hanno una vera “finanza propria”, dal momento che le loro spese sono vincolate in gran parte dallo stesso Stato, incidendo, quindi, anche sulla possibilità di attivare un processo di programmazione degli interventi nei vari settori ad esse pertinenti.

La seconda è che, soprattutto, le ipotesi di programmi settoriali avviate dallo Stato, specialmente nella seconda metà degli anni Settanta, hanno creato un sistema di raccordi fra Stato e Regioni estremamente frammentato e fortemente riduttivo dell'autonomia regionale.

Ambedue i nodi, cioè la previsione di una vera autonomia finanziaria e di un nuovo sistema di raccordi fra Stato e Regioni, attendono ancora una soluzione.

L'istituzione nel 1982 di una Conferenza dei presidenti regionali e di una Conferenza Stato-Regioni, cioè di due organi di coordinamento delle iniziative fra tutte le Regioni e fra queste e lo Stato, si è rivelata, per ora, più un segnale di una volontà risolutiva che l'inizio della risoluzione stessa.

In proposito, ci preme fare chiarezza su di un punto assai dibattuto e cioè: se stato regionale e stato federale siano tra di loro nettamente contrapposti sotto il profilo istituzionale.

In verità la differenza, se sussiste, tende nella realtà a sfumare ed a divenire prevalentemente teorica, poiché gli unici punti che permettono di distinguerli vengono messi da vari autori in discussione.

Per esempio, se le ampie dimensioni territoriali spesso depongono a favore di un assetto federale, si è visto, al contrario, come un piccolo stato regionale, il Belgio del 1970, possa diventare federale, dopo la riforma costituzionale del 1993.

Inoltre la presenza di una Camera degli Stati, necessaria nel sistema federale, potrebbe essere presente anche all'interno della struttura di uno stato regionale.

Infatti, la stagione delle nuove riforme, in Italia, prevede la possibile trasformazione del sistema bicamerale perfetto (Camera dei deputati e Senato con identica competenza legislativa), attraverso l'introduzione del Senato delle autonomie con competenze legislative esclusive e, quindi, non identiche a quelle della Camera.

Certo è che federalismo e regionalismo rappresentano tipologie di organizzazione statale con le quali si intendono superare e, comunque, attenuare i caratteri di accentramento dello stato che viene definito unitario.

Ora l'Art. 5 della Costituzione recita: *“La Repubblica unica e indivisibile riconosce e promuove le autonomie e il decentramento, si impegna ad adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”*.

In Europa, alla fine del '700 lo stato unitario finisce per consolidarsi intorno a concetti teorici che superano la sovranità incarnata dal monarca assoluto. Nasce così il concetto di popolo che entra e fa parte delle decisioni dello stato e si abbandona quello di suddito.

Lo stato costituzionale presuppone l'esistenza di un organo politico rappresentativo dell'intera nazione. Dai luoghi centrali della sovranità sta-

tuale modellata dalla costituzione si distinguono forme di articolazione territoriale: gli "enti locali".

Essi, svolgendo l'attività amministrativa, sono chiamati a perseguire, concretamente, specifici e limitati interessi legati alla vita della comunità locale.

Sono dotati, normalmente, di:

- *Autonomia normativa di rango legislativo*. Si definisce come il potere attribuito ad enti non sovrani di emanare norme giuridiche equiparate alle norme dell'ente sovrano.

- *Rappresentatività*. L'indirizzo politico-amministrativo degli enti locali non deriva dallo stato, ma dalla maggioranza della propria comunità e, per questo, può divergere da quello dello stato e perfino entrarvi in contrasto.

Nonostante ciò, lo stato rimane uno e indivisibile.

Nel dibattito federalismo o regionalismo ci sembra interessante riportare alcune opinioni di illustri docenti universitari.

Christian Ercolano, docente di legge all'Università di Stanford (favorevole al federalismo) sostiene che i principi di unità ed indivisibilità della nazione possano essere considerati separatamente.

Innanzitutto, il concetto di unità non è solo giuridico formale, ma anche politico, e forse per questa ragione, la scelta dell'ordinamento regionale, in Italia, fu di certo storicamente obbligata.

Ciò non di meno, una scelta federale, e l'Italia del 1946/1947 poteva anche diventarlo, non è da considerarsi di per sé tale da porre in pericolo il principio unitario.

Quest'ultimo, come sostiene l'autore, è un "limite elastico"; cioè la costituzione non è un ordine fisso, immobile e statico, ma disegna un ordine dinamico, dove la parola "stato" può cambiare di significato nel momento in cui l'ordinamento si apre a nuovi valori.

L'altro concetto, l'indivisibilità, indica la non divisione dell'Italia.

Questo sì, invece, è di sicuro un "limite assoluto", poiché la divisione della Repubblica (leggasi anche secessione di una sua parte) non potrebbe essere legalmente deliberata in nessun modo e con nessun procedimento eccezionale perché comporterebbe, non un semplice mutamento istituzionale, ma "la morte stessa dell'Italia".

Per concludere, Ercolano, sostiene che l'unità nazionale ha bisogno delle autonomie locali perché rappresentano per i cittadini una garanzia di democrazia e libertà.

Voce in controtendenza, è, invece, quella del professore di diritto pubblico dell'università di Brescia, Antonio D'Andrea, il quale evidenzia come il nostro ordinamento non preveda né istituzionalmente né di fatto il federalismo, poiché anche in virtù del nuovo ordinamento scaturito dalla riforma del Titolo V non esiste, in termini tecnico giuridici, una "piena autonomia" per tutti gli enti territoriali, anche se è riconosciuta alle regioni "un'apprezzabile autonomia legislativa, organizzativa e finanziaria".

Certo è che le regioni a statuto speciale (Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino Alto Adige e Valle D'Aosta), rispetto a quelle di matrice ordinaria, sono fondate su fattori differenziali assolutamente singolari, diversi da regione a regione, che affondano le radici in ragioni storiche, culturali e linguistiche, nonché irreversibili, e non in un atto di volontà statale.

Queste, fino alla riforma del 2001 hanno rappresentato, in Italia, l'unica esperienza di regionalismo per così dire avanzato.

Legittima allora la domanda, nonostante quella riforma: "Perché non estendere a tutte le regioni a statuto ordinario le competenze e prerogative attribuite a quelle a statuto speciale?"

Lo stato ha instaurato un rapporto più stretto con le regioni a statuto speciale, rispetto alle regioni ordinarie nelle quali lo stato concentra, ancora, la maggior parte del potere nelle proprie mani.

Per ovviare a ciò e cercare di ampliare il potere delle autonomie locali è stata firmata il 31/10/2007, a Palazzo Chigi, un'intesa tra governo e regione Lombardia con la quale si dà il via al negoziato per verificare le condizioni di trasferibilità di dodici competenze dallo stato nazionale al governo regionale, in base all'articolo 116 della Costituzione che parla di federalismo differenziato.

Al termine di questo percorso il pacchetto andrà nuovamente in Parlamento che dovrà approvarlo a maggioranza assoluta.

Tra le dodici materie, per la Lombardia tre sono prioritarie: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, l'organizzazione della giustizia di pace e la tutela dei beni culturali.

La riforma del titolo V della Costituzione (2001) non è altro che un programma diretto ad ampliare le competenze e le prerogative delle regioni a statuto ordinario, avvicinandole sempre più a quelle a statuto speciale. Da tenere presente, poi, che la legge di coordinamento e di attuazione della riforma del titolo V prevede, affinché si armonizzi il sistema, l'estensione delle medesime anche a quelle a statuto speciale.

In conclusione il professor Antonio D'Andrea teme che il federalismo possa ridividere l'Italia. Sottolinea, infatti, il bisogno di stare attenti ad usare un modello federale per venire incontro agli enti locali perché solo se c'è un grande sentimento di appartenenza nazionale si può formare il federalismo, altrimenti la nazione potrebbe dissolversi.

Il sentimento nazionale riguarda il cuore e non la ragione!

Oppure, come afferma l'illustre docente, ci sentiamo italiani soltanto quando gioca la nazionale di calcio?

Da non sottovalutare, pertanto, l'invito del professore a riflettere e considerare che è necessario, quindi, prestare attenzione a ciò che di profondo appartiene alla storia dei popoli e delle organizzazioni politiche, prima e più che alla modellistica degli stati.

Desideriamo concludere il nostro intervento con alcune precisazioni sul principio di sussidiarietà.

Principio introdotto dalla riforma costituzionale del 2001 e che nelle intenzioni degli estensori dell'art. 118 Cost. dovrebbe incentivare da un lato una più ampia autonomia degli enti locali, dall'altro lato favorire le azioni di regionalismo cooperativo.

Con il principio di sussidiarietà è indicato quel principio sociale e giuridico amministrativo che stabilisce che l'intervento degli Enti pubblici territoriali (Regioni, aree metropolitane, province e comuni) sia nei confronti dei cittadini sia degli enti e suddivisioni amministrative ad essi sottostanti, ovvero, l'intervento di organismi sopranazionali nei confronti degli stati membri, debba essere attuato esclusivamente come sussidio (cioè come aiuto), nel caso in cui il cittadino o l'entità sottostante sia impossibilitata ad agire per conto proprio.

Detto in altri termini, il principio di sussidiarietà stabilisce che le attività amministrative dovrebbero essere svolte dall'ente territoriale amministrativo più vicino ai cittadini (leggasi comuni), e che la delega a livelli amministrativi territoriali superiori (vedi regioni, province ecc.), esista solo se questi ultimi siano in grado di rendere il servizio ai cittadini in maniera più efficace ed efficiente.

Tale principio può essere visto sotto un duplice aspetto:

1- IN SENSO VERTICALE: la ripartizione gerarchica delle competenze deve essere spostata verso gli enti più vicini al cittadino e, pertanto, più prossimi ai bisogni del territorio;

2- IN SENSO ORIZZONTALE: il cittadino, sia come singolo che attraverso i corpi intermedi, deve avere la possibilità di cooperare con le

istituzioni nel definire gli interventi che incidano sulle realtà sociali a lui più prossime.

Nella versione del 1948, invece, vigeva il cosiddetto “*principio del parallelismo*”, in virtù del quale spettavano allo Stato e alle regioni le potestà amministrative per quelle materie per le quali esercitavano la potestà legislativa; questo principio non è più in vigore dopo la riforma dell’art. 118 della Costituzione varata nel 2001.

La sussidiarietà, quindi, deve essere intesa come condivisione di funzioni e responsabilità pubbliche, e di conseguenza, le istituzioni locali sono chiamate a favorire un effettivo pluralismo degli interventi sociali da parte dei gestori pubblici, ma anche di quelli privati, tenuti a partecipare in funzione di stimolo, tutele, garanzia, regolazione e controllo del sistema di servizio e prestazioni.

Giulia Graziosi, Paola Mancini, Clarissa Cappelli, Irene Fantechi



Publicazione della Costituzione sulla Gazzetta Ufficiale

VII - Stato e Regioni nella Costituzione: problemi e prospettive future

Dal federalismo al regionalismo solidale:

la revisione costituzionale del titolo V ex L. Cost. 18 Ottobre 2003 n° 3

Una delle novità della riforma del Titolo V della Costituzione è rappresentata dall'introduzione del c.d. "federalismo fiscale".

L'autonomia finanziaria, ex l'art. 119 della Costituzione, resta, a tutt'oggi, ambigua perché prevede, infatti, *"che le regioni abbiano autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni."*

Tale disposizione non chiarisce, però, né la natura, né l'estensione, né l'intensità dell'autonomia finanziaria regionale, dato che essa non ne indica gli ambiti e nemmeno i limiti che sono demandati alla legge statale.

Altre perplessità suscita, poi, il secondo comma: *"alle regioni sono attribuiti tributi propri e quote dei tributi erariali, in relazione ai bisogni delle regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali"*.

Analizzando l'attuazione del Titolo V della Costituzione, nella sua formulazione del 1948, è da rilevare come sia rimasta lettera morta fino alla fine degli anni Sessanta, quando il parlamento approvò le leggi necessarie per consentire la prima elezione dei consigli regionali.

L'autonomia legislativa era venuta sempre più riducendosi a causa di interventi legislativi sempre più penetranti, e quindi, se vogliamo, in contraddizione con il dettato dell'Art. 117 della Costituzione (il quale prevedeva che nelle materie di competenza regionale lo Stato avrebbe dovuto limitarsi ad approvare leggi contenenti solo norme di principio).

La Corte costituzionale, però, giudicò spesso non in contrasto con la Costituzione le leggi cornice che contenevano anche norme di dettaglio, affermando che queste avevano natura "cedevole", in quanto derogabili dal legislatore regionale, e quindi costituzionalmente ammissibili.

Non dimentichiamo, infine, anche il fatto che l'autonomia amministrativa è stata periodicamente compressa; per esempio: il trasferimento delle funzioni e del personale alle regioni da parte dello Stato è avvenuto utilizzando la tecnica del "ritaglio" e non quella dei settori organici; la distribuzione del potere tra apparati centrali e regionali, di conseguenza, avvenne secondo linee del tutto irrazionali e comunque chiaramente sbilanciate a favore dello Stato. Basti pensare all'art. 17 della L. 281/1970 con

il quale lo Stato si riservava, nelle materie di competenza amministrativa delle regioni, una funzione di indirizzo e coordinamento di quelle attività che attenevano ad esigenze di carattere unitario, in tal modo ponendo un vincolo ulteriore all'autonomia regionale anche se non espressamente previsto dalla Costituzione.

Inoltre, la già ricordata compressione dell'autonomia legislativa e l'assenza di una credibile autonomia finanziaria sono stati fattori ulteriori che, all'epoca, impedirono il raggiungimento degli obiettivi proposti con il D.P.R. 616/1977; per esempio: il trasferimento alle regioni delle funzioni per settori organici (ordinamento e organizzazione amministrativa, servizi sociali, sviluppo economico, assetto ed utilizzazione del territorio)

È, quindi, condivisibile l'opinione che i limiti del trasferimento delle funzioni alle regioni abbiano innescato fenomeni crescenti di conflittualità tra queste ultime e gli enti territoriali minori che si è rivelata, successivamente, penalizzante per tutto il sistema delle autonomie.

Il nuovo fenomeno così prodotto: "centralismo regionale", ha finito per divaricare sempre più gli obiettivi politici e gli interessi concreti delle regioni, da una parte, e dei comuni e delle province dall'altra che sempre più hanno ricercato lo Stato come loro interlocutore istituzionale.

Così dicasi dell'autonomia finanziaria delle regioni che, lungi ancora dalla sua completa attuazione, a più riprese è stata condizionata da leggi statali dirette ad imporre vincoli di destinazione ai fondi attribuiti alle Regioni, limitando, con ciò, anche la capacità di spesa in un'ottica di negazione di ogni possibilità di differenziazione.

Non a caso, la questione regionale è riemersa con forza all'inizio degli anni '90 con l'improvvisa comparsa sulla scena politica di un nuovo partito, la Lega Lombarda (poi divenuta Lega Nord) che poneva, e pone in primo piano, la questione della trasformazione dello Stato in senso federale.

Tuttavia, il rilancio delle autonomie è fenomeno che non riguarda soltanto il nostro Paese.

Nell'Europa occidentale è da ricordare come la crescente interdipendenza tra gli Stati, legata non solo ai processi di integrazione sopranazionale, ma più in generale ai fenomeni di "globalizzazione" dell'economia, ha finito per porre in crisi il modello di Stato nazionale di tradizione ottocentesca.

Di fronte a tali fenomeni, un modello di Stato accentrato mostra la sua sostanziale inadeguatezza; esso appare infatti incompatibile con la necessità di garantire possibilità di interventi pubblici sul territorio che solo i

livelli territoriali più vicini a cittadini possono più efficacemente attuare.

Lo stesso concetto di “federalismo cooperativo”, auspicato dagli estensori del nuovo testo del Titolo V ex L. del 2001, evidenzia, a chiare lettere, la consapevolezza del superamento di una concezione rigida del riparto di competenze tra Stato centrale ed entità federate; la consapevolezza cioè della necessità dell'intervento congiunto dei diversi livelli territoriali di governo per perseguire efficaci politiche di settore.

È in questo senso che emerge la rilevanza del principio di sussidiarietà, principio, peraltro, non tipico degli Stati federali.

Giulia Graziosi, Paola Mancini, Clarissa Cappelli, Irene Fantechi

Riferimenti bibliografici

Testi consultati presso la Biblioteca della Fondazione Spadolini

Via Pian dei Giullari, 139 - Firenze

Conti, Giovanni

L'assemblea costituente italiana: 1946-1947 / di Giovanni Conti. - Roma: Aurora. - 16 p Estr. da I partiti politici in Italia visti nel 1946, visti nel 1953.

Camera dei Deputati

L'Assemblea Costituente (2 giugno 1946 - 31 gennaio 1948); la legislazione italiana dal 25 luglio 1943 al 18 aprile 1948 / dal Segretariato generale della Camera dei Deputati. - Roma: Camera dei Deputati, 1949. - 913 p

Partito Repubblicano Italiano

La costituente: la sua funzione nazionale, la formazione, l'opera sua / a cura del Partito Repubblicano Italiano. - Roma: Società anonima poligrafica italiana. - 16

Bozzi, Aldo

Tra diritto e politica / Aldo Bozzi; raccolta di scritti e discorsi a cura di Gian Franco Ciaurro; prefazione di Francesco Cossiga, introduzione di Salvatore Valitutti. - Roma: Colombo, 1990. - XXII, 215 p Indice: Vol.I: scritti di Diritto pubblico, Vol.II: discorsi alla Costituente e discorsi parlamentari, Vol.III: discorsi parlamentari, Vol.IV: scritti e interventi vari - contributi al dibattito sulle riforme istituzionali.

Sensini, Alberto

Prima o seconda repubblica?: a colloquio con Aldo Bozzi e Gianfranco Miglio / di Alberto Sensini. - Napoli: Scientifiche Italiane, copyr. 1986. - 110, 124 p.; 24 cm Segue: Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali

Ruini, Meuccio

Verso la Costituente: problemi della costituzione / Meuccio Ruini. - Roma: Europa, 1945. - 174 p

Cecchini, Lucio

Unitari e federalisti: il pensiero autonomistico repubblicano da Mazzini alla formazione del P.R.I. / Lucio Cecchini. - Roma: Bulzoni, copyr. 1974. - xvi, 165 p. - (Biblioteca di cultura; 51) con dedica dell'A. a G.S.

Persico, Giovanni

Il separatismo siciliano / Giovanni Persico. - Roma: [s.n.], 1944 (Roma: Soc. an. poligrafica italiana). - 6 p.; 22 cm Estr. da: *Domenica*, 17, 1944. - BNI IT

De Gasperi, Alcide

Documenti di vita italiana: la rinascita dell'Italia (1945-1952) / presentazione di Alcide De Gasperi. - Roma: Centro di Documentazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana, 195 a.3, vol.xii, n.14-15 del 1953

Jemolo, Arturo Carlo

Il decentramento regionale / di Arturo Carlo Jemolo: [s.n.], [1945]. - (Quaderni del Partito d'Azione; 11)

Ruffilli, Roberto

Cultura politica e partiti nell'età della costituente: tomo II. L'area socialista. Il Partito Comunista Italiano / a cura di Roberto Ruffilli. - Bologna: Il Mulino,

Partito Liberale Italiano

L'autonomia regionale / a cura del Movimento Liberale italiano. - Roma: Partito Liberale Italiano, 1943. - 34 p. Dono di Dante Conti

Setta, Sandro

L'uomo qualunque: 1944-1948 / di Sandro Setta. - Roma - Bari: Laterza, 1975. - 342 p.: ill.; 21 cm

Spadolini, Giovanni

Federalismo e regionalismo una valutazione complessiva / Giovanni Spadolini. - Firenze: Olschki, 1986. - 11-17 p.; 24 cm. Estr. dal vol.: *Regionalismo e centralizzazione nella storia di Italia e Stati Uniti* / a cura di Luigi de Rosa e Ennio Di Nolfo

Lo Stato e le autonomie: le regioni nel nuovo titolo 5. della Costituzione: l'esperienza italiana a confronto con altri paesi / a cura di Eduardo Rozo Acuna. - Torino: G. Giappichelli, 2003. - 268 p.; 24 cm. - (Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza, Istituto di diritto pubblico) Atti del Convegno tenuto a Urbino nel 2002. -

Convegno Nazionale degli amministratori repubblicani

Il cittadino protagonista nel disegno repubblicano per le autonomie locali. - 1. ed. - Roma: Voce, 1980. - 308 p. - (Congressi e Convegni; 5) Convegno nazionale degli amministratori repubblicani, Milano 15/16 settembre 1979

Testi consultati presso la Biblioteca dell'Istituto Statale di Istruzione Superiore "E. Balducci" di Pontassieve

Autonomie locali di D. Adorni, E. Francia.

V. Falzone - F. Palermo - F. Casentino: La costituzione della repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti Casa Editrice Colombo, Roma, 1969

Lorenzo Baratter, Le Dolomiti del Terzo Reich, Mursia, Milano, 2005, 361 pp.

Alcide De Gasperi, Sulla frontiera del Brennero, Roma, 30 luglio 1945 in L'accordo De Gasperi-Gruber nei documenti diplomatici italiani ed austriaci (a cura di Enrico Serra), Regione Autonoma Trentino Alto Adige, Trento-Bolzano, 1988, pp. 29-30.

Alcide De Gasperi, L'Italia ed i problemi della pace, Roma, 22 agosto 1945, in L'accordo De Gasperi-Gruber nei documenti diplomatici italiani ed austriaci, p.32

Alcide De Gasperi, Passo italiano contro il plebiscito in Alto Adige, Roma, 16 settembre 1945, in L'accordo De Gasperi-Gruber nei documenti diplomatici italiani ed austriaci, p. 50.

Testi messi a disposizione da parte del Prof. Luca Stefani dell'Istituto Statale di Istruzione Superiore "E. Balducci" di Pontassieve

Costantino Mortati: Istituzioni di Diritto Pubblico, Manuali di Scienze Giuridiche, Tomo II, ed. CEDAM 1976

Roberto Olla: Padrini alla ricerca del DNA di Cosa Nostra, Oscar Mondadori 2003

Paolo Barile: Istituzioni di Diritto Pubblico, Enzo Cheli, Stefano Grassi, CEDAM

Carlo Ghisalberti: Storia Costituzionale d'Italia 1848/1948, Vol. I e II, Universale Laterza 1977

Testo messo a disposizione da parte del Prof. Adalberto Scarlino dell'Istituto Statale di Istruzione Superiore "E. Balducci" di Pontassieve

Aldo Bozzi, Le libertà costituzionali, a cura di Giuseppe Bozzi, Libro Aperto Editore

IV

L'indipendenza e l'autonomia della Magistratura

I.S.I.S. "Ernesto Balducci" - Pontassieve (Firenze)

A cura della prof.ssa Annamaria Tabocchini
e degli studenti della V A ITC indicati per ciascuna parte

L'indipendenza e l'autonomia della Magistratura
all'interno del principio della separazione dei poteri
Marco Vangelisti

Il potere giudiziario durante il regime fascista
Gabriele Ciucchi

Un confronto con il potere giudiziario negli USA
Valentina Pisa

Il conflitto in Italia tra Magistratura e potere esecutivo
Mirko Loia

L'ammissione delle donne all'esercizio della giurisdizione
Deborah Rogai

L'indipendenza e l'autonomia della Magistratura all'interno del principio della separazione dei poteri

Artt. 101 e 104 Cost.

Il principio che enuncia la necessità di tenere separati i poteri dello Stato, teorizzato da C.L. de Montesquieu, è alla base della tutela della libertà dei cittadini: «*La libertà politica in un cittadino consiste in quella tranquillità di spirito che proviene dalla convinzione, che ciascuno ha, della propria sicurezza; e perché questa libertà esista, bisogna che il governo sia organizzato in modo da impedire che un cittadino possa temere un altro cittadino. Quando nella stessa persona o nello stesso corpo di magistratura il potere legislativo è unito al potere esecutivo, non vi è libertà, perché si può temere che lo stesso monarca o lo stesso senato facciano leggi tiranniche per attuarle tirannicamente.*

Non vi è libertà se il potere giudiziario non è separato dal potere legislativo e da quello esecutivo. Se esso fosse unito al potere legislativo, il potere sulla vita e la libertà dei cittadini sarebbe arbitrario, poiché il giudice sarebbe al tempo stesso legislatore. Se fosse unito con il potere esecutivo, il giudice potrebbe avere la forza di un oppressore.» (C.L. de Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*).

Secondo questo principio ogni singolo potere limita l'altro quando uno di essi tende a prevalere sugli altri, attribuendosi prerogative eccessive che portano alla limitazione della libertà dei cittadini. Ogni potere fa da baluardo allo strapotere di qualcuno e tutto ciò realizza anche un principio di giustizia. Infatti se non c'è libertà, non c'è giustizia. La giustizia prevede che ogni persona viva in condizioni di uguaglianza di diritti con gli altri suoi simili; ma tale uguaglianza non si realizza se non c'è libertà, cioè se qualcuno si assume, per vanità o sete di comando, un potere eccessivo e non controllabile.

La nostra Costituzione Repubblicana, accogliendo questo fondamentale principio liberale, lo applica alla Magistratura stabilendo, con l'art. 104, che essa «*costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.*»

Tale principio è consacrato anche nell'art. 101 della Costituzione Italiana che stabilisce: «*I giudici sono soggetti soltanto alla legge*». Questa formula mette in evidenza come qualsiasi provvedimento giurisdizionale debba essere fondato sul dettato legislativo che deve essere interpretato e applicato dal giudice. Secondariamente, l'utilizzo dell'avverbio *soltanto* rimanda

al concetto di indipendenza *esterna* del giudice, cioè all'indipendenza da qualsiasi interferenza estranea alla legge. Il giudice deve essere libero di decidere sul caso concreto in piena autonomia di giudizio e di coscienza. Inoltre, differentemente dai paesi di tradizione anglosassone, lo deve fare in assenza di vincoli e condizionamenti derivanti dalle precedenti decisioni della giurisprudenza. Cioè se un magistrato si trova a dover giudicare su una questione analoga a quella sulla quale un altro giudice ha già sentenziato, egli è libero di assumere una posizione anche del tutto diversa, se pensa che risponda a criteri di giustizia, motivando il suo discostarsi dal precedente. Tutto ciò esprime il concetto di indipendenza *interna* del giudice.

L'art. 107 della Costituzione italiana stabilisce inoltre che i magistrati si distinguono tra loro soltanto per diversità di funzioni (funzione giudicante propria del giudice e funzione requirente propria del pubblico ministero). Da ciò deriva come la Magistratura sia priva di una organizzazione gerarchica in senso tecnico poiché il potere giudiziario è esercitato in modo *diffuso* da ciascun magistrato nell'ambito della funzione svolta.

Un ulteriore corollario dell'indipendenza della magistratura è la regola della inamovibilità dei magistrati, i quali non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni, se non a seguito di decisioni assunte dal Consiglio Superiore della Magistratura.

Il CSM

Il Consiglio Superiore della Magistratura è l'organo di autogoverno dei giudici, cioè l'istituzione che garantisce l'autonomia dell'ordine giudiziario. È presieduto dal Presidente della Repubblica e ad esso spettano le assunzioni, le assegnazioni ed i trasferimenti, le promozioni ed i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati (art. 105 Cost.).

Tra le caratteristiche che connotano questo organo ricordiamo che:

- esso è organo di vertice fra gli apparati dello Stato, *superiorem non recognoscens*
- è fornito di competenze deliberative attribuite ad esso direttamente dalla Costituzione
- esercita le proprie competenze in assenza di vincoli esterni alla volontà del Collegio

- può difendere di conseguenza le sue attribuzioni mediante lo strumento del conflitto (in questo senso e a questi fini è *potere dello Stato*)

Tra i suoi limiti, invece, ricordiamo che:

- esso esercita le sue attribuzioni sempre e soltanto in base alla legge
- i suoi atti sono, di conseguenza, pienamente sindacabili in sede di giurisdizione comune, quando ledano posizioni giuridicamente protette
- il CSM è organo che non esprime, né in forma diretta, né in forma indiretta, la sovranità popolare. Non può quindi esprimere in forma autoritativa un indirizzo politico in senso proprio
- è organo titolare di attribuzioni di natura settoriale, che attengono cioè ad un comparto specifico dell'apparato pubblico, in funzione di interessi specifici (mentre gli organi politici, espressione della sovranità popolare, hanno attribuzioni di ordine generale)
- le sue competenze hanno un carattere *interno*, cioè hanno come destinatari non la generalità dei cittadini bensì i magistrati che compongono l'apparato giudiziario
- infine possiamo dire che le attribuzioni del CSM trovano un loro limite nel fatto che si esercitano nei confronti di uffici e di personale che a loro volta godono di indipendenza costituzionalmente garantita.

Il CSM nel dibattito alla Costituente



La prima seduta dell'Assemblea Costituente il 25 giugno 1946

Il Costituente ha dedicato una particolare attenzione alla creazione di questo organo. I *padri della Costituzione* ebbero chiara la necessità di recidere il «*vincolo di soggezione*» della magistratura all'esecutivo e di costituire la stessa «*in un ordine che per essere a sua volta autogovernato, cioè indipendente da ogni altro potere*», assicurasse l'indipendenza dei suoi componenti. Se ne individuarono i compiti: nomine, promozioni, disciplina, trasferimenti. Lungamente si discusse della sua composizione. Si fronteggiarono due tesi. L'una, ispirata dai magistrati e da quanti avevano a cuore una rigida interpretazione della divisione dei poteri, voleva che il CSM fosse composto soltanto di magistrati, perché solo in questo modo si sarebbe evitato il rischio di contaminazioni e quello di far penetrare la politica nelle singole decisioni; di far giungere indebite pressioni ed ingerenze professionali agli organi giudiziari. L'altra tesi partiva, invece, dalla consapevolezza che bisognava evitare di creare un corpo separato, assicurare continuità tra vita sociale e vita istituzionale, impedire la creazione di uno *stato nello stato*, di una casta chiusa e intangibile, separata e irresponsabile, un organo del tutto separato dagli apparati amministrativi dello Stato e sottratto al controllo dell'organo di rappresentanza popolare, dei mezzi d'informazione e della stessa pubblica opinione. La proposta contenuta nell'art. 97 del progetto originario di Costituzione assegnava al CSM una composizione paritetica, con la partecipazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione quale Vice Presidente. Nel contrasto fra le due posizioni si pervenne ad un compromesso e fu accolto l'emendamento suggerito dall'on. Scalfaro nella seduta pomeridiana del 12 novembre 1947: due terzi dei membri sarebbero stati togati, un terzo laici.

Vi furono discussioni anche in ordine alla presidenza del CSM. Originariamente si propose di conferire la presidenza, o almeno la vice-presidenza, al Ministro della giustizia o al Primo Presidente della Corte di Cassazione. Le proposte furono respinte al fine di garantire al CSM un'indipendenza strutturale assoluta. Si optò per dare la presidenza al Capo dello Stato quale garante della sua unità, con una soluzione che rispondeva anche ad esigenze di *simmetria istituzionale*, alla necessità di impedire che il CSM diventasse *un corpo chiuso e ribelle*. Consapevoli che il Capo dello Stato avrebbe potuto partecipare alla vita del Consiglio soltanto nelle occasioni solenni, si pensò di affiancargli un organo ausiliario, che avrebbe assunto la presidenza effettiva del Consiglio. Anche qui si pensò inizialmente al Ministro della Giustizia o al Primo Presidente della Corte di Cassazione; si pervenne, infine, ad un altro compromesso, facendo sì che il Vice Presi-

dente fosse eletto dal Consiglio tra i membri laici.

La creazione dell'organo di autogoverno poneva in una luce completamente diversa la funzione del Ministero della Giustizia, al punto tale che qualcuno addirittura ne propose l'abolizione. Sta di fatto che al Ministro sono state conservate funzioni *residuali* relative alla organizzazione e gestione degli uffici giudiziari e dei servizi amministrativi, alla prevenzione ed esecuzione delle pene, alla vigilanza sulla legalità dei comportamenti del personale della magistratura.

Il rapporto CSM e Governo

I rapporti tra Consiglio superiore e Governo costituiscono un aspetto molto delicato riguardo al tema dell'indipendenza e separazione dei poteri. La Costituzione risolve questi rapporti in chiave di netta separazione delle rispettive attribuzioni: al Consiglio tutto ciò che attiene al governo dei giudici; al ministro la cura dei servizi relativi alla giustizia, che concernono gli aspetti organizzativi non direttamente connessi all'esercizio della funzione giurisdizionale, oltre all'iniziativa disciplinare nei riguardi dei magistrati.

La spinta ad estendere l'ingerenza del ministro nel campo del governo della magistratura nasce dall'idea che non si possa escludere una qualche forma di responsabilità politica in ordine soprattutto all'esercizio della funzione requirente del pm, o anche una qualche forma di dipendenza degli uffici del pm dall'esecutivo, data anche la funzione attiva di lotta alla criminalità propria di tali uffici. La Costituzione non stabilisce esplicitamente che gli uffici del pm debbano essere ricoperti da magistrati aventi lo stesso status e le stesse garanzie della magistratura giudicante. Tuttavia il principio di obbligatorietà dell'azione penale comporta, se lo si vuole attuare, che la funzione di impulso sia attribuita a personale indipendente dal potere politico. È facile infatti immaginare quali siano gli inconvenienti dell'attribuzione di un tale potere ad un organo politico quando i reati siano commessi da pubblici amministratori.

Non è detto, invece, che il mantenimento di un sistema di azione penale obbligatoria in capo a organi indipendenti debba necessariamente comportare che anche la funzione di direzione delle indagini dirette ad accertare i reati debba concentrarsi nei magistrati, e non possa invece essere attribuita più largamente ad organi di polizia dipendenti dall'esecutivo, ferma la facoltà dei pm di ordinare a loro volta indagini se lo ritengano necessario, e ferma la necessità dell'intervento del magistrato per autorizzare

limitazioni alle libertà costituzionalmente protette.

La separazione delle funzioni tra magistrati inquirenti e magistrati giudicanti

Nel 2006, con quella che è stata chiamata legge Mastella, è stata introdotta in Italia la separazione delle funzioni tra pm e giudice. Ormai dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso una certa parte politica spinge perché le carriere dei giudici siano separate, poiché tale separatezza garantirebbe una maggiore imparzialità e un minore spirito di corpo della magistratura.

Separazione delle carriere, diversamente da quella delle funzioni, significa fare concorsi separati per reclutare giudici da una parte e pubblici ministeri dall'altra; significa che la magistratura non è più un corpo unico, un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, ma una parte di essa, costituita dai magistrati inquirenti, segue un'altra strada, con una minore autonomia interna. Infatti, nei paesi dove ciò avviene, il pm è inserito in una struttura gerarchica, normalmente dipendente dall'esecutivo e, come per esempio accade negli U.S.A., non è organo di garanzia ma organo unicamente di accusa, da non doversi più ritenere quindi un magistrato. In Italia, per poter attuare la separazione delle carriere, è necessario modificare la Costituzione: l'art. 107, comma 3, così recita: «*I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni*». Questa necessità rende assai difficoltosa tale modifica, poiché il procedimento aggravato, con le sue alte maggioranze e la possibilità del referendum confermativo, è sempre un baluardo, una diga, a disposizione delle minoranze che rifiutino di apportare modifiche costituzionali per loro indebite su argomenti altamente sensibili come questo.

Ed è stato così che, con decreto legislativo, nel 2006 il ministro di giustizia Mastella ha firmato l'introduzione, nel nostro ordinamento, della separazione delle funzioni dei magistrati, non potendo attuare quella delle carriere senza procedimento di revisione costituzionale.

Rapporti tra il CSM e i giudici

Il rapporto del CSM con i giudici è improntato ad un delicato equilibrio costituzionale, tra i due poli del potere di governo del Consiglio e dell'indipendenza interna del singolo giudice. In linea di principio è chiaro il confine fra funzione di governo della magistratura, attribuita al CSM, e

funzione giurisdizionale attribuita esclusivamente ai giudici. In concreto, però, l'indipendenza interna dei giudici può essere minacciata in modo indiretto dall'uso dei poteri di governo che incidono sulla carriera.

Se è vero che la de-gerarchizzazione della carriera dei giudici ha prodotto, accanto ad un rafforzamento dell'indipendenza interna, un'assenza di selezione meritocratica, è anche vero che la reintroduzione di più ampi meccanismi di selezione e di valutazione possa sfociare in nuove dipendenze da correnti associative o da gruppi di potere.

Ogni meccanismo di selezione porta con sé i rischi connessi alla natura e ai caratteri dei soggetti cui si attribuiscono i relativi poteri. Anche se è sempre meglio una selezione corporativa del Consiglio rispetto ad una selezione politica dell'esecutivo, non dovrebbe essere impossibile trovare giusti contrappesi e correttivi rispetto ai rischi di degenerazione del potere corporativo. Ad esempio si potrebbero attivare meccanismi di selezione da parte del Consiglio, ma affidati a commissioni indipendenti dallo stesso Consiglio, scelte in base alla loro competenza tecnica ed eventualmente composte anche da esperti estranei alla magistratura, come per le commissioni di concorso.

Rapporti tra il CSM e il potere legislativo. La riserva di legge

L'art. 108, 1c, Cost. così recita: «*Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge*». È quindi pacifico che tutta l'attività del Consiglio sia sottoposta alla legge. Si tratta peraltro di stabilire quale sia lo spazio di discrezionalità lasciato al Consiglio nell'esercizio delle sue attribuzioni. Qui possiamo soltanto riaffermare che la riserva di legge è da ritenersi assoluta, quindi non può ammettersi l'integrazione della legge attraverso l'esercizio della potestà regolamentare del Governo. Riserva assoluta non significa che non si possano riconoscere al Consiglio spazi di discrezionalità nelle scelte ad esso demandate. Significa però che là dove la discrezionalità deve essere fondata sulla predeterminazione di criteri e modalità, questa deve avvenire per legge.

Marco Vangelisti

Il potere giudiziario durante il regime fascista

Abbiamo detto che la Magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Durante il ventennio fascista però, la magistratura non rappresentava un ordine autonomo ed indipendente, ma era un organo sotto il diretto controllo del regime, che voleva quindi utilizzarlo per i propri scopi. Ciò non trovò però il consenso dei giudici che non accettarono di operare in tali condizioni di oppressione ed ingiustizia. Possiamo affermare che la magistratura, sotto il regime fascista, fu in sostanza l'unico *pezzo* di Stato che non si piegò alla dittatura; tant'è che il duce, per avere pronunce favorevoli, istituì dei tribunali speciali compiacenti.

Nacque così, con la legge 25 novembre 1926, n. 2008 (Provvedimenti per la difesa dello Stato), il *Tribunale Speciale per la sicurezza dello Stato* che fu quindi un giudice speciale del regime fascista italiano, avente il compito di giudicare i reati contro la sicurezza dello Stato e del regime. Tale tribunale puniva con sanzioni severissime ogni attività politica contraria al regime.

Il Tribunale Speciale evoca sinistri ricordi per l'Italia: a soli 4 anni dalla presa del potere, il fascismo ne aveva istituito uno, con unica sede a Roma, capace nei suoi 16 anni di funzionamento di esaminare oltre 16 mila fascicoli, irrogando pesanti sanzioni detentive e confini di polizia ad oppositori del regime.

Al sistema repressivo non bastava dunque una semplice legge che introducesse, per dire, il reato di antifascismo e prevedesse pesanti trattamenti sanzionatori, lasciandone l'applicazione ai Tribunali ordinari del Regno: ci voleva proprio l'istituzione di un Tribunale Speciale, con sede a Roma e componenti di sicuro affidamento, non appartenenti all'ordine giudiziario, bensì semplici ufficiali della milizia fascista, i quali, esibendo la camicia nera, potevano irrogare condanne esemplari e a ciclo continuo. Essi ebbero il potere di diffidare, ammonire e condannare gli imputati politici ritenuti pericolosi per l'ordine pubblico e la sicurezza del regime stesso. Con la stessa legge di costituzione del tribunale venne reintrodotta la pena di morte per alcuni reati a carattere politico. Così il tribunale, che aveva per giudici degli squadristi, funzionò per quasi diciassette anni, dalla sua istituzione fino al 23 luglio 1943: l'ultima sentenza emanata porta questa data. Due giorni dopo, il 25 luglio, cadeva Mussolini.

I *Tribunali Speciali*, come è possibile dedurre per antitesi dagli ordi-

namenti attualmente in vigore, sono *speciali* - in opposizione ai *Tribunali ordinari penali* - perché:

- derogano al principio del giudice naturale, che, normalmente, per la totalità degli ordinamenti giudiziari, è quello del luogo del commesso delitto (cfr. Costituzione italiana art. 25 e art.102, comma 2, divieto di istituire giudici speciali o straordinari)
- si riservano l'esclusiva giurisdizione in quella materia (cfr. Legge istitutiva del TS)
- corrispondono all'obiettivo, da parte di chi li istituisce, di conseguire con sicurezza il massimo controllo della sentenza che si vuol ottenere
- non prevedono un organo di appello.

Il Tribunale speciale operava secondo le norme del Codice Penale per l'Esercito sulla procedura penale in tempo di guerra. Contro le sue sentenze non era possibile alcun ricorso o altra impugnazione. Il Tribunale speciale venne sciolto dopo il 25 luglio 1943, a seguito della caduta del regime fascista. Un tribunale omonimo venne ricostituito nella Repubblica Sociale Italiana nel dicembre 1943 e rimase operativo fino al 1945.

La composizione del Tribunale Speciale era la seguente:

- un presidente, scelto tra gli ufficiali generali del Regio Esercito, della Regia Marina, della Regia Aeronautica e della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale, in servizio attivo permanente, in congedo o fuori quadro;
- cinque giudici, scelti tra gli ufficiali della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale, aventi grado di console, in servizio attivo permanente, in congedo o fuori quadro;
- un relatore, senza diritto di voto, scelto tra il personale della giustizia militare.

La costituzione del tribunale era ordinata dal Ministro per la guerra, che ne determinava la composizione, la sede e il comando presso cui era stabilito.

Inoltre il Presidente del Tribunale Speciale per la sicurezza dello Stato era uno dei membri del *Gran Consiglio del Fascismo*, organo vitale del Partito Nazionale Fascista.

Da quanto detto appare oltremodo evidente quanto sia significativa l'assoluta indipendenza dell'organo giudiziario dall'esecutivo per poter attuare una giustizia degna di questo nome.

Gabriele Ciucchi



Seduta del Gran Consiglio del Fascismo

Un confronto con il potere giudiziario negli USA

Il *potere giudiziario* all'interno dell'*ordinamento* federale è esercitato dal *judicial branch* (o *judiciary*), termine che comprende la *Corte Suprema* e da corti federali minori. Funzione del potere giudiziario è quella di interpretare ed applicare il diritto federale, ossia la *Costituzione degli Stati Uniti*, le leggi e i regolamenti federali. In questo ambito, a partire dalla storica sentenza *Marbury contro Madison* (1803), i giudici federali esercitano pure il controllo di conformità alla Costituzione degli atti normativi (leggi, regolamenti) e dei provvedimenti emanati a qualsiasi livello di governo (*Judicial review*). Il sistema giudiziario è centrale nell'ordinamento statunitense, in quanto funge da contrappeso al potere legislativo e a quello esecutivo, risolvendo anche i loro conflitti d'attribuzione.

Il sistema giudiziario federale ha competenza su casi, *civili e penali*, che ricadono sotto la *Costituzione*, un atto del *Congresso* (ad esempio, una legge), o un trattato degli Stati Uniti; su casi riguardanti diplomatici stranieri negli Stati Uniti; su controversie in cui è parte il Governo federale; sulle controversie tra stati (o loro cittadini) e nazioni estere (o loro cittadini o sudditi); sui casi di *bankruptcy* (*Diritto fallimentare*).

I giudici federali vengono nominati dal *Presidente*, con conferma del *Senato*. La Costituzione salvaguarda l'indipendenza del potere giudiziario, prevedendo che i giudici federali rimangano in carica "*during good behavior*". Praticamente, l'incarico è a vita e in situazioni normali il giudice mantiene le funzioni fino alle dimissioni (o alla morte). Nel caso il giudice

commetta reati, può subire l'*impeachment* come il Presidente e altri ufficiali federali. La Costituzione prevede anche che il Congresso non possa ridurre il trattamento economico ai giudici in carica. Questa garanzia vale, appunto, per i soli giudici in carica e il Congresso è quindi libero di prevedere compensi inferiori per coloro che devono ancora essere nominati.

Corte Suprema degli Stati Uniti

La Corte Suprema degli Stati Uniti d'America (*Supreme Court of the United States, SCOTUS*) è l'unico tribunale specificamente disciplinato dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America. I membri della Corte sono 9: un presidente, *Chief Justice of the United States*, ed otto membri, gli *Associates Justices*, nominati a vita. È stata istituita il 24 settembre 1789.

La Corte giudica sulle materie di pertinenza del governo federale, sulle dispute tra Stati e sull'*interpretazione costituzionale*. Può dichiarare l'incostituzionalità delle leggi e dell'operato del Governo, rendendo nulle le leggi e creando un precedente per successive decisioni e per l'interpretazione del diritto. Al di sotto della Corte Suprema si trovano le *Corti d'appello* e, al primo grado della giurisdizione federale, le *Corti distrettuali*.

La *giurisdizione* della Corte Suprema è di due tipi:

- *original jurisdiction* (competenza in primo grado) con la quale la Corte decide in prima ed unica istanza di controversie specificamente indicate dalla legge
- *appellate jurisdiction* (competenza in grado di impugnazione) con la quale decide sull'*impugnazione* di una sentenza emessa da una corte inferiore, con i limiti e le eccezioni previste dal *Congresso*.

Le considerazioni su esposte evidenziano che la principale funzione svolta dalla Corte Suprema è quella di giudice della costituzionalità delle leggi statali e federali (c.d. *judicial review*). In questo senso la corte è l'interprete autentico della *Costituzione*.

Attualmente, il sistema delle corti federali è il seguente: Corte Suprema, 13 Corti d'appello, 94 Corti distrettuali, due Corti di giurisdizione speciale. Il *Congresso* mantiene il potere di creare ed abolire corti federali, come anche di determinarne il numero di giudici. Non può, però, abolire la Corte Suprema.

Il Procuratore Distrettuale in U.S.A. rappresenta l'amministrazione. È una sorta di Avvocato dello Stato. Ha un interesse "politico" alla conclusione delle indagini e del processo. È eletto dai cittadini e quindi si propo-

ne all'elettorato con un determinato "programma giudiziario" che indica quali azioni giudiziarie intende privilegiare per essere eletto o confermato nella carica, per soddisfare il "desiderio di giustizia" della maggioranza della popolazione. Noi riteniamo che una tale strutturazione della carriera di pubblico ministero costituisca un imbarbarimento della sua funzione giurisdizionale e riteniamo molto più giusto e conforme a criteri di giustizia e di terzietà l'assunto dell'art. 112 Cost. che recita: «*Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale*», con ciò escludendosi qualsiasi discrezionalità che tenda a privilegiare interessi personali o di parte.

Valentina Pisa



I nove membri della Suprema Corte con G. W. Bush

Il conflitto in Italia tra magistratura e potere esecutivo

Sono ormai diversi anni che assistiamo ad un notevole conflitto tra il potere esecutivo e quello giudiziario. Non si intravede alcun soggetto istituzionale in grado di conciliare gli opposti, ciascuno dei quali utilizza dei poteri, sicuramente riconosciutigli dalla legge ma, secondo gli avversari, manovrati in modo strumentale. Esaminiamo, infatti, le diverse posizioni istituzionali

In passato, la parte più eminentemente politica, quella governativa, ha accusato la Magistratura, o una parte di essa, di effettuare indagini a senso unico, con lo scopo non di fare giustizia, ma di colpire determinati interessi, ed anche col fine di stravolgere il verdetto popolare, espresso con le elezioni. Per questo, avrebbe voluto veder ridotte le garanzie di intoccabilità dei Magistrati e puniti severamente coloro che, a loro dire, sarebbero portatori di mere finalità persecutorie opportunamente indirizzate. La Magistratura, nel difendere all'opposto le proprie prerogative, ha sempre ritenuto di essere fatta oggetto di tentativi di delegittimazione posti in essere da soggetti che hanno avuto la veste di indagato e che facevano parte dell'esecutivo. A queste due posizioni si sono associati spesso i termini *giustizialismo* e *garantismo*. In Italia, influenzati dall'etimologia della parola, al giustizialismo si è finiti col dare un significato del tutto particolare e, checché ne dicano i dizionari, oggi con quel termine si intende altro. Generalmente si pensa che il giustizialismo sia la tendenza all'applicazione quanto più è possibile severa della legge che non guarda in faccia a nessuno, che è anzi particolarmente rude nei confronti di chi, per posizione, censo o amicizie altolocate, potrebbe sperare di farla franca. E si diviene anzi tanto diffidenti da protestare se una persona importante beneficia di una norma favorevole. Se si lascia a piede libero un ignoto cittadino, e magari questo ignoto cittadino commette poi un reato, il giustizialista difende ancora i giudici e la loro fedele applicazione della legge.

Il garantismo deve o almeno dovrebbe essere un vero e proprio punto di riferimento per chiunque si avvicini ai problemi della giustizia. Garantismo, parola per certi aspetti spesso svuotata del suo reale significato, indica il rispetto delle regole sostanziali e procedurali che lo Stato detta per regolare i rapporti tra i singoli. Il garantismo veicola insomma una serie di concetti tra i quali il principio secondo cui la legge è uguale per tutti e per cui si è innocenti fino a sentenza definitiva. Essere garantisti, infine, vuol dire fornire tali garanzie soprattutto a chi normalmente è invisibile, perché è proprio verso questi soggetti che si dimostra la superiorità giuridica e morale dello Stato di

diritto. Il conflitto tra magistratura e potere esecutivo è diventato acuto, in Italia, con l'emergere del fenomeno noto come *Tangentopoli*.

Elementi fondamentali del fenomeno *Tangentopoli*

I fatti

Il 17 febbraio del 1992 l'ingegnere Mario Chiesa, presidente dell'ospizio milanese *Pio Albergo Trivulzio* nonché esponente politico del partito socialista del capoluogo meneghino, veniva arrestato dagli uomini della Guardia di Finanza del capoluogo lombardo mentre, all'interno del proprio ufficio, intascava una tangente di 7 milioni, prima tranche di una mazzetta di 14 milioni per un appalto delle pulizie. Quella che sembrava una operazione di routine volta a sanzionare l'ennesimo episodio di corruzione, si rivelerà ben presto soltanto l'inizio di un caso giudiziario senza precedenti, in seguito denominato *Tangentopoli*, che travolgerà amministratori pubblici, segretari di partiti, grandi imprenditori, manager, magistrati, parlamentari ed ufficiali delle Fiamme gialle.

Il *Pio Albergo Trivulzio*

Partendo dalle rivelazioni di Mario Chiesa e di alcuni imprenditori, infatti, la procura di Milano disvelerà un sistema di corruzione che per anni aveva dominato la politica e l'economia italiana. Due mesi dopo l'arresto del presidente del *Pio Albergo Trivulzio*, il cosiddetto pool *Mani Pulite*, composto dall'allora capo della procura milanese Francesco Saverio Borrelli, e dai sostituti Antonio Di Pietro, Gherardo Colombo, Piercamillo Davigo e Tiziana Parenti (alla quale nel '93 subentrerà Ilda Boccassini), mette sotto inchiesta gli assessori socialisti al comune di Milano Walter Armanini (con delega ai servizi cimiteriali), Alfredo Mosini (lavori pubblici), Michele Colucci (istruzione) e Loris Zaffra (urbanistica).

Il primo maggio del '92 stessa sorte viene riservata all'ex sindaco di Milano Carlo Tognoli e all'allora primo cittadino del capoluogo lombardo Paolo Pillitteri, entrambi parlamentari del Psi. Mentre alcuni giorni dopo toccherà al tesoriere nazionale della Dc Severino Citarristi, il quale nel corso delle indagini collezionerà ben ottanta avvisi di garanzia. Anche il gruppo dirigente della federazione milanese dell'ex Pci verrà decapitato dall'inchiesta del pool. Ma a finire sotto processo è l'intero settore pubblico del capoluogo meneghi-

no. Per aggiudicarsi gli appalti banditi dalla società Metropolitane milanesi, Sea, Ospedali, Comune ed altri enti pubblici, infatti, gli imprenditori dovevano pagare una tangente all'amministratore di turno.

La madre di tutte le tangenti

Ma è con la scoperta della maxitangente Enimont di 168 miliardi, meglio nota come la *madre di tutte le tangenti*, che all'inizio del 1993 l'indagine approda ai piani alti della politica romana. Tutti i segretari nazionali del *pentapartito* - Bettino Craxi (Psi), Arnaldo Forlani (Dc), Renato Altissimo (Pli), Giorgio La Malfa (Pri) e Carlo Vizzini (Psdi) - finiscono sul banco degli imputati e con loro gli amministratori di Eni e Montedison. Nell'estate del '93 l'ex presidente dell'Eni, Gabriele Cagliari, si suicida nel carcere di San Vittore e tre giorni dopo Raul Gardini, presidente di Montedison, si uccide con un colpo di pistola al capo ancor prima che gli venisse notificato un ordine di custodia cautelare.

Il Pentapartito

Nel settembre del '92 era stato Sergio Moroni, ex parlamentare del Psi, a togliersi la vita dopo aver ricevuto un avviso di garanzia. Ma nell'inchiesta Enimont vengono coinvolti, tra gli altri, anche Claudio Martelli, Gianni De Michelis, Cirino Pomicino e il costruttore Salvatore Ligresti. Mentre a Napoli, nella cosiddetta tangentopoli partenopea, finiscono sotto accusa l'allora ministro della Sanità, Francesco De Lorenzo, il vice segretario nazionale del Psi, Giulio Di Donato, l'ex ministro dell'Interno Antonio Gava, e il parlamentare democristiano Alfredo Vito.

Colpo di spugna

Quasi tutti i dirigenti del *Pentapartito* finiti sotto inchiesta erano accusati di illecito finanziamento ai partiti ma, molto verosimilmente, le tangenti sarebbero finite nelle tasche (o per meglio dire nei conti all'estero) dei singoli politici. Per tentare di bloccare il fiume di richieste di autorizzazione a procedere nei confronti di senatori e deputati, il 5 marzo del 1993 l'allora ministro della Giustizia, Giovanni Conso, presentò un decreto che prevedeva la depenalizzazione del finanziamento illecito. Ma il presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, si rifiutò di firmarlo.

Berlusconi vince le elezioni nel 1994

Dopo la discesa in campo del Cavaliere Berlusconi, la nascita di Forza Italia e la riforma in senso maggioritario della legge elettorale, nel marzo del '94 il Polo della Libertà, una coalizione di centrodestra formata da Fi, An, Ccd e Lega Nord, vinse le elezioni. A presiedere il nuovo esecutivo fu chiamato Silvio Berlusconi. Il 13 luglio del '94, il governo approvava il cosiddetto decreto Biondi, dal nome del ministro della Giustizia, ribattezzato dalle opposizioni *decreto salvaladri* perché escludeva il carcere per i reati tipici di *Tangentopoli*. Secondo il decreto, infatti, i reati di concussione, corruzione, abuso d'ufficio, falso in bilancio e finanziamento illecito sarebbero stati puniti soltanto con gli arresti domiciliari. L'immediata reazione del pool di Milano e la solidarietà del cosiddetto *popolo dei fax* spinse l'allora ministro degli Interni, Roberto Maroni, a ritirare la firma del decreto che otto giorni dopo venne bocciato dalla Camera. Il 21 novembre del 1994, durante il vertice internazionale sulla criminalità a Napoli, Berlusconi viene raggiunto da un avviso di garanzia per l'inchiesta sulle mazzette pagate alla Guardia di Finanza e dopo due mesi, con il venir meno dei voti della Lega Nord, è costretto a dimettersi. Nel frattempo, il pm Antonio Di Pietro lascia la magistratura dopo la requisitoria al processo Enimont. Successivamente, l'ex pm entra in politica e nel '96 viene eletto senatore con l'Ulivo in una elezione suppletiva.

Conflitto

Gli appartenenti alle forze politiche messe sotto accusa hanno cominciato una campagna denigratoria nei confronti della magistratura e hanno messo in dubbio che l'inchiesta portata avanti dal pool di Milano, diretto da Francesco Saverio Borrelli, sia stata davvero un'inchiesta al di sopra delle parti. Se al pool di Milano va riconosciuto l'indubbio merito di aver scoperto il pentolone che conteneva il maleodorante marciume della corruzione, il comportamento dei suoi pubblici ministeri è stato sempre corretto ed imparziale? Come mai la magistratura italiana presa nel suo insieme, se non inerte, certamente molto lenta e confusa sui versanti della *mafia*, del *terrorismo* e dello *stragismo*, ha saputo attivarsi in modo così compatto a proposito delle inchieste sulla corruzione? Perché soltanto le forze politiche allora al governo, in primis il PSI di Craxi e la DC di Forlani - forze certamente corrotte ma non le sole - sono state spazzate via? Perché sono così pochi gli imprenditori e i grandi

industriali che hanno pagato il prezzo di quell'inchiesta? E soprattutto perché tra questi non è vi è neppure l'ombra degli iscritti al club dei *poteri forti*, a cominciare dagli Agnelli, dai De Benedetti e da alcuni grandi boiardi di Stato dell'IRI? Fino a scendere nei dettagli: perché Francesco *Chicchi* Pacini Battaglia, l'uomo che per definizione dello stesso Di Pietro era «*appena un gradino al disotto di Dio*», uscito indenne dalle inchieste milanesi è stato inquisito poi dalle magistrature di La Spezia e Perugia? Queste le domande che si pone chi intende delegittimare l'operato del pool *mani pulite* affermando che il sistema delle tangenti coinvolgeva tutti i partiti, chi più chi meno, chi aveva direttamente le mani in pasta e chi aveva il compito di vigilare e per questo aveva la sua parte (opposizione). Ricordando che era un periodo in cui la Magistratura, dopo anni e anni di oblio, uscì dal letargo svolgendo con molto, molto ritardo, le funzioni a cui era preposta; e che purtroppo nel suo risveglio iniziò a colpire in maniera eccessivamente energica, enfatizzando i propri poteri e non usando quella obiettività e indipendenza che la magistratura dovrebbe avere.

È interessante inoltre ricordare il consenso, persino eccessivo, euforico ed acritico, da cui era circondata la magistratura tra il '92 ed il '93, cioè al nascere della cd. *stagione di mani pulite*, e confrontarlo con i furibondi attacchi che le furono rivolti a partire dal '94, quando il Presidente del Consiglio dell'epoca si trovò coinvolto nelle inchieste milanesi: la magistratura non ha bisogno del consenso di piazza, ma un attacco massiccio e quotidiano alla sua credibilità si trasforma in un rischio insopportabile per la sua indipendenza e per l'efficacia della sua azione. È chiaro, dunque, che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura sono state in pericolo, nella forma esistente nel nostro ordinamento costituzionale: la magistratura, infatti, ha consentito, soltanto applicando fino in fondo la legge, di spezzare una spirale di corruzione e malgoverno che stava determinando silenziosamente il collasso del regime democratico. Può anche trattarsi di riflessioni sull'ovvio ma utili a sapere e far sapere quale deve essere l'impegno di quanti – non solo appartenenti al ceto degli intellettuali giuristi - si riconoscono nelle regole fondamentali della vita politica e sociale e, in particolare, nel principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Considerazioni finali

Comunque lo si interpreti e valuti, non si può contestare che la stagione

di *Mani Pulite* ha colpito non i singoli illeciti di singoli individui, ma ha disintegrato interi partiti politici, anzi una intera classe politica, anzi un intero sistema politico. C'è chi dice che tale rivoluzione è stata un effetto intenzionale dell'azione della magistratura. In altri termini che cosa avevano di mira i PM quando promuovevano le loro indagini?

Due sono le alternative possibili: o l'eliminazione della corruzione (per cui i rivolgimenti politici sarebbero da intendersi come un non voluto effetto collaterale), o l'eliminazione di certi partiti politici e di un certo sistema politico.

La prima alternativa è l'unica ad essere corrispondente al compito che la legge attribuisce a un magistrato, che per definizione deve essere *super partes* e dovrebbe disinteressarsi del tutto degli orientamenti soggettivi (politici, religiosi o di altra natura) dell'indagato, per attenersi esclusivamente al puro dato oggettivo degli illeciti.

La seconda alternativa configurerebbe una alterazione del compito della magistratura, anche se fosse vera l'ipotesi che i PM erano in perfetta buona fede convinti che la corruzione si concentrasse in determinate forze politiche. Non spetta infatti ai giudici, ma al popolo sovrano, che si esprime col voto, giudicare i partiti in quanto tali.

Che cosa dunque si voleva eliminare: la corruzione o un sistema politico?

Così risponde Antonio Di Pietro:

«Anche questa storia del Psi va chiarita una volta per tutte. Non è stata una nostra scelta se nelle vicende su cui indagavamo il Psi è stato colpito più degli altri. È semplicemente una questione di competenza territoriale: sono convinto che nelle stesse condizioni di tempo e di luogo – il famoso concorso di circostanze di cui parlavamo all'inizio – se il pool invece che a Milano si fosse trovato a lavorare a Napoli, sarebbe stato nelle condizioni di fare un mare di indagini sulla nomenclatura che spadroneggiava in quella zona, magari su Pomicino o De Lorenzo, su De Mita o Di Donato. Noi abbiamo indagato molto su Craxi non per idiosincrasia personale, ma per il semplice fatto che il nostro lavoro di magistrati era radicato a Milano, in una realtà in cui lui era fortemente presente. Lo sanno tutti: Milano era la roccaforte del potere craxiano. Noi non potevamo mica far finta di non vedere. È vero che abbiamo indagato anche sugli altri partiti e sui leader degli altri partiti. Ma li abbiamo sempre indagati incidentalmente, perchè risultavano coinvolti in inchieste che partivano da una competenza territoriale milanese. Non è colpa

mia se Craxi aveva i suoi uffici in piazza del Duomo, non è colpa mia se Milano era il centro dei suoi interessi, non è colpa mia se venne coinvolto nell'affare della Metropolitana Milanese, né tantomeno è colpa mia se molti imprenditori venivano a Milano a pagare le tangenti al segretario amministrativo del Psi Balsamo, proprio negli uffici craxiani di piazza del Duomo. Non invertiamo i termini della questione. Craxi la chiamava la Milano da bere: non è colpa mia se poi lui se l'è bevuta più degli altri.»

La responsabilità civile dei giudici

Nonostante il plebiscitario esito della consultazione referendaria tenutasi sul tema nel 1987, la legge n. 117 del 1989 di fatto snaturò e vanificò il diritto al conseguimento del risarcimento del danno per una condotta dolosa o colposa del giudice. Essa stravolse il risultato del referendum e il principio stesso della responsabilità personale del magistrato, per affermare quello, opposto, della responsabilità dello Stato: vi si prevede che il cittadino che abbia subito un danno ingiusto a causa di un atto doloso o gravemente colposo da parte di un magistrato non possa fargli causa, ma debba invece chiamare in giudizio lo Stato e chiedere ad esso il risarcimento del danno. Se poi il giudizio sarà positivo per il cittadino, allora sarà lo Stato a chiamare a sua volta in giudizio il magistrato, che, a quel punto, potrà rispondere in prima persona, ma solo entro il limite di un terzo di annualità di stipendio. Quella legge ha così raggiunto il risultato di confermare un regime di irresponsabilità per i magistrati.

L'inadeguatezza della legge n. 117 del 1989 è dimostrata dal fatto che, a quasi venti anni dalla sua entrata in vigore, non si registra una sola sentenza di condanna dello Stato italiano per responsabilità colposa del giudice, nonostante le numerosissime sentenze con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha acclarato inadempimenti dello Stato italiano. L'esigenza di rivedere la legge n. 117 del 1989 viene ora avvertita anche al fine di dare piena attuazione alla novella costituzionale approvata sul tema del giusto processo, nonché al fine di dare concreta esecuzione del principio consacrato dall'articolo 28 della Costituzione: tali norme subiscono ingiustificabili limitazioni in riferimento alla responsabilità dei giudici.

Mirko Loia

blicana, quando all'Assemblea Costituente vennero discussi e approvati i principi fondanti della nostra democrazia, purtroppo il nostro paese non è stato ancora capace di rendere sostanziale il principio di uguaglianza che doveva essere alla base della nuova Repubblica. Infatti uno dei maggiori punti di spicco che rispecchiano tale problematica è la presenza femminile nelle alte cariche dello Stato, o meglio la sua assenza.

Vediamo come questo problema entra nella giurisdizione.

Proprio nel 1947 venne affrontata la tematica: Donna in Magistratura!

Durante i lavori costituenti vi furono, infatti, dibattiti e discussioni, nella quasi totalità dei casi a sfavore dell'accesso femminile al potere giudiziario. Si credeva, e forse si crede ancora oggi, che la presenza di *donne* in politica, e per di più in magistratura, avrebbe compromesso l'ordine pubblico, avrebbe disgregato il paese, rovinato l'economia, la società, e buttato al vento tutti i lavori che si stavano svolgendo proprio per risanare un'Italia distrutta dalla guerra. La donna è così stata definita incapace e culturalmente relegata al focolare.

A noi oggi sembra singolare come i Costituenti, che pure poco prima avevano discusso e approvato il principio di uguaglianza senza distinzione di sesso (Art. 3), fossero così pervicacemente convinti dell'inferiorità, o almeno dell'inadeguatezza femminile in campo giudiziario. Riportiamo le parti relative alla discussione su questo tema in Assemblea Costituente, che ci paiono di grande interesse perché le posizioni espresse ci fanno un effetto strano, come se fosse roba da medio evo...:

« [Il 7 novembre 1947, nella seduta pomeridiana, l'Assemblea Costituente prosegue la discussione generale dei seguenti titoli della seconda parte del progetto di Costituzione: Titolo IV «La Magistratura», Titolo VI «Garanzie costituzionali». Vengono qui riportate solo le parti relative al tema in esame, mentre si rimanda alle appendici generali della Parte seconda per il testo completo della discussione.]

[...]

[Villabruna...] Nessuno può contestare che la partecipazione delle donne alla Magistratura rappresenti una innovazione estremamente ardita, tanto ardita da rivoluzionare la nostra tradizione in materia di ordinamento giudiziario. Io mi sono soffermato sulla disposizione che riconosce alle donne il diritto di partecipare alla Magistratura, e vi dico francamente che questa norma mi ha seriamente preoccupato, perché mi riesce facile di intravedere l'inevitabile pregiudizio che la giustizia subirebbe il giorno in cui anche alle donne fosse

consentito l'onore di vestire la toga dei magistrati: ed io mi sono compiaciuto, quando ho constatato che da parte di una donna, dell'onorevole Federici, era stato proposto un emendamento soppressivo che corrisponde perfettamente a quello da me proposto.

Certo, v'è da sperare nel buonsenso e nel buon gusto delle donne; v'è da sperare che le donne — o almeno una buona parte di esse — non si lasceranno prendere da una frenesia di nuovo genere; e non sentiranno un eccessivo ardore di partecipare alla vita giudiziaria.

Questo lo possiamo sperare; ma intanto il pericolo c'è.

Merlin Angelina. Quale pericolo?

Villabruna. Abbiamo aperto un varco, spalancata una porta, la quale potrebbe consentire alle donne, ove lo volessero o lo gradissero, di invadere il campo della giustizia.

Merlin Angelina. Invadere! Come se fossimo nemiche!

Villabruna. E allora, onorevoli colleghi, io mi domando: il giorno in cui le donne penetrassero nel sacro tempio della giustizia, il giorno in cui la giustizia dovesse essere amministrata da un corpo giudiziario misto, parte costituito da uomini e parte costituito da donne, me lo dite che cosa ne guadagnerebbe, o meglio, che cosa ne perderebbe la giustizia?

Non v'è Carta costituzionale, la quale possa avere la pretesa di violentare le leggi della natura; non credo che vi sia alcuna Carta costituzionale che possa compiere un tale miracolo, se pure si trattasse di un miracolo: che riesca a portare sullo stesso piano la mentalità degli uomini e quella delle donne. Le donne - e non credo con questo di recare offesa al sesso gentile -...

Una voce. Anzi!

Villabruna ... hanno un modo di sentire, un modo di vedere, un modo di ragionare, un modo di giudicare che molto spesso non si concilia con quello degli uomini. E allora, il giorno in cui avrete affidato l'amministrazione della giustizia ad un corpo giudiziario misto, che cosa avrete ottenuto? Avrete portato nel sacro tempio della giustizia un elemento di più di confusione, di dissonanza, di contrasto; avrete creato, in sostanza, una giustizia bilingue, una giustizia che parlerà due linguaggi diversi, secondo che, nelle varie circostanze, avrà a prevalere la voce degli uomini o la voce delle donne.

Se tutto questo possa giovare al prestigio, alla serietà della giustizia, alla certezza nell'applicazione della legge, lo lascio giudicare a voi.

[...]

[Bettiol...] C'è un altro problema da tener presente, al quale ha accennato per primo il collega Villabruna; e mi ha quasi preso la parola di bocca: il pro-

blema delle donne nella amministrazione della giustizia.

San Paolo diceva: «Tacciano le donne nella Chiesa». Se San Paolo fosse vivo direbbe: «Facciano silenzio le donne anche nei tribunali», cioè non siano chiamate le donne ad esplicitare questa funzione, la quale può arrivare (per fortuna noi abbiamo eliminato in parte questo pericolo) a pronunciare una sentenza di morte. Ed è assurdo, doloroso, inconcepibile che una donna, chiamata da Dio e dalla natura a dare vita, sia chiamata anche a dare, in casi tristi, la morte. D'altro canto, il problema della donna nell'amministrazione della giustizia deve essere risolto anche in base a quelle che sono le caratteristiche ontologiche di essere uomo o donna. Perché il problema dell'amministrazione della giustizia è un problema razionale, è un problema logico, che deve essere impostato e risolto in termini di forte emotività, non già di quella commozione puramente superficiale che è propria del genere femminile, di quella commozione puramente superficiale di cui sono spesso dotati gli ingegni di giurati chiamati dai solchi o dalle officine a esprimere il loro parere in relazione a un caso concreto. Quindi, a mio avviso, le donne non dovrebbero essere chiamate ad esplicitare la funzione giurisdizionale: tutte le volte in cui si affaccia questo problema, più che la nostra ragione, il nostro sentimento unitario si deve ribellare a vedere le donne con la toga amministrare la giustizia.

[...]

[Carboni Angelo...] Il problema del reclutamento dei magistrati ha aperto la via ad una discussione molto delicata, durante la quale due oratori in questo pomeriggio si sono dichiarati nettamente contrari alla proposta della Commissione, cioè all'ammissione delle donne nella Magistratura. Il progetto di Costituzione propone che possano essere nominate anche le donne, nei casi previsti dall'ordinamento giudiziario. Analogamente il disegno di legge per la riforma della Corte d'assise, già esaminato dalla prima Commissione permanente per l'esame dei disegni di legge e che dovrà essere discusso in Assemblea, propone che le donne possano far parte della giuria. In seno alla Commissione legislativa i pareri furono contrastanti e tali saranno anche in questa Assemblea, sebbene finora si siano udite soltanto voci contrarie, come quelle degli onorevoli Villa-bruna e Bettiol, che mi hanno preceduto immediatamente nella discussione. Per l'esclusione della donna dalla Magistratura, si è osservato che generalmente difettano nelle donne, per temperamento e per tendenza, quelle specifiche doti di esteriore autorevolezza e di interiore equilibrio, che sono indispensabili per l'esercizio della funzione giudiziaria, e che difficilmente si trovano anche negli uomini. Io non so fino a qual punto questa osservazione esprima una realtà o sia invece l'effetto di un pregiudizio misoneistico.

Certo, la donna è psicologicamente ed intellettualmente diversa dall'uomo; certo, secondo la tradizione e secondo la concezione che la grande maggioranza di noi ha della donna, che vorremmo vedere conservata alla più alta funzione della maternità, essa non sembra molto idonea a quella del giudicare, come non si è dimostrata molto idonea nell'esercizio della professione forense... »

Queste le affermazioni dei nostri costituenti che, a mio parere, non hanno bisogno di commento.

Per l'ingresso delle donne in magistratura in Italia si dovrà aspettare il 1963, quando la legge n. 66 regolamenterà «*l'ammissione della donna ai pubblici uffici ed alle professioni*». Il primo concorso aperto alle candidate donne fu indetto il 3 maggio 1963 e risultarono idonee al posto di uditore giudiziario 8 candidate su 187 (su 200 posti messi a concorso).

Per consolarci possiamo comunque osservare che la presenza femminile in Magistratura è cresciuta negli anni in maniera costante: se al momento del loro ingresso le donne rappresentavano appena lo 0,14%, oggi sono 3.468 su 9.082 pari al 38% e la loro presenza appare destinata a crescere ulteriormente, superando quella maschile, ove si consideri che, secondo dati aggiornati al 30 settembre 2003, tra i magistrati aventi età non superiore ai quaranta anni le donne sono numericamente più degli uomini. In tale fascia d'età sono comprese 1.682 donne a fronte di 1.375 uomini. Inoltre nel concorso per l'accesso in magistratura concluso alla fine del 2004, oltre il 60% dei 382 vincitori sono donne.

Da solo il dato non risulterebbe sfavorevole ma se analizziamo la situazione da vicino ci accorgiamo che le fratture sono piuttosto evidenti...

La presenza femminile risulta elevata perché ci si limita a studiare i settori di sorveglianza o gli incarichi minori che determinano scarsa possibilità di migliorare la propria posizione.

Ma appena ci concentriamo nei settori dirigenziali o semidirigenziali ci accorgiamo che di donne non se ne vede neppure l'ombra.

Nella Cassazione, nelle Corti di Appello, in Procura, sono presenti solo 16 donne in rapporto a 244 uomini, gli uffici direttivi del settore requirente contano solo 4 donne su 149 posti, solo l'1% di donne degli uffici direttivi nel settore giudicante... in definitiva a fronte di 444 incarichi direttivi solo 23 risultano ricoperti dalle donne. La situazione non cambia se poniamo gli occhi sugli incarichi semidirrettivi.

Ancora più grave risulta la scarsità femminile al CSM, organo di auto-

governo della magistratura: fino al 1990 vi era solo una donna.

In effetti, nella fascia di età superiore ai 50 anni la presenza maschile è ancora fortemente massiccia con una differenza percentuale piuttosto elevata, pari al 25%.

Una delle cause di questa grande disparità potrebbe risiedere nella scarsa tutela della funzione materna della donna. La maternità è una condizione che spesso giustifica l'assenza femminile nei posti di dirigenza perché se una donna è costretta a rinunciare al suo lavoro per motivi familiari, questo avrà ripercussioni anche sulla sua carriera soprattutto se è un incarico di così grande responsabilità e soprattutto se riguarda un posto di dirigenza.

La conclusione che possiamo trarne è che purtroppo l'inattuazione dell'art. 3 Cost. è ancora attuale, una tematica a mio parere incompatibile con la modernità e con il grado di sviluppo di questo secolo.

Deborah Rogai

Testi consultati

- C.L. de Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*
Atti dell'Assemblea Costituente, Fondazione Spadolini, Firenze
Schede Ufficio relazioni con i mezzi di informazione del Consiglio Superiore della Magistratura
Magistratura, CSM e principi costituzionali a cura di B. Caravita, Libri del Tempo, Laterza
Alessandro Galante Garrone, *Il mite giacobino*, Donzelli
A.Pizzorusso, *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Einaudi
Cinquant'anni di Repubblica Italiana, a cura di Guido Neppi Modona, Einaudi
G. Palombella, *Costituzione e sovranità*, Dedalo
Donne in Magistratura, una relazione di Pina Casella, Torino, 25 ottobre 2003
Tindari Baglione, Appunti da una lezione tenuta all'Istituto Balducci di Pontassieve

V

Una generazione nuova alla Costituente

Liceo Classico “Galileo” – Firenze

A cura della prof.ssa Elena Montanarini
e degli studenti indicati per ciascuna parte

Breve nota introduttiva

Alcide De Gasperi, figura emblematica
Gaia Masini (III E)

Giorgio La Pira. Spes contra spem
Marco Cancellara, Lorenzo Mortai, Tommaso Soldi (I E)

Bianca Bianchi. Il coraggio di essere donna
Anna Ciattini, Ylenia Ferrini (I E)

Teresa Mattei. Donna e “Madre costituente”
Claudio Larinni (I E)

Bibliografia

Breve nota introduttiva

La nostra ricerca si è soffermata in modo particolare sui temi della dignità umana, dell'inviolabilità dei diritti umani e della solidarietà in riferimento soprattutto all'art. 2 e all'art. 3 della Costituzione italiana tenendo presente anche la Carta dei Valori. Questi argomenti sono stati esaminati attraverso i contributi di alcuni personaggi politici che furono eletti alla Costituente e che ai lavori della medesima parteciparono lasciando una personale testimonianza che anche dopo sessanta anni desta rispetto e appare di grande attualità. Taluni avevano alle spalle un passato di militanza politica, altri di impegno civile e politico, tutti comunque condividevano un comune intento, come ricorda la stessa costituente Teresa Mattei in un suo recente discorso: *«Quando noi eravamo alla Costituente abbiamo cercato con una grandissima attenzione di avere il consenso maggiore possibile in tutte le cose, ed eravamo uno schieramento ampio, dai vecchi liberali ai comunisti; ed eravamo tutti partiti del Comitato di liberazione nazionale ed era stata la concordia che ci aveva portato alla vittoria contro il fascismo e contro il nazismo. Cercavamo sempre di avere il consenso massimo, ci contavamo solo per avere la sicurezza di avere dalla nostra parte la maggior parte dei consensi»*.

La scelta di G. La Pira ci è stata suggerita dalla memoria da lui lasciata a Firenze per il coraggioso impegno civile e politico, la percezione della solidarietà come valore fondativo non solo del dettato costituzionale, ma anche del comune viver civile, espressa nel suo impegno politico ben oltre il 1947 soprattutto verso i più deboli con iniziative lungimiranti e fuori dagli schemi del suo stesso partito. Mentre la forte personalità di A. De Gasperi si è imposta alla nostra attenzione non solo per l'impegno politico, l'alto senso dello Stato e il rigore morale mai mutati dai tempi della Costituente a quelli della giovane Repubblica, ma anche come esempio di grande equilibrio nel concepire il complesso rapporto tra diritti e doveri. Era sua convinzione che l'individualità dovesse essere espressa ma, al contempo, sopita per il bene dello Stato. La nostra ricerca si è inoltre interessata a due figure femminili, quelle di Bianca Bianchi e di Teresa Mattei, che nel 1946 ottennero ampio consenso di voti nel XV Collegio elettorale di Firenze e Pistoia e furono tra le poche donne elette alla Costituente proprio nell'anno in cui per la prima volta le donne italiane erano state chiamate alle urne. La loro partecipazione alla Costituente non passò inosservata e mentre la stampa nazionale si soffermava sui dettagli, descrivendo il loro taglio dei capelli e la fantasia dell'abito indossato per l'occasione, le due giovani Deputate,

con un importante passato di militanza nel movimento della Resistenza, entravano a pieno titolo nel loro ruolo istituzionale lasciandovi ben presto la loro impronta, nonostante la diffidenza e la perplessità di non pochi Costituenti con cui iniziarono a svolgere la loro attività politica.

Alcide De Gasperi, figura emblematica

La figura di De Gasperi nel contesto dell'Italia repubblicana, della Costituente e dell'articolo 2

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

Costituzione della Repubblica italiana, art. 2

Nella seduta dell'Assemblea costituente del 24 marzo 1947, il Presidente della Commissione per la Costituzione on. Ruini, si esprimeva così riguardo alla discussione dell'articolo 2: *«Il segreto dell'articolo è qui. Nello stesso tempo che si riconoscono i diritti inviolabili della personalità umana, si ricorda che vi sono dei doveri altrettanto imprescindibili dei quali lo Stato richiede l'adempimento. Non credo che questo saldo abbinamento troverà difficoltà tra di voi.»*

Articolo meno discusso di altri, su cui quindi non è stato difficile per i costituenti trovare un accordo, esemplifica l'originaria proposta, che lo rendeva un articolo più formale che di sostanza, esprimendo ora un contenuto fondamentale: il rapporto tra Stato e società civile. Da una parte l'atto dello Stato di "riconoscere e garantire", ma dall'altra anche il compito degli italiani di "adempiere", da una parte i diritti, dall'altra i doveri: un articolo per mostrare quanto strettamente siano collegati questi due elementi, necessari per entrambe le parti, società civile e stato. Dopo secoli di storia caratterizzati da alterni momenti di intesa e contrasto tra stato e società civile, con un netto prevalere dei contrasti, a partire dall'Italia Crispina, poi oppressa dalla crisi di fine secolo, fino all'eclatante totalitarismo dello stato fascista, finalmente è lo Stato stesso a tendere la mano allo "Stato reale" e mettere per iscritto, garanzia indissolubile e perpetua, i diritti dell'uomo, ai quali necessariamente si accompagnano dei doveri, inderogabili quanto sono inviolabili i diritti: il binomio diritto-dovere non può essere diviso,

pena il buon funzionamento dello stato.



Finalmente l'istituzione appare costituita da uomini, che si sentono profondamente partecipi della legislazione che stanno dando al proprio paese, e che non elaborano sulla base di egoismi o morali utilitaristiche, non limitandosi l'un l'altro, ma arricchendosi a vicenda, ideologia cattolica a fianco di quella socialista, a fianco di quella liberale: conformemente a questo stesso articolo cercano di attenuare gli individualismi e i radicalismi del proprio pensiero politico per il bene dello Stato. Evitano di precipitare nel caos, loro che devono essere l'esempio per un'Italia da riordinare.



Lo stesso articolo 2 è simbolico per questo accordo tra ideologie diverse, in quanto la stesura poi approvata dall'intera assemblea fu proposta concordemente da cattolici e comunisti, che si affidarono, per lo svolgimento dell'emendamento da loro proposto, alle parole dell'on. Aldo Moro, che portò le ragioni più oggettive e chiare possibili per dissuadere da cambiamenti che, benché apparissero solo formali, colpivano in realtà il contenuto stesso.

Fondamentale è il fatto che figure il termine "uomo", che l'on. Rodinò Mario aveva invece suggerito di sostituire con "cittadino", togliendo all'essere umano la parte di sé che non si esaurisce nella vita politica: il definirsi "uomo" attenua il potere dell'istituzione, poiché qualcosa di questa entità umana le sfugge mentre può controllare meglio il "cittadino", e privilegia il libero arbitrio, vale a dire la diversità che intercorre tra le varie persone. Anche la duplice funzione della Repubblica, "riconoscere e garantire", considerata dall'on. Malagugini un'endiadi superflua, è invece ricca di significato: investe lo Stato di un duplice peso, lo mostra due volte impegnato per il bene della società civile. Al contempo però l'individuo è chiamato ad adempiere una terna di doveri: la solidarietà politica, economica e sociale. Come scriveva il costituente on. Perassi su "La voce repubblicana", è presente in questo articolo il valore essenziale della Repubblica, cioè *«l'essere un sistema di istituti che da un lato fanno appello alla libera iniziativa dei*

cittadini, e dall'altro preconstituiscono i ripari contro il prepotere degli individui, di gruppi o caste».

L'Assemblea Costituente appare quindi con un doppio volto: coniuga infatti in sé le due parti che per lungo tempo si sono contrapposte, lo Stato legale e lo Stato reale.

Il primo è rappresentato dal potere istituzionale e legislativo della Costituente, il suo essere *super partes*, e un po' anche *deus ex machina* (tanto che poi i cattolici daranno all'assemblea un valore di intermediario tra Dio e popolo, chiedendo di aprire il documento con una formula che fa riferimento alla religione), mentre la molteplicità, la diversità, l'individualità rappresentata dalle tante voci che esprimono la propria opinione, sono simbolo della società civile di cui i costituenti sono comunque parte. Sono parte di quelle "formazioni sociali" di cui parla l'articolo, rappresentate in questo caso dai vari partiti, ma allo stesso tempo sono singoli, individui che conferiscono un apporto personale alle proposte e agli interventi che fanno, ulteriore fattore da sommare alle numerose ideologie politiche che si confrontavano: non fu quindi certo una lavorazione facile e veloce, come invece denunciavano le malelingue già poco dopo l'entrata in vigore della costituzione. Chi si poneva criticamente nei confronti della costituente denunciava infatti lo strapotere all'interno dell'assemblea dei partiti di massa, che avrebbero schiacciato l'opinione delle coalizioni meno importanti. Ma dato che nei lavori per la nuova carta costituzionale non era tanto il partito a contare, quanto piuttosto l'individuo e la sua personale opinione, possiamo facilmente pensare che queste non fossero accuse molto fondate.



De Gasperi: figura emblematica

«*Il governo saluta nell'Assemblea l'espressione della sovranità popolare*», proprio con queste parole Alcide De Gasperi apre i lavori della Costituente italiana il 25 giugno 1946, pronunciando un discorso a lungo applaudito, nel quale si coglie un'emozionata vena di nazionalismo, abilmente dissimulata da un profondo orgoglio per questa azione congiunta di ideologie diverse, fondamentale per lui che, citando Pio XI, considerava la politica come «un ramo dell'amore verso il prossimo».

Questi sarà un diktat nella politica di De Gasperi, che interpreta la partecipazione alla vita politica come un adoperarsi per il bene altrui, anche mettendo a tacere alcuni caratteri della propria individualità per favorire il bene comune, lo Stato. Del tutto coerente con questa idea, che è fondamentalmente la base di quell'articolo 2, De Gasperi era un esponente della Democrazia Cristiana, ma per tutta la vita fu strenuo propugnatore di uno Stato laico, fatto che non contrastava però con la sua fede cattolica, a cui si ispirava, non solo per la vita privata, ma anche per la propria strategia politica, che ne risultava però migliorata, arricchita dei principi etico-morali che ne hanno fatto un personaggio di rilievo proprio per le sue doti non solo politiche ma in gran parte umane. «*Il credente agisce nello spirito e nella lettera della costituzione, ed impegna sé stesso, il suo partito, ma non la sua religione*».

Nei discorsi dello statista, il riferimento ai principi cattolici di tolleranza

e amore verso il prossimo sono sempre presenti, senza tuttavia cadere nella retorica esaltazione di un'irreprensibile morale cattolica in contrapposizione alla morale corrente: quella di De Gasperi era una religiosità molto interiore e privata, che riguardava l'uomo, nonostante il suo rilievo politico, e non era un ostacolo ad accordi o trattative tra coalizioni diverse, ma anzi le agevolava. Non voleva essere confuso con uno di quei cattolici-liberali per lungo tempo stigmatizzati dalla Chiesa: la sua religiosità non gli impediva di partecipare alla vita politica, poiché la libertà era una condizione della fede, dalla quale poi scaturiva la libertà politica. Allo stesso modo, rifacendosi al valore religioso di fraternità, richiamava il paese a "radunare le foglie sparse", in una prospettiva di vera unità.



De Gasperi aveva mostrato fin da quando, ancora giovane, nel nativo nord Italia era entrato in politica, una volontà di rinnovamento nei confronti dell'immagine della cattolicità: voleva cancellare dall'immaginario comune la figura dell'uomo chiuso e cieco ad ogni cambiamento, per cui la fede era più un impedimento che un'apertura verso il mondo. Era una figura in cui non si riconosceva: la fede cattolica era integrità morale, grazie ai cui principi agire rettamente in ogni ambito, politica compresa, era una prospettiva diversa da cui avvicinarsi al mondo della "res publica": era

anche un modo per rendere lo stato “più di ciascuno”.

Da qui la sua scelta di essere uomo di stato più che uomo di parte, cioè di cercare il dialogo mosso da questi principi che stavano alla base della sua formazione, e non da quel trasformismo che per lungo tempo aveva dominato nel panorama politico italiano. Era un modo nuovo di fare politica, diverso da quello ottocentesco di Giolitti come anche da quello autoritario del fascismo: era la tecnica politica che era stata ispirazione della Costituente, e che purtroppo sembra sia già andata pian piano dissolvendosi sotto strati di interessi che orbitano attorno al mondo politico quando dovrebbero in realtà esserne estranei.



Quella di Alcide De Gasperi si potrebbe chiamare “politica della solidarietà”, tesa cioè a tenere *in solido*, cioè al sicuro, ma anche a mantenere “solidi”, vale a dire stabili, forti i rapporti: tra Stato e società civile, tra fazioni politiche diverse, tra gli individui, tra l’Italia e il resto d’Europa. Proprio per questa sua politica della solidarietà, De Gasperi era capace di coniugare, nei suoi discorsi come nel suo agire politico, una giusta componente di difesa dell’italianità, che gli era propria fin dal suo impegno giovanile nel Trentino ancora austriaco, con un’apertura e una collaborazione a livello internazionale che poi lo porteranno a partecipare alla fondazione dell’Unione Europea. Nel discorso del 22 dicembre 1947, in occasione dell’approvazione della Carta Costituzionale, De Gasperi parlava della nuova Costituzione come un documento di forte identità nazio-

nale che però al tempo stesso era rappresentativo dei valori di “fraternità e giustizia”, da seguire nei rapporti fuori e dentro i confini nazionali.

Questi si possono considerare in effetti un tratto caratterizzante della nostra Costituzione, che in modo molto lungimirante si è anche occupata della diversità all’interno dello stato italiano (articolo 3). La situazione politica e sociale era però anche molto diversa da quella odierna, tanto che nel 2007 si è deciso di stilare una nuova carta, a complemento della Costituzione, che ne è chiaramente l’ispirazione più prossima: questa è la “Carta dei Valori”.

La Carta dei Valori

L’elaborazione di questo nuovo documento vuole secondo me significare non che la Costituzione italiana è ormai inadatta a causa delle mutate condizioni storiche, politiche e sociali, ma anzi: con il chiaro riferimento che nella “Carta dei Valori” si fa alla Costituzione come modello del documento, si dimostra come i principi, i valori di questa siano in ogni tempo e situazione un punto di riferimento sempre valido per un buon funzionamento di tutto l’apparato statale (ivi compresa la società civile).

E elaborare dei “chiarimenti” su alcuni punti della Costituzione mediante questi “documenti satellite” quali la Carta dei Valori, è importante in quanto dimostra una presa di coscienza attiva di fronte a un fenomeno che ci interessa fortemente come in questo caso quello dell’immigrazione.

In corrispondenza dell’articolo 2 della Costituzione, nella Carta dei Valori si trova nel primo articolo un impegno dello Stato a garantire a chiunque che, per ragioni di persecuzione politica o di altra natura, non sia in grado nel suo paese di esprimere la propria individualità, la possibilità di farlo nel nostro paese. Parallelamente la Carta chiarisce come l’immigrato debba sentirsi parte dello Stato italiano rispettandone non solo le leggi, ma anche la cultura e le tradizioni, ribadendo in questo il legame indissolubile tra diritti e doveri sancito dall’articolo 2 della Costituzione.

Con questo nuovo documento si dimostra la volontà di opporsi a quell’indifferenza pericolosa per la Costituzione stessa di cui parlava Calamandrei nel suo “Discorso ai giovani”: è fondamentale impegnarsi e adoperarsi, partecipando alla vita politica, per far sì che i valori della carta costituzionale, continuamente e nuovamente applicati, non rimangano “un pezzo di carta” ma vivano e siano veri ogni giorno.

Gaia Masini (III E)



Giorgio La Pira - Spes contra spem

Una breve introduzione

La notorietà di Giorgio La Pira è generalmente collegata alla sua coerente ed integrale testimonianza cristiana ed alla sua azione nell'ambito dell'attività amministrativa locale e delle relazioni internazionali; rischia, così, di essere eccessivamente sottovalutato un aspetto di grande importanza nella pur così ricca personalità di Giorgio La Pira, e cioè la sua dimensione di pensatore politico e di importante esponente dell'Assemblea

che adottò la Costituzione della Repubblica Italiana. Inoltre, Giorgio La Pira svolse negli anni che precedettero l'adozione della Costituzione un ruolo di assoluto rilievo nell'individuazione delle linee costituzionali di fondo che furono portate avanti dal mondo cattolico, che si riconosceva nel partito della Democrazia Cristiana: basti ricordare la sua attivissima partecipazione ai lavori della Commissione dei 75 e il fatto che egli fu uno dei due democristiani che intervennero, nel marzo del 1947, in Assemblea Costituente nel dibattito sul complessivo progetto di Costituzione, appunto elaborato dalla Commissione dei 75.

Cenni biografici su Giorgio La Pira

Giorgio La Pira nasce il 9 gennaio 1904 a Pozzallo (Ragusa), in Sicilia. Primogenito di una famiglia di umili condizioni, a prezzo di grandi sacrifici riesce a diplomarsi in Ragioneria a Messina nell'anno 1921 e, poi, a laurearsi in Giurisprudenza. Affascinato da Gabriele D'Annunzio e da Filippo Tommaso Marinetti e dal loro ideale di cambiamento, si trasferisce a Firenze con il suo maestro Emilio Betti, diventa docente di Diritto romano e svolge un'intensa attività di studioso, entrando in contatto con l'Università Cattolica di Milano. Si impegna a fondo nell'Azione Cattolica giovanile e fonda nel 1939 la rivista "*Principi*" (di cui il fascismo vieta la pubblicazione), nella quale, in pieno regime fascista, pone le premesse cristiane per una autentica democrazia. Nel '43 sfugge alla polizia segreta che lo cerca per arrestarlo, fugge prima a Siena, poi a Roma e, liberata Firenze, torna ad insegnare all'Università, approfondendo la cultura cattolica francese e l'economia anglosassone; inoltre, sostiene il diritto universale al lavoro e l'accesso generalizzato alla proprietà. Nel 1946 viene eletto all'Assemblea Costituente e, l'anno seguente, dà vita alla rivista "*Cronache sociali*" assieme a Dossetti, Fanfani e Lazzati; alla Costituente svolge un'opera di grande rilievo nella Commissione dei 75, in particolare per la formulazione dei principi fondamentali che saranno la base della nuova Repubblica Italiana. Nel '48 è nominato sottosegretario al Ministero del Lavoro e, due anni dopo, scrive il famoso saggio "*L'attesa della povera gente*", nel quale dimostra la necessità e la concreta possibilità del lavoro e della casa per tutti.

Nel 1951 è eletto sindaco di Firenze (carica che ricoprirà due volte): la sua opera di sindaco è punteggiata da notevoli realizzazioni amministrative e da straordinarie iniziative di carattere politico e sociale. Infatti, vengono ricostruiti i ponti Alle Grazie, Vespucci e Santa Trinita, distrutti dalla

guerra; viene creato il quartiere-satellite dell'Isolotto; si gettano le basi per il quartiere di Sorgane; si costruiscono moltissime case popolari; si riedifica il Teatro Comunale; si realizza la Centrale del Latte; viene pavimentato il centro storico e Firenze viene dotata di un elevato numero di scuole. Nello stesso tempo, La Pira conduce una coraggiosa lotta in difesa degli operai delle officine Pignone, poi della Galileo e della Cure.

Nel 1952, in piena guerra fredda, organizza il primo "Convegno internazionale per la pace e la civiltà cristiana" e tre anni dopo i sindaci delle capitali del mondo siglano a Palazzo Vecchio un patto di amicizia; nel '58 hanno luogo a Firenze i "Colloqui mediterranei", cui partecipano arabi e israeliani e alla fine degli anni Cinquanta viene invitato a Mosca, dove parla al Soviet Supremo, in difesa della distensione e del disarmo e rivolge anche un ammonimento al Cremlino.

Nel 1965 incontra ad Hanoi Ho Chi-Minh, con il quale mette a punto delle proposte che avrebbero anticipato di molto la fine della guerra del Vietnam, se non fossero state osteggiate da esponenti occidentali. Nel capoluogo toscano, intanto, promuove iniziative tese a mettere in luce l'importanza del Terzo Mondo e degli emergenti Stati africani.

Dal 1966 comincia a ritirarsi dall'attività pubblica, ma, all'interno della "Federazione mondiale delle città unite", tiene conferenze e colloqui in vari paesi (ha un incontro, ad esempio, con Nasser in Egitto). Parla al convegno internazionale "I progetti per il futuro", durante il quale pronuncia la celebre frase: "I giovani sono come le rondini, annunciano la primavera"; scrive a molti Capi di Stato, ai monasteri di clausura, ai vecchi e ai bambini di Firenze, tiene discorsi, incontri, soprattutto con i giovani, che avvertono la purezza dei suoi ideali e la forza della sua fede.

A causa di una grave malattia e di un penoso isolamento (non impedito dalla Democrazia Cristiana) in una cella del Convento di San Marco a Firenze, muore nel novembre del 1977.

Il cammino di La Pira all'Assemblea Costituente

L'accettazione della candidatura da parte di La Pira nelle elezioni del 2 giugno 1946 per la formazione dell'Assemblea costituente rappresenta senza dubbio un coerente sviluppo della sua azione politica e culturale precedente e fu da lui attentamente meditata. L'impatto con il mondo parlamentare non dovette essere del tutto facile e soddisfacente, malgrado l'iniziale entusiasmo, e ciò, innanzitutto, per la lentezza iniziale dei lavori

costituenti e per la modestia dei dibattiti che non riescono ad andare al fondo dei problemi politici e istituzionali del nuovo Stato.

È nella progettazione delle caratteristiche fondamentali del nuovo Stato che La Pira vede il suo ruolo in sede di Assemblea costituente: nominato componente della Commissione dei 75, il cui compito è quello di redigere il progetto di Costituzione, entra nella Prima Sottocommissione e viene incaricato di svolgere il primo dei temi di competenza della Sottocommissione, cioè la determinazione dei principi costituzionali relativi al rapporto che lega il cittadino all'organizzazione statale. La Pira arriva alla Costituente con idee ben precise, quanto meno sulla volontà di "potenziare la persona umana e gli enti sociali nei quali essa si integra e progressivamente si espande".

Nella relazione presentata da La Pira alla Costituente (che contiene un esplicito richiamo alla civiltà cristiana, a Dio e alla natura spirituale dell'uomo) emerge la sua volontà di creare una Costituzione "umana e cristiana" ed è presente, in particolare, uno specifico obiettivo, consistente nell' "integrare i diritti del singolo con quelli della comunità": il primo punto delle sue richieste concerne il dovere di riaffermare i diritti naturali e originari della persona umana, ma è immediatamente individuato un secondo punto essenziale, che riguarda sia la necessaria affermazione dei diritti sociali (diritto al lavoro, al riposo, all'assistenza) sia la tutela dei "diritti essenziali delle comunità naturali". L'esponente della DC desidera una Costituzione lunga, analitica, non neutrale davanti ai fenomeni sociali e economici, insomma in grado di tradurre in concreto alcuni principi di profondo rinnovamento dello Stato e della società.

Per concludere, possiamo affermare che Giorgio La Pira svolge un ruolo fondamentale nella formulazione dei principi fondamentali della Costituzione, specialmente per quel che riguarda il contenuto degli articoli 1 e 2: quest'ultimo – sul quale è incentrato il nostro lavoro – garantisce «*i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali*» e richiede «*l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*». Insomma, l'articolo 2 della Costituzione della Repubblica Italiana affronta tematiche che sono sempre state care a Giorgio La Pira: la tutela dei diritti umani e la solidarietà verso i più deboli.

Alcuni suoi interventi in Assemblea – Prima Sottocommissione

Il ruolo svolto da Giorgio La Pira all'interno dell'Assemblea Costituente

per l'individuazione dei principi fondamentali della futura Carta costituzionale risulta determinante: particolarmente sentiti dal politico siciliano furono gli argomenti riguardanti la tutela della dignità della persona, dei diritti inviolabili dell'uomo e la difesa della solidarietà politica, economica e sociale (come verrà scritto nella stesura definitiva del secondo articolo della Costituzione).

Abbiamo ritenuto utile e interessante riportare alcuni interventi di Giorgio La Pira alla Prima Sottocommissione (che si occupava dei diritti e dei doveri dei cittadini) dell'Assemblea Costituente: gli interventi da noi scelti furono tenuti dall'esponente democristiano nel mese di ottobre dell'anno 1946 e testimoniano quanto determinante sia stato il suo ruolo nella formulazione dell'articolo 2 e attivo il suo impegno nell'introduzione di principi che tutelassero i cittadini più deboli e il diritto al lavoro.

Nel primo intervento (8 ottobre 1946) La Pira osserva che gli articoli formulati ed approvati in precedenza dalla Sottocommissione sono sempre partiti dalla premessa che essi debbano concorrere a far cambiare la struttura economico-sociale del Paese. Se tale struttura dovesse restare quella che è attualmente, cioè di carattere liberistico, allora l'articolo proposto avrebbe scarso valore e costituirebbe soltanto un'enunciazione pleonastica; se invece questa struttura subirà dei cambiamenti, allora l'articolo proposto assumerà un grande valore politico e giuridico, in quanto si riferisce soprattutto ad una futura evoluzione della società.

Il secondo intervento è del 9 ottobre: La Pira afferma l'opportunità che, dopo aver parlato del lavoro, del diritto al lavoro, della retribuzione del lavoro, si consideri anche il diritto all'esistenza per gli invalidi e gli inabili, come un diritto proprio del lavoratore e non sotto l'aspetto di assistenza o previdenza, parole queste che ormai non hanno più il significato di beneficenza.

Due sono gli interventi del giorno 11 ottobre. Nel primo La Pira afferma che nella nuova concezione del lavoro - non quella liberista - la qualifica di "lavoratore" è uno stato giuridico al quale si ricollegano diritti privati, diritti pubblici, conseguenze politiche. Ritiene fondamentale l'individuazione di un articolo in cui al lavoro si ricollegli una serie di diritti: diritto al lavoro, oltre che dovere al lavoro, diritti che derivano dal lavoro, ecc....

Nel secondo il politico di Pozzallo ricorda che è stata una conquista del diritto l'affermazione della personalità giuridica come un titolo a cui si collegano tutti i diritti della persona; non vede perché non si debba affer-

mare anche una certa personalità giuridica ai lavoratori, a cui si colleghino tutti i diritti dei lavoratori stessi: questa sarebbe veramente una conquista costituzionale.

Consideriamo particolarmente importante l'intervento del 16 ottobre 1946, durante il quale l'esponente democristiano propone due articoli, entrambi riguardanti il lavoro. Il primo afferma che «è riconosciuto a ogni lavoratore, nei modi indicati dalla legge, uno stato professionale che è fondamento di diritto»; l'altro (che, per alcuni versi, appare quasi l'antenato dell'articolo 1 della Costituzione) afferma che «il lavoro è il fondamento di tutta la struttura sociale, e la sua partecipazione, adeguata negli organismi economici, sociali e politici, è condizione del nuovo carattere democratico».

L'ultimo intervento da noi scelto ribadisce il concetto espresso nell'articolo precedente, con una similitudine di grande forza e impatto. La Pira vuole che il lavoro sia considerato *fondamento* della struttura sociale: come i muri maestri di una casa poggiano sulle fondamenta, così la struttura sociale della democrazia italiana poggia sul fondamento del lavoro.

L'articolo 2 della Costituzione: nascita, contenuti e obiettivi.

Punti in comune con l'operato e le idee di La Pira

Il centro del nostro elaborato è l'articolo 2 della Costituzione della Repubblica Italiana, che, come noto, è uno dei dodici articoli fondamentali della nostra carta costituzionale. Riportiamo ora il contenuto dell'articolo 2: «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»

L'articolo sopra riportato ha un significato filosofico e storico, più che giuridico, e non è presente alcun sapore di ordine, divieto o limitazione; inoltre, al suo interno è contenuta anche una congiunzione e una fusione fra diritti e doveri.

Per quanto riguarda i diritti inviolabili, questi sono quelli di solito accettati come naturali (per diritti naturali si intendono i diritti dell'uomo, non del cittadino): dal diritto alla vita, alla libertà di espressione, al creare una famiglia; ai diritti naturali corrispondono i doveri, indispensabili per la convivenza umana, anch'essi doveri naturali.

L'articolo 2 ha al suo interno due dei principi fondamentali della Costituzione: il principio personalista e il principio pluralista.

Il primo è contenuto nell'articolo quando si dice che «*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo*»; tali diritti sono considerati diritti naturali, non creati giuridicamente dallo Stato, ma ad esso preesistenti: questa interpretazione è facilmente rinvenibile nel verbo "riconoscere" che implica la preesistenza di un qualcosa. Tale impostazione fu stimolata dalla componente di ispirazione cattolica dell'Assemblea costituente.

Il secondo principio, quello pluralista, è tipico degli stati democratici: pur se la Repubblica è dichiarata una e indivisibile, sono riconosciuti i diritti dell'uomo nelle formazioni sociali. È riconosciuta altresì anche la libertà delle stesse organizzazioni intermedie, e non solo degli individui che le compongono, in quanto le formazioni sociali meritano un ambito di tutela loro proprio.

Come è stato già scritto in precedenza, l'articolo 2 assicura la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, ma accanto a tali diritti richiede «*l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*». La solidarietà, tematica spesso dimenticata ai giorni d'oggi, riveste una posizione di primo piano nella nostra carta costituzionale: a nostro avviso, è molto importante che la Costituzione Italiana riservi, nel secondo articolo, uno spazio alla solidarietà, un valore che senza dubbio nobilita e arricchisce l'uomo.

I temi contenuti nel secondo articolo della Costituzione sono, dunque, la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo e la solidarietà: entrambi questi temi furono cari a Giorgio La Pira, il quale si impegnò attivamente per inserirli fra i dodici articoli principali della Costituzione e per tradurli in concreto durante il periodo in cui fu sindaco di Firenze. Ecco perché abbiamo scelto Giorgio La Pira come figura centrale del nostro elaborato: sono moltissimi i punti in comune fra i contenuti dell'articolo 2 e le idee del politico democristiano e questo ci ha indubbiamente facilitato nel nostro lavoro; inoltre, va ricordato che l'attuale articolo 2 della Costituzione è stato modellato attorno alla proposta avanzata proprio da La Pira.

Giorgio La Pira, infatti, nella maggior parte degli interventi tenuti all'Assemblea costituente, ha affrontato le tematiche che poi sono state inserite nel secondo articolo: la convinta difesa dei diritti inviolabili dell'uomo, la difesa del diritto al lavoro, la solidarietà sono sempre al centro degli interventi del politico siciliano e lo stesso sarà valido durante i mandati di sindaco della città di Firenze.

La solidarietà economica e sociale, la difesa dei più deboli, la tutela del

diritto al lavoro e dei diritti umani hanno costituito la bussola dell'intero operato politico di Giorgio La Pira: da Padre costituente ha contribuito in maniera determinante all'introduzione nella Costituzione di principi riguardanti, ad esempio, la solidarietà e, coerentemente con le sue idee e il suo operato alla Assemblea costituente, ha continuato la sua attività di protezione dei più bisognosi e di pace da sindaco di Firenze.

Abbiamo precedentemente fatto riferimento al contributo di Giorgio La Pira alla Costituente, riportando alcuni suoi interventi; ora, abbiamo ritenuto importante parlare anche del periodo in cui ricoprì la carica di sindaco della nostra città.

Giorgio La Pira sindaco di Firenze

Già nella biografia all'inizio dell'elaborato abbiamo ricordato molte iniziative che testimoniano l'impegno attivo di La Pira per la difesa del diritto al lavoro e per la solidarietà economica e sociale: condusse una coraggiosa lotta al fianco degli operai di varie fabbriche fiorentine, la Pignone, la Galileo e la Cure.

La vicenda della Pignone è forse la più conosciuta: dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, che aveva fatto decollare la fabbrica, l'azienda fu acquistata dalla SNIA (una importante azienda chimica italiana) con l'intenzione di riconvertirla alla produzione di telai tessili, ma la produzione non decollò mai, anche per la concorrenza internazionale, tant'è che nel 1953 ne fu prospettata la chiusura. L'ipotesi di chiusura, oltre gli ovvi aspetti occupazionali, sollevò una mobilitazione popolare in quanto tale fabbrica era "la" fabbrica di Firenze, assieme alla Galileo, e la popolazione la sentiva oramai come componente fondamentale della città, al pari dei suoi monumenti. Il sindaco La Pira, allora, intervenne presso Enrico Mattei, presidente del neonato ENI, e riuscì a convincerlo ad acquistare l'azienda, salvandola in extremis e salvando il posto di lavoro di moltissimi operai; il Nuovo Pignone acquistò ben presto un ruolo di eccellenza internazionale nel settore dei compressori e delle turbine e il grande intuito dell'ingegner Mattei portò al rinnovamento delle strutture, orientando la produzione verso macchinari ed apparecchiature per l'industria del petrolio.

È questo il caso più conosciuto, ma, come abbiamo già detto in precedenza, Giorgio La Pira intervenne anche in difesa degli operai di altre due fabbriche fiorentine, la Galileo e la Cure.

A testimonianza dell'impegno profuso da La Pira nella risoluzione dei

conflitti internazionali e nella costruzione di un clima di pace (bisogna ricordare che La Pira è sindaco di Firenze in piena guerra fredda) ci sono i molti convegni da lui organizzati nella nostra città.

Nell'anno 1952 (era sindaco dal 1951) organizza i "Convegni internazionali per la pace e la civiltà cristiana" e per noi è stato possibile, grazie alla Fondazione Giorgio La Pira, consultare un numero della Badia (quello del 5 novembre 1981): sono contenute tutte le lettere scritte da La Pira ai capi di stato, quelle per esempio inviate a John Fitzgerald Kennedy oppure a Charles De Gaulle.

Inoltre, a Firenze nel 1955 i sindaci delle capitali del mondo siglano a Palazzo Vecchio un patto di amicizia e nel 1958 si tengono nella nostra città i "Colloqui mediterranei", al centro dei quali c'è il conflitto fra israeliani e palestinesi.



Giorgio La Pira incontra una delegazione straniera
durante l'incontro a Firenze fra i sindaci delle capitali del mondo

La Pira, in piena guerra fredda, compie diversi viaggi in Russia (anche a questo proposito abbiamo potuto consultare un altro numero della Badia, "Abbatere i muri e costruire i ponti – Il primo viaggio di Giorgio La Pira in Russia", 15 agosto 1959) e viene addirittura invitato a parlare al Soviet

Supremo, dove tiene un intervento in difesa del disarmo e della fine di quel clima di tensione fra “blocco occidentale” e “blocco orientale”.

Vogliamo ora parlare di un altro “viaggio di pace” di Giorgio La Pira, quello in Vietnam, dove incontra ad Hanoi, la capitale del Vietnam del Nord, Ho Chi-Minh; questo viaggio, intrapreso con lo scopo di costruire trattative di pace per porre fine a quella sanguinosa e drammatica guerra, ci è stato raccontato dal professor Mario Primicerio, sindaco di Firenze dal 1995 al 1999, amico di Giorgio La Pira e presidente della Fondazione a lui intitolata e dedicata. Mario Primicerio partecipò in prima persona a quel viaggio insieme a La Pira e ci ha detto che il sindaco e Ho Chi-Minh erano riusciti a trovare un accordo che portasse alla pace, ma tale soluzione alla guerra fu osteggiata dagli Stati Uniti che fecero di tutto perché proseguisse il conflitto con il Vietnam del Nord. E infatti l’iniziativa di La Pira venne fatta arenare dagli Stati Uniti, la cui volontà era quella di far andare avanti la guerra; tuttavia, nonostante questo, non è possibile ignorare l’importanza di questo viaggio e il significato simbolico dell’incontro fra il sindaco della nostra città e Ho Chi-Minh.



Giorgio La Pira incontra la delegazione vietnamita
per cercare una soluzione pacifica al conflitto del Vietnam

La Carta dei Valori: contenuti e punti di contatto con La Pira

La Carta dei Valori della cittadinanza e dell'integrazione, come richiesto dalla Fondazione Spadolini, entra a far parte del nostro elaborato assieme all'articolo 2 della Costituzione e alla figura di Giorgio La Pira; questo documento, il cui principale artefice e ispiratore è stato Carlo Cardia, è entrato in vigore recentemente, il 15 giugno del 2007, ed è stato redatto consultando tutte le etnie presenti sul territorio italiano, in quanto i temi fondamentali sono la cittadinanza e l'integrazione. È stato per noi possibile inserire la Carta dei Valori all'interno del nostro lavoro poiché presenta molti punti di contatto con l'articolo 2 della Costituzione e con le idee e l'operato del "nostro personaggio", Giorgio La Pira.

La Carta dei Valori della cittadinanza e dell'integrazione nella sezione dedicata alla dignità della persona, ai diritti e ai doveri così recita: *«L'Italia è impegnata perché ogni persona sin dal primo momento in cui si trova sul territorio italiano possa fruire dei diritti fondamentali, senza distinzione di sesso, etnia, religione, condizioni sociali. Al tempo stesso, ogni persona che vive in Italia deve rispettare i valori su cui poggia la società, i diritti degli altri, i doveri di solidarietà richiesti dalle leggi»*. Qui è evidente la somiglianza con il secondo articolo della nostra Costituzione: viene trattato il tema dei diritti fondamentali dell'uomo, della dignità della persona, diritti, però, che sono inevitabilmente affiancati da precisi doveri, come quelli, "inderogabili", di solidarietà verso gli altri. L'unica differenza riscontrabile fra i due testi in questa sezione sta nel fatto che la Carta dei Valori è rivolta agli immigrati e affronta la tematica, attualissima, dell'immigrazione, argomento che non poteva, per ragioni storiche, essere trattato dalla nostra carta costituzionale.

La Carta prosegue con i diritti sociali (scuola, istruzione, informazione, salute e lavoro); proprio questa sezione, dedicata al lavoro, ci permette di stabilire collegamenti con la figura di Giorgio La Pira, il quale spese tutta la sua vita nella difesa dei diritti sociali, principalmente di quello al lavoro. Il documento afferma che *«l'Italia tutela e promuove il lavoro in tutte le sue espressioni, condanna e combatte ogni forma di sfruttamento umano, in modo particolare quello delle donne e dei bambini. Il lavoro favorisce lo sviluppo della persona e la realizzazione delle sue attitudini e capacità naturali»*.

Dopo una parte dedicata alla famiglia ed alle nuove generazioni e un'altra riservata alla laicità e alla libertà religiosa, si arriva alla sezione dell'impegno internazionale dell'Italia, che ci offre un'altra volta molti spunti per

collegarci a Giorgio La Pira. Come in precedenza, riportiamo dei frammenti dal testo della Carta che ci sembrano meglio sintetizzare e rappresentare lo spirito di questo documento: «*L'Italia svolge nel mondo una politica di pace e di rispetto di tutti i popoli, per promuovere la convivenza tra le nazioni, per sconfiggere la guerra e il terrorismo [...]. L'Italia ripudia la guerra come strumento di soluzione delle controversie internazionali, le armi di distruzione di massa, e ogni forma di tortura o di pene degradanti per la dignità umana [...]. L'Italia è impegnata a risolvere pacificamente le principali crisi internazionali, in particolare il conflitto israelo-palestinese che si trascina da tanto tempo. L'impegno dell'Italia è da sempre a favore di una soluzione che veda vivere insieme i popoli della regione, in primo luogo israeliani e palestinesi nel contesto di due Stati e due democrazie. Insieme agli altri Paesi europei, l'Italia agisce a livello internazionale per promuovere ovunque il rispetto della dignità e dei diritti umani, e per favorire l'affermazione della democrazia politica, come forma di Stato che consente la partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica e il rispetto crescente dei diritti della persona*».

Proprio i principi e i valori qui contenuti furono la guida di Giorgio La Pira che, da sindaco di Firenze, rese la nostra città il centro di trattative di pace e fu in grado di riunire a Palazzo Vecchio i sindaci delle capitali del mondo, che stipularono un patto di amicizia: l'esponente democristiano – che con il suo partito ebbe una storia particolare e abbastanza travagliata, infatti apparteneva all'ala di sinistra della DC – cercò in ogni modo di risolvere molte controversie internazionali (il conflitto arabo-israeliano, citato anche nella Carta dei Valori, la guerra del Vietnam, la tensione provocata dal clima della guerra fredda) con l'unico obiettivo di far trionfare la pace, l'amore e la fratellanza da buon cattolico quale era. Fu, senza dubbio, uno dei più attivi personaggi politici di quell'epoca nella ricerca di soluzioni pacifiche al fine di raggiungere una serena convivenza fra i popoli e le nazioni e si batté fino in fondo nella sua missione cristiana, ovvero quella di portare su un pianeta insanguinato da guerre tremende e drammatiche e pervaso di tensione la pace e l'amore.

Abbiamo cercato, nel nostro piccolo, di parlare di Giorgio La Pira, di questo “apostolo di Cristo”, della sua personalità, della sua figura, del suo operato politico, dell'importanza della sua missione cristiana: un personaggio interessante, affascinante, precursore sotto molti punti di vista e, soprattutto, convinto di poter fare del bene alla gente, ai più deboli, ai più bisognosi attraverso la politica.

Un ringraziamento particolare va al Prof. Mario Primicerio per la sua diretta testimonianza, la disponibilità dimostrata e gli interessanti spunti di riflessione offerti sulla vita e l'opera politica di Giorgio La Pira.

Marco Cancellara, Lorenzo Mortai, Tommaso Soldi (I E)

Bianca Bianchi. Il coraggio di essere donna



Bianca Bianchi nasce il 31 luglio del 1914 a Vicchio di Mugello. Si laureò in filosofia, pedagogia e storia, insegnò a Genova, Cremona e Firenze. Durante la Seconda Guerra Mondiale, collaborò con il Partito d'Azione, partito dell'opposizione antifascista, di ispirazione mazziniana e democratico - risorgimentale, costituito nel luglio del 1942. Questo partito ebbe però vita breve, poiché fu sciolto a causa di contrasti interni e alla sconfitta elettorale.

«Ascoltavo anche le conferenze tenute da studiosi molto preparati, sullo Stato laico o confessionale, sui principi essenziali che avrebbero dovuto informare la nuova Costituzione, ma trovavo freddo, analitico, troppo erudito lo svolgimento dei vari temi. [...] Il popolo aveva bisogno di calore, di fiducia nel futuro, di programmi ben delineati, di ricostruzione sociale e morale. [...] La libertà più che un'idea astratta, era una necessità di vita.[...] Preferivo l'azione. Mi chiesero se volevo partecipare alla Resistenza. Risposi di sì: non sapevo di che

cosa si trattasse e neanche lo domandai: mi bastava uscire dall'inerzia.»¹

La Bianchi svolse numerosi incarichi, talvolta anche pericolosi per contribuire attivamente alla Resistenza, dimostrandosi donna forte e coraggiosa.

Nel 1941 accettò responsabilmente l'esilio in Bulgaria, in piena guerra, per sfuggire dalla tentazione di un antifascismo pericoloso.

Nel 1944, quando Firenze fu liberata, avendo bisogno di un lavoro fu assunta come centralinista dal Comando Militare in Prefettura.

Quando gli alleati lasciarono Firenze insegnò filosofia e storia ad una terza classe del liceo classico Galileo in via Martelli.

L'insegnamento la gratificava, era un mezzo di comunicazione, ma sentiva il bisogno di mettersi in gioco, di impegnarsi più attivamente nei principi in cui credeva.

Nel libro autobiografico "La storia è memoria: ti racconto la mia vita", la Bianchi ci fa capire come la sua scelta di partecipare alla vita politica sia dovuta ad un'esigenza interiore, quasi per un dovere nei confronti dell'umanità intera.

Nell'immediato dopoguerra partecipò ad un comizio della Democrazia Cristiana, ma le risultò freddo, piatto, perché nessuno interveniva: eppure il fascismo ormai era decaduto e si doveva parlare. Trovandosi in disaccordo con l'oratore, prese così la parola e per la prima volta parlò davanti a sconosciuti di cose che finora aveva tenuto solo nascoste nell'animo; molteplici pensieri le avvolgevano la mente mentre parlava:

«[...] Sentii di aver vissuto una vita odiosa dove non avevo avuto nessun diritto di partecipare, al di fuori del dono del pensiero, ai fatti ed atti del vivere umano, e non avevo, no, il desiderio di recuperare il passato, ma di farne uso per non ricadere nella incoscienza e mi sembrò di svegliarmi da un lungo sonno e di essere spinta da un inconfessato bisogno di esprimere me a me stessa. [...] scoprii idee e sentimenti che non avevo espresso mai[...]»²

La Bianchi sognava una politica che nascesse dalla coscienza pulita degli uomini e che fosse la loro guida per vincere il male e creare una società in cui fosse garantito il bene per tutti. Ricercava infatti una forma di democrazia che attraverso l'uguaglianza e la solidarietà permettesse di considerare il popolo non come oggetto, ma come soggetto. La Resistenza aveva contribuito a realizzare una speranza per un futuro migliore e la Bianchi si

1 B. Bianchi, *Parole alle Donne: la vita nel socialismo*. Editrice Socialista, p. 81

2 *ivi*, p. 113

impegnò per realizzarlo.

Seguendo i suoi ideali decise di iscriversi al Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria (PSIUP): si sentiva infatti socialista poiché credeva che il socialismo potesse costruire una società in cui l'uomo ritornasse ad essere creatore di istituzioni e di costumi, padre delle leggi come dei propri figli.

Gli anni della guerra furono decisivi per la sua formazione politica: attraverso le sofferenze patite dalle persone sentì forte il valore dell'umanità intera.

La passione socialista trovò forza in mezzo alla guerra; sentiva il socialismo come una ragione di vita, in lei si faceva spazio l'ideale di libertà. La società in cui finora aveva vissuto era stata retta da decreti, norme, ma mai in essa l'uomo ne era stato rappresentato.

Dall'8 maggio 1946 iniziò la campagna elettorale per l'elezione dei membri della Costituente. Il bisogno di idealità, di fede, di calore della popolazione, modificò la sua esistenza. I temi centrali della sua politica erano: l'orario di lavoro, il salario, la disoccupazione, l'assistenza, gli emarginati, il Mezzogiorno, la famiglia, la scuola, la sanità e la creazione di piani di lavoro per i giovani.

Nelle elezioni dell'Assemblea Costituente del 2 giugno 1946, candidata del Psiup nella circoscrizione di Firenze-Pistoia, la Bianchi, grazie alla sua politica così vicina alla gente comune e al suo forte impegno nella Resistenza, riuscì ad ottenere 15.000 voti di preferenza, più del doppio di Sandro Pertini, futuro presidente della Repubblica, che era stato inviato dalla direzione di Roma per essere il capolista. Inoltre a Vicchio, suo paese natale, il Psiup risultò il primo partito col 40,9% di voti.

Il 25 giugno 1946, alle tre e mezzo l'onorevole Bianca Bianchi fece ingresso all'Assemblea Costituente. Si legge dalle colonne del Risorgimento Liberale del 26 giugno 1946: *«Vestiva un abito color vinaccia e i capelli lucenti che la onorevole porta fluenti e sciolti sulle spalle le conferivano un aspetto d'angelo».*

Alla scissione del partito socialista, a metà gennaio del 1947, Bianca Bianchi seguì Saragat, Silone, Zanardi, che formeranno il Partito Socialista dei Lavori Italiani (PSLI), alla guida del quale si pose lo stesso Saragat.

Venne riconfermata alla Camera dei deputati nel 1948: il partito l'aveva candidata nel collegio di Catania. Venne eletta con più di 22.000 voti. Fu componente e segretario della VI commissione (istruzione e belle arti).

Dal 1970 al 1975 ricoprì l'incarico di vice sindaco delegato del Comune di Firenze.

Dopo aver trascorso una vita impegnata nella politica e nella società civile, insegnando e scrivendo libri, Bianca Bianchi si spense il 9 luglio del 2000 nell'ospedale di Borgo S. Lorenzo.

Bianca Bianchi fu una delle sole 21 donne che presero parte all'Assemblea Costituente, ma anche se non rientrò tra quelle cinque donne che entrarono a far parte della "Commissione dei 75" incaricata di formulare la proposta di Costituzione da far poi approvare in aula, contribuì con le sue idee a porre le basi per la nostra Costituzione.

Nelle pagine del giornale *Il Tirreno* è riportato in data 5 giugno 1998 il resoconto dell'incontro con la Bianchi nel liceo magistrale Rodari di Prato. Durante questo incontro con i ragazzi la nostra costituente, all'epoca ottantaquattrenne, parlò di quanto avesse significato per lei la partecipazione all'Assemblea Costituzionale e alla domanda: "Qual è stato il principio che lei volle che fosse obbligatoriamente presente nella stesura della Costituzione?". Rispose: "La garanzia dei diritti e della libertà dei cittadini". Infatti, come possiamo notare, gli articoli 2 e 3 della nostra Costituzione ripropongono come "diritti inviolabili dell'individuo", fondamento della nostra Repubblica democratica, tematiche e valori che furono a lungo trattati dalla Bianchi.

Si batté infatti attivamente contro le problematiche che toccavano più da vicino la popolazione italiana e cercò di impegnarsi al fine di migliorare la condizione italiana del dopoguerra.

L'articolo 2 afferma: «*la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali, ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.*»³

Emerge dall'art. 2 il tema della dignità umana che Bianca Bianchi mise come uno dei temi centrali del suo operato politico. L'uomo durante la guerra era stato spogliato di tutti quei diritti e di quella dignità che lo rendevano tale, la nostra costituente lottò affinché fosse ridato a tutta la popolazione il dovuto riconoscimento sociale e affinché fosse ricondotta verso una giusta moralità.

"Il nostro paese[...] non ha soltanto da rifare la sua economia, distrutta e non ha soltanto da ricostruire le sue case; deve far risorgere tante altre ricchezze, tanti altri valori negati o sepolti nella coscienza umana, [...] deve educare

3 Testo della Costituzione Italiana, Art. 2

questo nostro popolo che è sempre vissuto nella povertà dello spirito, alla ricchezza e alla forza della vita morale.»⁴

Bianca Bianchi pose l'accento durante il suo operato politico sul tema della scuola che vedeva come un diritto inviolabile dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali; la Bianchi stessa la definì "*espressione viva del vivere collettivo*". Come si legge dagli atti della X seduta tenutasi lunedì 22 luglio 1946 il tema della scuola per lei andava preso con molta serietà e sosteneva che la scuola non fosse mai stata libera e fosse asservita sempre a qualche cosa o a qualcuno.

Durante quella seduta, la Bianchi parlò a lungo della situazione della scuola in quel periodo sostenendo che l'alunno fino ad allora non fosse stato educato a criticare e a pensare e che non gli fosse stata data abbastanza fiducia in se stesso, perché da solo potesse affrontare e risolvere ogni problema. Era convinta che bisognasse porre freno all'invasione degli istituti privati perché solo così la scuola avrebbe avuto una degna e giusta serietà; secondo la Bianchi la scuola privata può essere utile, ma non necessaria, perché tende a distruggere la funzione della scuola pubblica, che è in mano allo Stato, che sovvenzionando le scuole private perde la sua funzione di educatore nazionale. Inoltre riteneva che ogni governo non deve favorire la propria scuola di parte, sennò non ci sarebbe più libertà e serietà nell'educazione. Molto spesso insegnavano nelle scuole private docenti che erano stati scartati da quelle pubbliche. Questo fenomeno provocava che nelle scuole private l'attenzione alla qualità dell'insegnamento e al grado di preparazione dell'alunno fosse minore rispetto a quella nelle scuole pubbliche.

« [...] Non vogliamo mettere gli insegnanti o gli alunni delle scuole private in condizioni di inferiorità o di minorità rispetto a quelli delle scuole pubbliche.[...] La scuola pubblica fiorisca libera in tutti i paesi dell'Italia; ma fiorisca in maniera da dare allo Stato una garanzia di efficienza, di serietà perché lo Stato è pur sempre l'educatore dei suoi cittadini.[...] è uno dei doveri e diritti dello Stato e non se ne può fare a meno.[...] »⁵

La scuola era "*formazione democratica delle coscienze*" ed era assurdo richiedere ad un popolo di essere democratico prima che fosse educato ad essere tale. La Bianchi invitava il governo a lottare contro l'ingiustizia sociale che considerava sempre la cultura come un lusso e un privilegio di

4 Seduta del giorno 22 luglio 1946 dell'Assemblea Costituente, p. 3220

5 Seduta del giorno 24 aprile dell'Assemblea Costituente, p. 3320

coloro che possiedono ricchezze; per lei la scuola doveva essere per tutti un diritto e un dovere inviolabile dell'uomo.

« [...] È un'educazione confessionale quella che intende il sapere come una realtà che ci venga trasmessa dai libri, come i misteri e i precetti della Chiesa dal Catechismo, quasi che l'anima fosse un vaso da riempire e non una fiamma da accendere. [...] Si danno pensieri, ma non si insegna a pensare, e l'alunno rimane soggetto di un sapere che gli viene dall'alto già tutto costituito e non impara a fare. [...] Quando noi parliamo di una scuola laica intendiamo che sia libera da qualsiasi influenza e soggezione, da quella della Chiesa e da quella di un falso sapere. [...] Prima ancora di rinnovare i libri e i programmi e le leggi, tutte cose accessorie del problema scolastico, bisogna trasformare le coscienze, gli intendimenti e i costumi. [...]»⁶

Da queste affermazioni che leggiamo nelle pagine del suo libro "Parole alle donne", emerge con forza l'attualità del suo pensiero e della maturata convinzione che l'insegnamento sia finalizzato alla formazione della persona e promuova la conoscenza dei diritti inviolabili dell'uomo e, con grande spirito di modernità ed innovazione, vediamo che affermò l'esigenza di una scuola laica libera da qualsiasi influenza e soggezione.

Notiamo quindi chiari collegamenti con la Carta dei Valori della cittadinanza e dell'integrazione, sottoscritta dal governo italiano il 23 aprile 2007, documento finalizzato alla coesione sociale attraverso le più idonee garanzie civili e sociali in concordanza con il quadro costituzionale.

La Carta dei Valori, infatti, sostiene che la scuola debba essere laica: e a distanza di molti anni notiamo come gli ideali per i quali si è battuta Bianca Bianchi e il contenuto di questo documento convergano, accomunati dal sostegno dei diritti inviolabili dell'uomo, salvaguardando la dignità umana com'è citato nell'art. 2.

L'articolo 3 afferma: «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.»⁷

Bianca Bianchi, sia nella seduta CLV di mercoledì 18 giugno 1947 sia

6 B. Bianchi, *La storia è memoria: ti racconto la mia vita*. Giorgi & Gambi, 1998, p. 30

7 Testo della Costituzione Italiana, Art. 3

nella X seduta di lunedì 22 luglio 1946, si occupò del tema del lavoro. Infatti sosteneva che con urgenza si dovesse attuare un progetto di apertura di scuole, di riqualificazione operaia e di corsi di riabilitazione al lavoro; tutte questioni venute meno durante la Seconda Guerra Mondiale.

«Finché si riconoscono all'operaio soltanto esigenze di ordine fisico, e gli si dà un salario che basti solo alla sua conservazione, la libertà torna nel mondo delle cose sognate[...] Noi vogliamo considerare l'uomo per quello che è, non per quello che ha, e vogliamo assicurargli il diritto e il modo di realizzare la sua natura»⁸

La Bianchi infatti sottolineava la necessità di eliminare tutto ciò che potesse impedire il pieno sviluppo della persona umana e richiedeva l'effettiva partecipazione di tutti quanti i lavoratori all'organizzazione politica e sociale dello Stato, invitando così alla costituzione di una manodopera specializzata per dare ai cittadini disoccupati la garanzia non solo per la disoccupazione di oggi, ma anche per quella di un domani. *«[...] Una mano d'opera riqualificata nel lavoro di domani ci servirà per la ricostruzione del Paese e, se non altro, nel gravissimo problema della emigrazione[...]»⁹*

Riteneva che dovesse essere concesso il diritto elementare alla vita da parte dello Stato, che è un diritto di un qualsiasi cittadino, perché tutti hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge; perciò credeva che dovesse essere rivisto il sistema di assicurazioni che così desse a tutti la sicurezza concreta di uno Stato che si serve dell'opera dei proprio cittadini, ma allo stesso tempo li protegge.

I lunghi anni di sofferenze originati dalla guerra furono responsabili di un grande impoverimento generale: il popolo soffrì per la disoccupazione e per la miseria e Bianca Bianchi si adoperò per il sostegno dei più deboli, per inserirli a pieno diritto nella società: riuscì a far promuovere un progetto di legge che richiedeva la concessione di un assegno di vitalizio ai ciechi civili e la pensione di invalidità.

Invitava il governo ad un adeguamento delle pensioni al costo della vita, che evidenziasse così un senso di giustizia nei confronti di persone che hanno speso tutta la vita nel loro lavoro a beneficio dell'intera società.

Inoltre ciascun governo doveva mobilitarsi affinché anche ai poveri e agli umili fosse garantita un'umana dignità e il permettere ci fossero perso-

8 B. Bianchi, *La storia è memoria: ti racconto la mia vita*. Giorgi & Gambi, 1998, p. 24

9 Seduta del giorno 18 giugno 1947 dell'Assemblea Costituente, p. 4947

ne che *squazzavano* nel lusso era un'un'offesa verso tutti coloro che vivevano di stenti e non era garantito loro nessun rispetto e nessuna dignità. Credendo peraltro che tutti gli uomini fossero uguali davanti alla legge e che all'origine l'umanità non fosse stata distinta tra ricchi e poveri, suggeriva una creazione di un sistema in cui ciascuno avesse assicurato il proprio posto di lavoro e fosse così soddisfatto nelle sue esigenze umane, garantendo così a tutti una pari dignità sociale e un'attiva partecipazione alla vita dello Stato poiché, come disse durante la seduta dell'Assemblea Costituente del giorno 18 giugno 1947: « *la beneficenza, l'assistenza, l'elemosina, la carità in gran stile, è un'offesa sempre per chi la fa e per chi la riceve [...]*»¹⁰.

La Carta dei Valori non riguarda solo l'integrazione sociale degli immigrati, ma è anche la carta della cittadinanza, in cui sono ribaditi valori che sono racchiusi nella nostra Costituzione. Valori in cui credeva fermamente Bianca Bianchi e di cui si fece portavoce.

La Bianchi si batté per l'uguaglianza dei diritti cercando di abbattere tutti i pregiudizi preesistenti, invitava il governo verso una sostanziale solidarietà sia politica sia sociale, attraverso la totale partecipazione dei cittadini alla vita dello Stato. Sentimenti che emergono anche dalla Carta dei Valori, che propende più però verso l'integrazione degli immigrati, pur rimanendo allo stesso tempo anche carta della cittadinanza.

Negli anni in cui visse la Bianchi certo non era presente il fenomeno dell'immigrazione dai Paesi stranieri così come accade oggi: il clima durante e dopo la guerra invitava più che altro la gente ad emigrare. Ciò però che lega sotto questo punto di vista la nostra costituente a questo documento è il senso di uguaglianza e coesione sociale di tutti i cittadini, nessuno escluso, a tutti devono essere garantiti gli stessi diritti e le stesse possibilità.

« *Ma non è neppure necessario che la nostra fantasia ci riporti all'esame del mito e della leggenda per ritrovare quest'uguaglianza degli esseri tutti. Basta esaminare la nostra natura per capire che c'è in noi un fondo di universalità che tutti ci affratella e ci dà la possibilità di parlare e di essere intesi, di fremere per le stesse passioni e desideri e sogni di altri uomini nati e vissuti sotto diversi cieli.* »¹¹

E anche la questione della dignità umana conquistata attraverso il diritto alla casa avvicina il pensiero di Bianca Bianchi alla Carta dei Valori.

10 *ibidem*

11 B. Bianchi, *La storia è memoria: ti racconto la mia vita*. Giorgi & Gambi, 1998, p.22

Come possiamo vedere raffrontando ciò che afferma la Carta dei Valori:

« *L' Italia è impegnata perché tutti possano fruire di una abitazione adeguata ai bisogni della propria famiglia e a costi ragionevoli.[...]* »¹²

Bianca Bianchi durante la seduta del 18 giugno 1947 disse:

« [...] *Ancora al nostro Paese ci sono centinaia di migliaia di lavoratori senza un ricovero decente.[...] Quando ci sono situazioni così urgenti, bisogna prendere delle risoluzioni altrettanto urgenti, con un programma coordinato, omogeneo che dia la possibilità di una risoluzione, o per lo meno rappresenti il tentativo di una risoluzione, una decisa promessa per risolvere il problema di domani [...].* »¹³

La Carta dei Valori garantisce come diritto che ogni cittadino possa avere una propria dimora, e Bianca Bianchi lottò affinché ad ogni cittadino fosse ridato ciò che la guerra gli aveva sottratto o distrutto e affinché ogni uomo si potesse sentire così uguale davanti alla legge, senza nessuna distinzione né economica né sociale.

Bianca Bianchi fu una donna coraggiosa, caparbia, seppe sempre seguire i propri ideali per cui lottò sempre con ferma convinzione.

L'ex presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi nel messaggio di cordoglio per la sua scomparsa la ricordò così:

«*La sua vicenda umana, le sue esperienze professionali, il suo impegno civile, si sono intrecciati con la storia del nostro paese negli anni difficili della ricostruzione prima, nel momento della crescita economica e sociale poi. Donna straordinaria, di grande temperamento e sensibilità, Bianca Bianchi ha segnato il percorso della presenza femminile nello stato e nelle istituzioni.*

Costituente, tra le prime donne parlamentari, ispirò la sua militanza politica ai valori fondanti della democrazia, la libertà, la giustizia, la solidarietà, il rispetto per gli altri. »¹⁴.

Anna Ciattini, Ylenia Ferrini (IE)

12 Carta dei Valori

13 Seduta del giorno 18 giugno del 1947 dell'Assemblea Costituente, p. 4948

14 Messaggio di cordoglio del Presidente della Repubblica C. Azeglio Ciampi per la scomparsa di Bianca Bianchi, inviato il 10 luglio 2000



Bianca Bianchi ospite all'Istituto magistrale Rodari di Prato
4 giugno 1998

Teresa Mattei. Donna e “Madre costituente”



Teresa Mattei all'entrata alla Camera

«Chi ero a 25 anni? Una ragazzina che per la foto con De Nicola alla consegna della Costituzione aveva addosso il vestito di sua madre e le scarpe scalcagnate.»
Così Teresa Mattei ricorda se stessa in quel lontano 1947.

Una vita speciale

Teresa Mattei nasce a Genova il primo febbraio 1921, la storia della sua vita è stato detto che avrebbe potuto essere la sceneggiatura di un film d'azione, ma in realtà è stata molto di più. La sua non comune esperienza politica matura in famiglia, sarà infatti il padre Ugo Mattei, importante esponente del Partito d'Azione a Firenze, a trasmetterle per primo i valori dell'antifascismo. A soli 16 anni viene mandata in Francia per portare denaro ai fratelli Rosselli, al ritorno è arrestata, rilasciata continua a distribuire volantini stampati clandestinamente in casa. Nel 1938, al liceo, durante una lezione sulla difesa della razza per protesta si allontana dall'aula, perchè non vuole sentirne parlare, è subito radiata da tutte le scuole d'Italia. Negli studi è allora aiutata da Piero Calamandrei, amico del padre. Militante nelle file dei GAP e poi iscritta nel 1942 al Partito comunista clandestino non si risparmia anche quando il pericolo imminente di un arresto da parte dei tedeschi la minaccia da vicino. Nel 1944 si laurea in filosofia con Eugenio Garin presso l'università di Firenze in circostanze particolari: inseguita dai tedeschi dopo un attentato in cui era coinvolta, cerca rifugio all'Università e casualmente incontra il suo relatore, gli chiede aiuto, questo la nasconde e quando irrompono i tedeschi Garin spiegherà loro che la studentessa

Mattei si trovava lì per discutere la tesi di laurea, per lei è la salvezza mentre quasi “sul campo” il giorno dopo le viene conferita la laurea in filosofia. Lo stesso anno il fratello Gianfranco, docente di chimica analitica al Politecnico ed antifascista iscritto al Partito Comunista ed appartenente ai GAP di Roma, si toglie la vita nella cella del famigerato carcere nazista di via Tasso per non cedere alle torture inflittele e non rischiare, quindi, di rivelare i nomi dei compagni. Questa giovane vanta una brillante carriera di staffetta partigiana: sin dalla giovane età di 16 anni partecipa infatti attivamente, con il nome di “Chicchi”, alla lotta di Liberazione, in particolare nelle cellule operanti intorno alla città di Firenze, si dice che proprio lei abbia ispirato a Roberto Rossellini il personaggio della ragazza partigiana, nell’episodio ambientato a Firenze del film Paisà. Quello di Teresa Mattei è il ritratto di una donna coraggiosa, più volte arrestata durante il periodo della Resistenza, torturata e seviziata dai nazisti, sfuggita quasi per caso alla fucilazione; la giovane età non le è di ostacolo neppure quando si trova a confrontarsi direttamente con Togliatti e ad esprimergli il proprio dissenso. È tra i fondatori dei Gruppi di Difesa della Donna e del Fronte della Gioventù (dove opera, con la qualifica di Comandante di Compagnia, nella formazione garibaldina), nonché tra le prime iscritte all’U.D.I. (Unione Donne Italiane). Nel 1946 si presenta alle elezioni dell’Assemblea Costituente candidata nel PCI dallo stesso Palmiro Togliatti, nel XV Collegio elettorale di Firenze e Pistoia: viene eletta con 5299 voti di preferenza. È la più giovane della totalità dei membri dell’Assemblea Costituente ed una tra le poche donne elette (soltanto 21 su 556 deputati). Viene nominata all’importante ruolo di Segretaria all’Ufficio di Presidenza. Sua è anche l’adozione della mimosa come fiore della Festa della Donna, celebrata l’8 marzo in tutto il mondo. Nel 1947 fonda, insieme alla democristiana Maria Federici, l’Ente per la Tutela Morale del Fanciullo, mentre nel 1955 rifiuta la candidatura alle elezioni per la Camera dei Deputati e in seguito viene espulsa dal PCI per il dissenso maturato nei confronti della linea politica di Togliatti. In tempi più recenti depone al processo Priebke non solo in memoria del fratello Gianfranco che prigioniero nel famigerato carcere romano di via Tasso lì perse la vita, ma anche in ricordo di tutti i prigionieri passati nello stesso carcere, vittime di Priebke e delle sue torture. Sempre combattiva e consapevole dell’eredità del passato di cui era stata testimone e protagonista, Teresa Mattei anche in questa circostanza per lei dolorosa e carica di ricordi personali sa imporre il proprio punto di vista, perché il criminale nazista sia giudicato da un tribunale civile e non militare: “non

volevo che si potesse attaccare alla tesi dell'obbedienza. Priebke inoltre era un poliziotto delle SS e non un militare!" La sua presenza e testimonianza continuano ancor oggi, come invitata d'onore in più occasioni ufficiali, come per le Celebrazioni del Sessantesimo della Costituzione italiana e in veste di "Madre costituente" in molte scuole soprattutto della Toscana per parlare con gli studenti dell'attualità di quella "carta" alla cui stesura lei stessa aveva collaborato e dell'esigenza di difenderla, come lei stessa dice, "con le unghie e con i denti" per tutelare i valori della libertà, della giustizia e della democrazia.

L'impegno all'interno della Costituente: i temi affrontati durante i dibattiti da Teresa Mattei e dalle colleghe neo-deputate



Teresa Mattei con Enrico De Nicola

Le donne elette all'Assemblea costituente furono soltanto 21 su 556 deputati, cioè poco meno del 4%: 9 di queste erano iscritte al PCI (Partito Comunista Italiano), 9 alla DC (Democrazia Cristiana), 2 al PSI (Partito Socialista Italiano) ed una all'Uomo Qualunque.

Quasi tutte erano laureate, molte di loro insegnanti, alcune giornaliste-pubbliciste, una sindacalista ed una casalinga, tutte giovani ed alcune, come la stessa Teresa Mattei, giovanissime e con un'importante ruolo come staffetta partigiana alle spalle per il loro impegno alla Resistenza. La loro presenza era vista così inusuale (era effettivamente la prima volta che le donne assumevano un ruolo politico determinante, sia come elettrici, ma in particolare come deputate rappresentanti del popolo) che i giornali di tutta la nazione ne descrissero con estremo scrupolo non tanto i valori, le rivendicazioni, il passato di impegno sociale a favore della patria, quanto l'abbigliamento e la pettinatura. In particolare, Teresa Mattei indossava un vestito blu a pois bianchi, aveva soltanto 25 anni e due mesi, era la più

giovane nella Camera.

Alle deputate, tra le quali la stessa Mattei, vennero affidati quei temi che si riteneva fossero a loro più vicini, quelli ritenuti maggiormente “femminili”: la famiglia, la maternità e l’infanzia. Affrontando queste tematiche non era di fatto possibile prescindere da alcuni contenuti chiaramente espressi nell’art. 2 della Costituzione, come, ad esempio, l’inviolabilità dei diritti dell’uomo, senza distinzione di genere, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali, come anche il tema del dovere della solidarietà politica, economica e sociale. Nel corso dei dibattiti gli uomini ebbero atteggiamenti diversi nei confronti delle colleghe: non mancarono, naturalmente, i toni paternalistici, ai quali le costituenti si opposero con decisione. Una particolare attenzione fu rivolta alla tematica della famiglia, ritenuta un possibile punto di partenza per ricostruire un paese profondamente colpito dal recente conflitto e della quale si occuparono prevalentemente le cinque deputate che appartenevano alla Commissione dei 75¹⁵. Dopo l’elaborazione degli articoli, la discussione si spostò in aula dove le donne ribadirono le medesime convinzioni e richieste: uguali diritti sia per l’uomo sia per la donna anche in ambito familiare, misure concrete per la tutela della maternità e dei figli nati fuori del matrimonio.

Risultò inoltre inevitabile affrontare un altro argomento centrale nella stesura della nuova Costituzione, quello del lavoro, sul quale le costituenti ritenevano si dovesse intervenire per difendere e affermare i diritti delle donne: tutela della maternità, parità dei salari, pari opportunità nell’accesso a tutte le professioni. Particolarmente acceso fu il dibattito relativo alla Magistratura ed alle regole che ne stabilivano l’accesso: l’accesso alla Magistratura (come alla diplomazia ed a molti altri ruoli della Pubblica Amministrazione) era infatti loro negato, anche in virtù di uno falso pregiudizio, troppo spesso utilizzato come giustificazione per nascondere sentimenti apertamente ostili alla presenza delle donne nella vita politica, che voleva le donne troppo emotive e sensibili per svolgere ruoli di notevole responsabilità, secondo la posizione assai discutibile, ma largamente condivisa in aula, del deputato Leone. L’intervento della Federici non ebbe alcun esito, così come quello della Rossi, ma la scelta delle costituenti di

15 Cinque delle ventuno neo-deputate - Angela Gotelli (Dc), Maria Federici (Pci), Nilde Iotti (Pci), Angelina Merlin (Psi), Teresa Noce (Pci)- entrarono a far parte della “Commissione dei 75”, che era stata incaricata dall’Assemblea costituente di formulare la proposta di Costituzione da dibattere e approvare in aula

mettere ai voti un doppio emendamento riuscì a garantire il risultato che le donne volevano raggiungere: bocciato quello redatto da Rossi e Mattei, che dichiarava esplicitamente il diritto femminile di accesso a tutti i gradi della magistratura, fu approvato quello della Federici che sopprimeva la parte limitante dell'articolo in discussione.

A distanza di sessanta anni Teresa Mattei sente di dover ancor oggi ribadire quanto già da ventenne aveva espresso in più occasioni nel dibattito alla Costituente a proposito del ruolo delle donne nella vita politica; la sua visione era allora molto avanzata per i tempi, mentre oggi continua a stupire per la sua attualità: *“Le donne hanno, rispetto agli uomini, un atteggiamento e un modo di agire differente. Hanno una mentalità che definirei orizzontale: guardano quello che le circonda e si rimboccano le maniche per fare. Gli uomini guardano al potere e questo li porta ad avere un atteggiamento verticistico. Le donne, invece, preferiscono la conoscenza, il sapere; non vogliono comandare, ma condividere le scelte e i progetti. Vogliono costruire un mondo migliore per i loro figli, per i futuri cittadini. Per questo dovrebbero essere di più in Parlamento.”*

Nell'art.2 della Costituzione si legge quanto segue:

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

Questo articolo racchiude due diversi, ma complementari principi che risultano basilari in una Costituzione democratica:

- Il Principio Personalista: tutela la libertà dei singoli, che, in un regime totalitario, è sempre sacrificabile nell'interesse di entità superindividuali, che sono ritenute portatrici di valori ed interessi preminenti, come lo Stato, la nazione o la collettività. L'articolo 2, al contrario, attribuisce alla persona un primato sostanziale rispetto allo Stato: i diritti della persona non sono pertanto tutelati elusivamente nei confronti del potere pubblico, ma quest'ultimo deve anche farsi carico della loro protezione contro le aggressioni provenienti da soggetti privati.

- Il Principio Pluralista: riconosce i diritti inviolabili dell'individuo considerato non solo isolatamente, ma anche *“nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”*. La società pluralista non si compone infatti esclusivamente di una sommatoria di individui isolati, ma si articola in una molteplicità di formazioni intermedie (che si frappongono, cioè, tra l'individuo e lo Stato) all'interno delle quali gli individui vivono ed organizzano

le proprie attività.

Questo articolo, in precedenza art. 6 del progetto, fu discusso e approvato durante la seduta del 24 marzo ed ebbe una discussione limitata. In esso sono citati alcuni diritti "inviolabili": questo aggettivo fu scelto tra i molti proposti, fra i quali era annoverato anche il termine "naturale", che, molto probabilmente, dal punto di vista giuridico sarebbe stato il più indicato, essendo ben chiaro il concetto di diritto naturale; la sotto-commissione fu tuttavia unanime nell'attribuire all'articolo un significato più filosofico, storico, nonché finalistico e giuridico. L'articolo 2 fu inizialmente approvato «*nella convinzione che i concetti contenutivi dovessero essere successivamente trasferiti in un preambolo alla Costituzione*». Tale preambolo non fu poi deliberato, ma l'articolo divenne comunque uno degli introduttivi al documento. Per *diritti inviolabili* si intendono non soltanto quelli successivamente e specificatamente riconosciuti nella Costituzione, ma anche tutti gli altri diritti naturali e storicamente preesistenti alla formazione dello Stato. Questi diritti sono quelli generalmente accettati come naturali e insopprimibili (diritto di vivere, muoversi, parlare, formarsi una famiglia, procreare, diritto all'onore, ecc.). I diritti universalmente considerati tali non vengono definiti ambigualmente *naturali*, ma *inviolabili* simmetricamente ai doveri affermati *inderogabili*, senza il rispetto dei quali non è possibile la convivenza umana convivenza; tali doveri sono doveri naturali (rispetto della vita altrui, dell'onore altrui, ecc.), al pari dei diritti. È inoltre riconosciuta «*la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a complementarsi ed a perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale, e la precedenza sostanziale*», come in prima accennato «*della persona umana rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella*». Infatti nessuna libertà collettiva può prescindere dalla libertà dei singoli e dalla relativa responsabilità, la crescita individuale si attua all'interno di formazioni sociali.

Anche l'operato e l'impegno della Mattei ci riconducono ai contenuti dell'art.2 della nostra Costituzione, in particolare in riferimento a valori quali i «*diritti inviolabili dell'uomo....nelle formazioni sociali*», ed i «*doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale*»: era infatti preciso intento della Mattei che il documento costituzionale in corso di redazione si facesse garante del diritto di tutte le donne ad accedere alla Magistratura ed a vedere rispettato, conseguentemente, il diritto inviolabile dell'uomo (inteso come "essere umano" senza di distinzione di genere) ad un'effettiva parità sociale, in particolar modo in quelle «*formazioni sociali ove si svolge*

la sua personalità". Il rispetto di tali diritti inalienabili non può che avvenire in parallelo con l'adempimento dei "*doveri inderogabili di solidarietà economica, politica e sociale*" da parte dello Stato, ma anche e soprattutto del singolo cittadino, facente parte, seppure per partecipazione indiretta (ossia mediante un rappresentante eletto), dello Stato stesso: la Mattei si appellava anche a questi "*doveri inderogabili*" affinché il rispetto del diritto delle donne a quello che potrebbe riassumersi (sebbene l'emendamento tratti di un argomento assai specifico e limitato) in una maggiore libertà in campo lavorativo, fosse definitivamente riconosciuto e divenisse parte integrante di uno degli articoli della Costituzione.

I principi inalienabili riportati in questo Secondo articolo della Costituzione italiana compaiono anche nel documento della "Carta dei Valori, della Cittadinanza e dell'Integrazione", il quale ribadisce i fondamenti etici e sociali sui quali si fonda la nostra Costituzione e la nostra Repubblica democratica, rivolgendo una particolare attenzione alle problematiche visse dagli immigrati, protagonisti di un fenomeno sociale che si è manifestato nel nostro paese soltanto negli ultimi venti anni, ma che va crescendo in modo vertiginoso, con notevoli conseguenze sulla politica sociale del nostro paese, che ha il dovere di adattarsi, mutando il proprio sistema organizzativo ed amministrativo, ai mutamenti che, inevitabilmente, un rivolgimento così profondo e senza precedenti comporta.

L'art. 1 della Carta dei Valori afferma infatti che:

« L'Italia è impegnata perché ogni persona sin dal primo momento in cui si trova sul territorio italiano possa fruire dei diritti fondamentali, senza distinzione di sesso, etnia, religione, condizioni sociali. Al tempo stesso, ogni persona che vive in Italia deve rispettare i valori su cui poggia la società, i diritti degli altri, i doveri di solidarietà richiesti dalle leggi. Alle condizioni previste dalla legge, l'Italia offre asilo e protezione a quanti, nei propri paesi, sono perseguitati o impediti nell'esercizio delle libertà fondamentali. »

La Carta afferma che la legge offre il suo sostegno a chi subisce discriminazioni, in particolare alle donne e ai minori; a questo particolare tema dei minori la Mattei aveva dedicato attenzione fino dai primi anni del suo impegno politico per poi dare seguito ad interessanti iniziative come la fondazione, negli anni Sessanta, del Centro Studi per la progettazione di nuovi servizi e prodotti per l'infanzia e in tempi più recenti la Lega per il diritto dei bambini alla comunicazione.

Inoltre nell'art. 3 si legge che:

« Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge,

senza distinzione di sesso, razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. »

Questo articolo, già articolo 7 del progetto, fu discusso e approvato durante il dibattito tenutosi nella seduta del 24 marzo. Mentre l'articolo precedente fa riferimento all'individuo nell'accezione di *uomo*, qui inizia a presentarsi, invece, come *cittadino* ed il primo comma, accanto al principio della *eguaglianza di diritto* (la legge è uguale per tutti), pone quello della *eguaglianza di fatto* (pari dignità sociale), che sarà poi sviluppato nel secondo comma, là dove si enuncia il programma di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, ne impediscono il pieno sviluppo.

L'art. 3 ribadisce alcuni dei valori precedentemente espressi nell'art. 2 e che furono parte fondante dell'emendamento redatto dalle deputate Mattei e Federici: in primo luogo, la "*parità sociale*" e l'uguaglianza di fronte alla legge "*senza distinzione di sesso... di condizioni sociali*". Oggi la Mattei proprio su questi temi di grande importanza per le donne afferma: "*Se i principi di parità e uguaglianza lì sanciti fossero stati applicati, forse oggi sarebbero le donne a governare questo paese.*" Si avverte in queste parole un tono di amarezza che riporta indietro nel tempo e alle grandi aspettative degli anni 1946 e '47 che non hanno trovato una piena e adeguata traduzione nell'applicazione del dettato costituzionale. L'impossibilità delle donne di accedere alla Magistratura era infatti dovuta a pregiudizi di genere e, conseguentemente, sociali, che a quel tempo erano ancora profondamente radicati nel nostro paese, caratterizzato da una società nella quale l'emancipazione femminile giungerà assai in ritardo rispetto a molte altre nazioni europee. Centrale è inoltre il principio secondo il quale *«è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e la effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»*: era infatti proprio questa la richiesta della deputata Mattei, che lo Stato si facesse garante della rimozione dell'ostacolo di ordine sociale (il genere femminile) che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza, in questo caso, delle cittadine, impediva il loro pieno sviluppo e la loro effettiva partecipazione, in quanto

lavoratrici, all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

In una recente intervista del maggio 2006 Teresa Mattei si sofferma proprio sull'art. 3 della Costituzione con un certo disappunto pensando al presente: «*Nemmeno un terzo di quanto è stato sancito dalla Costituzione si è realizzato*», in modo particolare in riferimento alle leggi sulla parità che a suo giudizio sono rimasti principi sulla carta. La sua memoria torna indietro nel tempo ricordando come lei stessa si fosse battuta per far inserire nel secondo comma dell'art.3 la formula “*di fatto*”, due sole parole, ma molto importanti. Si deve proprio a lei e alla sua ostinazione se quel comma fu poi definitivamente formulato: «*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese.* »

Il legame tra Teresa Mattei e l'art.3 della Costituzione sembra comunque destinato a non sciogliersi se anche in tempi molto recenti, in qualità di presidentessa della Lega per il diritto dei bambini alla comunicazione, ha presentato un'istanza per la *modifica dell'art.3* della Costituzione che prevede l'uguaglianza senza distinzione di sesso, di razza, di lingua etc., ma non include l'età, non tutelando sufficientemente anziani e bambini.

Il medesimo principio è inoltre ribadito all'Art. 2 della Carta dei Valori, dove si legge:

«Nel prevedere parità di diritti e di doveri per tutti la legge offre il suo sostegno a chi subisce discriminazioni, o vive in stato di bisogno, in particolare alle donne ed ai minori»

In continuità con il dettato costituzionale la Carta dei Valori ribadisce una speciale protezione per la maternità e l'infanzia, una pari dignità per l'uomo e la donna dentro e fuori la famiglia e la tutela della dignità della donna in tutte le sue manifestazioni e in ogni momento della vita associativa. In queste parole pare riecheggiare quanto in tempi molto lontani tutte le giovani Costituenti avevano creduto e per cui si erano battute anticipando i tempi, in modo particolare ricorda l'impegno di Teresa Mattei che sempre si è battuta per i diritti dell'infanzia e in difesa dei bambini minacciati dai falsi valori trasmessi dai mezzi di comunicazione.

Claudio Larinni (I E)



Teresa Mattei oggi



Teresa Mattei in occasione di una visita di ex deportati al campo di concentramento nazista di Mathausen

Bibliografia

Alcide De Gasperi

- Atti dell'Assemblea Costituente
- Testo della Costituzione italiana
- Carta dei Valori
- *Gli anni della ricostruzione:1945-1953*, conferenza del 16-10-2007, Istituto Russel-Newton, Firenze
- *Sessanta anni della Costituzione*, conferenza del 22-12-2007, Palazzo Vecchio, Firenze
- *Come nacque la Costituzione*, intervista di P. Balsamo a U. Terracini, ed. Riuniti, 1978
- P. Pombeni, *La Costituente: un problema storico-politico*, ed. il Mulino, 1995

Giorgio La Pira

- U. De Siervo, *La casa comune, una costituzione per l'uomo*, Cultura Nuova Editrice, Firenze 1979
- G. La Pira, *Introduzione ai convegni per la pace e la civiltà cristiana. Lettere ai responsabili dei popoli*, in "La Badia", n. 5, 5 novembre 1981
- G. La Pira, *Abbatere i muri e costruire i ponti. Il primo viaggio di Giorgio La Pira in Russia*, in "La Badia", n. 8, febbraio 1985

<http://it.wikipedia.org/wiki>

<http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it>

<http://legislature.camera.it>

<http://www.quirinale.it>

<http://www.nonsolobiografie.it>

<http://www.lapira.org>

<http://associazioni.comune.firenze.it/lapira>

Bianca Bianchi

Assemblea Costituente – resoconto seduta di lunedì 22 luglio 1946

Assemblea Costituente – resoconto seduta di giovedì 24 aprile 1947

Assemblea Costituente – resoconto seduta pomeridiana di mercoledì
18 giugno 1947

B. Bianchi, *Parole alle donne: La vita nel socialismo*, Libreria Editrice
Socialista, 1946

B. Bianchi, *La storia è memoria: ti racconto la mia vita*, ed. Giorgi &
Gambi, 1998

Carta dei Valori - Decreto Ministero dell'Interno 23 aprile 2007

V. Onida, *Costituzione italiana*, il Mulino, Bologna 2004

Il Tirreno, edizione di Prato, 5 giugno 1998

Siti internet consultati:

<http://www.quirinale.it>

<http://www.treccani.it>

<http://www.elezionistorico.it>

<http://www.it.wikipedia.org>

<http://www.famiglienellacostituzione.it>

Teresa Mattei

Carta dei Valori, Decreto Ministero dell'Interno 23 aprile 2007

Atti della Assemblea Costituente

Archivio storico della Camera dei Deputati

V. Onida, *Costituzione italiana*, Il Mulino, Bologna 2004

<http://fondazione.camera.it>

<http://www.wikipedia.it>

<http://www.treccani.it>

<http://www.liberacittadinanza.it>

<http://www.libertaegiustizia.it>

<http://www.quirinale.it>

T. Mattei - A. Bravo – C. Caravaggi, *La prima volta che ho votato: le
donne di Piacenza e le elezioni del 1946*. Scritture, Napoli 2006

VI

Un gravoso “compito della Repubblica”

I.S.I.S. “Leonardo da Vinci” - Firenze

A cura dei professori Franca Abazia, Damiano Romagnoli
e degli studenti Mostapha Dakhchoune, Mouhamed Aimé Thiene
(classe IV A indirizzo chimico)

La genesi dell'articolo 3

La prima stesura

... rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale

Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947: art. 3

Sitografia

Quanto segue è un lavoro di ricerca che ha coinvolto un numero limitato di studenti e insegnanti dell'IIS "Leonardo da Vinci" di Firenze. Rappresenta un contributo dell'Istituto al più ampio progetto di studio e di conoscenza della Costituzione del nostro Paese, in quest'anno nel quale celebriamo il sessantesimo anniversario della sua promulgazione. In apparenza è un lavoro arido, di quelli che annoiano i ragazzi sui banchi di scuola e rendono lo studio insopportabile. Alla prova dei fatti risulta un'esperienza di vita democratica. Ogni esponente delle forze politiche rappresentate nella Assemblea ebbe la possibilità di esporre le proprie opinioni. Furono ascoltate, rispettate, ribattute, accettate o rifiutate nel totale rispetto, anche se nella reciproca differenziazione. Una lezione di democrazia vissuta. Un grande impegno per la nascente Repubblica. A distanza di sessant'anni, se la frase-comma maggiormente dibattuta e oggetto di più aspra contesa è lontana dall'essere realizzata:

"È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese",¹

... spetta all'impegno nostro e dei nostri ragazzi raccogliere la sfida dei padri costituenti e moltiplicare gli sforzi per attuare le loro aspirazioni.

La genesi dell'articolo 3

Per una comprensione dello spirito con il quale fu elaborato l'articolo tre e, più ampiamente, la Costituzione del nostro Paese, può risultare utile un percorso a ritroso che ci riporti nel tempo per cogliere lo spirito che animava i Padri Costituenti, le idee alle quali si ispiravano, la dialettica che vivacizzava i loro dibattiti. Ne uscirà una sorta di diario che rende meno distanti opinioni, realizzazioni e fatti di quel periodo.

L'Assemblea Costituente, eletta il 2 giugno 1946, si riunì in prima seduta il 25 giugno 1946.

- Il 15 luglio 1946, l'Assemblea deliberò l'istituzione della Commissione per la Costituzione, composta da 75 Deputati ("Commissione dei 75" come fu definita in seguito) incaricata di *elaborare e proporre il progetto*

¹ Tutte le citazioni in corsivo provengono da: *Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Prima sottocommissione, Resoconto sommario*, Tipografia della Camera dei Deputati, 1946

di Costituzione. Questa affidò la nomina dei componenti della Commissione al Presidente dell'Assemblea Giuseppe Saragat che, nell'assegnazione dei rappresentanti, seguì il criterio di proporzionalità dei gruppi presenti nell'Assemblea.

- Il 19 luglio, il Presidente Saragat dette lettura dell'elenco dei componenti della Commissione, che venne convocata per il giorno successivo.
- Il 20 luglio la Commissione elesse come proprio presidente Meuccio Ruini.
- Il 23 luglio, la Commissione per la Costituzione decise di suddividersi in tre Sottocommissioni composte (come deciso nella seduta del 24 luglio) da 18 componenti la prima e la terza e da 38 la seconda.
- Il 25 luglio, la Commissione definì gli argomenti deferiti alle tre Sottocommissioni e ne nominò i Presidenti e i Segretari. Prima Sottocommissione: *Diritti e doveri dei cittadini*. Presidente Umberto Tupini, Segretario Giuseppe Grassi.
- Il 26 luglio le Sottocommissioni cominciano i propri lavori.

La prima stesura

Alla prima sottocommissione venne assegnato il compito di studiare e proporre quelli che poi confluirono, nella stesura definitiva, sotto il titolo di *Principi fondamentali*. Furono oggetto di studio scrupoloso e diligente e di un confronto serrato che, non raramente, sfociò anche in veri e propri scontri verbali da parte dei Costituenti ognuno dei quali sosteneva la propria visione ideologica e culturale di riferimento. Trovare un punto di incontro che non rappresentasse semplicemente un compromesso, ma una mediazione rispettosa delle varie posizioni e che nello stesso tempo fosse un arricchimento non fu facile. Il lavoro vero e proprio della Sottocommissione iniziò, in realtà, il nove settembre 1946, come sottolineò - in quella data - il presidente On. Tupini in apertura dei lavori: *Comunque da oggi si inizia il lavoro costruttivo della Sottocommissione, lavoro che dovrà procedere senza soste allo scopo di giungere il più rapidamente possibile, come anche è stato raccomandato dal Presidente della Commissione centrale, ad una conclusione*. Per il 20 ottobre, infatti, era prevista la riunione della Commissione Centrale che, a sua volta, avrebbe dovuto discutere e rielaborare i risultati delle tre sottocommissioni.

Oggetto del confronto fu il riconoscimento dei diritti naturali dell'uo-

mo e l'ampliamento degli stessi.

Nella stessa seduta del nove settembre furono presentate, da Giorgio La Pira, deputato di ispirazione cristiano sociale, esponente della Democrazia Cristiana e da Lelio Basso esponente del Partito Socialista, le relazioni introduttive sui *Principi dei rapporti civili*. Che, nell'ipotesi iniziale, avrebbero dovuto essere gli articoli 1 e 2 della Carta costituzionale. L'argomento oggetto del dibattito sono i diritti umani. L'On. La Pira muove dal confronto dell'esperienza fascista, ancora troppo bruciante per non tenerne conto: *Ma oltre che in omaggio alla tradizione, una dichiarazione sui diritti dell'uomo deve essere ammessa soprattutto come affermazione solenne della diversa concezione dello Stato democratico che riconosce i diritti sacri, inalienabili, naturali del cittadino, in opposizione allo Stato fascista che con l'affermazione dei diritti riflessi, e cioè della teoria che lo Stato è la fonte esclusiva del diritto, negò e violò alla radice i diritti dell'uomo*. Quali sono questi diritti? Si chiedeva l'On. La Pira. *Certamente quelli indicati nella dichiarazione del 1789, di tipo cosiddetto individualistico, ma non soltanto questi: occorre integrarli con i cosiddetti diritti sociali, e fondamentalmente, col diritto al lavoro, il diritto al riposo, il diritto all'assistenza, ecc., tutti diritti di cui ci offrono documentazione le costituzioni più recenti*. Nella sua esposizione il deputato fiorentino precisava ancora aggiungendo il *diritto alla propria integrità giuridica, diritti di libertà, diritti connessi con l'esistenza e l'autonomia della comunità familiare, religiosa, professionale, ecc.*

È evidente che negli italiani, dopo l'esperienza fascista, era maturata la coscienza dei propri diritti, coscienza che la guerra aveva accresciuto e che la conquistata libertà, dopo il 25 aprile 1945, rendeva ancora più consapevole e inflessibile. Tanto che, all'interno dell'assemblea, la discussione si sviluppò sull'opportunità di premettere alla Carta Costituzionale un preambolo nel quale fossero solennemente dichiarati i diritti dell'uomo e del cittadino, a imitazione della "Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino" del 1789. Dilemma che non fu mai risolto. L'On. Ruini presidente della Commissione dei 75, in una sua memoria nota che lui stesso, ad un certo punto del dibattito, fece passare il problema sotto silenzio dal momento che le due parti non ne venivano a capo. Fino a farlo dimenticare. Si chiede, con onestà intellettuale se questa risoluzione sia stata la scelta giusta e, dopo un esame coscienzioso si dà questa risposta: *"I principi fondamentali possono, a mio avviso, considerarsi come un surrogato del preambolo; come dichiarazione dei criteri obiettivi a cui si ispira tutta la Costituzione"*.

A fronte di questi dibattiti che si impaludarono anche a causa di discussioni dotte e di carattere ideologico, l'On. Togliatti *Rileva l'esigenza di creare una Costituzione accessibile a tutti, una Costituzione che possa essere compresa dal professore di diritto e in pari tempo dal pastore sardo, dall'operaio, dall'impiegato d'ordine, alla donna di casa.* E invita, con questa motivazione, tutti i suoi colleghi di liberarla dal bagaglio ideologico di cui ciascuno è portatore, esorta alla semplicità di linguaggio e alla comprensibilità di un testo che dovrebbe essere compreso da ogni cittadino. Nel corso del confronto, tuttavia, le posizioni ideologiche continuarono a segnare i due campi senza che i Costituenti ne venissero a capo. Alla fine della giornata, l'On. Dossetti tentò una sintesi che raccogliesse i punti di un accordo e li fissò come segue:

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

esclusa quella che si ispiri ad una visione soltanto individualistica;

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

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

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

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

c) *che per far ciò affermi sia l'esistenza dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato.*

La proposta di Dossetti, che avrebbe dovuto essere presentata come ordine del giorno il giorno successivo (10 settembre), non venne presentata come tale, anche se la Sottocommissione trovò un punto di mediazione su un principio condiviso: *che l'uomo, la persona ha dei diritti antecedenti allo Stato e che lo Stato non costituisce questi diritti, ma semplicemente li dichiara, li riconosce. [...] lo Stato non conferisce, ma riconosce. Questo è il*

punto essenziale ed in questo deve stare il fondamento primo di ogni Costituzione, senza di che ogni Costituzione sarebbe viziata all'origine. Il presidente, On. Tupini, chiudendo i lavori della giornata, rifletteva che: *"I chiarimenti dell'onorevole Dossetti hanno consentito all'onorevole Togliatti di aderire ad un punto fondamentale della discussione e della eventuale deliberazione. E cioè che, prescindendo dalle diverse ideologie, l'importante è arrivare a delle conclusioni. Altro punto fondamentale; qualunque siano i lontani presupposti ideologici, tutti si possono trovare d'accordo sulla considerazione che si deve avere della persona umana in confronto ai suoi diritti naturali o riflessi, e che questi sono i diritti che vanno riconosciuti, proprio perché appartenenti alla persona umana"*. E, al termine della discussione, sgombrato il campo da *"eventuali sospetti reciproci e sottintese intenzioni"*, il presidente Tupini incarica i due relatori, Basso e La Pira *"di procedere ad uno scambio di idee al fine di giungere alla formulazione di un solo progetto di articoli. Essi dovranno soprattutto giungere all'accordo sui due punti fondamentali ai quali ha accennato l'onorevole Grassi: l'autonomia della persona e la socialità"*.

Sulla base di questo principio condiviso, ed eliminato ogni riferimento alle comunità (di professione, di famiglia o religiosa, come aveva proposto La Pira e riproposto Dossetti) il giorno successivo fu ripresa la discussione che, come ricordò l'On. Cevolotto, verteva *sulle libertà civili e cioè, libertà, uguaglianza e solidarietà*. Queste furono oggetto di un serrato dibattito durante il quale tutti i rappresentanti dei partiti politici esposero la loro opinione, pur con l'obiettivo di arrivare ad una visione comune che mettesse d'accordo i padri costituenti al di là delle varie posizioni ideologiche e politiche. L'11 settembre 1946, furono presentati dai due deputati - Basso e La Pira - i primi due articoli, secondo l'incarico che era stato loro assegnato. L'articolo due, quello che nella stesura definitiva sarà l'attuale articolo tre, fu presentato con la seguente formulazione:

11.09.46 – Proposta Basso La Pira

Art. 2 Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale.

È compito della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana ed il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa.

Il dibattito si focalizzò intorno al ruolo della Repubblica nel rimuovere gli ostacoli che si oppongono ad una uguaglianza non solo formale. L'on. Togliatti, nel suo primo intervento, nota che: *“Con le parole ed hanno diritto a eguale trattamento sociale si vuole esprimere la tendenza della nuova Costituzione ad incanalare lo sviluppo della nostra società verso una maggiore uguaglianza. Ed è proprio questo lo spirito che vorrebbe alitasse nella nuova Costituzione”*.

Chiamato a precisare quanto espresso dalla proposta, l'on. Basso: *“Pensa (ed ormai in regime democratico ritiene che tutti pensino) che non basta l'uguaglianza puramente formale, come quella caratteristica della vecchia legislazione, per dire che si sta costruendo uno Stato democratico, ma che invece l'essenza di uno stato democratico consista nella misura maggiore o minore del contenuto che sarà dato a questo concreto principio sociale². Naturalmente i primi articoli della Costituzione non possono essere delle norme concrete di pratica applicazione, ma delle direttive indicate al legislatore come un solco in cui egli debba camminare, come affermazione delle finalità cui la democrazia tende e cioè verso l'uguaglianza sociale”*.

Per i padri costituenti l'essenza dello Stato si definisce a partire dalla capacità che avrà lo stesso per raggiungere la giustizia sociale. Non la semplice uguaglianza formale, ma sostanziale, effettiva. Quella che di fatto rende gli uomini uguali. Non solo di fronte alla legge, ma nelle possibilità della propria realizzazione come uomini. Oggi parleremmo di “pari opportunità”.

È su questo concetto che si sviluppa ulteriormente il confronto. L'On. Caristia *“esprime l'opinione che l'espressione ed hanno diritto a eguale trat-*

² La sottolineatura è nostra.

tamento sociale *si presti a dubbi ed equivoci... ognuno si domanderà che cosa significa assicurare ai cittadini un uguale trattamento sociale. Si è da più parti affermato che questo trattamento sociale è una aspirazione, una tendenza in base a cui lo Stato dovrebbe soddisfare le esigenze che ormai si impongono, e cioè quelle di far sì che tutti i cittadini tendano a una migliore condizione sociale. Questo, però, non giustifica a suo avviso una affermazione di tal genere. Del resto non comprende come mai lo Stato potrebbe assumere il compito di assicurare a tutti i cittadini non solo il diritto di uguaglianza di fronte alla legge, ma anche il diritto ad un uguale trattamento sociale nello stesso modo in cui assicura l'uguaglianza giuridica...*" Dopo aver manifestato il proprio voto negativo in caso di una mancata modifica procede: *"Si tratta infatti di due cose completamente diverse; nella prima parte del primo comma dell'articolo si assicura il diritto di una uguaglianza giuridica, che va garantito e sarà certamente attuato; nella seconda parte si tratta di una aspirazione degna del massimo rispetto, ma che però è espressa in un modo e con una forma che si presta ad infiniti equivoci".* L'On. Moro, *"Parlando del diritto ad un uguale trattamento sociale, si intende mettere in luce il carattere dinamico che deve avere lo Stato democratico. Ciò è espresso nella seconda parte dell'articolo, in cui si afferma che è compito dello Stato e della società, di eliminare gli ostacoli che impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e del suo completo sviluppo"*.

Dopo una serie di emendamenti e di votazioni, la Sottocommissione varò il testo seguente che, nella sostanza riproponeva la versione Basso - La Pira:

11.09.46: La Pira - Basso	15.09.46 – Emendata
<p><i>Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale.</i></p> <p><i>È compito della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana ed il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa.</i></p>	<p><i>Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto a uguale trattamento sociale.</i></p> <p><i>È compito perciò della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e il completo sviluppo fisico, economico culturale e spirituale di essa.”</i></p>

“Al termine della discussione (il presidente) si compiace con la Commissione per l'unanimità con la quale, essa ha partecipato a tutte le riunioni: diciotto membri presenti su diciotto, nessuno assente. Questo è un elemento che va tenuto nel dovuto conto, come segno della serietà della Commissione.”

...rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale

Il testo, come avremo modo di vedere, ebbe alcune modifiche nei mesi successivi. I lavori della Commissione, nonostante la buona volontà e forse perché troppo numerosa procedevano a rilento e quindi, il 29 novembre 1946, la Commissione in seduta plenaria decide la costituzione di un Comitato composto da 18 membri (fu chiamato “Comitato di redazione” o “Comitato di coordinamento” o “Comitato dei 18”). Questo ebbe l'incarico di redigere il testo del progetto di Costituzione procedendo di pari passo con le Sottocommissioni. Il Comitato proseguì il suo compito per l'intera durata dei lavori dell'Assemblea in quanto rappresentante che terminò ufficialmente i propri lavori sabato 1 febbraio 1947.

Il 4 marzo 1947, l'Assemblea Costituente inizia la discussione generale del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

Il cammino del nostro Articolo non è meno tortuoso: il 19 dicembre 1946, si era riunita la prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione in seduta pomeridiana per la revisione degli articoli da deferire al Comitato di coordinamento. L'articolo due rimase invariato e fu inviato al Comitato di Coordinamento nella stessa forma:

«Gli uomini, a prescindere dalle diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad un eguale trattamento sociale.»

«È compito perciò della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale, che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana ed il completo sviluppo fisico, economico, culturale e spirituale di essa.»

A partire dal 4 marzo 1947 il Comitato di Coordinamento riprende l'analisi dei testi proposti dalle Sottocommissioni. Intanto quello che inizialmente era l'art. 2, diviene l'articolo 7, con qualche modifica:

11.09.46: La Pira -Basso	15.09.46 – Emendata	4.03.47 - Art. 7
<p><i>Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale.</i></p> <p><i>È compito della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana ed il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa.</i></p>	<p><i>Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto a uguale trattamento sociale.</i></p> <p><i>È compito perciò della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e il completo sviluppo fisico, economico culturale e spirituale di essa.</i></p>	<p><i>“I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e lingua, di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge.</i></p> <p><i>È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana.</i></p>

A questo proposito, il Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini che ebbe un ruolo di primo piano nella mediazione delle varie posizioni e fu il vero traghettatore della Costituzione, notava: *Il principio dell'eguaglianza di fronte alla legge, conquista delle antiche carte costituzionali, è riaffermato con più concreta espressione, dopo le recenti violazioni per motivi politici e razziali. E trova oggi nuovo ed ampio sviluppo con l'eguaglianza piena, anche nel campo politico, dei cittadini indipendentemente dal loro sesso. Col giusto risalto dato alla personalità dell'uomo non vengono meno i compiti dello Stato. Se le prime enunciazioni dei diritti dell'uomo erano avvolte da un'aureola d'individualismo, si è poi sviluppato, attraverso le stesse lotte sociali, il senso della solidarietà umana. Le dichiarazioni dei doveri si accompagnano mazzinianamente a quelle dei diritti. Contro la concezione tedesca che riduceva a semplici riflessi i diritti individuali, diritti e doveri avvengono reciprocamente la Repubblica ed i cittadini. Caduta la deformazione totalitaria del «tutto dallo Stato, tutto allo Stato, tutto per lo Stato», rimane pur sempre allo Stato, nel rispetto delle libertà individuali, la suprema potestà regolatrice della vita in comune. «Lo Stato — diceva Mazzini — non è arbitrio di tutti, ma libertà operante per tutti, in un mondo il quale, checché da altri si dica, ha sete di autorità». Spetta ai cittadini di partecipare attivamente alla gestione della cosa pubblica, rendendo effettiva e piena la sovranità popolare. Spetta alla Repubblica di stabilire e difendere, con l'autorità e con la forza che costituzionalmente le sono riconosciute, le condizioni di ordine e di sicurezza necessarie perché gli uomini siano liberati dal timore e le libertà di tutti coesistano nel comune progresso.*

Quello che a noi, oggi, appare un dato acquisito – la tensione all'eguaglianza anche sociale – non da tutti, all'interno della Costituente fu accettato facilmente: il 7 marzo 1947, nella seduta pomeridiana, intervenne l'On. Capua che, a proposito di questa eguaglianza, si esprimeva così: *Io, in base a quanto ho letto in questo progetto, conoscerò i miei doveri, anzi potrò soltanto sospettare la entità dei doveri che mi si vogliono imporre; ma non conoscerò i miei diritti, compreso quello fondamentale ed importante della libertà personale. E spiego il perché. Nell'articolo settimo, si afferma che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza degli individui. Ma che cosa intendete per uguaglianza? Si è uguali di fronte alla legge e di fronte a Dio; ma voi qui non avete specificato, il che mi fa supporre che intendiate un altro tipo di uguaglianza. Che cosa intendete poi per ostacoli? Io, per esempio, potrei ad un certo momento essere un ostacolo di ordine sociale, perché potrei non essere disposto*

ad accettare un tipo di uguaglianza che non condivido. E allora, in questo caso, la Repubblica avrebbe il dovere e il diritto di rimuovermi; ma rimuovere un uomo significa metterlo sotto chiave, o sopprimerlo! (Rumori a sinistra).

La discussione andrà avanti per giorni e l'articolo sarà approvato nell'edizione attuale solo il 24 marzo. Sarebbe interessante riportare l'intero dibattito, ma non è certo economico ai fini del nostro breve intervento. Ci limitiamo a riportare i passaggi più interessanti di alcuni interventi.

Il 13 marzo 1947 l'Assemblea Costituente prosegue la discussione generale delle «Disposizioni generali» del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

Si scontrarono le varie anime che erano presenti in aula: l'On Moro precisa la sua interpretazione: *Evidentemente siamo, in questa applicazione del principio dell'eguaglianza, nello stesso ordine di considerazione cui adesso facevo cenno. Si tratta di realizzare in fatto, il più possibile, l'eguale dignità di tutti gli uomini. Il senso di questo articolo è precisamente questo. Non accontentiamoci di parole, di dichiarazioni astratte, facciamo in modo, attraverso la nostra legislazione sociale, che, il più possibile, siano in fatto eguali le condizioni e le possibilità di vita di tutti i cittadini.*

Questa disposizione ha per me questo significato: il nuovo assetto costituzionale non deve produrre soltanto cambiamenti di persone o di possessori, e su questo credo che siamo d'accordo. Questa disposizione racchiude lo spirito che deve informare la soluzione di ogni problema sociale. Orbene, il problema sociale può risolversi soltanto determinando l'armonia degli interessi. Ma il mondo odierno presenta le sue profonde antitesi sociali: differenza di lavoro e proprietà, di lavoro manuale ed intellettuale, di piccola, media, e grande proprietà. Si devono allora sanare queste antitesi. Come? Questa è la domanda che io pongo a questa Assemblea. Per me vi sarebbe un mezzo per sanare queste antitesi, ed è, secondo la formula mazziniana, capitale e lavoro nelle stesse mani. È quella forma di associazionismo, è la partecipazione operosa ed eguale, ed anzitutto e soprattutto cosciente, del lavoro al processo produttivo. Certamente ogni privilegio deve scomparire dalla nostra società, ogni ineguaglianza deve scomparire, ogni distinzione che non derivi dalle opere dell'uomo deve essere condannata come una usurpazione. Su questo credo che siamo d'accordo. Ma io ritengo che in ogni riforma sociale deve sempre — e questo è per me fondamentale — respirare l'anima dell'uomo, deve espandersi l'essenza della natura umana che è la libertà. (Applausi). [...]

Il 15 marzo l'on. Ravagnan ritorna sull'argomento dell'eguaglianza sociale ed economica come elemento di vera democrazia: *Onorevoli colleghi,*

mi propongo di svolgere davanti a voi succintamente la materia che è contenuta negli articoli 6 e 7 del progetto della nostra Costituzione. È una materia che è in connessione diretta, a mio modo di vedere, con l'articolo 1.

Qual è il contenuto fondamentale degli articoli 6 e 7? Mi sembra che essi contengano tre elementi essenziali:

1°) Essi riconoscono e riaffermano quelli che si conviene di chiamare i diritti di libertà, già sanciti nelle varie Costituzioni dell'800, aggiungendo a questi il riconoscimento di quelli che conveniamo di chiamare i diritti economici e sociali;

2°) Questi diritti di libertà e diritti economici e sociali non sono soltanto riconosciuti al singolo, ma anche alle formazioni sociali nelle quali gli individui sviluppano e perfezionano la loro personalità;

3°) Non solo è dato questo riconoscimento, ma è data la garanzia dell'effettivo godimento di questi diritti, cioè la garanzia della rimozione degli ostacoli che si frappongono al libero godimento dei diritti di libertà e dei diritti economici e sociali.

Se vogliamo che la nostra Costituzione abbia un carattere effettivamente moderno, aderente alla realtà attuale, se vogliamo che la democrazia non sia soltanto una democrazia formale, ma che sia effettiva, dobbiamo integrare il riconoscimento dei diritti di libertà con i diritti economici e sociali.

Di parere contrario l'on. Condorelli: C'è poi nell'articolo 7 un'espressione che ha richiamata l'attenzione anche del nostro collega dottor Capua. L'espressione è la seguente: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana». Stiamo attenti alla espressione «rimuovere gli ostacoli». Badate, che si parla di ostacoli economici e sociali cioè di ostacoli umani, di ostacoli che vengono dagli uomini. Come rimuove lo Stato questi ostacoli? Noi già avvisiamo nella stessa Costituzione delle leggi che tendono a favorire la conquista di questa eguaglianza di fatto. Non basta infatti enunciare una eguaglianza di diritto — è vero, Mancini? — perché l'eguaglianza ci sia. L'eguaglianza deve essere di fatto. Naturalmente, come tendenza. L'eguaglianza di fatto non si può raggiungere. Dunque, lo Stato prometta di aiutare l'uomo nella conquista di questa eguaglianza di fatto. Gli dia l'eguaglianza di diritto e poi gli permetta di integrare la sua attività per conquistare l'uguaglianza di fatto, ma non gli può promettere di rimuovere gli ostacoli economici e sociali. Gli può promettere di aiutarlo a superare questi ostacoli, ma non di rimuovere gli ostacoli.

Il 22 marzo si decide lo spostamento degli art. 6 e 7 a 2 e 3: Ruini,

Presidente della Commissione per la Costituzione...*Di tutte le proposte fatte ve n'è una che ha un valore pregiudiziale, ed è quella di trasferire la materia degli articoli 6 e 7 immediatamente dopo l'articolo 1, cosicché diventino articoli 2 e 3. La Commissione non ha nulla da opporre a questa proposta che tende a fissare subito, nei suoi lineamenti costitutivi ed essenziali, il volto della Repubblica.*

E il 24 marzo, nella seduta pomeridiana, si approverà il testo definitivo a seguito di una batteria di votazioni sui vari emendamenti presentati dagli esponenti politici: Presidente Terracini. Si passa ora all'esame dell'articolo 7, che diverrà articolo 3:

«I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e lingua, di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge». «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana».

L'onorevole Condorelli ha già svolto il seguente emendamento: *Sostituire il secondo comma col seguente: «È compito della Repubblica integrare l'attività degli individui, diretta a superare gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza e impediscono il completo sviluppo della persona umana».*

L'onorevole Corbino ha presentato il seguente emendamento, firmato anche dall'onorevole Lucifero ed altri: *Sostituire il secondo comma col seguente: «È compito dello Stato rendere possibile il completo sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione economica e sociale della Nazione». E spiega: Ho presentato un emendamento al secondo comma di questo articolo, perché questa Repubblica che rimuove gli ostacoli è una cosa che non riesco a vedere. Io penso che sia dovere dello Stato quello di facilitare lo sviluppo della persona umana, e questo noi dobbiamo ora affermare nella Costituzione; ma, rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che cosa significa? Potrebbe significare eventualmente togliere qualsiasi garanzia di ordine giuridico, economico e sociale, togliere allo Stato la sua natura di Stato. Se l'obiettivo che noi vogliamo raggiungere è quello dello sviluppo della personalità umana, affermiamolo dicendo che lo Stato assume il compito di fare sviluppare al massimo la personalità umana...*

Presidente Terracini. *Metto in votazione il primo comma dell'articolo 7 destinato a divenire il primo comma dell'articolo 3, nella formulazione proposta dagli onorevoli Laconi, Moro ed altri:*

«I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di condizioni

sociali, di religione e di opinioni politiche, hanno pari dignità sociale e sono uguali di fronte alla legge».

(È approvato).

Passando al secondo comma, porrò prima in votazione la formula proposta dagli onorevoli Corbino, Lucifero ed altri, che è quella che si allontana di più dal testo originario. Essa dice: «È compito dello Stato rendere possibile il completo sviluppo della persona umana e la partecipazione di tutti i cittadini all'organizzazione economica e sociale della Nazione».

Presidente Terracini. Pongo ai voti l'emendamento Corbino testé letto.
(Non è approvato).

Pongo ai voti l'emendamento dell'onorevole Condorelli:

«Sostituire il secondo comma col seguente: «È compito della Repubblica integrare l'attività degli individui, diretta a superare gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza e impediscono il completo sviluppo della persona umana».

(Non è approvato).

Pongo ai voti l'emendamento nella formulazione degli onorevoli Laco-
ni, Moro ed altri:

«È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il completo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia».

(È approvato — Applausi a sinistra).

Pongo ai voti nel suo complesso l'articolo 7, che diventerà articolo 3 della Costituzione:

«I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di condizioni sociali, di religione e di opinioni politiche, hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte alla legge.

«È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il completo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia».

(È approvato — Vivi applausi).

Appare evidente lo scontro tra le varie posizioni politiche e economiche che animarono i gruppi politici rappresentati nell'Assemblea Costituente, come è alto il livello di democrazia e di rispetto reciproco con il quale i vari relatori sostennero, anche fortemente le loro idee.

Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947: Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Il 22 dicembre 1947, nella seduta antimeridiana, l'Assemblea Costituente provvede al coordinamento degli articoli approvati del progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

[Ruini, *Presidente della Commissione per la Costituzione...*] Articolo 3: il testo votato dall'Assemblea parlava di «pari dignità sociale» di tutti i cittadini. Il Comitato aveva all'unanimità ritenuto di mettere soltanto «pari dignità»; per due ragioni: perché nell'articolo vi era quattro volte la parola «sociale»; e perché sembrava che «dignità» senz'altro avesse maggior ampiezza e solennità. Se oggi da taluno si è insistito per ritornare ad un'espressione che avrebbe un valore specifico, che si intende sottolineare, il Comitato, desideroso di rispettare il testo originario, quando non vi sono ragioni essenziali per staccarsene, aderisce a questa prima proposta. Resta dunque «pari dignità sociale».

11.09.46: La Pira -Basso	15.09.46 Emendata	4 marzo Art. 7	22 dicembre 1947 Redazione finale
<p><i>Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale.</i></p> <p><i>È compito della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana ed il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa.</i></p>	<p><i>Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto a uguale trattamento sociale.</i></p> <p><i>È compito perciò della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e il completo sviluppo fisico, economico culturale e spirituale di essa.</i></p>	<p><i>“I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e lingua, di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge.</i></p> <p><i>È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana.</i></p>	<p><i>Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.</i></p> <p><i>È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.</i></p>

Tuttora quel “compito della Repubblica” attende un’adeguata applicazione. È un impegno per noi giovani renderlo attuale e trasformarlo in realtà perché possiamo essere tutti ugualmente liberi.

Sitografia

<http://www.fondazioneitaliani.it/index.php/Norberto-Bobbio-biografia.html>

<http://www.nascitacostituzione.it>

VII

L'articolo 3 della Costituzione

I.S.I.S. "Leonardo da Vinci" - Firenze

A cura della prof.ssa Marzia Grillo
e degli studenti Alberto Aglietti, Filippo Mafucci,
Mostapha Dakhchoune, Radu Ciobanu, Nitish Sharma,
Luca Yuje, Omar Faye, Burim Shakolli, Maurizio Ovejon,
Mouhamed Aimé Thiene, Erdzan Kurtis, Loreta Feta

Il linguaggio inclusivo: da "razza" a "etnia"

Esperienze al doppio

Un'interrogazione diversa

Gli occhi dell'altro

Alla ricerca di un'identità

Il mio pensiero di Rom sull'Art. 3 della Costituzione Italiana

Domande aperte

Bibliografia

Il linguaggio inclusivo: da “razza” a “etnia”

Nelle sedute del 26 Luglio e 30 Luglio 1946, con la presidenza dell'On. Tupini, i Costituenti si posero subito il compito di *“elaborare i principi generali della nuova Costituzione nonché i diritti fondamentali della persona umana”*.

Nella seduta del 9 Settembre 1946, uno dei relatori, LA PIRA, secondo l'incarico che gli era stato assegnato nella precedente seduta, nel presentare il suo lavoro, dichiara di essersi posto innanzitutto il seguente problema: *“Deve essere premessa alla Costituzione una dichiarazione dei diritti dell'uomo?”* La risposta affermativa fu motivata dal fatto che non solo tutte le altre Costituzioni contenevano una dichiarazione dei diritti dell'uomo, ma doveva *“essere ammessa soprattutto come affermazione solenne della diversa concezione dello Stato democratico, che riconosce i diritti sacri, inalienabili, naturali del cittadino, in opposizione allo Stato fascista che con l'affermazione dei diritti riflessi, e cioè della teoria che lo Stato è la fonte esclusiva del diritto, negò e violò alla radice i diritti dell'uomo”*. Quindi il relatore si chiese se esistesse una base filosofica, una concezione sociologica e antropologica che affermasse l'esistenza dei diritti naturali della persona così come esisteva la teoria dei diritti riflessi. Il relatore proseguì rispondendo affermativamente *“in quanto la teoria dei diritti riflessi corrisponde alla concezione hegeliana che vede lo Stato come un tutto e l'individuo come elemento integralmente subordinato alla collettività, in contrapposto all'altra concezione che, pur rispettando le esigenze della collettività, vede la persona come un ente dotato di una sua interiore autonomia e quindi considera la libertà e i diritti subiettivi non come concessione, ma come conseguenza di questa interiore autonomia.”* La Pira aggiunge inoltre che per la completa realizzazione dei diritti dell'uomo *“è necessario tener conto delle comunità fondamentali, nelle quali l'uomo si integra e si espande, cioè dei diritti delle comunità [...]; includendoli [...] si arriva alla teoria del cosiddetto pluralismo giuridico che riconosce i diritti del singolo e i diritti delle comunità e con questo dà una vera integrale visione dei diritti imprescrittibili dell'uomo.”*

Con queste citazioni si vuol far presente come, fin dal primo concretizzarsi, la Costituzione si ponga come obiettivo quello di individuare e stabilire la priorità e la centralità dell'uomo, quale destinatario del lavoro dei Costituenti. Infatti, pur con le necessarie differenze, dovute all'appartenenza a schieramenti politici diversi, anche TOGLIATTI, sollecitato da DOSSETTI a riconoscere questo principio, afferma: *“...un regime politi-*

co, economico e sociale è tanto più progredito quanto più garantisce lo sviluppo della personalità umana. Egli e Dossetti potrebbero dissentire nel definire la personalità umana; però ammette che possa essere indicato come il fine di un regime democratico quello di garantire un più ampio e più libero sviluppo della persona umana.”

Di fronte a tanta sensibilità e convergenza di opinioni colpisce il fatto che già nella prima stesura dell’art. 2, che diventerà prima l’art. 7 e poi l’art. 3, nello stabilire il principio di uguaglianza fra “gli uomini”, i Costituenti usino le parole: “di razza”.

La perplessità per l’uso di questo termine fu manifestata dall’onorevole Cingolani che nella seduta del 24 marzo 1947 della I Sottocommissione, con la Presidenza dell’On. Terracini, propose di sostituirla con la parola “stirpe”: *“Mantengo il mio emendamento, onorevoli colleghi, unicamente per un atto di doverosa cortesia verso le comunità israelitiche italiane, che hanno fatto conoscere a parecchi di noi – avrete quasi tutti ricevuto le circolari – che sarebbe loro desiderio che alla parola “razza” sia sostituita la parola “stirpe”. Essendo gli israeliti italiani stati vittime della campagna razzista fatta dal nazifascismo, a me sembra che accogliere il loro desiderio corrisponda anche ad un riconoscimento della loro ripresa di una perfetta posizione di uguaglianza fra tutti i cittadini italiani. (Applausi al centro).”*

Il Presidente della Commissione, Ruini, però non accetta l’emendamento con la seguente motivazione: *“Un’ultima risposta io debbo all’onorevole Cingolani. Si potrebbe apprezzare la parola “stirpe” e preferirla a quella di “razza”, per quanto anche razza abbia un significato ed un uso scientifico, oltreché di linguaggio comune. Comprendo che vi sia chi desideri liberarsi da questa parola maledetta, da questo razzismo che sembra una postuma persecuzione verbale; ma è proprio per questo reagire a quanto è avvenuto nei regimi nazifascismi, per negare nettamente ogni disuguaglianza che si leghi alla razza ed alle funeste teorie fabbricate al riguardo, è per questo che - anche con significato di contingenza storica – vogliamo affermare la parità umana e civile delle razze. (Approvazione).”*

Il Presidente della Commissione dichiara di voler usare scientemente questa parola per affermare la forza e la determinazione della nuova Repubblica a combattere ogni forma di discriminazione. Non rimuovere per dimenticare, ma usare per combattere.

L’onorevole Cingolani ritira l’emendamento e l’uso di questo termine non suscitò ulteriori ripensamenti, ma se i vocaboli veicolano concetti, specialmente oggi questo termine ha una pregnante valenza semantica ne-

gativa.

A. MORO nella seduta dell'11 settembre 1946, sottolinea che lo Stato democratico deve aver un carattere "dinamico", cioè deve avere la capacità di interpretare i processi di trasformazione che si verificano al suo interno e di individuare e combattere qualsiasi forma di discriminazione, che può manifestarsi anche nei modi più subdoli. Questo principio trova la sua enunciazione nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione: "*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica o spirituale della società*"

Sessant'anni sono trascorsi dall'approvazione della Costituzione e la società italiana, e non solo, è molto cambiata. Tra i tanti fattori di trasformazione un ruolo significativo, specie nell'ultimo ventennio, l'ha svolto la globalizzazione. Questa è un fenomeno e non una politica, quindi è inarrestabile. Le società complesse si possono confrontare con lei solo con azioni articolate e sinergiche, ma i suoi campi di influenza sono svariatisimi: economico, politico, culturale, informativo, religioso e queste incursioni hanno inciso sulla struttura più profonda del nostro Stato e sul senso di appartenenza dei suoi cittadini.

La società italiana oggi è una società sempre più multiculturale, anche se molto meno rispetto ad altri paesi dove il flusso migratorio si è verificato qualche decennio prima per motivi storici ed economici. Ma da indagini qualitative e quantitative, la presenza dello "straniero" è percepita dagli italiani come un elemento di profondo disagio. Specialmente dalle indagini qualitative, dove i fattori emozionali/psicologici sono più evidenti, sono emersi tre aspetti fondamentali riguardo alla migrazione: una richiesta di forte legalità, di sicurezza e di un maggior equilibrio nel rispondere alla percezione di una eccessiva richiesta di tutela da parte degli immigrati.

I Costituenti hanno preso in considerazione nei loro dibattiti moltissimi aspetti riguardanti il riconoscimento della persona e delle comunità nelle quali l'uomo trova l'integrazione della sua personalità, ma non lo straniero.

Gli italiani, "brava gente", hanno risposto all'afflusso di migranti da tutte le parti del mondo, inizialmente con atteggiamenti buonisti, in seguito le istituzioni hanno attivato politiche di accoglienza sempre più attente e mirate ai bisogni dei nuovi arrivati. Ma sono state iniziative calate dall'alto che non hanno cercato il consenso della popolazione. Non c'è stata la ricer-

ca di una comprensione ed educazione al cambiamento, perciò alla fine gli italiani hanno finito per accettare ciò che faceva loro comodo e per rifiutare tutto ciò che comportava un minimo sacrificio in funzione di un miglioramento della qualità della vita di tutti. Con il timore di essere assediati e di perdere la propria identità, gli italiani spesso hanno risposto in modo incivile.

Questo stato di cose ha indotto il Ministro dell'Interno, Giuliano Amato, attraverso un Comitato Scientifico formato anche da tante associazioni che lavorano nel mondo dell'immigrazione, a ri-scrivere una Carta che mettesse a fuoco valori e principi che concorrono all'identità italiana e facesse cogliere ai rappresentanti dei nuovi e futuri italiani, le basi dei loro stessi diritti e gli impliciti doveri da quelli stessi derivanti.

Il 27 aprile 2007 è stata presentata la "Carta dei Valori della Cittadinanza e dell'Integrazione". Questo faticoso lavoro di ricerca della convivenza cerca di analizzare quei problemi che la multiculturalità pone alle società occidentali e quindi anche a quella italiana. Nella Carta dei Valori le formule sintetiche della Costituzione sono state disarticolate e riferite concretamente alle situazioni in cui si trovano gli italiani e gli immigrati, oggi, nel momento dell'incontro ed anche per quanto riguarda il lessico si nota, per alcuni aspetti, l'uso di un linguaggio più inclusivo. Nella seconda parte della Carta dei Valori e dell'integrazione, ad esempio si nota che sono state usate le parole "di etnia" invece che "di razza".

Commissione per la Costituzione I Sottocommissione 11 Settembre 1946 Prima stesura	Commissione per la Costituzione 24 marzo 1947 Proposta emendamento	Assemblea Costituente art.3 22 Dicembre 1947 Stesura definitiva	Carta dei Valori Dignità della Persona, Diritti e Doveri 23 Aprile 2007
Art.2 <i>-Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale.</i> <i>È compito della società e dello stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana ed il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa.</i>	Art. 3 <i>“Mantengo il mio emendamento, onorevoli colleghi, unicamente per un atto di doverosa cortesia verso le comunità israelitiche italiane, che hanno fatto conoscere a parecchi di noi – avrete quasi tutti ricevuto le circolari – che sarebbe loro desiderio che alla parola “razza” sia sostituita la parola “stirpe”. Essendo gli israeliti italiani stati vittime della campagna razzista fatta dal nazifascismo, a me sembra che accogliere il loro desiderio corrisponda anche ad un riconoscimento della loro ripresa di una perfetta posizione di uguaglianza fra tutti i cittadini italiani. (Applausi al centro).”</i> Non approvata	Art.3. <i>Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione di opinioni politiche di condizioni personali e sociali.</i> <i>È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.</i>	DIGNITA' della PERSONA, DIRITTI E DOVERI 1. <i>L'Italia è impegnata perché ogni persona sin dal primo momento in cui si trova sul territorio italiano possa fruire dei diritti fondamentali, senza distinzione di sesso, etnia, religione, condizioni sociali. Al tempo stesso, ogni persona che vive in Italia deve rispettare i valori su cui poggia la società, i diritti degli altri, i doveri di solidarietà richiesti dalle leggi. Alle condizioni previste dalla legge, l'Italia offre asilo e protezione a quanti, nei propri paesi, sono perseguitati o impediti nell'esercizio delle libertà fondamentali.</i>

In occasione dell'incontro del 29 maggio tra gli studenti che hanno partecipato al progetto e le Istituzioni (Prefettura, Direzione Generale USR) il coordinatore del Comitato scientifico che ha elaborato la Carta dei Valori della

Cittadinanza e dell'Integrazione, prof. Carlo Cardia, rispondendo ad una domanda rivoltagli da un ragazzo, ha messo in evidenza il fatto che la richiesta di non usare la parola "razza" è venuta da parte dei rappresentanti degli immigrati e non in seguito a uno spontaneo rifiuto della parola da parte dei componenti della Commissione. Nonostante il depotenziamento su basi scientifiche del concetto di razza, dunque, questo termine è usato ancora con molta naturalezza senza che ne venga percepita la valenza negativa. Quest'anno ricorre, oltre al 60° della Costituzione Italiana che noi tutti celebriamo con orgoglio, anche il 70° della firma della legge del 17 novembre 1938 "Provvedimenti per la razza italiana" emanati dal governo fascista. Ricordiamo anche questi momenti vergognosi della nostra storia nelle scuole per arrivare a creare una nuova sensibilità. Ce n'è bisogno. Nella classe di appartenenza dei due ragazzi che hanno lavorato a questo progetto, si è verificata una situazione del tutto simile a quella presentatasi nel Comitato scientifico: la percezione della valenza negativa del termine "razza" è stata segnalata dai ragazzi stranieri, vissuta come elemento di discriminazione e di alterità.

Ma non c'è da lavorare ancora soltanto in questa direzione.

Nella seduta del 18 marzo 1947, l'Onorevole Teresa Mattei metteva in evidenza con soddisfazione che "qualcosa di nuovo" stava accadendo nel nostro paese, perché accanto alla solenne affermazione del riconoscimento della persona umana, si trovava la non meno solenne affermazione della completa eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge, senza distinzione "di sesso" [...]. Ma opportunamente precisava: *"Ma una cosa ancora noi affermiamo qui: il riconoscimento della raggiunta parità esiste per ora negli articoli della nuova Costituzione. Questo è un buon punto di partenza per le donne italiane, ma non certo un punto di arrivo. Guai se considerassimo questo un punto di arrivo, un approdo. Può questo riconoscimento costituzionale esser preso a conforto e a garanzia delle donne italiane, le quali devono chiedere e ottenere che via via siano completamente realizzate e pienamente accettate nella vita e nel costume nazionale le loro conquiste"*.

Certamente le donne italiane hanno fatto il loro percorso difficile e non sempre lineare, ma oggi, a sessant'anni dalla promulgazione della Costituzione, non possiamo certo negare che ancora molto è da fare, non solo nei confronti delle donne ma per un riconoscimento di una sostanziale uguaglianza "di genere".

Alberto Aglietti e Filippo Mafucci della classe 2° B

Esperienze al doppio

Una interrogazione diversa

“Ma tornatene nel tuo paese!”

“Certo che non vengo a casa sua!”

Questa è la conclusione di una interrogazione che mi è capitato di vivere tre anni fa nella scuola che sto attualmente frequentando con profitto.

Prima di me un ragazzo italiano era riuscito a farla franca, nascondendosi dietro infinite e vergognose scuse; io invece non ero riuscito ad essere altrettanto persuasivo, così quella di geografia mi aveva beccato e mi aveva fatto fuori. Non avevo risposto particolarmente male, ma un cinque non era il massimo che si potesse desiderare.

Avrei potuto fare certamente meglio, ma ero innervosito da quella disparità di trattamento. Ho manifestato la mia rabbia impotente di fronte all'ingiustizia subita, contestando il comportamento dell'insegnante, ma alla fine la discussione si era risolta con un “Ma tornatene nel tuo paese!”. A un ragazzo italiano avrebbe detto: “Ma vattene a casa tua?”.

Ancora oggi quel ricordo brucia come il sale su una ferita aperta perché “piaga per allentar d'arco non sana” (mi scusi professor Romagnoli se uso in modo non appropriato questa citazione, ma mi serviva).

Il ricordo dovrebbe rendere meno acute le sensazioni del passato. Invece questa è ancora lì, forte e presente. Perché? Me lo sono domandato tante volte e alla fine ho capito: non in quel luogo, non da quella persona, non davanti a tutti i miei compagni, doveva essere pronunciata quella frase. L'ho vissuta come un tradimento.

In autobus, al cinema, in palestra mi capita spesso di sentire frasi poco lusinghiere, per non dire offensive nei confronti degli stranieri, ma non a scuola. A scuola parliamo di Costituzione e dei principi sui quali essa si fonda. I professori, con orgoglio, ce la fanno leggere, ne discutono insieme a noi, ma poi nella realtà prosaica di una interrogazione, si dimentica tutto.

Oggi sono comunque contento di aver avuto l'opportunità di poter far conoscere questa mia dolorosa esperienza, sperando che il passare di questo mio ricordo dalla sfera privata a quella pubblica, possa in qualche modo rendermi giustizia e rendere meno pungente il ricordo.

Mostapha Dakhchoune (IV CHIM) (Marocco)

Gli occhi dell'altro

4 Aprile 2008

Caro diario

Stamani per strada, ho sentito due ragazzi che parlavano di quello che stava accadendo in Tibet quando è sopraggiunto un terzo ragazzo che ha detto una frase che mi ha fatto sobbalzare: "Per me è più importante una foglia che cade nel mio giardino di quello che sta succedendo in Tibet".

Ho pensato di aver capito male, ma ecco che subito dopo la frase veniva ripetuta ancora.

Non riesco a capire come una persona potesse essere così insensibile davanti ad un problema tanto grave, ma forse a molte persone non importano i problemi degli altri finché non colpiscono loro stessi.

Preso dal mio vortice di pensieri, sono arrivato a casa quasi senza accorgermene e a tavola ne ho parlato con i miei genitori. Loro, a dir la verità, non sono rimasti tanto sorpresi dalla frase, però hanno aggiunto che ognuno di noi deve dare il proprio piccolo contributo per risolvere i grandi problemi, a cominciare dal combattere l'indifferenza imperante oggi.

Mi sono domandato che cosa avessi fatto io nel mio piccolo, fino a quel momento.

5 Aprile 2008

Oggi a scuola avevamo due ore di attivo. Di solito parliamo di problemi riguardanti l'ambito scolastico, ma io volevo mettere in pratica i suggerimenti dei miei genitori e quindi ho riportato quella frase udita il giorno prima per vedere le reazioni dei miei amici.

Subito un mio compagno straniero, Maurizio Ovejon, generalmente taciturno e riservato, è intervenuto dicendo: "Ma quei ragazzi non si sono accorti che il mondo è nel loro giardino, che il mondo è nella nostra classe?". Mi sono guardato intorno e ho notato nello sguardo di alcuni miei compagni un'espressione di disprezzo, accompagnata da risolini di presa in giro, come a dire: "Ma come fa un ragazzo non italiano a saperne più di noi!".

Io stesso mi sono colto a sorprendermi di tanta sicurezza e chiarezza di visione della realtà da parte di un ragazzo la cui presenza fino a quel momento era stata molto discreta, quasi passata inosservata come un'ombra trapassata da tanti sguardi che vanno oltre.

Ma intanto lui proseguiva nel suo ragionamento, in un italiano non

corretto, ma comprensibile: “io mi sento come un giocattolo che voi usate quando ne avete voglia e poi mi buttate da una parte quando siete stanchi. Io sono peruviano e parlo spagnolo, ma dentro sono come voi; non sono una superficie trasparente e impermeabile come il vetro su cui tutto scivola, ma sono fragile come lui e voi. Cominciate a domandarmi che cosa penso di voi, di quello che succede in Italia, fatelo con Ciobanu, Sharma, Yuje, Faye, Shakolli, forse scoprirete qualcosa anche voi”.

I miei genitori avevano ragione, ma ho pensato che forse oltre all'indifferenza, bisognava cominciare a combattere anche l'ignoranza, il pregiudizio e a far crescere la capacità di vedere le cose da diversi punti di vista per riconoscere a tutti un'uguaglianza di fatto.

*I ragazzi stranieri in collaborazione con i compagni italiani della classe
1° B in un lavoro interculturale di gruppo.*

Ciobanu Radu (Romania)

Sharma Nitish (India)

Yuje Luca (Cina) 2° generazione

Faye Omar (Italia/Senegal) 2° generazione

Shakolli Burim (Kosovo etnia Rom)

Ovejon Maurizio (Perù)

Alla ricerca di una identità

Se dovessi, con un aggettivo, qualificarmi, userei l'espressione “diffidente”, non so se per natura, ma sta di fatto che mi relaziono con gli altri in modo molto superficiale.

Mi sento giudicato, preferisco non espormi.

Una volta sull'autobus, si sedette vicino a me una signora non più giovanissima che mi disse: “Nel tuo paese non c'è da mangiare, ecco perché sei qui in Italia”.

La mia diffidenza forse nasce anche dal fatto che sto vivendo una fase di transizione: non riesco ad identificarmi nella gioventù italiana, ma neanche in quella del mio paese, la Costa d'Avorio. In Francia mi sento “sperduto” anche se sto bene.

Quando parlo con inglesi, francesi, danesi, americani, non mi sento giudicato.

Un giorno, tornando da Roma, incontrai una famiglia danese. Mi misi

a conversare con la nonna. Per quasi un'ora conversammo piacevolmente. Lei mi disse che in Italia la gente era troppo arretrata mentalmente. Non ci stava bene, specie gli stranieri non comunitari non erano visti di buon occhio, ma anche il melting pot del Nord Europa le creava disagio perché riteneva utopistica una vera compenetrazione di culture e valori.

Quel giorno bevvi ad una sorgenti di acqua fresca perché capii che non era così strana la mia percezione di malessere e che forse tante persone prima di aprire bocca, dovrebbero contare almeno fino a dieci. A quelle persone è bene non dare particolare ascolto.

*Mouhamed Aimé Thiene (IV CHIM)
(Costa d'Avorio)*

Il mio pensiero di Rom sull'Articolo 3 della Costituzione italiana

Un articolo, due frasi, parole "faro" per un uomo disperato che cerca per sé e per la sua famiglia il riconoscimento del diritto al suo "essere persona" e all'uguaglianza. Sono concetti astratti, ma così potenti da spingere masse e popoli a ricercarne la concretezza.

La realizzazione di questi principi non è però sempre così scontata, nonostante i più convinti e sinceri proclami. Proverò a esprimere quello che vedono i miei occhi e non è un "mondo leopardiano", ma solo la realtà.

Sono in Italia da ben 17 anni e ora ne ho 18. Ringrazio questo paese di avermi dato tutto ciò che il mio paese natale non ha potuto, la Macedonia. Qui ho trovato un passato, il mio presente e quello che sarà il mio futuro... la mia vita è legata a questa terra. Ho potuto studiare in Italia, farmi una cultura, trovare amici italiani, veri amici, godere delle bellezze della mia città, Firenze a cui sono molto legato e trascorrere bei momenti con la mia famiglia. Sono grato all'Italia di avermi accolto e dato la possibilità di integrarmi in maniera completa nella società. Ma non sono cittadino italiano, come non lo è il mio fratello più piccolo né quello ancora più piccolo.

In questo paese ho potuto farmi un'idea di ciò che vuol dire "Uguaglianza", "Libertà" e la trovo ben sintetizzata nell'art. 3 della Costituzione. In sé, l'articolo dà l'idea di un paese democratico e civile, che non dà luogo a distinzioni di nessun tipo, tanto meno a privilegi.

Esiste però, un macroproblema: se coloro che stabiliscono le leggi, non

danno l'esempio e non trasmettono questa idea così pura e nobile di uguaglianza e giustizia, come fanno coloro che sono sotto la legge, la povera gente comune, a crederci? Non voglio citare esempi brutali che immiserirebbero ora il mio ragionamento, ma fortunatamente la mia famiglia, la scuola, non certo la televisione, mi hanno insegnato ad avere occhi, orecchi e una mente critica sempre pronti a registrare e rielaborare i messaggi che provengono dalla realtà circostante, ma ora anche da quella più lontana. Questi esempi non danno il senso di una accettabile corrispondenza tra la Costituzione reale e quella scritta. Per i giovani, gli adulti insegnano, nel bene e nel male; per la società, i suoi rappresentanti insegnano, nel bene e nel male.

Si parla di uguaglianza davanti alla legge ma sembra che questo principio non valga per tutti. I ricchi possono cavarsela vedendo solo da lontano la cella, senza mai entrarci, anche se la loro colpa è grave. Se un uomo commette uno stupro e viene rimesso in libertà dopo pochi giorni, come faranno le persone a fidarsi della giustizia? C'è rispetto per la dignità della persona che ha subito il torto? Che cosa è la dignità se cammini per la strada, alzi lo sguardo per ammirare un monumento mozzafiato, e poi, quando riabbassi lo sguardo a terra, non puoi evitare di guardare il senza-tetto sdraiato per terra, confuso e mimetizzato tra i cartoni e il sudicio? È questa la dignità di cui si parla?

“Tutti i cittadini [...] sono eguali davanti alla legge, senza distinzione [...] di lingua”. Io non sono cittadino italiano, ma non ho più nemmeno la mia lingua: il romanès. La lingua dei miei nonni e, da sempre, della mia famiglia, era un impedimento all'integrazione, sottolineava la mia diversità. La mia lingua, inoltre, non è neppure riconosciuta come lingua minoritaria, quindi privata anche di una sua dignità. È stata una scelta dolorosa, ma necessariamente pragmatica che mi ha portato a conseguire dei successi, ma anche a cancellare dei segni della mia identità, certamente scomoda, ma mia.

I punti di perplessità sono dunque molti, ma io penso che, se ognuno di noi rispettasse questi principi, l'articolo non resterebbe lì, nero su bianco ad essere letto e approvato solo a parole. Prima di lamentarci perché il mondo non gira nel verso giusto, dovremmo guardare dentro di noi e vedere se c'è il senso della Costituzione.

Invece vogliamo sempre che i nostri diritti siano messi in prima linea; il nostro dovere sembra debba venire sempre dopo. Ricordiamo che la legalità e la giustizia passano in primo luogo dalle nostre mani come cittadini,

e solo dopo si rispecchiano nello Stato come paese e come insieme di cittadini.

Il rispetto deve essere il baricentro alla base della convivenza con il prossimo, straniero o non. Purtroppo alcuni extracomunitari giunti qui, non si sono dimostrati grati di essere in un paese come l'Italia, che dà loro la possibilità di avere un lavoro, una casa, una vita più serena. Con i loro atti violenti hanno creato un'immagine negativa nella collettività, tanto che se si sente parlare di furto, omicidio, il pensiero corre subito allo straniero.

Io che appartengo alla comunità rom, devo dire che quando sento brutte notizie a causa di queste persone, mi vergogno di esserlo. È vero, non sono tutti uguali. Ma chi lo racconta a quelle donne stuprate o a quelle famiglie derubate dei loro beni?

Quelli che si comportano così, dimostrano di essere animali selvatici che appena sentono l'odore del cibo, si accaniscono sulla preda sbranandola, senza lasciare scampo o via d'uscita.

Mi chiedo se sia giusto rimandare queste persone al loro paese perché possano meditare sulle loro azioni.

La gente è stanca!

Per quanto si sforzino di non fare pregiudizio, sembra che sia impossibile non associare un'azione ad una minoranza.

Invito tutti i Rom, calorosamente, a mettersi nelle condizioni di pensare a quello che stanno facendo e a quello che vogliono per il loro futuro.

Mi piace pensare che la vita sia un dono che non riusciremo mai a ripagare... cerchiamo di viverlo ogni secondo, facendoci amare dagli altri.

Ci sarebbero molti aggiustamenti da fare nella società, perché si potessero attuare i principi espressi nell'art. 3 della Costituzione; non è facile e forse non è neppure umano poterlo fare

Ho visto nella mia giovane vita la giustizia e molte volte l'ingiustizia, ho visto il buono e il cattivo, il vero e il falso e tutte queste cose hanno sempre fatto parte di ogni società e di ogni paese. Nessuno al mondo è contento di come vanno le cose nel proprio paese e per il 90% darà sempre la colpa allo stato e dirà che non esiste più né la giustizia, né il rispetto, né la dignità

A me personalmente, non piace dare la colpa a nessuno se il mondo gira in senso antiorario. Credo che siamo noi, a fare dell'art. 3 una realtà, con le nostre azioni e i nostri pensieri. Se le cose non vanno come vogliamo noi, dobbiamo sapere che, per certo, è anche colpa nostra perché lo Stato, il paese, la democrazia, siamo noi.....OGNUNO DI NOI.

Vorrei cogliere questa bellissima occasione che mi è stata offerta, per ricordare che quando parliamo di dignità della persona umana, questa si mantiene intatta anche dopo la morte. Per questo motivo vorrei ricordare il *Porrajmos* (divoramento): la lucida e spietata eliminazione dei popoli Rom/Sinti da parte della follia omicida nazifascista che ha provocato, secondo le stime più recenti e attendibili, un milione e mezzo di vittime.

Simon Wiesenthal, ebreo sopravvissuto ai campi di concentramento, a cui si deve la cattura di Adolf Eichmann, afferma che: *“Gli Zingari sono stati uccisi in una proporzione simile a quella degli Ebrei, circa l’80% nell’area di quei paesi che erano occupati dai nazisti”*.

Accanto alla Shoah e all’infoibamento, cominciamo a ricordare anche il *Porrajmos*, perché riconoscere queste vittime significa restituire loro dignità e contribuire al superamento di ogni forma di razzismo

Sollecito pertanto una integrazione alla legge n.211 del 20 luglio 2000, che istituisce il “Giorno della memoria” affinché dopo le parole “la Shoah” siano aggiunte le seguenti: “al popolo dei Rom/Sinti”.

Erdzan Kurtis (IV ITG)
(Macedonia)

Domande aperte

Un essere umano non lascia la propria terra, i propri cari se non costretto da cause di forza maggiore. Si fugge dalla miseria o dalla guerra. Partire, decidere di spostare la propria vita altrove, in un altro paese straniero come l’Italia, è una scelta per migliorare l’esistenza di sé e della famiglia, per realizzare dei sogni o delle ambizioni personali. Alcuni emigrano per voglia di libertà o di democrazia, ma alla base di tutto c’è sempre l’idea di una vita migliore che non significa solo la ricchezza espressa in denaro, ma anche la possibilità di vivere senza essere giudicato o trattato da “diverso”.

La gente non dovrebbe alimentare l’illusione della propria innocenza e dire che il male viene sempre da fuori.

Un ostacolo all’integrazione è il razzismo, anche se riguarda una minoranza di persone. Penso che ci siano dei fattori che alimentano questo sentimento, come:

- la non conoscenza, da parte della maggior parte degli italiani, della realtà degli altri paesi
- l’azione dei media, che affrontano l’immigrazione solo in termini

di criminalità

- la paura di dover cambiare mentalità o abitudini
- e anche l'arroganza di chi si sente superiore.

Penso che per cambiare questa realtà, serva maggiore informazione e una maggiore cultura multietnica.

Penso inoltre sia che sia possibile una convivenza tra culture diverse perché il confronto e lo scambio di idee e di conoscenza, cambiano le persone e la loro mentalità, sia di chi accoglie sia di chi è accolto.

E allora chiedo a Voi: “Che cosa pensate di fare per garantire una buona convivenza fra il vostro popolo e i popoli di culture diverse?”

Nella Costituzione Italiana sono pronunciati molti principi che fanno sentire l'individuo protetto e tutelato nella sua natura più profonda. La società è cambiata, con l'arrivo di molti migranti come me, e alcuni vuoti, lasciati aperti dalla Costituzione, sono stati colmati dalla Carta dei Valori della cittadinanza e dell'integrazione.

Ma io Vi chiedo: “Quando un minore che è in Italia fin da quando è piccolissimo, se non addirittura vi è nato, potrà diventare cittadino italiano? Quali garanzie richiedete perché possa diventare un cittadino a tutti gli effetti?”.

Loreta Feta (III ODO A)
(Albania)

Bibliografia

- Atti dell'Assemblea Costituente*, Sedute del 26 e 30 Luglio 1946
Atti dell'Assemblea Costituente, Seduta del 9 Settembre 1946
Atti dell'Assemblea Costituente, Seduta del giorno 11 Settembre 1946
Atti dell'Assemblea Costituente, Seduta del 18 Marzo 1947
Atti dell'Assemblea Costituente, Seduta del 24 Marzo 1947
Atti dell'Assemblea Costituente, Seduta del 22 Dicembre 1947
Carta dei Valori della Cittadinanza e dell'Integrazione, Ministero dell'Interno, 23 Aprile 2007

VIII

Aspetti dell'articolo 7 della Costituzione

Liceo Scientifico "Piero Gobetti" - Bagno a Ripoli (Firenze)

A cura del prof. Valerio Del Nero
con le classi VA e VC

Premessa

Il Fascismo e il Concordato

Stato e Chiesa nella Assemblea Costituente

Riferimenti bibliografici essenziali

Premessa

Quasi come naturale continuazione del primo anno di progetto *costituzionale*, che era sfociato nella pubblicazione *Rinascita democratica dell'Italia, l'Assemblea Costituente e il Referendum istituzionale (1946)*, a cura di Francesco Paolo Firrao, Regione Toscana/Consiglio Regionale – Nuova Antologia/Biblioteca Spadolini, Firenze 2007, nel quale il Liceo Scientifico Statale Piero Gobetti di Bagno a Ripoli aveva offerto un contributo di studio con *1946: Chiesa, movimento cattolico, Democrazia Cristiana*, in questa occasione un gruppo di studenti, coordinati dal sottoscritto, ha lavorato sulle implicazioni del rapporto stato-chiesa in relazione alla discussione e all'elaborazione dell'art. 7 della Costituzione repubblicana del 1948.

Un problema enorme, che ha impegnato due classi su uno spezzone fondamentale di storia contemporanea, che per altro rientra nel normale curriculum di studio ed è parte del programma d'esame di stato. Fatto, questo, che conta molto, nel senso che la gestione di alcuni progetti *Comenius* di partenariato fra scuole europee ed altri piani di rete tra scuole italiane mi hanno sempre più convinto che lavori di approfondimento culturale come questo, caldeggiato ed organizzato dalla Prefettura di Firenze e dalla Fondazione Spadolini, ottengono migliori risultati quando si legano al normale curriculum scolastico. Nel quadro di questa ricerca all'interno di una rete di scuole della provincia fiorentina, la scelta dell'oggetto di studio, cioè l'art. 7 della Costituzione, da parte del Liceo Gobetti di Bagno a Ripoli ha evidenziato la volontà di esaminarlo secondo un taglio storico piuttosto che giuridico, dato appunto il modello di Istituto in gioco.

Nell'anno scolastico 2007-2008 hanno dunque preso parte a questo progetto due classi quinte composte dai seguenti studenti:

VA Marco Boninsegni, Andrea Borselli, Alberto Calamini, Eva Capanni, Chiara Caponi, Michele Cardosi, Chiara Cerofoli, Ilaria Cialini, Federico Cianferoni, Marco Corsi, Giulia Francalanci, Irene Giovannelli, Arianna Gori, Filippo Guasti, Michele Materassi, Margherita Pacenti, Niccolò Piva, Noemi Poggesi, Alberto Salinitro, Marco Sieni, Matteo Stettler, Novella Strati, Sara Vannucchi.

VC Elisabetta Accorsi, Sara Boncompagni, Elisa Briziarelli, Giulio D'Afflitto, Vittorio De Sanctis, Francesco Ermini, Eleonora Fantoni, Diletta Franchi, Lapo Frati, Silvia Galli, Cosimo Gandi, Johnathan Goldenberg, Marco Laddomada, Francesco Manetti, Niccolò Miniati, Lorenzo Morelli, Lucia Nannoni, Matteo Perondi, Lorenzo Rocchigiani, Riccardo Tonini.

Ovviamente da un lavoro di questo tipo non si pretendono né si sono pretesi in alcun modo risultati scientifici nuovi. Ma l'aver costruito un percorso di studio su alcuni aspetti della storia italiana contemporanea e della chiesa cattolica otto-novecentesca, l'aver letto e meditato gli importanti interventi dei costituenti sulle relazioni stato-chiesa e l'aver affrontato alcuni saggi storiografici significativi ha costituito di per sé un valido e fruttuoso lavoro.

Il fascismo e il Concordato

Il problema dei rapporti tra stato e chiesa nella Costituzione italiana ha rivelato storicamente aspetti di grande delicatezza, come gli studenti hanno immediatamente percepito ed evidenziato. Infatti il nuovo stato democratico, uscito dalla dittatura fascista attraverso una guerra durissima e l'esperienza del movimento resistenziale, era fragile e al contempo pienamente consapevole di dover affrontare un nodo intricato, dai risvolti politici di rilievo.

In sintesi, si sono chiesti gli studenti delle due classi, come era possibile per uno stato democratico in via di formazione rapportarsi tranquillamente ai Patti Lateranensi del 1929, che erano stati firmati dal governo fascista, una dittatura, e da una chiesa cattolica di impronta marcatamente conservatrice? Si intuiva che, nell'euforia del dopoguerra, si oscillava tra il bisogno di contrapporsi ad ogni forma di perdurante o riaffiorante clericalismo e la considerazione dello straordinario peso storico esercitato dal cristianesimo e dalla chiesa romana nella società italiana: insomma si capiva che la strada della democrazia era piena di ostacoli.

Inoltre si doveva fare i conti in maniera sempre più impellente con l'esigenza di affermare una visione più laica e più libera della vita e delle relazioni tra le due istituzioni. Nel contempo non si doveva perdere di vista il fondamentale ruolo istituzionale della chiesa, lasciandosi guidare eccessivamente dalle fantasie di una chiesa spiritualizzata, disincarnata dalla sua struttura storica e giuridica.

D'altra parte gli stessi studenti erano naturalmente ben consapevoli del fatto che gli accordi del 1929 avevano chiuso la *questione romana* sulla quale nessuno voleva riaprire il discorso. Era tuttavia innegabile che tali patti contenevano delle norme concordatarie che difficilmente avrebbero potuto andare d'accordo con l'atmosfera democratica di libertà che si cominciava a respirare nel paese.

Per capire il problema bisognava andare parecchio indietro nel tempo. Occorre risalire alla *questione romana*, che aveva giocato un ruolo fondamentale nel processo di formazione e di consolidamento dell'unità italiana, durante il quale le relazioni tra lo stato e la chiesa si erano fatte via via più tese. Anzi, la presa di Roma (1870) aveva ulteriormente esacerbato i rapporti tra lo stato liberale e la chiesa, specialmente in conseguenza della Legge delle Guarentigie del 1871, che era stata promulgata unilateralmente dal governo italiano all'indomani della fine del potere temporale del papa.

Tutto il sistema delle relazioni tra stato e chiesa che si snoda tra quella data e il 1929 oscilla tra reciproci irrigidimenti, timide aperture e taciti ammorbidimenti delle più clamorose intransigenze. Non va infatti dimenticato che il papa si considerava prigioniero dello stato italiano nei palazzi del Vaticano, mentre lo sviluppo del movimento cattolico all'interno della società italiana non si scostava dai binari predisposti, organizzati sul modello dell'Opera dei Congressi.

Niente però nella società italiana resta in un assurdo immobilismo. La stessa storia del movimento cattolico tra il 1870 e il 1929 si svolge e cresce all'unisono con gli sviluppi della politica e della società italiana da un lato e gli innegabili, per quanto lenti, cambiamenti della chiesa romana. Un conto è il tardo pontificato di Pio IX, che culmina nella intransigenza dottrinale del Concilio Vaticano I, un conto è l'apertura alla questione sociale di un Leone XIII, un conto è la complessa figura di Pio X, del quale siamo soliti evidenziare la repressione antimodernista, ma non le riforme della struttura interna della chiesa.

Insomma la parabola, seppure lenta, dell'Opera dei Congressi, l'attenuazione del *non expedit*, il modernismo e la democrazia cristiana di Murri, il patto Gentiloni, la codificazione del diritto canonico, la grande guerra, la nascita del partito popolare e l'emergere del fascismo, sono alcune delle tappe fondamentali che, nell'arco di poco più di un cinquantennio, accompagnano un lento mutamento di prospettiva nei rapporti tra stato e chiesa. Va ricordato per altro che alcuni tentativi, più o meno segreti, di comporre la gravosa questione erano stati messi in atto in questo periodo e non erano andati a buon fine.

Solo la dittatura fascista imbocca decisamente la strada di una trattativa che viene sempre più interessando i vertici della curia romana. Il sacrificio del partito popolare e del suo gruppo dirigente è consumato proprio sull'altare di questo possibile accordo, del quale il cardinale Pietro Gasparri

è il massimo artefice da parte curiale.

I Patti Lateranensi del 1929 si compongono di un Trattato, di una Convenzione finanziaria e di un Concordato vero e proprio. Il Trattato, che chiudeva definitivamente la questione romana, doveva garantire l'indipendenza della chiesa per la sua missione nel mondo. Esso permetteva inoltre l'istituzione della Città del Vaticano, di cui la Santa Sede aveva la proprietà e l'esclusiva giurisdizione, e la Piazza S. Pietro diventava uno spazio aperto al pubblico. Lo stato italiano non poteva esercitare sulla Città del Vaticano alcuna ingerenza. Al Vaticano vengono assicurate quindi una adeguata dotazione di acque e una stazione ferroviaria, collegata al sistema delle ferrovie italiane. Il Vaticano poi verrà dotato di servizi telegrafici, telefonici, postali, a spese dello stato italiano. L'attentato, le offese e le ingiurie al papa sono equiparate all'attentato al sovrano italiano. I dignitari della chiesa vengono esentati dal servizio militare, come gli enti centrali della chiesa cattolica sono esenti da ingerenza da parte dello stato italiano e la Santa Sede ha diritto di legazione attivo e passivo. L'Italia lascia libera la corrispondenza, dà libero accesso verso la sede apostolica ai vescovi di tutto il mondo e garantisce la piena proprietà di S. Giovanni in Laterano, di Santa Maria Maggiore, di S. Paolo fuori le mura, nonché della villa di Castel Gandolfo. In aggiunta va sottolineato che *“Tutti i cardinali godono in Italia degli onori dovuti ai principi di sangue”* (art. 21).

Di esemplare chiarezza riassuntiva risulta infine l'art. 26 del Trattato: *“La Santa Sede ritiene che con gli accordi, i quali sono oggi sottoscritti, Le viene assicurato adeguatamente quanto Le occorre per provvedere con la dovuta libertà ed indipendenza al governo pastorale della Diocesi di Roma e della Chiesa Cattolica in Italia e nel mondo; dichiara definitivamente ed irrevocabilmente composta e quindi eliminata la questione romana e riconosce il regno d'Italia sotto la dinastia di Casa Savoia con Roma capitale dello Stato italiano. A sua volta l'Italia riconosce lo Stato della Città del Vaticano sotto la sovranità del Sommo Pontefice. È abrogata la legge 13 maggio 1871, n. 214, e qualunque altra disposizione contraria al presente Trattato”*.

La Convenzione finanziaria, quasi appendice del trattato, obbligava l'Italia a concedere un'ampia indennità alla Santa Sede *“per la perdita del patrimonio di San Pietro”*, chiudendo anche in questo campo il contenzioso aperto dagli eventi storici del 1870.

Ben più delicate invece erano (e saranno) le problematiche legate al Concordato, stipulato per *“regolare le condizioni della religione e della Chiesa in Italia”*. Dopo aver letto gli articoli che compongono il Concordato

del 1929, le norme che sono apparse agli studenti più discutibili (e che sono state maggiormente discusse) sono le seguenti:

- chierici e religiosi sono esentati dal servizio militare;
- nessun ecclesiastico può lavorare in un ufficio dello Stato italiano senza il nulla osta del vescovo;
- sacerdoti apostati o colpiti da censura non possono insegnare né essere assunti in un impiego che preveda il contatto col pubblico;
- il personale ecclesiastico adibito al servizio di assistenza nelle forze armate deve essere proposto dalla chiesa;
- la scelta di vescovi ed arcivescovi è di competenza della Santa Sede, tuttavia lo stato italiano potrebbe opporsi al nominativo di una persona prescelta per ragioni politiche;
- i vescovi nominati prestano giuramento di fedeltà allo stato italiano;
- particolarmente importante è sembrato l'art. 34, secondo il quale lo stato italiano "*riconosce al sacramento del matrimonio, disciplinato dal diritto canonico, gli effetti civili*". Sta scritto che subito dopo la celebrazione il sacerdote spiegherà gli effetti civili del matrimonio "*dando lettura degli articoli del codice civile riguardanti i diritti e i doveri dei coniugi*". Le cause di nullità e di dispensa sono riservate alla autorità ecclesiastica;
- resta l'esame di stato per gli studenti delle scuole religiose;
- per la funzione e il peso della religione cattolica in Italia è invece molto significativo l'art. 36, secondo il quale l'insegnamento della dottrina cattolica è "*fondamento e coronamento dell'istruzione pubblica*". Si può insegnare religione solo con l'autorizzazione del vescovo;
- le nomine dei docenti dell'Università del Sacro Cuore necessitano del nulla osta da parte della Santa Sede;
- lo stato riconosce poi le organizzazioni di Azione Cattolica, purché siano estranee ad ogni partito politico e siano alle dipendenze dell'autorità ecclesiastica.

È noto come la firma dei Patti Lateranensi abbia costituito un momento particolare delle relazioni tra stato e chiesa in Italia. Al di là di certo linguaggio retorico e propagandistico, infatti, dal 1929 in poi si apriva una fase di forte consenso al regime, che aveva contribuito alla pacificazione religiosa degli italiani, sulla base però di alcuni robustissimi privilegi concessi alla istituzione romana e a scapito della libertà religiosa e di coscienza (si pensi al ruolo assolutamente marginale delle confessioni non cattoliche).

Per una più precisa applicazione delle norme concordatarie, vennero emanate negli anni successivi alcune disposizioni di legge, per esempio sul

matrimonio, sui patrimoni destinati a fini di culto, sulle agevolazioni tributarie etc. Interessanti sono quelle concernenti l'insegnamento religioso nelle scuole medie (legge 5/6/1930). Dall'obbligo della frequenza a questo insegnamento si poteva richiedere la dispensa da parte dei genitori. I docenti di religione, assunti secondo le norme concordatarie, avevano *"gli stessi diritti e doveri degli altri docenti"*.

Però non tutto andò liscio, come noto. Agli inizi degli anni trenta si arrivò perfino a scontri tra regime e chiesa sul ruolo della Azione Cattolica in relazione all'educazione della gioventù. Troppo importante il problema educativo in ogni epoca per ogni governo. Figuriamoci per una dittatura e per una chiesa che, ciascuna dal proprio punto di vista, appariva totalizzante riguardo a questa questione e non intendeva rinunciare per nessuna ragione al suo monopolio. È chiaro che, a livello ideologico, era una frattura profonda, nascosta sul momento dalla superficie dei patti che indicavano, per la loro stessa esistenza, una volontà di accordo fra le due strutture. Sotto sotto però covava il fuoco della distinzione, inevitabile, perché i principi evangelici alla lunga non potevano più convergere con una ideologia statolatrica ed imperialista.

Non a caso, infatti, ben più grave si presenterà la questione delle leggi razziali alla fine del decennio (novembre 1938). Tra le conseguenze più discriminanti di queste normative, che inseguivano la prassi nazista, occorre rammentare almeno quella che impediva qualsiasi impiego di esponenti di razza ebraica nelle scuole frequentate da italiani, quella che proibiva l'iscrizione di alunni ebrei nelle scuole della penisola, quella che proibiva l'adozione di libri scritti da ebrei, nonché quella che proibiva il matrimonio *"del cittadino italiano di razza ariana con persona appartenente ad altra razza"*. Particolarmente odiose e discriminanti appaiono le norme del *"Capo II. – Degli appartenenti alla razza ebraica"* del R.D.L. 17 novembre 1938 n. 1728. Appariva chiaro a questo punto che il fascismo italiano non solo si era servilmente adeguato alla impostazione nazista della questione ebraica, ma stava inesorabilmente scivolando in un abisso senza ritorno.

La scelta razziale fu gravida di conseguenze negative che contribuirono ad alimentare presto una solida disaffezione al regime e, in particolare, contraddissero lo spirito e la lettera del Concordato del 1929. La coscienza dei credenti sinceri e non fanatici ne fu scossa nel profondo, incrinando il consenso ampio di cui fino ad allora il fascismo aveva goduto. La guerra, per altro condotta in maniera disastrosa dalla nostra classe dirigente, fece il resto.

Stato e Chiesa nella Assemblea Costituente

La situazione del secondo dopoguerra trovava l'Italia e l'Europa disastrose dagli eventi bellici. La rovina morale e politica non erano da meno di quella materiale. In tale contesto il referendum istituzionale e l'Assemblea costituente polarizzarono l'attenzione del popolo italiano e della comunità politica internazionale su grosse questioni, a partire da quella della collocazione del nostro paese nello scacchiere mondiale. Da questo punto di vista più generale è probabile che la questione del rapporto chiesa-stato potesse apparire sul momento secondaria rispetto ai ben più urgenti bisogni della ricostruzione.

Bisogna però considerare il grande, a volte eccessivo peso della religione cattolica in Italia e, soprattutto, il prestigio mondiale del Vaticano, qualunque sia il giudizio esprimibile su questa o quella scelta di un pontefice come Pio XII. Questo spiega, almeno in parte, l'interesse vigoroso che tutte le parti politiche nutrivano sul problema delle relazioni tra chiesa e stato in Italia, specialmente riguardo al Concordato. Che cosa era giusto farne? Era ancora uno strumento sfruttabile o no?

Il primo dubbio nasceva dalla ovvia constatazione che si trattava di uno strumento giuridico-politico pattuito tra un regime politico dittatoriale e una struttura ecclesiale autoritaria e sacrale, il che contrastava radicalmente con la strada della democrazia che l'Italia stava faticosamente imboccando. Da qui la vivacità e la radicalità passionale del dibattito in vista della Costituzione.

Ad ogni buon conto gli artt. 7, 8, 19 e 20 della Costituzione della Repubblica Italiana furono oggetto di una lunga e vivace discussione in sede di Assemblea Costituente, come testimonia la differenziata gamma degli interventi dei costituenti.

Particolarmente delicata risultò l'elaborazione dell'art. 7: *«Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale»*. Se la prima parte poteva rientrare, in qualche misura, nel solco della tradizione liberale, l'inserzione dei Patti del 1929 costituiva un contrasto stridente nel cuore della nuova carta fondativa dello Stato postfascista: era possibile infatti inserire senza traumi e lacerazioni nella Costituzione italiana quei Patti sanciti dall'accordo fra il fascismo e la chiesa romana degli

anni venti?

Il dibattito vide sostanzialmente due schieramenti, caratterizzati al loro interno da sfumature di maggiore o minore laicità. Considerazioni storiche sul peso della religione in generale e della chiesa cattolica in particolare fecero convergere la maggioranza dei costituenti verso l'approvazione dell'art. 7. Fu così che forze politiche di diverso orientamento, come la Democrazia cristiana e il Partito comunista, in nome soprattutto della pace religiosa del popolo e della società italiana, votarono a favore della inserzione dei Patti Lateranensi nella Costituzione italiana.

Il lavoro degli studenti delle due classi, divisi in gruppi, si è indirizzato ad analizzare le posizioni dei costituenti sul problema delle relazioni stato-chiesa (art. 5 del progetto originario, diventato art. 7 nel testo definitivo), servendosi in particolare di due testi, quello di Gianni Long, *Alle origini del pluralismo confessionale: il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, il Mulino, Bologna 1990 e *Materiali della repubblica. Assemblea Costituente. Volume II. Principi fondamentali. Tomo I. Le Sottocommissioni e la Commissione per la Costituzione*, NO.TOR Editore, Reggio Emilia 1992. Essi hanno ricavato numerose osservazioni dalla lettura di questi testi, alcune delle quali potrebbero così essere sintetizzate.

La procedura dei lavori prevedeva una Sottocommissione, nella quale gli argomenti erano affidati a coppie di relatori di diverso orientamento ideale e politico. La prima elaborazione del lavoro era poi affidata alla Commissione plenaria per l'esame finale. Tra i più significativi temi affrontati, c'era quello della libertà religiosa. Il presidente della Sottocommissione Tupini rimarcava la precedenza dei diritti di libertà di opinione e di culto, Dossetti sottolineava invece lo stretto collegamento fra tali diritti e i rapporti stato-chiesa, mentre Togliatti presentava un emendamento secondo il quale "*i rapporti stati chiesa cattolica sono regolamentati in termini concordatari*", per cui o si rielaboravano completamente le relazioni tra i due ordini o si costituzionalizzavano i Patti lateranensi.

Dunque, come è facilmente intuibile, il libro di Long ha costituito un punto di riferimento davvero fondamentale per gli studenti delle due classi che hanno partecipato al progetto. I vari gruppi hanno infatti schedato e sintetizzato i vari capitoli del testo, evidenziando in questo modo le posizioni fondamentali dei democristiani, dei liberali, dei repubblicani, degli azionisti, dei socialisti, dei comunisti, dei cattolici non democristiani, dei rappresentanti dei democratici del lavoro, dei qualunquisti, dei monarchici, del partito dei contadini. Poi hanno riassunto le importanti questioni

che traspaiono bene dai titoli della seconda e della terza parte del libro di Long: chiesa e mondo cattolico, chiese evangeliche, comunità ebraiche, il diritto ecclesiastico e la costituente, le scelte dei costituenti.

Tra gli art. 1 del Trattato e del Concordato del 1929 inseriti nell'art. 7 della Costituzione e l'art. 8 della medesima gli studenti hanno messo in luce delle contraddizioni. L'art. 8 infatti sostiene che tutte le confessioni religiose sono libere davanti alla legge e che quelle non cattoliche hanno il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, regolando i rapporti con lo Stato italiano sulla base di intese. Colpisce il contrasto tra il privilegio accordato alla religione cattolica dai Patti del 1929 e il pluralismo confessionale che una democrazia deve assicurare: allora, dopo il 1945, il problema si poneva soprattutto per le confessioni protestanti e per gli ebrei, oggetto di spaventose persecuzioni prima e durante la seconda guerra mondiale. Invece nell'immediato secondo dopoguerra la questione islamica era sicuramente molto meno urgente rispetto ad oggi: solo i successivi ed impetuosi sviluppi della situazione politica ed economica mondiale e il processo di globalizzazione avrebbero posto all'attenzione della società italiana, specialmente in tempi relativamente recenti, la questione della religione islamica, legata per altro ai grandi fenomeni di emigrazione verso i paesi più industrializzati. Insomma si poneva il delicatissimo problema della uguaglianza di tutte le confessioni davanti alla legge.

Non meno significativo poi era il possibile contrasto che si delineava con l'art. 19, che sanciva la libertà religiosa di scelta della propria fede religiosa in forma individuale o associata, in privato o in pubblico. Si poneva infine la questione dell'eventuale contrasto tra alcune norme concordatarie e alcuni articoli della Costituzione, per esempio riguardo l'art. 3 sull'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge senza distinzione di religione, riguardo l'art. 33 sulla libertà di insegnamento e riguardo l'art. 51 sulla uguaglianza di tutti i cittadini nella possibilità di accedere ai pubblici uffici.

Le relazioni stato-chiesa contemplate nella Costituzione del 1948 sono state oggetto di continui riferimenti, critiche, polemiche nei decenni compresi fra gli anni cinquanta e gli anni ottanta, che hanno visto alla fine l'elaborazione faticosa di un nuovo Concordato (1984). Ovviamente le norme contenute negli articoli della Costituzione sopracitati hanno subito delle tensioni, a volte radicali, dovute all'enorme trasformazione delle società occidentali contemporanee. L'attenzione sempre più marcata sul problema dei diritti individuali ha fatto il resto, evidenziando la macroscopica

differenza tra una dittatura e una democrazia da un lato e una chiesa tesa tra nostalgie prebelliche e speranze postbelliche. Anche la chiesa, infatti, è stata sottoposta a tensioni interne in precedenza non prevedibili.

Per esemplificare, questioni come quella della scuola, delle altre confessioni religiose, dell'etica sociale e poi del divorzio e dell'aborto hanno tenuto alta la tensione tra l'istituzione statale e quella ecclesiastica, coinvolgendo a più riprese il problema della legittimità e dell'esistenza stessa di un Concordato. Né le complesse relazioni stato-chiesa in Italia si sono definitivamente appianate con il nuovo Concordato e con la successiva fine, per *tangentopoli*, di alcuni dei partiti storici postfascisti, prima fra tutti la Democrazia Cristiana che, per ovvi motivi, era stata interlocutore privilegiato per la Santa Sede.

Sembra, insomma, che il rapporto fra chiesa romana e società italiana sia destinato a non tranquillizzarsi mai in maniera definitiva. Per questo il peso storico del cattolicesimo in Italia non va assolutamente sottovalutato.

Riferimenti bibliografici essenziali:

-A.C.Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia dalla unificazione a Giovanni XXIII*, Einaudi, Torino 1965

-F.Traniello, *Religione cattolica e Stato nazionale. Dal Risorgimento al secondo dopoguerra*, il Mulino, Bologna 2007

-F.Margiotta Broglio, *Italia e Santa Sede dalla grande guerra alla conciliazione. Aspetti politici e giuridici*, Laterza, Bari 1966

-P.Scoppola, *La Chiesa e il fascismo. Documenti e interpretazioni*, Laterza, Bari 1971

-F.Margiotta Broglio, *Stato e confessioni religiose. 1. Fonti*, La Nuova Italia, Firenze 1976

-F.Margiotta Broglio, *Stato e confessioni religiose. 2. Teorie e ideologie*, La Nuova Italia, Firenze 1978

-F.Margiotta Broglio (a cura di...), *La Chiesa del Concordato. Anatomia di una diocesi. Firenze 1919-1943*, Vol. I, il Mulino, Bologna 1977

-G.Long, *Alle origini del pluralismo confessionale: il dibattito sulla libertà religiosa nell'età della Costituente*, il Mulino, Bologna 1990

-*Materiali della Repubblica. Assemblea Costituente. Vol. II. Principi fondamentali. Tomo I. Le Sottocommissioni e la Commissione per la Costituzione*, No.Tor Editore, Reggio Emilia 1992

-*La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, 8 voll, Camera dei Deputati-Segretariato Generale, Roma 1970-1971

-F.P.Firrao (a cura di...), *Rinascita democratica dell'Italia, l'Assemblea Costituente e il referendum istituzionale (1946)*, Regione Toscana-Nuova Antologia-Biblioteca Spadolini, Firenze 2007

-P.Pombeni, *La Costituente: un problema storico-politico*, il Mulino, Bologna 1995

IX

L'articolo 9 della Costituzione

Liceo Scientifico "Antonio Gramsci" - Firenze

A cura della prof.ssa Eleonora Muratori
e delle studentesse Costanza Cioni (I A),
Alessia Quartetti (I A), Costanza Ciattini (V B).

Presentazione

Introduzione

Art. 9 – Primo comma

Art. 9 – Secondo comma

Conclusioni

Bibliografia

Presentazione

Il presente contributo è stato realizzato da un gruppo di studentesse che hanno aderito al progetto con l'intento di confrontarsi con il testo che costituisce il fondamento del loro stesso paese. Lo scopo era anche quello di affrontare un tema così impegnativo e importante stabilendo una collaborazione tra studenti del primo anno, appena entranti in un nuovo ciclo scolastico e ancora digiuni di un approccio disciplinare strutturato su argomenti di storia contemporanea e di diritto, e studenti dell'ultimo anno, già maggiorenni e prossimi ad affrontare un ruolo attivo nella società e nel mondo del lavoro e dell'università.

La scelta dell'articolo 9 è stata dettata dall'apparente semplicità del suo enunciato, che sembra ribadire principi ovvi, che in realtà però non sono scontati, ma necessitano anzi di essere riaffermati ed attuati pienamente. Questo articolo inoltre accosta due anime profondamente radicate nella cultura e nell'identità del nostro paese, che ad esse deve attingere per trovare nuove risorse per il futuro.

In questo senso il lavoro si è articolato in due parti:

l'analisi del primo comma, con una riflessione sul valore della promozione della cultura e della ricerca scientifica e tecnologica, sia nella prospettiva storica della Costituente, sia nell'attuale situazione italiana, che si deve interrogare sul tema dell'investimento di risorse economiche e umane nello sviluppo scientifico e tecnologico del paese;

l'analisi del secondo comma, con una riflessione sul valore della tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, sia come fattore di forte identità nazionale, a cui ci ha reso sensibili la lunga e importante tradizione artistica e umanistica italiana ed in particolare fiorentina, sia come elemento di convergenza di pluralità di culture, anche al di là dei confini nazionali, nella condivisione di un patrimonio che è sentito ormai come un bene mondiale.

Eleonora Muratori

Introduzione

Dopo i sei anni della seconda guerra mondiale e i venti anni della dittatura, il 2 giugno 1946 si svolsero contemporaneamente il referendum istituzionale e l'elezione dell'Assemblea Costituente, con la partecipazione dell'89% degli aventi diritto. Il 54% dei voti (più di 12 milioni) fu per lo stato repubblicano, superando di 2 milioni (un margine non eccessivo, ma motivato da ragioni profonde) i voti a favore dei monarchici, che tuttavia contestarono l'esito della consultazione, pur con il riconoscimento da parte di Umberto II di Savoia della sconfitta e la sua partenza per l'esilio il 13 giugno 1946.

Le elezioni politiche del 1946 sono state le prime elezioni della storia repubblicana italiana e le prime dopo il periodo di dittatura fascista, che aveva interessato l'Italia nel ventennio precedente. Ebbero diritto di voto tutti gli italiani, maschi e, per la prima volta, femmine, con almeno 21 anni di età. Gli aventi diritto al voto rappresentavano il 61,4% della popolazione e si votò per la proclamazione di un'Assemblea Costituente che avrebbe dato origine al nuovo corso governativo del Paese.

L'Assemblea fu eletta con un sistema proporzionale e furono assegnati 556 seggi, distribuiti in 32 collegi elettorali plurinominali.

Ora che i partiti del Comitato di Liberazione Nazionale cessarono di considerarsi uguali, si poté constatare il loro diverso grado d'influenza. Dominarono le elezioni tre grandi formazioni: la Democrazia Cristiana, che ottenne il 35% dei voti e 207 seggi; il Partito socialista, con il 21% dei voti e 115 seggi; il Partito Comunista, con il 19% e 104 seggi. La tradizione del Partito liberale, protagonista della politica italiana nel periodo precedente la dittatura fascista, ottenne 41 deputati, con quindi il 7% dei consensi; il Partito repubblicano, anch'esso d'ispirazione liberale ma con un approccio differente nei temi sociali, 23 seggi, pari al 4%. Mentre il Partito d'Azione, nonostante un ruolo di primo piano nella Resistenza, ebbe solo l'1,5% corrispondente a 7 seggi. Fuori dal coro, in opposizione alla politica del CLN e con i voti dei fautori rimasti del precedente regime, c'era poi la formazione dell'Uomo qualunque, che prese il 5%, con 32 seggi assegnati.

Con lo spirito di un paese che voleva veramente costruire uno Stato libero e democratico, l'Assemblea Costituente italiana è stata dunque eletta con una procedura che aveva lo scopo di garantire la massima partecipazione di tutti i cittadini alla scelta politica più importante: quella di indi-

care i principi e la forma delle proprie istituzioni, così come previsto dal Decreto Legge luogotenenziale n.151 del 25 giugno 1944, art. 1: “Dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano, che a tale fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, un’Assemblea Costituente per determinare la nuova Costituzione dello Stato.”

L’Assemblea Costituente, riunitasi la prima volta il 25 giugno 1946 e scioltasi il 12 maggio 1948 dopo l’adozione della Costituzione della Repubblica Italiana, nominò, dopo la sua prima riunione, una Commissione per la Costituzione che redigesse uno schema, che l’Assemblea avrebbe poi esaminato con un dibattito generale. La Commissione era composta di 75 deputati scelti su designazione dei vari gruppi parlamentari in modo da rispecchiarne la proporzione; nella sua prima riunione (20 luglio 1946), la commissione elesse suo presidente l’on. Meuccio Ruini. La commissione procedette quindi nei suoi lavori dividendosi in due Sottocommissioni, che lavorarono separatamente su due grandi ambiti: diritti e doveri, ordinamento della Repubblica. La Commissione dei 75 affidò quindi l’incarico di coordinare le formulazioni approvate dalle Sottocommissioni e di redigere un progetto organico e unitario ad un Comitato di 18 suoi membri. Il comitato di redazione ebbe poi l’incarico di rappresentare tutta la Commissione dei 75 di fronte all’Assemblea Costituente durante gli otto mesi di discussione pubblica.

Quando la discussione e la votazione articolo per articolo fu giunta al termine, tutto il materiale fu affidato al Comitato di redazione dei 18, perché eliminasse le discordanze sostanziali e formali fra i vari articoli approvati e li armonizzasse, suddividendo il testo finale in parti, titoli e sezioni.

La Costituzione fu approvata con votazione complessiva e finale nella seduta pomeridiana del 22 dicembre 1947, fu promulgata il 27 dicembre ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948: l’Assemblea dedicò alla discussione degli articoli e degli emendamenti della Costituzione 170 sedute, per complessive 272 giornate lavorative, con un periodo di diretta elaborazione della Costituzione che cominciò il 4 marzo 1947 e si protrasse fino al 22 dicembre.

La Costituzione è basata su alcuni *principi fondamentali* non revisionabili che ne hanno ispirato la redazione; questi rappresentano il fondamento della democrazia italiana e della Repubblica stessa e si trovano espressi nei

primi 12 articoli, che pongono le basi per le altre parti della Costituzione stessa:

principio personalista: si riafferma la tradizione liberale che garantisce i diritti inviolabili dell'uomo;

principio pluralista: si riconoscono i diritti dell'uomo e del cittadino nelle formazioni sociali, politiche e sindacali, la libertà associativa, la libertà di confessione religiosa;

principio lavorista: si afferma il diritto al lavoro non solo nella sua funzione economica, ma anche sociale, tesa non alla identificazione di una classe ma alla realizzazione della dignità dell'individuo;

principio democratico: si favorisce l'esercizio della democrazia, oltre che attraverso i principi suddetti, anche garantendo la preponderanza degli organi elettivi e rappresentativi, il principio di maggioranza ma con tutela della minoranza, la trasparenza dei processi decisionali (politici e giudiziari);

principio di uguaglianza: si afferma non solo l'uguaglianza formale davanti alla legge, ma anche sostanziale dei cittadini, come lavoratori e persone umane, che siano messi nelle condizioni di sviluppare pienamente la loro personalità sul piano economico, sociale e culturale;

principio di tolleranza e laicità dello Stato: si riconoscono la sovranità e l'indipendenza dello Stato e della Chiesa cattolica, ciascuno nel proprio ordine, nonché la libertà e l'uguaglianza di tutte le confessioni religiose davanti alla legge;

principio unitario: si ribadisce l'unità della Repubblica, pur nel riconoscimento delle autonomie locali, espressione della molteplicità delle esperienze del paese;

principio pacifista: si affermano il ripudio della guerra e la collaborazione con gli organismi internazionali per il mantenimento della pace e della giustizia fra le Nazioni;

principio di accoglienza: si prevede per lo straniero l'esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione stessa;

principio di identità culturale e progresso: si ribadisce il radicamento dell'identità nazionale nel nostro patrimonio culturale, sia in una visione retrospettiva, come tutela e condivisione di una eredità dal passato, sia in prospettiva futura, come base per un progresso fondato su conoscenza, istruzione e ricerca libere.

In particolare, dunque, è l'*articolo 9* della Costituzione che mette in stretta relazione “lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica” e pone tra i principali doveri dello Stato quello di promuovere e tutelare ogni manifestazione della Cultura nazionale.

Una posizione lungimirante che supera la divisione tra le due componenti, umanistica e scientifica, della cultura, ponendole sullo stesso piano d'importanza e proponendo di tutelarle e incoraggiarle in pari misura.

Tale scelta individua anche la volontà di non limitarsi esclusivamente a conservare l'indiscusso e preziosissimo patrimonio culturale italiano, ma d'investire sul presente e sul futuro affiancando ad esso la ricerca.

Spesso invece si persevera in una rigida visione che pretende di separare questi due elementi, quando in realtà entrambi sono fondamento e stimolo alla crescita della nostra civiltà e dovrebbero quindi essere sempre avvicinati.

Scegliendo questo articolo abbiamo voluto riscoprire e mettere in evidenza i motivi che hanno spinto alcuni Costituenti, in virtù anche della propria formazione e del proprio vissuto, a voler sottolineare due così importanti componenti della nostra cultura e società, attuali oggi quanto e ancor più di sessanta anni fa.

Scelto l'articolo su cui lavorare, ci siamo quindi poste l'obiettivo di farne una rilettura alla luce degli Atti della Costituente, per ricercarne i valori di riferimento e vedere se questi ultimi siano ancora validi e se i principi indicati dall'articolo abbiano veramente trovato piena attuazione; mentre è stato meno approfondito l'aspetto relativo all'attribuzione di competenze tra Stato e Regioni.

Lavorando dunque presso la biblioteca della Fondazione Spadolini – Nuova Antologia, dove ci è stato gentilmente concesso di consultare i verbali delle adunanze costituzionali, i commenti e i vari libri riguardanti il periodo in cui è stata scritta la Costituzione, abbiamo affrontato l'appassionante lettura dei verbali; questa ci ha rivelato che in realtà l'articolo 9 nacque inizialmente come articolo 29, in cui era tuttavia espressa solo la seconda parte dell'attuale articolo 9, quella relativa alla tutela del patrimonio storico e artistico. Fu invece nella successiva fase di discussione ad assemblea riunita che un membro della Costituente lottò appassionatamente per l'approvazione di un emendamento all'articolo, il 29 bis, in cui si proponeva la valorizzazione del ruolo fondamentale per il paese della ricerca scientifica e tecnica.

Articolo 9 - Primo comma

«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica».

In principio questo comma non era stato inserito nel progetto di costituzione stilato dalla Commissione dei 75, poi fu aggiunto quando l'Assemblea Costituente si riunì in adunanza plenaria per la discussione pubblica dei vari articoli provvisori, grazie all'ingegner Giuseppe Firrao (1895-1950), deputato non inserito nel numero dei 75, ma appartenente al gruppo democratico cristiano e appoggiato in questo frangente dal gruppo comunista (cofirmatari dell'emendamento furono infatti il democristiano Gustavo Colonnetti ed il comunista Umberto Nobile). Fu infatti l'on. Firrao il 20 aprile 1947, durante l'adunanza in cui venne messo in discussione l'ex-articolo 29 (*«Il patrimonio artistico e storico della nazione è sotto la tutela della Repubblica»*, trasformato poi nell'attuale art. 9, comma secondo), a proporre di ampliare quest'ultimo con un art. 29-bis *«La Repubblica promuove la ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica e ne incoraggia lo sviluppo»*, che sancisse appunto l'impegno dello Stato a sostenere lo sviluppo della ricerca scientifica e della sperimentazione tecnica nel paese.¹

La proposta, dopo una lunga ed articolata orazione del proponente, fu accettata senza grandi contrasti fra i costituenti, nonostante alcuni rappresentanti del partito socialista dissentissero dal giudizio dell'assemblea.

Il discorso di Firrao fu apparentemente preso quasi alla leggera da parte dell'assemblea. L'onorevole si addentrò in una complicata orazione, toccando vari argomenti. Iniziò analizzando come le nuove tecnologie nel campo industriale, agricolo, o comunque usate per alleggerire i lavori pesanti dell'uomo, finché «la macchina venne in questi sostituendolo», avessero portato alla costruzione della nuova «civiltà meccanica». Egli sosteneva la promozione della ricerca scientifica che porta la civiltà «verso la conquista di sempre nuovi orizzonti».

Già dopo soli pochi minuti dall'inizio dell'intervento, il presidente dovette richiamare gli ascoltatori all'attenzione e all'ordine, perché l'intervento di Firrao era particolarmente lungo ed articolato, dai toni letterari

¹ G. Grisolia (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, 8 voll., edizione curata dalla Camera dei Deputati – Segretariato generale, Roma 1970, vol. II, *Sedute dal 17 Aprile 1947 al 19 Maggio 1947*, pp.1329-1331.

elevati, quasi aulici: «il progresso scientifico e tecnico ha il suo incedere deciso, infrenabile, inesorabile» e «risponde all'insaziabile imperativo dello spirito».

Durante il suo intervento infatti Firrao fu interrotto ben cinque volte dall'eccessivo rumore dell'uditorio; inoltre l'oratore stesso fu richiamato ed esortato dal presidente ad essere più sintetico, dato che la passione per gli argomenti di cui stava trattando lo portarono a superare di gran lunga i quindici minuti concessi dal regolamento assembleare ad ogni deputato. E tutto questo alla fine di una mattinata di discussione in Assemblea.

Firrao comunque proseguì dicendo che è un dovere degli «uomini di buona volontà» volgere questi profitti verso una «utilizzazione che giovi alla collettività» ed indicò proprio in questo principio il valore che non poteva mancare nella nascente Costituzione.

Firrao ricordò che «il trinomio scienza, tecnica ed industria» si stava affermando sempre di più e che nessuna ricerca scientifica poteva essere giudicata infruttuosa per l'economia e per la produzione anche in prospettiva futura; nel sostenere ciò portò ad esempio scienziati del calibro di Galileo, Keplero e Newton che nel XVII secolo posero le basi scientifiche da cui poi sono scaturite le rivoluzionarie invenzioni e scoperte di Watt, Pacinotti, o Ferraris, nonché di Bohr, Plank, De Broglie, Schrödinger ed Eisenberg. Di nuovo l'Assemblea, alla lunga elencazione della «eletta schiera di scienziati», rumoreggiò ed interruppe.

Ma ciò non impedì a Firrao di chiarire con determinazione quello che era il suo progetto: utilizzare la ricerca scientifica e tecnica per «la soluzione di particolari problemi che si risolvono in risultati economici» di interesse comune. L'onorevole infatti credeva che la ricerca, specialmente tecnica, dovesse essere indirizzata verso «quei settori economici dove l'interesse della collettività è maggiormente impegnato», anziché per fini di distruzione e di guerra. E nell'affermare questo si richiamava soprattutto agli errori del recente passato, con una prospettiva che fu alla base di tutti i principi della nostra Carta costituzionale.

Infine Firrao affermò che, donando al paese gli strumenti per sviluppare la ricerca scientifica e tecnica, si sarebbero offerti all'Italia i mezzi per una «rinascita economica» e si sarebbe tenuta «ancora accesa, da questo Paese, una fiaccola di alta civiltà nel mondo».

Inoltre, a conclusione del suo discorso e prima della votazione finale, l'on. Firrao fu chiamato a ribadire ancora una volta la specificità del concetto espresso nel suo emendamento rispetto alla proposta dell'on. Enrico

Medi, che suggeriva invece una diversa e più generica formulazione dell'articolo 29-bis: *“Lo Stato concorre al più ampio sviluppo e progresso della scienza e della cultura”*. Firrao infatti era consapevole che la nostra Costituzione necessitasse di una formulazione che non potesse essere confusa con un generico principio culturale o che non ripetesse semplicemente le attribuzioni proprie delle università e degli istituti superiori; quanto piuttosto di una formulazione che esprimesse chiaramente il principio di responsabilità dello Stato nel promuovere concretamente ricerca e sperimentazione scientifica e tecnica.

Dunque, come mostra lucidamente Firrao, già nel 1947 era sentito il bisogno di favorire lo sviluppo scientifico e la ricerca tecnica per l'Italia, il suo progresso e la sua economia. Egli aveva già capito che sarebbe stato necessario l'investimento di ingenti capitali per la promozione del paese in questi ambiti, quindi non poteva essere considerato superfluo in una carta costituzionale specificare che è dovere dello Stato incoraggiarne lo sviluppo, soprattutto ai fini della propria economia.

La proposta di Firrao fu considerata valida probabilmente anche perché all'uscita dalla guerra si intendeva promuovere ed indirizzare la ricerca verso i settori economici e produttivi emergenti e dove l'interesse della collettività era maggiormente impegnato.

A Firrao stava a cuore soprattutto che questi capitali fossero utilizzati come strumento per giungere alla principale meta che egli si prefiggeva per il paese, cioè il progresso scientifico e tecnico, sia in più ampio senso culturale sia in rapporto funzionale con l'economia, cosa che avrebbe assicurato anche agli Italiani nuove fonti di benessere. Così si sarebbero ottenuti ancor più cospicui risultati, visto che la ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica fanno leva sul «valore degli uomini».

L'Assemblea Costituente, nonostante l'apparente indifferenza e stanchezza mostrata durante la presentazione dell'emendamento, approvò senza reticenze l'articolo 29-bis proposto da Firrao, sorprendendo con gli applausi lo stesso proponente che, con notevole senso di ironia, commentò che, se si fosse immaginato tale «calorosa adesione», avrebbe risparmiato alla sua «ugola» lo sforzo di illustrare la proposta e ai colleghi la fatica di ascoltarlo!

Evidentemente però i costituenti avevano compreso le ragioni dell'intervento di Firrao e condividevano il principio di fondo dell'emendamento, che non a caso ha trovato spazio nella prima parte della nostra Costituzione, quella in cui si affermano i Principi Fondamentali della Repubblica.

Tuttavia l'articolo, prima di affermarsi come primo comma dell'art. 9, dovette passare sotto l'esame della Commissione di redazione o Commissione dei 18, creata per approntare il testo definitivo della Costituzione sulla base degli articoli approvati, suddividendoli in svariate sezioni e apportando se necessario alcuni lievi cambiamenti al testo, per armonizzare l'insieme. In questo modo, con alcune leggere modifiche (tra cui la scomparsa del riferimento alla "sperimentazione", che ha forse favorito una più generica interpretazione del concetto di ricerca da parte dei commentatori successivi), si arrivò alla formulazione finale dell'articolo 9, rivotato insieme al testo completo della Costituzione dall'Assemblea Costituente il 22 dicembre 1947.

Nell'ambito della valutazione critico-giuridica degli anni successivi alla promulgazione della Costituzione, l'articolo 9, con il suo primo comma, è stato a volte un po' sottovalutato o comunque considerato quasi secondario rispetto ad altri punti cardine della Carta, come si osserva in alcuni commentari.

Ci sono commentatori, infatti, che si esprimono in questo senso, affermando che sarebbe stato più appropriato inserire il primo comma dell'art. 9 nell'art. 33 e più precisamente nel sesto ed ultimo comma di questo, là dove si parla di "istituzioni di alta cultura, università e accademie", che sono strumenti primari nella ricerca scientifica. Tuttavia, per quanto sia evidente il legame tra i due articoli, sembra più significativo mettere in evidenza il collegamento tra l'art.9 ed il primo comma dell'art.33 (ovvero: «*L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento*»), anche alla luce di quanto emerso dall'esame degli Atti della Costituente e dalla rilettura delle parole con cui Firrao volle controbattere all'emendamento proposto da Medi (cfr. *supra*).

Si è inoltre voluto interpretare la locuzione "ricerca scientifica" in senso più lato; questa venne infatti intesa come idea allargata di conoscenza, estesa alle scienze umane, essendo queste fondate su un metodo di indagine scientifico. Se si analizza però la discussione nell'adunanza del 30 aprile 1947, si evince che Firrao intendeva invece fare riferimento proprio alle scienze esatte o sperimentali.

Nel riproporre una riflessione sull'attualità di questo articolo e di questo comma in particolare in materia di "sviluppo di cultura e ricerca", sul suo significato e sulla sua rilevanza all'interno della prima parte della Carta costituzionale, si è voluto inoltre circoscrivere le responsabilità dello Stato, definite soprattutto dal ruolo della scuola e dell'istruzione nei successivi

artt. 33 e 34, e deresponsabilizzarlo dall'intervento diretto sulla promozione culturale, attribuendo alle istituzioni pubbliche il solo dovere di fornire indirettamente le condizioni per lo sviluppo.

In base a queste riflessioni si è sostenuto che l'articolo 9 regolava principalmente la fase organizzativa della ricerca, compresa la predisposizione dei mezzi e delle condizioni perché questa potesse essere portata avanti, all'interno dell'assoluta libertà garantita dall'art. 33. Infatti dalla nozione di "promozione" consegue che è compito dello Stato (attraverso tutti i suoi soggetti pubblici) predisporre enti pubblici di ricerca e incentivare sia questi sia eventuali soggetti autonomi. Rimane tuttavia sempre difficile stabilire un punto di equilibrio tra libertà della ricerca scientifica, istituzioni pubbliche ed enti di diritto privato.

Sempre dal punto di vista organizzativo della ricerca, si indaga sulle competenze di Stato e Regioni: non viene sicuramente messo in discussione che lo Stato debba avere una funzione di coordinamento e promozione della ricerca scientifica, piuttosto vi sono due diverse correnti di pensiero sulle competenze delle Regioni: chi afferma che siano importanti per la promozione e per lo sviluppo della ricerca, e chi afferma invece che si tratti di mera attività conoscitiva. Mentre è assolutamente minoritaria la posizione di chi nega alle regioni qualsiasi intervento a carattere scientifico e conoscitivo.

La questione si è negli anni più recenti concentrata sulla definizione del ruolo dello Stato rispetto agli ambiti e alle categorie della ricerca stessa; così tra ricerca di base (rivolta semplicemente alla comprensione di determinati fenomeni e alla organizzazione dei risultati, dati ed ipotesi interpretative), ricerca fondamentale (ovvero un tentativo di allargare le precedenti conoscenze a livello prettamente teorico) e ricerca applicata (cioè l'applicazione delle conoscenze acquisite precedentemente per pervenire a metodologie e strumenti innovativi che soddisfino i bisogni della società e degli individui) si è voluto riconoscere in quest'ultima la più vicina alla nozione espressa dall'art. 9.

A conclusione della ricerca e del confronto con i documenti e con la letteratura specialistica, ci sentiamo di riconoscere nell'on. Giuseppe Firrao una mentalità all'avanguardia, capace di comprendere a fondo l'importanza di quanto sancito dal primo comma dell'articolo 9, che oggi non è assolutamente scontato né inutile, ma indispensabile per rilanciare lo sviluppo del nostro paese, infatti i principi che esso esprime sono argomento di

grande attualità, perché interpretano bisogni urgenti e non più ignorabili del nostro paese.

Il Ministero dell'Università e della Ricerca scientifica e tecnologica e gli enti pubblici nazionali, come il CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche), condividono il compito di svolgere, promuovere, diffondere, trasferire e valorizzare attività di ricerca nei principali settori di sviluppo delle conoscenze e delle loro applicazioni per lo sviluppo scientifico, tecnologico, economico e sociale del Paese. Tuttavia si è giustamente detto che il maggior punto d'incontro fra Stato e cultura, ricerca scientifica o sperimentazione tecnica, è il sistema dell'istruzione, quindi anche su questa si dovrebbe investire di più, per confrontarsi a livello europeo con altri stati e creare piani di studio compatibili, nelle metodologie e nelle finalità, con il mondo in cui gli studenti dovranno inserirsi, che avrà sempre più una dimensione internazionale.

Articolo 9 - Secondo comma

La Repubblica «*tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*».

L'origine del secondo comma risale alla prima redazione di uno schema di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75 (e più precisamente dalla Prima Sottocommissione – *Diritti e doveri dei cittadini*); il testo originario di questo comma “*I monumenti artistici e storici, a chiunque appartengano ed in ogni parte del territorio nazionale, sono sotto la protezione dello Stato. Compete allo Stato anche la tutela del paesaggio*” costituiva infatti l'art. 29 del progetto provvisorio, sottoposto alla discussione pubblica dell'Assemblea Costituente riunita nell'adunanza plenaria del giorno 30 aprile 1947.²

Il principale proponente dell'art. 29 fu l'illustre latinista Concetto Marchesi, appartenente al gruppo comunista, che con orgoglio rivendica a sé la paternità dell'articolo nel momento in cui questo viene attaccato nella discussione in Assemblea, affiancato comunque nella sua perorazione da altri sostenitori come Malagugini (socialista), Nobile (comunista) e soprattutto Codignola (autonomista), ma anche Di Fausto (democratico cristiano),

2 G. Grisolia (a cura di), *op. cit.*, pp.1324-1329.

Benedettini (liberale) e Gronchi (democratico cristiano).

L'on. Marchesi aveva lavorato con la Prima Sottocommissione alla stesura della prima parte della costituzione provvisoria ed in particolare si sentiva legato ai temi della cultura, dell'istruzione, dell'arte e della scienza, che erano infatti trattati in modo organico e sinergico negli artt. 27, 28, 29, i primi due dei quali poi saranno separati dal terzo e confluiranno negli artt. 33 e 34 del testo definitivo. Tuttavia la genesi del testo costituzionale ci mostra chiaramente come in origine questi tre punti fossero stati concepiti come consequenziali l'uno all'altro e rivela la sensibilità di Marchesi per quei temi che poi discuterà anche in Assemblea Costituente. Con un occhio particolarmente attento all'antichità, egli promuove la tutela e la valorizzazione delle radici storiche, artistiche e monumentali dell'Italia. Inoltre, pur non essendosi ancora sviluppata una sensibilità alla tutela ambientale ed ecologica in senso specifico, egli sente comunque necessaria la difesa del paesaggio, come espressione di storia e bellezza, tesori della collettività. Infine crede nel valore dell'istruzione e della condivisione delle opere dell'ingegno umano nel campo delle arti e della scienza.

Tuttavia la prima voce che si levò contro l'articolo fu quella dell'on. Clerici che, insieme ad altri (i democristiani Codacci Pisanelli e Sullo), propose di sopprimerlo, non per «una questione politica o ideologica», ma perché lo riteneva «superfluo, inutile ed alquanto ridicolo», tale da essere annoverato fra quelli che non avrebbero dato prestigio alla Costituente ed alla «serietà» dei suoi lavori. Egli inoltre lo riteneva «incompleto», perché vi si trascuravano «tutte le cose artistiche che non sono immobili, come statue, quadri, mobili, oreficerie, libri, che costituiscono un'ingente massa artistica». La disposizione fu ritenuta superflua (l'aggettivo "inutile" ricorre sette volte, più relativi sinonimi, nel discorso di Clerici), anche perché c'erano già leggi speciali che tutelavano tanto il patrimonio artistico quanto il paesaggio.

Riprendendo la sollecitazione posta dallo stesso Clerici, l'on. Mannironi (democratico cristiano) propose di rimandare la discussione relativa all'art. 29 fino al momento in cui si fossero discusse le competenze attribuite alle regioni, in quanto riteneva opportuno che «la materia riguardante le antichità, belle arti e paesaggio fosse passata alla competenza, almeno concorrente, della regione». Dello stesso avviso di Mannironi, ma con toni di maggiore mediazione nei confronti della posizione di Marchesi, era l'on. Micheli (democratico cristiano) che, per dimostrare la garanzia di tutela offerta agli interessi artistici ed ai monumenti nazionali dalle regioni, così

si esprimeva riguardo a queste ultime: «esse saranno le piccole pietre che tutte unite formeranno il mosaico meraviglioso della vita artistica e spirituale della nostra Patria».

Nonostante alcuni applausi ricevuti durante le orazioni, né la proposta di Clerici di abolire l'articolo, né quella di Mannironi di rimandarne la discussione furono approvate, allorquando furono entrambe poste in votazione alla fine del dibattito.

Ad ulteriore sostegno che i propositi di fondo dell'articolo erano tutt'altro che ridicoli, gli on. Codignola, Malagugini, Marchesi e Nobile con un emendamento proposero di sostituire la prima parte dell'articolo con la seguente: “*Il patrimonio artistico e storico della Nazione è sotto la tutela dello Stato*”; perché secondo Codignola era necessario evidenziare «il principio che l'intero patrimonio artistico culturale e storico del nostro Paese» dovesse essere «sottoposto alla *tutela* e non alla *protezione* dello Stato»; in questo senso egli considerava l'art. 29 una garanzia anche rispetto al previsto ordinamento regionale, perché tale patrimonio rimanesse vincolato allo Stato.

Alcuni costituenti, per esempio Codignola, ritennero che dare alle regioni un ordinamento esteso in campo delle belle arti poteva diventare «un esperimento molto pericoloso»; l'on. Mannironi invece ricordò all'Assemblea che durante i lavori della Seconda Sottocommissione era stato proposto da lui che tutta la materia riguardante le antichità, le belle arti e il paesaggio diventasse di competenza della regione stessa, ma che poi questa proposta non era stata ratificata. Fece presente inoltre che se i sostenitori di quella sua tesi si fossero trovati a discuterne quel giorno si sarebbero trovati in inferiorità perché non avrebbero potuto ampiamente sostenere la tesi, a meno di non inquadrarla nella discussione generale sulla struttura, competenza e fisionomia che si sarebbero volute dare all'ente regione.

L'on. Lussu (autonomista), dichiarandosi d'accordo con alcune espressioni del collega Micheli, intervenne a placare gli animi con un tono più disteso, ricordando l'«affinità enologica» che i giornali umoristici attribuivano a lui e al collega. Lussu, che pur si considerava uno «fra i più tenaci assertori della riforma autonomistica dello Stato», si dichiarò totalmente a favore dell'emendamento presentato dal collega Codignola, proponendo tuttavia di sostituire il termine *Stato* con quello di *Repubblica*, inteso in senso estensivo (tanto le istituzioni centrali quanto quelle locali).

L'on. Marchesi replicò alle critiche, dichiarando di aver proposto quell'articolo, che tra l'altro era stato «accettato con voto unanime dalla Commissione», prevedendo che lo schieramento dei “regionalisti” avrebbe

contestato l'attribuzione allo stato delle competenze nel «campo delicato del nostro patrimonio nazionale». Quindi ricordò ai colleghi che «l'eccezionale patrimonio artistico italiano costituisce un tesoro nazionale, e come tale va affidato alla tutela e al controllo di un organo centrale».

Secondo Marchesi allo stato doveva anche spettare il restauro monumentale, «che non si fa più coi vecchi criteri empirici e fantastici»; egli infatti era consapevole che i principi conservativi del patrimonio artistico stavano evolvendo verso criteri scientifici, oggetto di ampio dibattito anche a livello internazionale, che non potevano dunque essere lasciati alle autonomie locali, i cui interessi spesso contrastavano inevitabilmente con i principi di conservazione e tutela dei beni monumentali e paesaggistici.

Ai principali interventi che animarono il dibattito fecero da coro o seguirono applausi e commenti da parte di alcuni costituenti, sia a favore sia contro l'art. 29; poi alla fine, quando si passò alla votazione, l'art. 29 venne approvato con la prima parte emendata sulla proposta di Codignola.

Poi fu il Comitato di redazione dei 18 a riorganizzare il testo dell'art. 29 e 29 bis, elaborando la formula dell'art. 9 ed inserendolo tra i Principi Fondamentali della Costituzione.

Alcuni commentatori successivi si esprimono sul secondo comma dell'art. 9, riconoscendolo non superfluo, soprattutto in connessione con l'art. 117; essi sottolineano infatti che dal lungo dibattito in Assemblea sui due suddetti articoli risulta che è indiscutibile dovere dello Stato preservare i beni culturali nazionali come ricchezze comuni e non di ogni singola realtà locale. Dunque il termine Repubblica, proposto da Lussu e interpretato in modo estensivo fu alla fine invece inteso dai costituenti stessi in modo restrittivo nel senso di Stato.

Nel riproporsi di tale dibattito in anni recenti, si è voluto invece sottolineare che il paesaggio e il patrimonio storico-artistico non sarebbero materie da suddividere fra Stato e Regioni, ma valori che tutti i soggetti dell'ordinamento, sarebbero chiamati a realizzare nell'esercizio delle loro rispettive competenze.

In altri commentari viene invece definito meglio il senso del secondo comma dell'art. 9: infatti viene detto che la tutela dei beni storico-artistici e paesaggistici del paese non consiste solo nella loro conservazione, ma anche nel controllo delle inevitabili modifiche apportate dall'uomo a questi, mosse dagli interessi commerciali e dallo sviluppo edilizio, viario e industriale, che non rispondono certo alle esigenze della cultura. Lo Stato si deve quindi impegnare a riguardo. In questo senso si procede anche alla

individuazione della esatta portata delle espressioni usate nel comma, così al concetto ormai superato di tutela del paesaggio come generica conservazione delle “bellezze naturali” si è sostituito il concetto di tutela dello stesso ambiente naturale: se il paesaggio è inteso come continua modificazione della natura e delle precedenti opere dell'uomo, la tutela del paesaggio consiste nel controllo e nella direzione degli interventi della comunità sul territorio (che agiscono sul paesaggio). Mentre nella definizione di patrimonio artistico si comprendono sia i beni immobili, tradizionalmente definiti “monumenti nazionali”, sia i beni mobili, che diventano strumento per promuovere lo sviluppo culturale invocato nel primo comma dell'art. 9.

Alla luce della rilettura degli Atti e della loro interpretazione da parte dei commentatori successivi, non possiamo considerare questo comma né inutile né superfluo: oggi niente può essere dato per scontato ed esso, reinterpreted nel contesto di tempi molto cambiati, rappresenta un punto di riferimento. Il fatto che all'epoca in cui fu fatta la Costituzione, qualcuno abbia messo in discussione l'importanza di questo comma, fa molto pensare, anche perché l'Italia usciva dalla distruzione materiale e culturale della guerra. Oggi nessuno dovrebbe mettere in discussione un comma di argomento così importante e fondamentale, soprattutto per un paese come l'Italia: la nostra storia passata si fonda su questi valori, la tutela di questi arricchisce la nostra qualità di vita, e la nostra attuale economia si basa molto anche sul turismo culturale e naturalistico, che richiede il mantenimento e la tutela del patrimonio storico-artistico e naturale.

Nell'ordinamento delle istituzioni italiane il primo passo per dare piena attuazione a questo comma fu l'istituzione del Ministero per i Beni Culturali ed Ambientali che venne voluto nel 1974 da Giovanni Spadolini.

Ma che il patrimonio culturale e naturale di un popolo debba essere preservato come base della sua identità e che la sua conservazione sia un diritto e un dovere non solo dei cittadini di quel paese, ma anche dei cittadini di tutto il mondo è un principio sancito addirittura a livello internazionale dall'UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), organo fondato dalle Nazioni Unite nel 1945, che si adopera nella tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico mondiale, per incoraggiare la collaborazione tra le nazioni nelle aree dell'educazione, scienza, cultura e comunicazione.

Infatti una delle missioni principali dell'UNESCO consiste nell'identificazione, nella protezione e nella tutela e nella trasmissione alle generazioni future dei patrimoni culturali e naturali di tutto il mondo. Così

sulla base di un trattato internazionale (*Convenzione sulla Protezione del Patrimonio Mondiale, culturale e naturale*) adottato nel 1972, l'UNESCO ha già riconosciuto più di 800 siti presenti in 138 Nazioni del mondo. E tra queste è l'Italia la nazione che detiene il maggior numero di siti inclusi nella lista dei patrimoni dell'umanità e lo scorso novembre proprio Firenze ha celebrato la ricorrenza dei 25 anni dal riconoscimento del suo centro storico come "patrimonio mondiale dell'umanità".

Conclusioni

Dalla lettura di altre Carte, coeve o successive alla Costituzione della Repubblica Italiana, possiamo individuare un filo conduttore comune che collega l'articolo 9 ai valori e ai principi messi in evidenza in queste carte che abbiamo scelto di prendere in considerazione: dalla "Dichiarazione Universale dei Diritti Umani" alla "Costituzione Europea"; dallo "Statuto della Regione Toscana" alla "Carta dei Valori della Cittadinanza e dell'Integrazione".

Nella *Dichiarazione universale dei Diritti Umani*, approvata dall'ONU nel 1948 (e della quale ad ottobre ricorrono i 60 anni), ritroviamo nell'art. 27 valori molto simili a quelli del nostro art. 9. Significativo è il fatto che la nostra Costituzione abbia anticipato dei temi che la Dichiarazione ha scelto di mettere in evidenza come fondamento della convivenza civile e del rispetto tra i popoli e tra i cittadini di ogni singola nazione. L'art. 27 infatti dà importanza alla produzione scientifica, letteraria e artistica, e riconosce ad ogni individuo il diritto di «prendere parte liberamente alla vita culturale della comunità, di godere delle arti e di partecipare al progresso scientifico ed ai suoi benefici».

Anche la *Costituzione Europea*, nella seconda parte, riconosce tra i diritti fondamentali dell'Unione, la salvaguardia e lo sviluppo di principi comuni quali la libertà delle arti e della ricerca scientifica, affermata nell'art. 73, in connessione con il diritto all'istruzione, ribadito nell'art. 74.

Così in Italia molti statuti regionali recepiscono questi valori e li ribadiscono tra le loro finalità principali, per condividere, quali soggetti pubblici, la responsabilità di attuarli. Nell'art. 4 dello *Statuto della Regione Toscana*, risalente al 1970 e modificato nel 2005, là dove sono presenti i punti relativi al patrimonio artistico e alla ricerca scientifica (commi i, l, m, n), si riconosce l'intento di porre tra gli obiettivi principali della regione quelli che già erano stati chiaramente indicati nell'art. 9 della Costituzio-

ne, non per sostituirsi allo Stato nelle relative competenze, ma per creare una sinergia di sforzi con esso in tema di: «promozione della scienza» e della «libertà di ricerca scientifica»; «rispetto dell'equilibrio ecologico, tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale»; «tutela e valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico»; «promozione dello sviluppo economico [...], basato su innovazione, ricerca e formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell'ambiente».

Infine anche un documento di recente stesura quale la *Carta dei Valori della Cittadinanza e dell'Integrazione*, del 2007, riprende e rinnova i principi costituzionali, rappresentando una prova della forte attualità della Costituzione.

La Carta, infatti, redatta secondo i principi della Costituzione italiana e delle principali Carte europee e internazionali dei diritti umani, si sofferma in modo particolare su quei problemi che la multiculturalità pone alle società occidentali. Di fronte a questi essa propone una *summa* dei valori sopra esposti; così nella prima parte, *L'Italia, comunità di persone e di valori*, tra i punti di riferimento culturali che identificano l'identità italiana e la predispongono all'accoglienza si legge:

«Tutto quello che costituisce il patrimonio dell'Italia, le sue bellezze artistiche e naturali, le risorse economiche e culturali, le sue istituzioni democratiche sono al servizio degli uomini, delle donne, dei giovani, e delle future generazioni. La nostra Carta costituzionale tutela e promuove i diritti umani inalienabili, per sostenere i più deboli, per garantire lo sviluppo delle capacità e attitudini di lavoro, morali, spirituali, di ogni persona».

Aldilà dell'attualità o meno dei singoli principi della nostra Costituzione, ciò che si coglie è proprio che essa risulta essere “costituzione di principi”, ovvero un lungo enunciarsi di “ideali” e linee guida, frutto anche della forma composita della Costituente, dove le diverse anime del paese molto spesso hanno cercato un punto d'incontro per realizzare una base solida che garantisse un futuro al paese, basato sul rispetto del diritto e sulla piena realizzazione della persona umana, sia del singolo individuo sia della collettività.

Confrontarci con la Costituzione e conoscerne la genesi, la storia e i contenuti principali ci ha reso più consapevoli e più partecipi dell'esercizio dei diritti democratici, sanciti e tutelati dalla Costituzione stessa. Crediamo che da questi principi si possa ripartire per costruire un paese più moderno e competitivo, che sappia comunque condividere il suo patrimonio e la sua ricchezza culturale e umana con gli altri popoli del mondo, nel rispetto di

quei principi che esso stesso si è voluto dare sessanta anni fa.

Bibliografia

G. Grisolia (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente.*, 8 voll., edizione curata dalla Camera dei Deputati – Segretariato generale, Roma 1970, vol. II, *Sedute dal 17 Aprile 1947 al 19 Maggio 1947*, pp. 1301-1332.

G. Calogero, *La scuola le scienze e le arti*, in P. Calamandrei – A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze 1950, pp. 331-332.

F. Merusi, *Principi fondamentali – Art.9*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna - Roma 1975, pp. 434-460.

V. Falzone - F. Palermo - F. Cosentino (a cura di), *La costituzione della Repubblica italiana: illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Vicenza 1976.

L. Elia, *La Commissione dei 75, il dibattito costituzionale e l'elaborazione dello schema di Costituzione*, in AA.VV., *Il Parlamento italiano, 1861-1988*, vol. XIV, *1946-1947. Repubblica e Costituzione*, Milano 1989, pp.123-143.

V. Crisafulli – L. Paladin, *Principi fondamentali – Art.9*, in G. Cian – A. Trabucchi (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, pp. 50-58.

X
L'articolo 10 della Costituzione:
analisi e commento

Scuola Militare Aeronautica "Giulio Douhet" - Firenze

A cura del prof. Giovanni Borelli
e dello studente Ubaldo Collu
(Corso ASTRO, anno quarto)

Art. 10

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.¹

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.²

Analisi

L'articolo 10 è situato tra i "Principi Fondamentali" della Costituzione Italiana ed è composto da quattro commi.

1. Il primo comma tratta dei rapporti di diritto in ambito internazionale: l'Italia si può adattare alle normative e agli accordi internazionali qualora questi non contrastino con leggi dello stato e mantengano inalterate le libertà dell'uomo riconosciute dalla Repubblica Italiana.

Tale comma risulta indispensabile poiché la situazione italiana era molto delicata. L'Italia aveva avuto una storia difficile da oltre cinquanta anni: sin dalla fine del XIX secolo nello stato neonato era risultato dif-

1 È la prima volta che nel testo costituzionale appare la parola straniero. Si definisce straniero un individuo non facente parte di una comunità o esterno ad accordi prestabiliti. Oggigiorno esistono due tipi di cittadini stranieri: i cittadini comunitari (provenienti da altri paesi UE) che grazie all'istituzione della cittadinanza europea godono degli stessi diritti e doveri degli italiani, con poche limitazioni uguali a quelle che gli italiani subiscono negli altri Stati membri dell'UE ed i cittadini extracomunitari, che invece hanno restrizioni relative all'ingresso e al soggiorno nel territorio italiano. In tutta la Costituzione la parola straniero appare solo nell' articolo 10. Argomento connesso è l'immigrazione, citata nell'articolo 117.

2 A norma dell'articolo unico della legge costituzionale 21 giugno 1967, n. 1. L'estradizione è una forma di comparazione giudiziaria tra Stati e consiste nella consegna da parte di uno Stato di un individuo, rifugiato nel suo territorio, ad un altro Stato, affinché venga sottoposto al giudizio penale (estradizione processuale) o alle sanzioni penali se già condannato (estradizione esecutiva). L'estradizione può essere attiva o passiva. È attiva quando uno Stato richiede ad un altro Stato la consegna di un individuo imputato o condannato nel proprio territorio; è passiva quando è lo Stato ospitante l'individuo colpevole o da sottoporre a giudizio (per un reato commesso nello stato richiedente), che riceve la richiesta di consegna, avanzata da un altro Stato.

ficile trovare una unità tale da poter permettere il miglior svolgimento degli apparati burocratici che, a causa della unificazione da poco conclusa, sembravano oppressivi; va ricordata inoltre la partecipazione alla Prima Guerra Mondiale, finita la quale il paese fu in preda a diversi movimenti politici e partiti reazionari; il ventennio fascista (1923-1943), l'alleanza con la Germania di Hitler, l'accettazione delle leggi di segregazione razziale e la Seconda Guerra Mondiale avevano portato ad un disastro politico ed economico dal quale sarebbe stato difficile riprendersi. Ed è appunto con questo comma che l'Italia vuole adattarsi alle consuetudini non scritte ed ai principi universalmente riconosciuti nella disciplina dei rapporti fra Stati, preesistenti alla nascita della Repubblica.

2. Il secondo comma riguarda, invece, l'orientamento dell'Italia nei confronti dello straniero: lo Stato italiano è disposto ad accettare i termini dei trattati e delle comunità internazionali inerenti la condizione giuridica dello straniero.

Si ricorda che a quel tempo, ovvero il 1946, il problema dell'immigrazione di massa era poco sentito poiché il governo tendeva ad evitare il fenomeno inverso: l'emigrazione. Come ben noto, anche negli anni successivi alla guerra l'emigrazione italiana era una realtà: intere famiglie si imbarcavano per gli Stati Uniti ed il Sud America; nonostante il "boom" economico dei decenni successivi molte famiglie del sud Italia prendevano parte ad ondate migratorie nei paesi del mondo in cui potevano confidare nella speranza di una vita economicamente migliore.

Dei trattati stipulati dall'Italia riguardanti i rapporti economici e politici internazionali ricordiamo il Patto di Stabilità e Crescita di Maastricht e la Convenzione di Schengen. Inoltre l'Italia fa anche parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, della NATO (l'evoluzione del Patto Atlantico Anglo-Americano) e partecipa come membro attivo al G8.

3. Il terzo comma: l'intento è quello di chiarire alcune delle condizioni per ottenere asilo politico in Italia: un non-cittadino ha il diritto d'asilo qualora il suo paese di origine non garantisca "l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione Italiana".

La Repubblica Italiana non solo tutela lo straniero con una serie di leggi in sua protezione ma gli fornisce una serie di servizi per migliorare l'integrazione e dargli la possibilità, per esempio, di esercitare una professione, ovviamente legale, e di stipulare una pensione tramite il versa-

mento di contributi. Tale comma restringe il campo d'azione, unicamente in ambito giuridico, per quanto riguarda le modalità di accoglienza dello straniero immigrato. Si ricorda che dall'ottenimento dell'asilo non consegue automaticamente la cittadinanza. L'immigrazione clandestina non è menzionata nella Costituzione e come tale richiede, di questi tempi, dei provvedimenti legali specifici.

4. Il quarto comma cita l'estradizione per reati politici: l'imputato straniero non può essere riconsegnato allo Stato che lo ricerca. Successivamente a norma della legge costituzionale del 21 giugno 1967, n. 1 l'estradizione è permessa per i delitti di genocidio.

Commento

L'articolo 10 della Costituzione è l'unico articolo dei "Principi Fondamentali" che cita lo straniero ed i rapporti con l'estero; quanto stabilito risulta sicuramente un segno di progresso mentale rispetto ai governi precedenti. Bisogna ricordare che l'articolo non ha particolari finalità nei riguardi dello straniero, né identifica lo straniero come extra-comunitario: alla lettera lo "straniero" non è altro che una persona "non cittadino italiano"; ciò non toglie, come disposto dallo stesso articolo, che possa essere incluso in una comunità di più ampio respiro.

XI

Diritto alla salute

I.S.I.S. “Niccolò Machiavelli” - Firenze

A cura della prof.ssa Lucia Cavazza
e degli studenti della classe V I del Liceo delle Scienze Sociali

Introduzione

I Costituenti, il loro impegno, il nostro impegno
Camilla Conti

Assemblea Costituente: un quadro politico e istituzionale
Sara Travelli

Lo Stato sociale aiuta tutti
Simona Barbieri

Il pensiero di un padre della Costituzione particolarmente caro a Firenze:
la relazione di Giorgio La Pira
Pietro Padulo, Sara Temin

Il dibattito sul diritto alla salute
Camilla Conti, Barbara Eritreo, Letizia Scarpino

Qualche considerazione sul diritto alla salute
*Chiara Borgi, Valentina Caini, Elisa Cosentino,
Giulia De Rito, Ariela Petruzzi*

Nuove tecniche per la cura del soggetto
Viola Bertini

L'attuazione normativa: uno sguardo verso il futuro

Una nuova prospettiva per i diritti sociali: la Carta dei Valori

Bibliografia

Introduzione

Il lavoro è stato svolto da tutti gli studenti della classe, è stato coordinato dalla Prof. Lucia Cavazza, con l'ausilio prezioso della Prof. Agnese Strammiello.

Seguendo le indicazioni fornite nelle riunioni preparatorie, abbiamo cercato di analizzare il dibattito della Costituente, anche attraverso i contributi dei più importanti giuristi e politici del periodo, nella consapevolezza che attraverso il nostro studio avremmo colto i valori fondamentali espressi nella Carta Costituzionale e il livello di realizzazione degli stessi durante i sessant'anni della nostra storia repubblicana.

Il metodo di ricerca, sulla base della lettura dei testi e dell'interpretazione storico-giuridica, ci ha permesso di avviare un'indagine che, partendo dall'analisi letterale dei testi, ci ha condotto a interrogarci sulle emergenze di oggi e sui valori di cittadinanza attiva che si stanno costruendo in Italia.

Preliminare quindi è stata la presentazione storica degli eventi che hanno preceduto la nascita della Costituzione, fino alle votazioni del 2 giugno 1946 e al successivo insediamento della Assemblea Costituente.

La ricerca ha preso l'avvio da materiale di studio sulla Costituente e da una indagine condotta su Internet, per permettere la massima razionalizzazione del lavoro che sarebbe stato svolto successivamente.

Nel corso della ricerca, condotta presso la Biblioteca della Fondazione Spadolini, preceduta da una fase di organizzazione svolta dalle insegnanti, abbiamo analizzato i verbali di 31 sedute fra lavori della prima sottocommissione e dibattiti in aula.

Inoltre, in considerazione dell'argomento trattato, abbiamo ritenuto utile analizzare alcune relazioni, già presentate alla Prima Sottocommissione, che si occupavano dei rapporti etico-sociali, in particolare quella di Giorgio La Pira, giurista e politico fiorentino d'adozione.

Aver avuto l'opportunità di affrontare una ricerca bibliografica e storiografica lavorando direttamente in una sede tanto prestigiosa e simbolica della cultura fiorentina e nazionale, ha così entusiasmato tutti noi, da essere stati spinti a approfondire il nostro lavoro, attraverso testi là disponibili quali commentari, testi monografici sulla Costituzione in generale, studi sui personaggi che animarono il dibattito della Costituente, nonché qualche riferimento alla storia del periodo, in particolare il contesto storico dell'anno 1947.

L'accesso alla Biblioteca e l'invito dei Proff. Ceccuti e Firrao, ci hanno permesso di esplorare moltissimo materiale, alla cui rielaborazione abbiamo contribuito tutti con molto impegno ma anche con qualche momento di difficoltà.

Vorremo sottolineare che il lavoro è stato svolto con spirito di collaborazione e con serietà da parte di tutti e che il risultato della ricerca è la realizzazione di testi nella forma del saggio breve. Alcuni testi sono a cura di singoli alunni autori, altri frutto della collaborazione di tutti.

Abbiamo cercato di mantenere in tutto il nostro lavoro un quadro coerente di riferimento per sostenere saldamente lo scopo primo del progetto, con la finalità di far crescere in noi il senso di appartenenza ad una società consapevole e sensibile ai valori fondanti della nostra convivenza civile, altrimenti definito il nostro patriottismo costituzionale.

Ci è sembrato necessario avviare la ricerca scoprendo quali furono l'organizzazione e i tempi del lavoro dei nostri costituenti, la cui età media, ci piace sottolinearlo, era complessivamente giovane; ci è subito apparso con chiarezza lo spirito di abnegazione, il desiderio di fare e in fretta un lavoro tanto impegnativo, con un senso di responsabilità davvero ammirabile; abbiamo notato tempi lunghissimi delle sessioni di discussione che si svolgevano in tutti i giorni della settimana.

Nel nostro lavoro abbiamo iniziato la ricerca identificando e analizzando il ruolo complessivo dei rapporti etico-sociali nell'ambito della Costituzione, tenuto conto anche della sensibilità culturale che deriva dal nostro percorso di studio, il liceo delle scienze sociali.

Perciò ci siamo impegnati nell'indagine sui lavori dell'assemblea costituente, la ragione e le motivazioni culturali e istituzionali che hanno spinto alla previsione del titolo sui rapporti etico sociali, nell'ambito della caratterizzazione della Repubblica come Stato sociale.

Abbiamo quindi analizzato e commentato il testo costituzionale alla luce dei lavori preparatori, del dibattito e delle relazioni delle commissioni, avvalendoci dei testi presenti alla Biblioteca Spadolini in cui abbiamo letto i lavori di oltre trenta sedute.

Abbiamo ritenuto necessario completare il lavoro con un approfondimento sulla portata giuridica dei principi in materia di diritto alla salute e della sua realizzazione successiva sino alla realtà di oggi, consapevoli della incompletezza e della limitatezza che il nostro lavoro necessariamente ha avuto.

Abbiamo cercato di contestualizzare il diritto alla salute nell'ambito di

altri principi costituzionali ed anche rispetto alla normativa internazionale, in particolare europea.

Siamo infatti consapevoli che i nostri valori di cittadinanza debbano essere il risultato di una vera integrazione europea e di tutti i popoli, nel rispetto delle diversità, nel rispetto della persona umana che è posta prima e al di là di ogni regola giuridica.

Punto di arrivo dell'indagine è stata la lettura della Carta dei Valori, con particolare attenzione al diritto alla salute.

I Costituenti, il loro impegno, il nostro impegno

È stato affermato che attualmente è forte la necessità di recuperare lo spirito costituente, cioè quello spirito che fu proprio dei “padri costituenti”, di uomini e donne di grande sensibilità e saggezza, di persone che provenivano da un periodo di grande sofferenza: l’oppressione del fascismo, la guerra; la necessità di recuperare uno spirito di condivisione, senza fare di opinioni diverse motivo di scontro, ma di confronto, di dialogo, di crescita: all’interno dell’Assemblea Costituente c’erano molti fattori di divisione, di disaccordo, diverse ideologie, diversi interessi, ma lo scopo era uno solo, creare la Costituzione di tutti gli italiani, e una e grande era l’aspirazione, la pace; tutti desideravano un futuro in cui non si ripetessero gli orrori della guerra. Il compito dei costituenti, affermò Calamandrei, era quello di tradurre in leggi chiare e oneste il sogno di una società più giusta, più umana, di una società capace di alleviare il dolore.



La nostra Costituzione ha sessant'anni, è tra le più longeve, e perdura grazie alla profonda sintonia, coerenza fra i principi che essa stessa sostiene e la volontà del popolo in un contesto di società libera: la libertà deve essere concreta, sostanziale, realmente sentita e vissuta dai cittadini; il rispetto della persona, la libertà d'opinione, il diritto alla istruzione e alla salute, i diritti sociali nel loro complesso sono degli strumenti per garantirla, rappresentano il complemento della libertà.

D'altra parte è necessario il senso di responsabilità; è necessaria la conoscenza della Costituzione e la partecipazione alla vita politica da parte dei cittadini. I rapporti etico-sociali all'interno della Costituzione hanno la caratteristica fondamentale di riguardare l'uomo situato nell'ambiente sociale: essi sono un complemento delle libertà. Quindi gli articoli della Costituzione parlano di casi e persone generali per poter garantire l'uguaglianza di tutti, uomini, donne, bambini, stranieri ecc. La giustizia e la validità della Costituzione sono garantite dai Giudici, dalla Magistratura, dalla Corte Costituzionale. Può capitare che l'uomo violi anche le cose più sante, e la Costituzione per questo prevede delle sanzioni; le violazioni non annullano la Costituzione: gli uomini sbagliano, commettono reati.

L'impegno per l'attuazione della Costituzione riguarda tutti: essa per funzionare ha bisogno di combustibile, come ci ha detto lo stesso Calamandrei, cioè di impegno, conoscenza, consapevolezza da parte di tutti noi; ciò si acquisisce attraverso lo studio e l'interessamento. È bello avere un sentimento nazionale ed è importante riflettere e rendersi conto che la Costituzione è il frutto di un impegno immenso, di grandi sacrifici di tanti uomini; bisogna avere memoria di tutto questo e adempiere al nostro dovere di cittadini: quello *"di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne le leggi"* (art. 54)

Concludiamo con una riflessione: negli ultimi tempi la crisi della politica ha portato ad avvertire la necessità di modificare in parte la Costituzione per contribuire a "risolvere" la crisi stessa; è un inganno: la crisi non si risolve modificando la Costituzione, ma attraverso la presenza, quali protagonisti responsabili della vita pubblica, di uomini capaci, saggi, giusti, dotati di grande cultura e intelligenza; questi uomini non hanno bisogno di modificare la Costituzione: le loro azioni coscienziose la fanno funzionare, anche se questa è difettosa, e non portano ad una crisi politica.

Al contrario, gli uomini che non hanno coscienza delle loro funzioni pubbliche, sociali, gli uomini che governano con presunzione, prepotenza, che fanno prevalere i propri interessi su quelli collettivi non fanno funzio-

nare la Costituzione più perfetta, non garantiscono i principi e i diritti che essa emana, non realizzano il sogno di una società giusta dei costituenti; l'art. 54 è anche per i governanti, è richiesto un impegno anche a loro: *“I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle, con disciplina ed onore”*.

Camilla Conti

Assemblea Costituente: un quadro politico e istituzionale

Tenendo conto delle condizioni reali di un paese stremato dalla guerra, il fatto di aver dato alla Repubblica, da poco sorta non senza forti contrasti, una Costituzione con grande consenso della rappresentanza popolare, ha un valore innegabile.

Questo fu possibile perché i partiti, e tra di essi quelli che avevano una più ampia base popolare, democristiani, socialisti e comunisti, ebbero una visione realistica del momento storico, della loro possibilità e compresero che solo ispirandosi all'idea dell'unità nazionale sarebbero stati in grado di costituire una democrazia avanzata e aperta alle esigenze della società.

La successione delle questioni di carattere organizzativo relativo allo svolgimento dei lavori e all'individuazione della materia evidenziò sfumature, atmosfere, nodi problematici.

Presidente provvisorio dell'Assemblea era Vittorio Emanuele Orlando.

Vennero eletti, a larghissima maggioranza, Giuseppe Saragat a Presidente dell'Assemblea e Enrico De Nicola a Capo provvisorio dello Stato. De Gasperi era, invece, Presidente del Consiglio dei Ministri.

Nei loro interventi era palese la ricerca di un terreno politico idoneo a mediare la pluralità delle posizioni politiche. Il lavoro dell'Assemblea prese avvio con forte motivazione e le discussioni preliminari mostrarono come, anche nel merito di problemi complessi, si fossero determinate fin dall'inizio ampie convergenze.

Nel corso delle discussioni preliminari sulla programmazione dei lavori vennero assunti come punti di riferimento la forma di governo parlamentare (anticipata dall'articolo 3 comma 3 del decreto legislativo 16 maggio 1946 n. 98) e un Parlamento organizzato su base squisitamente partitica. Significativa fu la vicenda della formazione della Commissione per la Costituzione e di quella per i Trattati Internazionali. La Giunta del regolamento aveva ipotizzato che fossero eletti a scrutinio segreto e a

voto limitato. Tale soluzione avrebbe portato alla formazione di collegi in composizione non proporzionale, pertanto fu subito accantonata e venne approvato un emendamento Tupini che, rimettendo al Presidente dell'Assemblea la nomina di tali commissioni, accoglieva il principio che di fatto fossero i partiti a indicarne i membri e che fosse rispettato il rapporto proporzionale tra i gruppi.

Anche la discussione per la suddivisione della Commissione per la Costituzione in Sottocommissioni propose importanti anticipazioni di merito.

Ruini individuò tre tematiche fondamentali: la dichiarazione dei diritti e dei doveri, le funzioni e gli organi dello Stato, i rapporti economici e sociali. A questa ripartizione di massima egli collegò l'opportunità di istituire 3 Sottocommissioni, quindi la Costituzione avrebbe dovuto regolare i rapporti economici e quelli sociali; questa regolazione doveva essere modellata sul tipo dello Stato sociale, rimaneva aperto il problema della modalità dell'intervento pubblico.

Fuori dalla ripartizione rimaneva aperta la collocazione della tematica relativa alle Regioni, a lungo si dibatté se istituire o meno un'apposita quarta Sottocommissione e comunque il problema delle Regioni occupò una posizione centrale sin dall'inizio.

Le discussioni divennero determinanti quando, dovendo deliberare per ripartire la materia tra le Sottocommissioni, Tosato presentò uno schema dei temi che avrebbero potuto essere discussi da ciascuno di queste: in realtà si trattava di un primo schema della Costituzione.

Questo disegno, pur lasciando in ombra i diritti sociali, essendovi solo un riferimento all'assistenza, alla previdenza e alle assicurazioni, indicava all'Assemblea i contenuti che la Costituzione doveva assumere: sovranità popolare, garanzia delle libertà civili e politiche, tutela del lavoro e delle attività economiche, Regioni.

Altra grande questione organizzativa che caratterizzò la fase preliminare fu la ripartizione della materia tra la Prima (diritti e doveri dei cittadini) e la Terza (lineamenti economici e sociali) Sottocommissione. In effetti la Terza Sottocommissione si presentava, rispetto alle altre due, in una composizione di tono minore, viceversa nella Prima erano presenti Basso, Dossetti, Iotti, La Pira, Lucifero, Marchesi, Moro, Pertini, Togliatti: non è da escludere che questi leader volessero in qualche modo controllare direttamente una materia ritenuta decisiva. Questo spiegherebbe il tono molto risentito con cui Taviani in Terza Sottocommissione lamentava l'invadenza

della Prima.

La convinzione che la disciplina costituzionale dei rapporti economici e sociali avrebbe determinato il modo di essere della Repubblica risultò del tutto chiara anche nella seduta del 25 ottobre 1946, quando la Commissione ridefinì le direttive per la redazione del progetto di Costituzione.

La discussione prese avvio da un ordine del giorno Bozzi, sottoscritto da Lombardi, Cevolotto, Fanfani, Perassi, Calamandrei e Dominerò, indirizzato a stabilire che la Costituzione dovesse recare solo norme chiare, semplici e di immediata eseguibilità.

Calamandrei affermava che la dichiarazioni relative ai diritti sociali dovevano trovare collocazione costituzionale in un preambolo.

Togliatti si oppose e la sua posizione con Dossetti, Piccioni e Fanfani ebbe l'appoggio di una parte dei cattolici. La discussione si chiuse con l'approvazione di un emendamento aggiuntivo del Presidente Tupini all'ordine del giorno Bozzi, per l'inclusione dei rapporti economici e sociali nel testo della Costituzione.

Venne a cadere la necessità di un Preambolo.

Superata la fase preliminare, si capì che i lavori non si sarebbero potuti concludere nell'anno previsto, come termine massimo, dal decreto legislativo del 16 marzo 1946. Le esigenze di rapidità spinsero alla formazione di numerosi comitati minori; tra gli altri, oltre al comitato referente per le autonomie, in seno alla Seconda Sottocommissione, ne venne istituito uno analogo per il potere esecutivo, mentre la Sottocommissione stessa decise di articolarsi in due Sezioni, la Prima destinata ad occuparsi del Capo dello Stato, del Governo e della revisione costituzionale, la Seconda del potere giudiziario e della Corte Costituzionale.

Venne istituito un comitato formato da membri della Prima e della Terza Sottocommissione per il coordinamento del lavoro comune e, sulla base di un ordine del giorno Conti e degli emendamenti Togliatti, Cevolotto e Taviani, lo stesso fu trasformato in Comitato di redazione, il ben noto Comitato dei Diciotto.

La seduta in cui venne deliberato tale Comitato si chiuse con l'invito di Togliatti a che i Presidenti dei gruppi si accordassero per la designazione dei membri del Comitato stesso.

Il Comitato dei diciotto ricevette dalla Commissione un mandato molto ampio: i deputati potevano direttamente presentare ad esso emendamenti.

Data la complessità e la varietà della materia i lavori non poterono con-

cludersi entro il termine inizialmente previsto del 25 febbraio 1947.

L'esigenza, comunque, di dare rapidamente un assetto definitivo al paese era riconosciuta da tutti: l'Assemblea nella seduta del 2 maggio 1947, respinto per pochi voti un ordine del giorno Gullo indirizzato a non mutare nulla nell'andamento dei lavori, incaricò la Giunta per il regolamento di elaborare proposte per lo snellimento del dibattito. I dissensi furono ampi e alla fine fu approvato un ordine del giorno Bocconi di non passaggio agli articoli.

La discussione sull'ulteriore proroga dell'Assemblea cadde nel mezzo della crisi di governo che portò all'estromissione delle sinistre dall'esecutivo.

In Assemblea, malgrado perplessità sollevate da alcuni deputati, prevalse il principio per cui l'Assemblea, essendo sovrana, avrebbe potuto senza alcun problema "puramente e semplicemente" prorogarsi, considerando garanzia fondamentale per le minoranze "il rispetto delle norme che regolano la vita dell'Assemblea, in modo particolare il rispetto dei termini."

In questo quadro, nel settembre del 1947, l'Assemblea venne investita della disciplina elettorale. In primo luogo essa, a norma dell'articolo 3 del decreto legge del 16 marzo 1946 n 98, doveva deliberare le nuove leggi elettorali, inoltre, nei tempi praticamente coincidenti, doveva dettare anche la disciplina costituzionale dell'elettorato, risolvendo, tra l'altro, alcuni problemi di diritto transitorio per quanto atteneva le limitazioni dell'elettorato attivo e passivo, poi trasfuse nelle Disposizioni transitorie e finali XII e XIII.

Mentre per la Camera dei Deputati l'adozione di una formula elettorale proporzionale appariva pacifica, il problema si mostrava particolarmente acuto per il Senato. L'assemblea, pressata dall'esigenza di chiudere i lavori costituenti, con la XVII Disposizione transitoria e finale, rinnovò l'adozione della disciplina elettorale per il Senato.

I lavori furono terminati nel vivo di uno scontro elettorale molto aspro, nell'atmosfera del voto imminente, infatti, la durata di otto mesi, estensibili a dodici, prevista per la Costituente nell'articolo 4 del decreto n 98 del 1946, prospettava elezioni nella primavera-estate del 1947. quindi fu già dai primi mesi del 1947 che il clima elettorale divenne dominante.

La documentazione successiva raccoglie le relazioni di base svolte nelle Sottocommissioni, le relazioni di accompagnamento al progetto di Costituzione approvato dalla Commissione dei 75, il progetto stesso, la discussione generale ad esso relativa, la votazione finale e la Costituzione nel

testo pubblicato il 27 dicembre 1947.

Le Sottocommissioni in apertura dei propri lavori affidarono la stesura delle relazioni di base ad esperti di primo piano dei partiti o a giuristi molto noti. Vi era un elevato contributo tecnico-giuridico.

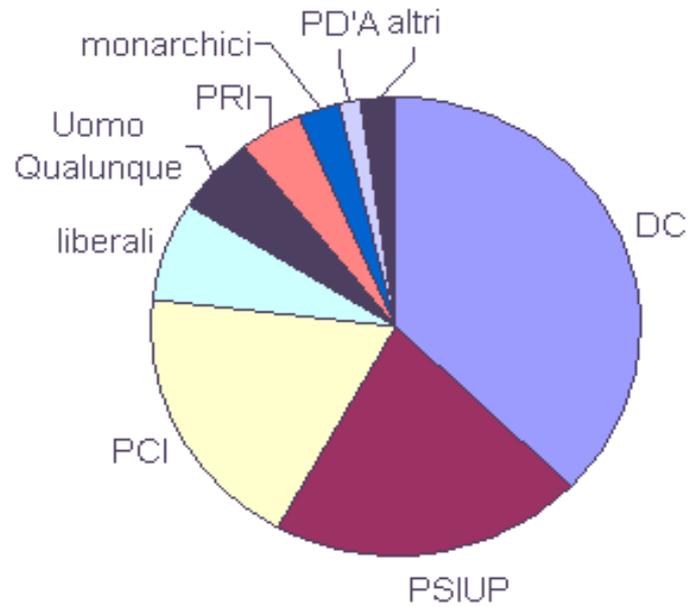
Il ruolo dei giuristi fu fondamentale, sia dal punto di vista tecnico che da quello politico e i gruppi parlamentari affidarono ad essi numerose relazioni.

Le relazioni ebbero tipologie molto diversificate: alcune recarono il solo articolato, altre lo fecero precedere o seguire da riflessioni più o meno estese, qualche altra ancora, come quella di Mortati sul potere legislativo, si limitava a riflessioni, omettendo un vero e proprio articolato.

Anche l'impostazione seguita dalle Sottocommissioni è diversa: la Prima e la Seconda assegnarono i medesimo raggruppamenti tematici a relatori di diverse tendenza politiche, mentre la Terza spesso preferì avvalersi di relatori unici. Non tutte le relazioni ebbero il medesimo peso nell'indirizzare il dibattito, comunque offrono un quadro generale dei referenti culturali e politici dei Costituenti.

Sara Travelli





Risultati elettorali Assemblea Costituente



Lo Stato sociale aiuta tutti

Alla fine della prima guerra mondiale dalla coscienza morale proviene un'istanza per ottenere una partecipazione attiva delle masse popolari alla politica nazionale e alla realizzazione di un'uguaglianza sia formale che sostanziale cioè senza limitazioni dovute all'assetto sociale.

Per realizzare tali obiettivi c'è bisogno dello Stato: esso può avere il

compito di limitare le disuguaglianze economiche e sociali all'interno della collettività. Da qui la nascita di uno stato democratico pronto a riflettere sulla diversità dei gruppi sociali garantendo, ai meno abbienti, un livello minimo di reddito, migliori condizioni di lavoro e l'accesso ai servizi essenziali quali sanità e istruzione.

Diversamente dallo stato liberale che si limitava a tutelare la libertà e la proprietà dei cittadini e lasciava arrangiare l'intera cittadinanza in base alla propria situazione economica, lo stato sociale interviene in campo economico per ridurre le differenze fra i suoi cittadini e tutela i gruppi più svantaggiati.

Infatti all'interno di questo stato vi si trovano diritti attinenti all'uguaglianza e alla solidarietà: *i diritti sociali*. Sono diritti che si voleva discutere nella costituzione in quanto è dovere dello stato tutelare con la propria legislazione l'integrità fisica e morale della persona umana.

I diritti sociali devono mettere ogni individuo in condizione di avere il potere di fare quello che è libero di fare.

Qual'è il ruolo dei diritti sociali nella nostra Costituzione?

Sintetizzando, i diritti sociali fondamentali sono tre: all'istruzione (art. 33 e 34), al lavoro (art. 4, 35 e seguenti) e il diritto alla salute (art. 32).

I diritti sociali obbligano lo stato ad intervenire positivamente nella creazione di istituti in grado di rendere possibile l'accesso all'istruzione, l'esercizio di un lavoro e la cura della propria salute.

L'articolo 3 della nostra Costituzione indica l'azione positiva dello stato con un'affermazione: *rimuovere gli ostacoli*. I diritti sociali si ispirano al valore primario dell'uguaglianza.

Piero Calamandrei giurista, uomo e scrittore politico, fondatore della rivista "il Ponte", nel testo pubblicato nel 1946 e intitolato "L'avvenire dei diritti di libertà", scriveva che anche i diritti sociali sono diritti di libertà perché costituiscono la premessa per assicurare a tutti i cittadini il godimento effettivo delle libertà politiche.

Simona Barbieri

di affiancare i diritti sociali, senza i quali la libertà e l'indipendenza non sarebbero effettivamente garantiti.

Infatti ogni individuo non è una persona a sé stante, isolata, ma sempre necessariamente membra di più comunità (familiare, religiosa, nazionale, lavorativa) di cui possiede lo status e in cui deve essere tutelata.

La Pira sosteneva: «*Come sarebbero davvero tutelati i diritti dei singoli se non sono tutelati quelli della comunità familiare di cui sono parte?*».

Egli sperava che attraverso la Costituzione venisse creato non solo un testo di legge, seppur fondamentale, ma soprattutto si impegnassero le scelte della politica futura alla promessa di una nuova vita repubblicana e democratica che stava nascendo.

Riportiamo alcuni punti del suo pensiero che a noi sono parsi importanti: innanzitutto lo Stato italiano riconosce la natura spirituale libera, sociale dell'uomo e di conseguenza lo scopo della Costituzione è la tutela dei diritti originari imprescrittibili della persona umana.

Inoltre ognuno ha diritto alla propria integrità giuridica e cioè al pieno possesso della propria personalità giuridica e al conseguente godimento di tutti i diritti privati e pubblici.

Al termine della sua relazione La Pira propose di ispirarsi ad altre costituzioni europee più vecchie e solide per continuare il loro lavoro e riprendere gli ideali di libertà e affermazione dei diritti dell'uomo già riconosciuti e affermati nelle Costituzioni Americana, Francese, della Repubblica di Weimar e in altre.

Pietro Padulo e Sara Temin

Il dibattito sul diritto alla salute

Sui rapporti etico - sociali ci furono discussioni a partire dal 15 aprile 1947 fino ad arrivare al 23 aprile dello stesso anno. In questi dibattiti vennero trattati argomenti quali la scuola, la famiglia ed anche la salute. Uno dei deputati a favore dell'ampliamento del diritto alla salute come diritto individuale e interesse collettivo fu Cavallotti, che espresse la portata ed i limiti entro cui l'articolo 32 (26 del progetto) si sarebbe dovuto sviluppare, e le condizioni secondo le quali le persone avrebbero avuto il dovere di «*tutelare la propria sanità fisica anche per rispetto alla collettività*».

Cavallotti, inoltre, propose di inserire il seguente comma: «*nessuno può*

disporre del proprio corpo in modo incompatibile con la dignità umana», al fine di vietare la prostituzione, considerata all'epoca una piaga sociale e morale di importanza fondamentale che colpiva la salute collettiva in modo assai preoccupante.

Questi due emendamenti vennero però eliminati perché non ritenuti adatti all'argomentazione specifica che l'articolo voleva affermare.

Sui rapporti etico – sociali e sul diritto alla salute in sé, non ci sono state molte discussioni nei lavori dell'Assemblea Costituente e il dibattito in materia, di fatto, fu sacrificato alla discussione sui diritti sociali ritenuti più rilevanti dal punto di vista politico e sociale, la tutela della famiglia e l'istruzione.

Presso la Biblioteca Spadolini abbiamo ricercato le sedute che riguardavano il diritto alla salute scoprendo che questo era stato trattato dai costituenti della prima sottocommissione, soprattutto nei giorni del 21 e del 24 aprile 1947.

Anche in queste due giornate, il diritto alla salute viene affrontato in maniera molto frammentaria e generale. Per fare un esempio, nella seduta del 24 aprile, una volta formulato il testo definitivo dell'articolo 26, i deputati cambiano drasticamente argomento cominciando la discussione in aula a proposito del diritto all'istruzione.

L'intervento di Spallicci: la seduta del 21 aprile 1947

“Uno Stato che si rispetta” dovrebbe tutelare la salute e l'igiene. Con questo pensiero l'onorevole Spallicci ha cominciato il suo intervento nella seduta di lunedì 21 aprile 1947; all'ordine del giorno, come si è già capito, la discussione dell'articolo 26 (attualmente articolo 32), quello riguardante la salute. L'onorevole ha parlato dell'infezione malarica in Sardegna ed ha avvertito necessario, in casi come questi, che lo Stato provveda alla difesa dei cittadini. Il riferimento all'articolo 34, quello che si occupa dell'assistenza sociale, gli è servito per esprimere la sua opinione: ci dovrebbero essere leggi che impongono non solo ai genitori di accudire e curare i propri figli, ma anche ai figli di occuparsi dei propri genitori, soprattutto se questi sono anziani e malati. L'emendamento che Spallicci ha proposto, è la sostituzione del primo comma dell'articolo 26 (“*Lo Stato tutela la salute e promuove l'igiene*”) con il seguente: «*La Repubblica si propone la tutela della salute come un fondamentale diritto dell'individuo e come un generale interesse della collettività*».

Riferendosi al capoverso dell'articolo 26 che vieta le pratiche mediche che possono danneggiare la dignità umana (eutanasia, accanimento terapeutico etc.), Spallicci conclude affermando che la salute deve essere tutelata dallo Stato, ma che anche i cittadini hanno un dovere da compiere verso la propria salute, devono cioè autotutelarsi.

La biografia dell'onorevole Spallicci



Abbiamo deciso di effettuare alcune ricerche, prese dalla curiosità di conoscere più a fondo l'identità dell'onorevole Spallicci; questo è ciò che siamo riuscite a trovare.

Aldo Spallicci nacque a Bertinoro di Romagna il 22 novembre 1886; fu medico chirurgo, uomo politico e parlamentare, cultore e promotore dell'identità e delle tradizioni popolari della Romagna.

Figlio di un medico, si laureò nel 1912 in medicina e chirurgia a Bologna.

Uomo attivo politicamente decise di partecipare alla Prima Guerra Mondiale dal 1915 al 1918 sul fronte del Carso. Al ritorno dal fronte ottenne anche una libera docenza in Clinica Pediatrica e in Storia della medicina. A causa della sua opposizione al fascismo però, fu minacciato, arrestato e costretto a trasferirsi a Milano, dove aprì un ambulatorio e visse poveramente.

Oltre all'impiego di medico Aldo Spallicci ha dedicato un'intensa attività agli studi folclorici, letterari, storici sulla Romagna.

Nel 1943 fu nuovamente arrestato e detenuto nel carcere di San Vittore, a Milano, fino alla caduta del regime. Liberato, dapprima partecipò alla riorganizzazione del Partito Repubblicano Italiano, poi ritornò in Romagna, unendosi alla VIII Armata.

Il 2 giugno 1946 fu eletto deputato alla Costituente per il Partito Re-

pubblicano nel XIII Collegio (Bologna- Ferrara- Forlì- Ravenna).

Fu eletto senatore nella I legislatura, sempre per il PRI, nel Collegio di Ravenna, e nella II legislatura nel Collegio di Cesena. Fu Sottosegretario di Stato alla Sanità nel V Governo De Gasperi (1948) e al Turismo nel VI e VII Governo De Gasperi (1950 e 1951).

Nel 1964, in opposizione al centro-sinistra, aderì all'Unione repubblicana, fondata in seguito alla scissione dal Partito Repubblicano Italiano.

L'onorevole Spallicci morì a Premilcuore il 14 marzo 1973.

Discussione in aula: diritto alla salute, seduta del 24 aprile 1947

Nella seduta di giovedì 24 aprile 1947, l'Assemblea Costituente ha esaminato, ed infine modificato, l'articolo 26 il quale afferma che «*La Repubblica tutela la salute, promuove l'igiene e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessun trattamento sanitario può essere reso obbligatorio se non per legge. Sono vietate le pratiche sanitarie lesive della dignità umana*». L'ordine del giorno prevede la discussione circa la soppressione totale di tale articolo proposta dall'Onorevole Sullo, ma non accettata dalla totalità dei presenti; l'Onorevole Baronia commenta la proposta affermando che l'unico modo per attuare il diritto alla salute è la «*creazione di un organo centrale ed autonomo*». Poi continua, sostenendo la necessità di indipendenza dell'organo sanitario rispetto alle altre amministrazioni statali.

Ciò che crediamo possa interessare maggiormente è l'intervento dell'Onorevole Camangi: secondo lui se la Costituzione deve includere in sé anche il tema della salute pubblica, l'articolo 26 è “molto poco”, è misero. Secondo Camangi questo tema dovrebbe essere considerato nella sua complessità e la legge sulla salute pubblica dovrebbe essere la “suprema legge della Repubblica”.

Ciò che Camangi vorrebbe che venisse espresso nell'articolo 26, è il principio secondo il quale l'assistenza sanitaria è una funzione dello Stato alla quale tutti i cittadini devono avere diritto, indipendentemente dalle loro condizioni socio – economiche; questo è un principio che pare poter contribuire all'eliminazione delle ineguaglianze esistenti tra i cittadini.

Non abbiamo potuto far a meno di riportare qui di seguito le sue parole: «*la volontà di andare avanti, di vincere tutte le difficoltà, soprattutto la volontà di dimostrare al mondo, e anche a noi stessi, che pure nelle angustie del nostro tempo, noi guardiamo avanti e guardiamo lontano e che non facciamo una Costituzione soltanto perché abbiamo perduto una guerra – come con*

dolore ho dovuto affermare – ma perché vogliamo con essa non soltanto rifarci una vita, ma creare al di sopra delle nostre contingenze, anche le più dure e le più gravi, un mondo migliore. E la Repubblica è, io credo, e deve essere soprattutto, un mondo migliore e più giusto».

Un altro pensiero altrettanto importante è quello espresso da Merighi: il problema sanitario ha un'importanza fondamentale per la nostra costituzione sociale; le sue semplici parole fanno riflettere molto: *«la salute è il primo requisito essenziale per la libertà dell'individuo».*

Giunge così il momento della votazione, da parte di tutti i presenti, circa la modifica dell'articolo 26, al quale sono stati presentati degli emendamenti.

Dopo aver deciso di procedere per “tappe intermedie”, si passa alla discussione del primo comma dell'articolo: la proposta è quella di cambiare il comma vigente, *«La Repubblica tutela la salute, promuove l'igiene e garantisce cure gratuite agli indigenti»* con quello proposto dall'onorevole Caronia: *«La Repubblica tutela la salute come un fondamentale diritto dell'individuo e come un generale interesse della collettività».* Ma l'onorevole Arata commenta che con questa nuova formula si esclude la caratteristica di gratuità delle cure e propone dunque di aggiungere al comma il fatto che la Repubblica *«garantisce cure gratuite agli indigenti».*

La seconda “tappa” prevede la discussione del secondo comma secondo il quale *«Nessun trattamento sanitario può essere reso obbligatorio se non per legge. Sono vietate le pratiche sanitarie lesive della dignità umana»;* questa volta c'è anche chi propone la soppressione dell'intero comma, come l'Onorevole Maffi, ma c'è anche chi sostiene che il comma vada bene ma abbia bisogno di essere modificato poiché a parere dell'Onorevole Arata appare lievemente contraddittorio e ambiguo: egli afferma che “non può esserci un trattamento sanitario che sia obbligatorio, senza una legge” che lo determini.

La discussione si conclude con l'approvazione del seguente testo: *«Nessuno può essere obbligato ad un determinato trattamento sanitario, se non per disposizione di legge».*

L'onorevole Cavallotti esplicita infine la sua opinione, proponendo un rapporto di fiducia tra il medico e l'assistito determinato dall'assicurazione dell'assistenza sanitaria a tutti i lavoratori ed alle loro famiglie; ciò riguarderebbe circa il 90% della popolazione.

Dopo la votazione di tutti i presenti, l'articolo 26 appare così formulato: *«La Repubblica tutela la salute come un fondamentale diritto dell'indivi-*

duo e come un generale interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato ad un trattamento sanitario se non per disposizione di legge, la quale però, non può violare i limiti imposti dal rispetto della personalità umana».

Camilla Conti, Barbara Eritreo, Letizia Scarpino

Qualche considerazione sul diritto alla salute

Non è facile trovare, nelle costituzioni straniere, la previsione di una tutela diretta ad una situazione soggettiva di svantaggio avente ad oggetto il bene-salute. Infatti, sono ben poche le carte fondamentali che riconoscono esplicita e adeguata protezione alla salute, e queste sono non a caso alcune tra le più recenti come la Costituzione spagnola del 1978 e quella portoghese del 1976.

La Costituzione Italiana, differentemente da altre, tiene largamente in considerazioni il diritto alla salute, anche se a prima vista sembrerebbe insoddisfacente, a causa della sua eccessiva genericità. In realtà la Costituzione Italiana ha inscritto il diritto alla salute tra i diritti fondamentali. L'interesse dell'ordinamento coincide con l'interesse dei singoli anche se in alcuni casi nel rispetto della persona possono essere sacrificati i suoi voleri per interesse della collettività nei limiti della constatata necessità.

Nel progetto originale di stesura della Costituzione tale diritto non aveva il tenore letterale tipico dei diritti fondamentali e la sua prima dizione era, in verità, più l'enunciazione di una promessa che l'affermazione di un diritto garantito.

Fu nella seduta del 14 aprile 1947 che il diritto alla salute fu introdotto come diritto fondamentale proprio per rafforzare ed elevare la garanzia data dalla Costituzione alla salute.

Infatti, come tutti i diritti fondamentali inviolabili lo si deve ritenere inalienabile, intrasmissibile, indisponibile e irrinunciabile.

Il diritto alla salute spetta tanto al cittadino italiano quanto allo straniero; se non altro perché fa parte di quei diritti strettamente inerenti alla persona, esso si applica a tutti gli individui se pur non titolari della cittadinanza italiana.

Il diritto alla salute comprende anche il diritto all'integrità psico-fisica della persona; esso ha la capacità di manifestarsi come autentico diritto soggettivo anche in mancanza di qualunque intervento del legislatore o

della Pubblica Amministrazione. Il diritto in questione ha ad oggetto non solo la salute fisica ma anche quella mentale: la persona umana viene dunque intesa come qualcosa di assolutamente unico e non separabile, composta di corpo e mente.

Un altro punto di grande interesse è quello del diritto al risarcimento del danno biologico e cioè del danno subito a causa della semplice lesione del bene-salute poiché ciò incide sulla possibilità di compiere le attività di realizzazione della persona umana, garantite dalla Costituzione.

Affinché tutti abbiano la possibilità di curarsi, la Costituzione prevede cure gratuite per coloro che non possono permettersene, perché poveri o per il loro costo oggettivamente molto elevato.

Il secondo comma dell'art. 32 pone la necessità di una riflessione in quanto il cittadino deve accettare determinate terapie sanitarie previste dalla legge per esigenze di salute pubblica, come ad esempio le vaccinazioni obbligatorie e le pratiche di prevenzione delle malattie contagiose.

Inoltre nessun trattamento sanitario può essere imposto ad un cittadino contro la sua stessa volontà se non nei casi in cui questo rappresenti la necessità del bene comune, comunque sempre in modo da salvaguardare ad ogni costo la dignità della persona.

È una violazione della dignità umana l'accanimento terapeutico, così come l'imposizione di cure a un soggetto che le rifiuta: tali affermazioni necessiterebbero di un approfondimento di carattere etico-morale, più che di natura religiosa, che non siamo in grado di affrontare in questa sede, pur nella consapevolezza della gravità del problema sociale irrisolto dal punto di vista normativo.

L'Assemblea costituente ha deliberato così l'esistenza di un principio che, mentre non impedisce la retta applicazione di conquiste scientifiche dirette al bene comune, mette però al riparo il cittadino da interventi lesivi dei suoi diritti fondamentali e del rispetto della sua personalità.

Anche in questa materia quindi, possiamo affermare che i lavori della Costituente e il risultato ottenuto sono proiettati sul futuro, lo sguardo è "presbite", impegnato a prevedere la nascita e la soluzione dei problemi sociali e giuridici in un'ottica in cui i parametri di riferimento sono diritti irrinunciabili che rappresentano l'orizzonte di riferimento al lavoro del legislatore ordinario.

*Chiara Borgi, Valentina Caini, Elisa Cosentino,
Giulia De Rito, Ariela Petrucci*

Nuove tecniche per la cura del soggetto

Il diritto del malato è uno dei diritti di natura più seri e di più diverso contenuto, come mostrano con chiarezza le numerose “carte” dei diritti del malato approvate in tutta Italia.

Il diritto ad essere curato, dal punto di vista costituzionale, pone un problema: quello del rapporto tra tale diritto e gli altri diritti o valori sociali che con esso possono entrare in relazione o in conflitto.

Il diritto di ottenere trattamenti sanitari non è il diritto costituzionale a trattamenti sanitari gratuiti del quale (art. 32, 1° co.) sono titolari i soli indigenti; di fatto si può realizzare nelle strutture pubbliche.

La pretesa di un soggetto di essere assistito dalle strutture pubbliche finisce per avere un contenuto essenzialmente economico.

«Il medico del futuro non somministrerà medicine, ma coinvolgerà il paziente nella cura della struttura e delle funzioni dell'organismo umano, nell'alimentazione, nelle cause e nella prevenzione delle malattie» (Thomas Edison)

Attuali statistiche riportano l'esigenza del mondo occidentale di soddisfare il crescente desiderio di una medicina “a misura d'uomo”; infatti l'ultimo ventennio è stato caratterizzato dalla riscoperta e dalla scoperta di vecchi e nuovi sistemi alternativi o paralleli alle medicine tradizionali.

Queste vengono considerate naturali (o non convenzionali) in quanto usano prodotti e metodi tratti dalla natura; tali sistemi considerano l'uomo un essere naturale proprio per la sua complessa essenza di corpo, spirito, mente ed emozioni.

I principi presenti in queste medicine privilegiano il diritto di chi è malato ad essere curato come una persona; queste medicine devono curare senza procurare danni, stimolando la “forza guaritrice” presente in ognuno di noi.

Le medicine alternative adottano vari sistemi: le terapie alternative strumentali ed ambientali le quali si basano sul presupposto che ci siano luoghi di vita influenzati negativamente e sul tentativo di rimediarvi con misure architettoniche o con protezioni di vario tipo; Feng Shui: metodo di medicina tradizionale cinese per minimizzare gli influssi esterni provenienti dalla costruzione architettonica; eliminazione di radiazioni terrestri, geopatìa, geobiologia per rimediare a influssi ambientali negativi; medicine naturopatiche o naturopatia che rappresentano una pratica di medicina alternativa, con cui viene gestita la salute di un paziente stimolando principalmente la capacità innata del corpo di autoguarigione o intorno all'equi-

librio che è denominato dalla scienze mediche omeostasi.

L'omeopatia... che ruolo avrà nel futuro?

Tra le medicine alternative più recenti e considerate rientrano: l'omeopatia, la fisioterapia e la cura con i fiori di Bach.

L'omeopatia è un metodo terapeutico formulato dal medico tedesco Samuel Hahnemann verso la fine del 18° secolo. In omeopatia si afferma il principio di similitudine del farmaco; il rimedio appropriato per una determinata malattia è dato da quella sostanza che in una persona sana provoca sintomi simili a quelli osservato nella persona malata.

L'opinione degli omeopati è che diluizioni maggiori della stessa sostanza non provochino una riduzione del suo effetto, bensì un suo potenziamento.

In Italia e in altri paesi europei l'omeopatia si è ampiamente diffusa a partire dagli anni 90, mentre in Francia e in Germania sta entrando a far parte delle medicine tradizionali

Viola Bertini

L'attuazione normativa: uno sguardo verso il futuro

Per realizzare un diritto così esteso nelle aspettative dei cittadini è necessario che lo Stato intervenga con molteplici forme di *tutela della salute* che comprenda servizi e prestazioni numerose dal punto di vista quantitativo e qualitativo.

La tutela della salute comprende, oltre alle prestazioni di tipo sanitario, l'insieme di tutte le regole poste a tutela dell'ambiente e cioè le norme che tendono a limitare l'inquinamento ambientale, quelle relative alla garanzia del mantenimento di adeguate e salubri condizioni dei luoghi di lavoro, le forme di prevenzione e educazione alla salute.

Tutelare la salute è quindi un dovere costituzionale per lo Stato, che ne riconosce l'importanza per l'individuo e la valenza sociale: si tratta di un diritto individuale garantito a tutti, non solo cittadini ma anche stranieri (come risulta dalla Carta dei Valori del 2007) secondo i criteri previsti dalle leggi in materia, e un diritto sociale collettivo in quanto espressione di garanzia del benessere della popolazione.

Nella sua accezione più ampia e complessa il diritto alla salute è an-

che l'obiettivo primario di numerose associazioni internazionali, quali le seguenti agenzie ONU: OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità), UNICEF (Organizzazione mondiale per la tutela dell'infanzia), FAO (organizzazione mondiale per l'agricoltura).

La Dichiarazione dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 si occupa del diritto alla salute per enunciare il diritto ad un alto livello di protezione della salute (art. 35) e affermando all'art.3 i principi relativi al rispetto della dignità e integrità della persona.

In tale importante documento si afferma il principio del diritto al consenso libero e informato di tutte le pratiche sanitarie e biologiche, il divieto delle pratiche eugenetiche, in particolare quelle che tendono alla selezione della specie umana, il divieto di fare del corpo umano o di sue parti una fonte di lucro e il divieto della clonazione degli esseri umani.

L'enunciazione di tali principi rappresenta la risposta corretta e approfondita del legislatore comunitario alle domande che la scienza e il suo progresso hanno fino ad ora posto alla coscienza dell'uomo.

Il concetto di diritto alla salute si è esteso con il passare del tempo e con l'evolversi della medicina e delle altre scienze, perciò attualmente si può considerarlo sotto tre punti di vista: 1) il diritto alla salute nell'ambito della legislazione nazionale; 2) la prevenzione della malattia nell'ottica della salvaguardia del benessere collettivo; 3) la tutela della persona e in particolare i diritti della persona ammalata.

La legislazione sanitaria si è ispirata all'art.32 Cost. in modo adeguato con la Riforma sanitaria del 1978 (Legge n°833/1978) che ha istituito il Servizio Sanitario Nazionale.

Tale legge ha stabilito per la prima volta che il cittadino sia titolare del diritto soggettivo a ottenere tutti i servizi necessari alla protezione della salute ed ha concluso la fase delle tutele differenziate che attraverso le "casse mutue" garantivano ai lavoratori assicurati trattamenti differenti in base al settore di lavoro e al ruolo svolto.

I criteri ispiratori della legge n°833/1978 sono identificabili nella affermazione della *uguaglianza* e *gratuità* del Servizio Sanitario Nazionale che diventa *unico*.

La legge sostiene la massima solidarietà nei riguardi dei destinatari del servizio, senza distinzione fra i cittadini, e si pone una serie di obiettivi di intervento e di competenze che sono enunciate all'art.1 della legge stessa.

Nell'affermare tale principio quindi si dà affermazione anche al disposto

costituzionale dell'art.2, e al dovere di solidarietà sociale lì contemplato.

Il Servizio Sanitario Nazionale si occupa dei seguenti settori:

educazione sanitaria

prevenzione delle malattie e degli infortuni

diagnosi e cura delle malattie

riabilitazione per invalidi e inabili

tutela dell'igiene degli ambienti di vita e di lavoro

tutela della maternità, dell'infanzia

tutela della salute degli anziani, della salute mentale.

Organizzazione del servizio

Il Servizio Sanitario Nazionale è stato organizzato secondo la legge n°833/1978 a vari livelli sia attraverso prestazioni offerte nei settori di competenza per materia, sia razionalizzando il servizio attraverso competenze territoriali che privilegiano il decentramento e quindi l'attuazione del principio costituzionale previsto all'art.5.

Il vertice dell'organizzazione sanitaria a livello centrale è il Ministero della salute che si articola in due dipartimenti: dipartimento per l'ordinamento sanitario e la ricerca e il dipartimento per la tutela della salute umana, della sanità pubblica veterinaria e dei rapporti internazionali.

La programmazione sanitaria con l'indicazione degli obiettivi che si intende raggiungere è stabilita attraverso il *Piano Sanitario Nazionale* e il coordinamento delle strutture intermedie e locali.

Il Piano Sanitario Nazionale è il documento periodico che stabilisce le linee essenziali di indirizzo relative alla programmazione degli obiettivi da realizzare, degli aspetti finanziari di spesa, i criteri per l'erogazione dei servizi ecc.

Al fine di permettere una uniformità dei servizi e garantire prestazioni essenziali a tutti i cittadini, lo Stato determina i Livelli Essenziali di Assistenza (L.E.A) mentre le Regioni svolgono la loro funzione a livello decentrato, differenziando le normative in base alle priorità del territorio.

In attuazione del principio del decentramento, la puntualizzazione e la realizzazione dei principi definiti a livello nazionale, saranno garantiti dalle Regioni che hanno potere legislativo nella materia ai sensi dell'art.117 Cost. e determinano gli ambiti territoriali, la gestione e l'organizzazione delle A.S.L. (Aziende Sanitarie Locali) che rappresentano il livello elementare della struttura organizzativa della sanità.

Inoltre alla Regione spetta il compito della predisposizione dei Piani sanitari regionali, cioè la programmazione locale degli obiettivi e degli strumenti che si intende attivare in relazioni ai bisogni differenziati dei cittadini, identificabili in base alle caratteristiche e alle esigenze delle diverse zone territoriali.

Sempre a livello di decentramento, alla Provincia è delegata la competenza dell'igiene ambientale e della prevenzione dei danni ambientali.

A livello locale sono presenti i Distretti Sanitari con il compito di garantire l'effettiva attivazione dei servizi. Il distretto si occupa anche del coordinamento fra i servizi sanitari e quelli sociali di competenza comunale.

Il distretto ha competenze differenziate regione per regione ma tendenzialmente le attività svolte comprendono la prevenzione sanitaria individuale e collettiva, l'igiene mentale, attività terapeutiche domiciliari, educazione sanitaria.

I settori in cui opera il Servizio Sanitario Nazionale attraverso le Aziende Sanitarie Locali sono i seguenti: *la prevenzione, la cura, la riabilitazione, la medicina legale.*

Le prestazioni fornite dal servizio sanitario nazionale

Le prestazioni fornite dal Servizio Sanitario Nazionale sono caratterizzabili secondo due diverse tipologie: prestazioni sanitarie in senso stretto e prestazioni di tipo socio-sanitario.

Le prestazioni sanitarie erogate dal SSN sono fornite mediante il personale medico e paramedico e comprendono: A) la prevenzione; B) la cura; C) la riabilitazione e D) la medicina legale.

A) La *prevenzione* è l'insieme delle attività sanitarie in senso lato, comprese quelle educative, finalizzate ad evitare che insorga la malattia e comprende numerose attività come il controllo su tutti i fattori nocivi alla salute come ad esempio le attività di educazione sanitaria nelle scuole dei vari ordini e gradi, il controllo sulla salubrità degli ambienti di lavoro, il controllo di malattie che possono generalizzare e assumere per contagio i caratteri della epidemia ecc.

B) Gli *interventi curativi* comprendono numerose forme di assistenza medica generica e specialistica, quella infermieristica, ospedaliera e farmaceutica.

L'assistenza medica generica e pediatrica comprende la scelta da parte degli utenti del medico di famiglia che provvede alle visite ambulatoriali

o domiciliari, alla prescrizione dei farmaci, delle visite specialistiche, dei ricoveri in ospedale ecc.

L'assistenza specialistica comprende oltre alle analisi di laboratorio e strumentali, tutti gli interventi di tipo specialistico necessari alle cure delle patologie rilevate.

L'assistenza farmaceutica consiste nella erogazione dei prodotti prescritti dal medico curante o specialista; si prevede, secondo la classificazione disposta dal Ministero e dalla Regione, la possibilità del pagamento di una percentuale del prezzo da parte dell'utente in base alla sua condizione personale, economica e di salute (cd. Ticket).

Rientra nell'attività di cura anche il trattamento delle malattie mentali che può essere volontario o obbligatorio.

C) Le *attività di riabilitazione* sono rivolte al recupero dei malati soggetti a menomazioni fisiche, psichiche o sensoriali di tutti i tipi. Tali attività sono rivolte a tutte le categorie di utenti.

D) Le *attività medico legali* sono quelle relative agli accertamenti sui lavoratori dipendenti che si assentano per malattia e sullo stato di incapacità lavorativa degli stessi.

Una nuova prospettiva per i diritti sociali: la Carta dei Valori

È stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 giugno 2007 il decreto riguardante la "Carta dei Valori della cittadinanza e dell'integrazione".

La Carta enuclea, anche in un'ottica programmatica ed in vista di una più ampia realizzazione, i principi ispiratori dell'ordinamento e della società italiana nell'accoglienza e regolazione del fenomeno migratorio in un quadro di pluralismo culturale e religioso; ha valore di direttiva generale per l'Amministrazione dell'Interno, e stabilisce che il Ministero si ispiri ad essa ed orienti le relazioni con le comunità di immigrati e religiose al comune rispetto dei principi della Carta stessa, nella prospettiva dell'integrazione e della coesione sociale.

La Carta afferma l'impegno dell'Italia perché ogni persona sin dal primo momento in cui si trova sul territorio italiano possa fruire dei diritti fondamentali, senza distinzione di sesso, etnia, religione, condizioni sociali. Al tempo stesso, ogni persona che vive in Italia deve rispettare i valori su cui poggia la società, i diritti degli altri, i doveri di solidarietà richiesti dalle leggi.

Alle condizioni previste dalla legge, l'Italia offre asilo e protezione a quanti, nei propri paesi, sono perseguitati o impediti nell'esercizio delle libertà fondamentali.

La legge offre, altresì, il suo sostegno a chi subisce discriminazioni, o vive in stato di bisogno, in particolare alle donne e ai minori, rimuovendo gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona.

I diritti di libertà e quelli sociali devono essere estesi a tutti gli immigrati.

È garantito il diritto alla vita fino al suo compimento naturale, e il diritto alla salute con le cure gratuite, quando necessarie.

Una speciale protezione è assicurata alla maternità e all'infanzia.

Il diritto all'istruzione è riconosciuto quale strumento indispensabile per la crescita personale e l'inserimento nella società.

L'uomo e la donna hanno pari dignità e fruiscono degli stessi diritti dentro e fuori la famiglia.

Ogni immigrato può diventare cittadino italiano, alle condizioni previste dalla legge: occorre a tal fine che l'immigrato conosca la lingua italiana e gli elementi essenziali della storia e della cultura nazionali, e condivida i principi che regolano la nostra società.

I bambini e i ragazzi hanno il diritto e il dovere di frequentare la scuola dell'obbligo, per inserirsi a parità di diritti nella società e divenirne soggetti attivi. È dovere di ogni genitore, italiano o straniero, sostenere i figli negli studi, in primo luogo iscrivendoli alla scuola dell'obbligo.

L'ordinamento italiano proibisce ogni forma di coercizione e di violenza dentro e fuori la famiglia, e tutela la dignità della donna in tutte le sue manifestazioni e in ogni momento della vita associativa.

Base dell'unione coniugale è la libertà matrimoniale che spetta ai giovani, e comporta il divieto di coercizioni e di matrimoni forzati, o tra bambini.

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Lo Stato laico riconosce il contributo positivo che le religioni recano alla collettività e intende valorizzare il patrimonio morale e spirituale di ciascuna di esse.

I principi di libertà e i diritti della persona non possono essere violati nel nome di alcuna religione; pertanto è esclusa ogni forma di violenza, o istigazione alla violenza, comunque motivata dalla religione.

Bibliografia

- Progetto di Costituzione Assemblea Costituente (dal 25 luglio 1943 al 18 aprile 1948)
- Progetto di Costituzione (fase preliminare) p. 55-67, p. 68-69, p. 80 (art.32)
- Relazione del Presidente al Progetto di Costituzione p. LXXIX Vol I p. 1
- Seduta del 24 aprile 1947 Articolo 32
- Seduta del 10 maggio 1947 Articoli 38-39
- Seduta del 17 aprile 1947 Rapporti etico-sociali
- Seduta del 21 aprile 1947 (pomeridiana) Articolo 26 del Progetto Intervento di Spallicci
- Intervento di Cavallotti (parte generale)
- Prima Sottocommissione Seduta del 26 luglio 1947 La Pira
- Progetto di Costituzione Resoconto sommario vol. VI Seduta 25 gennaio 1947 Seduta 28 gennaio 1947
- Commentario breve alla Costituzione* di Valerio Crisafulli, Articolo 32
- Impariamo la Costituzione* di Ugo Basso
- Il tempo e gli uomini della Costituzione
- Studi per il 20° anniversario dell'Assemblea Costituente, Volume III, *Sicurezza sociale nell'ordinamento italiano* di Pasquini

XII

Attualità della Costituzione e garanzia dei diritti

Liceo Classico “Galileo” - Firenze

A cura della prof.ssa Giuseppina Frisina
e delle studentesse Alessia Carmannini,
Lucia D’Addetta, Cristiana De Divitiis
(classe III B)

La Costituzione e la Carta dei Valori

Dal dibattito nella Costituente all’attualità

Bibliografia essenziale

Sitografia

La Costituzione e la Carta dei Valori

La Costituzione Italiana entrò in vigore il 1° gennaio del 1948; da allora sono passati 60 anni e molte cose sono cambiate, tuttavia essa resta sempre la base su cui fonda le sue radici la nostra moderna democrazia.

Alla luce degli avvenimenti storici e politici, ma anche in seguito al processo di evoluzione che ha visto protagonista la società italiana dal 1946 (anno in cui si riunì l'Assemblea costituente) ai giorni nostri, l'attualità della Costituzione è diventata uno dei temi più dibattuti negli ultimi anni. Essa si presenta come il risultato di una storia, quella italiana, e conoscerla significa avere una maggiore consapevolezza delle nostre radici e della nostra provenienza. Ma la Costituzione non è solo un risultato, è anche un nuovo inizio; conoscerla significa condividere – certo anche in modo problematico e critico – i valori e le istituzioni che orientano la vita pubblica verso il futuro. Insomma, non si tratta solo di sapere da dove veniamo, ma anche verso dove vogliamo o dobbiamo andare. È per questo motivo che la nostra Costituzione, accanto a norme che certificano dei cambiamenti già avvenuti (per esempio l'articolo 1 che definisce l'Italia una repubblica democratica e che istituzionalizza il risultato del referendum del 2 giugno 1946), ne contiene delle altre che si definiscono programmatiche, in quanto indicano un programma per il futuro (per esempio l'articolo 3 che impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che impediscono una piena libertà e una vera uguaglianza dei cittadini). Proprio a questo proposito, in un discorso pronunciato nel 1955, Calamandrei affermava: «*La Costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé. La Costituzione è un pezzo di carta, la lascio cadere e non si muove: perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile; bisogna metterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità*»¹. La Costituzione è quindi un'eredità, ma è anche un compito, un impegno. Non dobbiamo però pensare che il nostro destino sia legato in maniera indissolubile ad essa. Le costituzioni, la nostra compresa, per tanti versi non sono affatto una "Bibbia". Non hanno la pretesa di contenere verità rivelate; hanno origine umana e dall'uomo possono essere modificate. Allo stesso tempo non possiamo pensare che tutto debba essere innovato e modernizzato senza distinzione, in quanto la Costituzione non è una legge ordinaria, non invecchia con la

1 P. Calamandrei, *Discorso sulla Costituzione*, Milano, 26 gennaio 1955

stessa rapidità. Essa fissa i principi generali del vivere comune e dell'ordinamento istituzionale ed è per questo motivo che occorre agire in maniera assai prudente quando si tratta di una materia così delicata. Nel lavoro dell'Assemblea si sono incontrate tre culture: quella cattolica, quella marxista e quella liberal-democratica.

Di matrice cattolica è la prima parte dell'articolo 2, dove viene precisato che l'uomo gode di diritti inviolabili, oltre che come singolo, anche nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità. Invece, un esempio di fusione tra cattolici e socialismo marxista si può trovare nell'ultima parte dell'articolo 2, che richiama ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Questo articolo, come anche gli altri primi dodici della Costituzione, sottolinea che l'elemento cardine della nostra costituzione è proprio la persona; soprattutto al suddetto articolo, la giurisprudenza ha attribuito il valore di «*clausola aperta e generale di tutela del libero ed integrale svolgimento della persona umana ed idonea, di conseguenza, ad abbracciare nel suo ambito nuovi interessi [...] come appunto quello all'identità personale, il quale integra un bene essenziale e fondamentale della persona, ossia quello di vedersi garantita la libertà di svolgere integralmente la propria personalità individuale, sia nella comunità generale, che nelle singole comunità particolari*»². Ma, mentre adesso l'individuo è presente come soggetto dei diritti, prima non era così; infatti, in precedenza, nella politica, era considerato un oggetto del potere e il suo unico dovere era quello di obbedire alle leggi. Insomma, prima era lo Stato ad essere più importante rispetto all'individuo, poi ci fu una svolta e questa concezione decadde, adesso vengono prima i diritti e poi i doveri, nei confronti del cittadino, mentre vengono prima i doveri e poi i diritti, nei confronti dello Stato. John Locke affermava che la dottrina dei diritti dell'uomo presuppone una visione individualistica della società, dove il termine individualismo significa che prima di tutto, anche dello Stato, viene l'individuo singolo, il quale ha valore per se stesso. Questa importanza dell'individuo si ricollega alla dottrina filosofica del giusnaturalismo, a cui si ispira il suddetto articolo 2. Infatti l'individuo viene posto come punto di partenza per la costruzione di una dottrina della morale e del diritto, diritto che è inviolabile a prescindere dalla normativa giuridica. La formulazione dell'articolo 2, inoltre, ha sollevato qualche discussione sui suoi destinatari. Alcuni ritengono che le norme della Costituzione si debbano riferire anche

2 (Cass. 22/6/1985), cit. in AA.VV., *Stato e Società*, La Nuova Italia, Milano 2004, p. 111

agli stranieri solo quando nel testo ricorre il soggetto “persone”, “esseri umani” o “tutti”. Tuttavia, «non si vede la ragione per cui si dovrebbe impedire ai non cittadini di associarsi, riunirsi, circolare, soggiornare nel territorio della Repubblica (anche se con alcune restrizioni, quale, ad esempio, quella derivante dalla ‘dichiarazione di soggiorno’) e di ottenere un lavoro. Altrettanto si dica per il principio di eguaglianza, la cui applicazione, tutte le volte che non contrasti con i preminenti interessi statali, deve essere estesa ai non cittadini»³. Inoltre si può affermare con sicurezza che dopo sessant’anni, la Costituzione deve preoccuparsi sempre maggiormente di quella parte di società formata da stranieri non cittadini, che, specialmente ora, popolano il nostro Paese; ed è proprio tenendo conto di questo che è stata creata, nel 2006, la Carta dei Valori. Il filosofo Norberto Bobbio la vedrebbe come un processo di moltiplicazione dei diritti, il quale si basa su tre punti, facilmente riconoscibili come i motivi basilari che hanno portato alla formulazione della Carta dei Valori: «a) perché è andata aumentando la quantità dei beni considerati meritevoli di essere tutelati; b) perché è stata estesa la titolarità di alcuni tipici diritti a soggetti diversi dall’uomo; c) perché l’uomo stesso non è più stato considerato come un ente generico, o uomo in astratto, ma è stato visto nella specificità o nella concretezza delle sue diverse maniere di essere nella società».⁴

Il ministro dell’interno Giuliano Amato, dunque, circa due anni fa decise di promuovere la *Carta dei Valori della cittadinanza e dell’integrazione*: essa non è propriamente un testo giuridico, ma un insieme di principi e valori, appunto, che, in piena armonia con la Costituzione, si basano sui concetti cardine di: centralità e dignità della persona umana, uguaglianza fra uomo e donna e diritto alla libertà religiosa. La Carta ribadisce i diritti di libertà e i diritti sociali degli immigrati, il diritto alla salute, la parità di diritti sul lavoro, il diritto all’istruzione, allo studio e l’obbligo di frequenza della scuola fino ai sedici anni, il diritto ad avere una fede religiosa, o a non averla; proibisce ogni mutilazione del corpo, la poligamia poiché contraria ai diritti della donna, i matrimoni forzati o tra bambini, gli abbigliamenti che coprono il volto; sottolinea la pari dignità fra uomo e donna, l’inviolabilità dei diritti e della libertà in nome di alcuna religione; ricorda che spetta anche ai mezzi d’informazione favorire la conoscenza dell’immigrazione contrastando pregiudizi e xenofobie. Il tema della multiculturalità è

3 T. Martines, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano 1992, pp. 706-707

4 N. Bobbio, *L’età dei diritti*, Einaudi, Torino 1989, pp. 68-69

infatti di estrema attualità nell'epoca in cui viviamo. Di fronte alla globalizzazione diventa sempre più fondamentale la diversità, o meglio il diritto alla diversità. Quest'ultimo è rivendicato in uno dei principi fondamentali della nostra Costituzione: il principio pluralista. Esso trova origine nell'art. 2 della Costituzione che ha riconosciuto non solo i diritti dell'uomo come singolo, ma anche "nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità". In altri termini, tutti abbiamo diritto al riconoscimento della nostra identità; ed è la nostra stessa identità a dar luogo a diversità che non possono essere eliminate, perché sono nella realtà.

L'essenziale è che la diversità non diventi condizione di inferiorità e di discriminazione. Ecco allora che il principio di solidarietà si salda al principio di eguaglianza, esprimendo non solo un dovere del singolo nei confronti della società, ma anche di quest'ultima nei confronti di esso, come ci ricorda l'art. 3, secondo comma: «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona umana ...». Ma dall'articolo 2 emerge anche un ulteriore principio che assume estrema importanza e che è strettamente connesso al principio pluralista e a quello di solidarietà: il principio personalista. Un principio, questo, che fa della dignità il suo valore fondante ed ispiratore, nel porre la persona al centro dell'attenzione e la società in funzione di essa, anziché viceversa. La Costituzione coglie in questo senso la tradizione giusnaturalista e si pone in netto contrasto nei confronti dei regimi totalitari e del concetto di Stato come *organismo* già espresso dal filosofo Hegel, secondo cui la libertà dell'individuo è nello Stato. L'articolo 2 afferma infatti che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo». Tali diritti sono considerati diritti naturali, non creati giuridicamente dallo Stato, ma ad esso preesistenti.

Dal dibattito nella Costituente all'attualità

Nella seduta antimeridiana di sabato 25 gennaio 1947, l'on. Ruini sottopone all'esame della Commissione l'articolo 6, il quale recita: «Per tutelare i principi sacri ed inviolabili di autonomia e dignità della persona, e di umanità e giustizia fra gli uomini, la Repubblica Italiana garantisce ai singoli ed alle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità i diritti di libertà e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale».

Questo articolo diventerà poi l'articolo 2 della Costituzione italiana vigente; la differenza sostanziale tra le due formule, riguarda la prima par-

te dell'articolo stesso; infatti la frase iniziale dell'articolo 6, dove venivano elencati i *principi sacri ed inviolabili* - dignità, autonomia, umanità e giustizia - viene riassunta nell'articolo 2, con la formula *diritti inviolabili dell'uomo*.

L'articolo 2 viene completato, inoltre, dall'articolo 3 nel quale si garantisce ai cittadini la pari dignità sociale e giuridica, l'eguaglianza e la libertà.

Ricapitolando, i temi sviluppati dai due nuovi articoli sono i seguenti:

- 1) Diritti Umani
- 2) Pluralismo
- 3) Libertà
- 4) Eguaglianza (sociale, giuridica).

Questi argomenti sono i punti cardine della Carta dei Valori, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 15 giugno 2007. Nel Decreto del 23 aprile 2007 il Ministero dell'Interno presenta la Carta dei Valori descrivendo il processo che è stato seguito e i fini che hanno spinto alla realizzazione della suddetta carta. Nel *preambolo* della Carta dei Valori si dichiara: «*i valori su cui si fonda la società italiana sono frutto dell'impegno di generazioni di uomini e di donne di diversi orientamenti, laici e religiosi, e sono scritti nella Costituzione democratica del 1947. La Costituzione rappresenta lo spartiacque nei confronti del totalitarismo e dell'antisemitismo che ha avvelenato l'Europa del XX secolo. La Costituzione è fondata sul rispetto della dignità umana ed è ispirata ai principi di libertà ed eguaglianza validi per chiunque si trovi a vivere sul territorio italiano; la nostra Carta dei Valori tutela e promuove i diritti inalienabili, per sostenere i più deboli, per garantire lo sviluppo delle capacità e attitudini di lavoro, morali, spirituali, di ogni persona*».

Nella presentazione della Carta dei Valori si afferma pertanto l'impegno dell'Italia affinché ogni persona, sin dal primo momento in cui si trova sul territorio italiano, possa fruire dei diritti fondamentali senza distinzione di sesso, etnia, religione, condizioni sociali.

I primi 5 articoli della Carta dei Valori hanno come tema principale la dignità della persona, i diritti e i doveri, in particolare nell'articolo 3 viene esplicitato che l'Italia garantisce i diritti di libertà, sociali, alla vita e all'istruzione; diritti che, prosegue l'articolo, il nostro ordinamento ha maturato nel tempo e che devono essere estesi, oggi, a tutti gli immigrati.

La Carta dei Valori quindi può essere giustamente considerata un ampliamento e una ri-affermazione di quei valori che furono i principi fonda-

mentali della Costituzione del 1948.

Sono passati circa 60 anni da quando è stata formulata la Costituzione, eppure oggi come allora si sente la necessità di ribadire l'importanza dei valori inalienabili dell'uomo; perché?

Nel 1948 l'Italia era un paese in ginocchio, la guerra era appena finita, e l'Italia, come tutti gli altri paesi d'Europa provava a ricominciare, a iniziare un nuovo capitolo della sua travagliata e contorta storia. Per oltre vent'anni aveva avuto un regime dittatoriale che aveva messo in discussione più volte l'inalienabilità di quei diritti che noi oggi riteniamo "scontati", ovvero: libertà di pensiero, di parola, di stampa, e l'eguaglianza sociale e giuridica; visti in quest'ottica i primi 10 articoli appaiono come la ri-affermazione dell'uomo stesso attraverso quei valori che più di ogni altra cosa lo caratterizzano.

Nel 2008 l'Italia è un Paese che sta vivendo quel particolare fenomeno che gli americani, decenni fa, chiamarono *melting pot* ovvero la mescolanza culturale nelle grandi (ma anche piccole) città; è necessario e fondamentale, affinché si possa giungere ad una pacifica esistenza e co-esistenza, che si sottolinei l'inalienabilità dei diritti umani senza che vi siano distinzioni né di razza, né di cultura, né di religione poiché, come dice la Carta stessa, i principi di libertà e i diritti della persona non possono essere violati nel nome di alcuna religione, etnia e pensiero.

Quindi potremmo dire che oggi come allora (forse più di allora) si è sentita nuovamente l'esigenza di mettere per iscritto quei principi per quali l'uomo si batte e sui quali discute da sempre.

Nell'Assemblea Costituente del 1947 si discusse a lungo su quello che divenne poi l'articolo 10 della Costituzione, il quale dice: «*la condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero cui vengono negati nel proprio paese i diritti di libertà garantiti dall'Italia, ha diritto di asilo nel territorio italiano*».

L'articolo definitivo presenta poi delle aggiunte riguardanti l'estradiizione, la quale non è ammessa per reati politici.

I punti fondamentali di quest'articolo sono quindi: 1) La condizione dello straniero in Italia 2) Il diritto d'asilo 3) L'estradiizione

Mentre nell'articolo 2 si garantivano i diritti di libertà e d'eguaglianza ai cittadini italiani, nell'articolo 10, il quale si rifà alle norme in materia di asilo stabilite nella Convenzione di Ginevra del 1951, si garantisce asilo a chi ha perso questi diritti; tuttavia all'epoca alcuni dei membri dell'assemblea costituente si chiesero se l'articolo, espresso in questi termini, non

fosse troppo *largo*.

C'era il rischio, come disse Terracini, che l'utilizzo di una formula così ampia ed indeterminata ponesse lo Stato nella condizione di essere obbligato ad accogliere in Italia anche coloro i quali, nei loro paesi d'origine, avevano combattuto contro la democrazia, la libertà e l'eguaglianza; quei valori cioè che costituivano le fondamenta della Repubblica Italiana.

Terracini prosegue facendo l'esempio del regime franchista; egli dice che, nel caso in cui esso crollasse, molti spagnoli, legati al franchismo, probabilmente fuggirebbero e l'Italia sarebbe costretta ad accogliere coloro che cercano rifugio.

La domanda quindi è la seguente: quando si deve ritenere valido il diritto d'asilo e, soprattutto per chi?

Tale questione, che allora divise i costituenti, è estremamente attuale; intanto, se un esponente di un regime totalitario, che nega i principi fondamentali sopra elencati, chiedesse asilo, sarebbe giusto o è sbagliato accordarglielo? Accordare tale diritto vorrebbe dire accettare nel nostro Paese un sostenitore di un sistema anti-liberale e quindi sarebbe un controsenso nei confronti di quanto dice la nostra Costituzione, ma non accettarlo vorrebbe dire negare un diritto fondamentale. In ogni caso dovrebbero essere indiscutibilmente accolti coloro che sono vittime di sistemi dittatoriali. Ma forse, verrebbe ancora spontaneo chiedersi, come fece Uberti ai tempi dell'Assemblea Costituente, è così facile decidere se in un altro Paese vige o meno la libertà? su quali criteri si stabilirebbe ciò? La libertà rimane comunque sempre la questione di fondo e, probabilmente, la risposta più adatta da dare a questa domanda è quella che diedero, in quella stessa assemblea, Grassi e La Pira. Il primo sosteneva che la libertà deve essere sempre concepita come un diritto di tutti, altrimenti non avrebbe senso. La Pira, invece, proseguendo il discorso di Grassi, si ispirava all'origine religiosa del diritto d'asilo: come un tempo tutte le persone, qualunque fosse il loro colore, appena giungevano in quel tale recinto della chiesa, avevano la vita garantita, dunque anche oggi deve essere riconosciuto questo diritto fondamentale di libertà per ogni essere umano. Il concetto di asilo è legato infatti a quest'idea del valore sacro di ogni persona.

La Carta dei Valori, creata per gli immigrati, garantisce in un certo senso il diritto d'asilo; in fondo, dare asilo vuol dire accettare nel proprio paese persone a cui per vari motivi è negata la libertà di una vita dignitosa e gli immigrati non sono forse persone che abbandonano i loro paesi perché vengono loro a mancare alcuni diritti fondamentali necessari per vivere?

In conclusione, ciò che la Carta dei Valori e la Costituzione vogliono dirci è sempre la stessa cosa: la libertà è la componente fondamentale dell'uomo e della società da lui stesso creata, ma questo diritto va ampliato e tutelato in ogni condizione e, per essere veramente efficace, deve coniungersi con i diritti di solidarietà.

Inoltre vorremmo ricordare che alla fine del '700, un grande filosofo come Immanuel Kant nella sua opera del 1795 *Per la pace perpetua* preannunciava già l'idea dell'Unione Europea, parlando fra l'altro della libertà come uno dei valori cardine della costituzione repubblicana di ogni Stato, ed in vista del raggiungimento di una pace duratura tra gli Stati. Ma parlava anche di cosmopolitismo e di diritto all'ospitalità da parte di un cittadino straniero semplicemente in virtù del comune diritto al possesso della Terra da parte di tutti gli esseri umani.

D'altra parte, l'analisi della parola *libertà* ci porterebbe a parlare di un tema su cui molti hanno discusso e su cui, forse si discuterà sempre; tuttavia crediamo che il concetto di fondo, al quale s'ispirano più o meno tutte le Carte costituzionali, e non solo la nostra, è sempre quello affermato da Kant, secondo cui «nessuno mi può costringere ad essere felice a suo modo, ma ognuno deve poter cercare la sua felicità per la via che gli appare buona, purché non leda l'altrui libertà di tendere ad un analogo fine, libertà che possa accordarsi con la libertà d'ognuno».⁵

Non tutti hanno visto di buon occhio la creazione e la divulgazione della Carta dei Valori: secondo alcuni essa non aggiunge nulla alla Costituzione e pertanto risulta del tutto superflua. Inoltre ci si potrebbe chiedere:

- 1) Perché uno Stato laico come l'Italia sente il bisogno di trovare (o creare) valori che possano essere condivisi da comunità religiose?
- 2) Perché questi valori sono stati trovati (o stabiliti) solo con alcune comunità religiose e non con tutte?

Proviamo a fornire un chiarimento a queste domande, partendo dal fatto che l'Italia è uno stato laico (almeno sulla carta) e che, sebbene chiunque giunga nel nostro Paese deve seguire le leggi e le norme italiane, crediamo che oggi, anche alla luce di alcuni fatti internazionali, sia necessario riuscire a mantenere il dialogo tra popoli di culture diverse e, soprattutto, stabilire dei valori comuni. Ci sembra che questi valori possano favorire il dialogo inter-culturale, e tuttavia è bene che questo dialogo non sia attuato solo con le minoranze più *forti* o che fanno più notizia ma con tutte le

⁵ in E. Gonnelli, *Introduzione a I. Kant, Scritti di Storia, politica, diritto*, Bari, Laterza, 2003, pag.IX

minoranze che attualmente ci sono in Italia altrimenti si rischia di fare del *classismo religioso*; in altre parole se all'elaborazione della Carta dei Valori hanno collaborato professori e studiosi ebraici, islamici e mussulmani viene da chiedersi perché non sono stati chiamati anche professori e studiosi di cultura cinese, peruviana o africana.

Analizzando la Carta dei Valori, inoltre, si osserva da una parte una fusione tra valori, principi riportati nella Costituzione e norme di legge previste dal nostro ordinamento, dall'altra però è stato osservato come «*la Carta dei Valori sia espressione di un pericoloso atteggiamento tutto di facciata e tipico di un certo relativismo culturale, con il quale si sfoggia una disinvoltata ri-contrattazione di valori in nome dell'integrazione*»¹

Non ci sembra, comunque, che la Carta dei Valori voglia ri-contrattare i valori fondamentali su cui si basa la nostra democrazia da oltre 60 anni; piuttosto crediamo che si cerchi di rendere partecipi di questi principi, o norme, o valori, anche uomini e donne che scelgono di venire in Italia; del resto sarebbe un'assurdità e un atto estremamente sbagliato voler cambiare la Costituzione, perché ciò vorrebbe dire mettere in discussione tutto l'ordinamento sociale, politico e giuridico italiano. Non si può però parlare di relativismo culturale, che la Carta dei Valori semmai vuole evitare, proprio in nome di principi più ampi e condivisi.

È certamente vero, infatti, che la Carta dei Valori riprende la Costituzione, ma forse è sempre bene ribadire ed esplicitare la vera essenza di quelle parole scritte 60 anni fa; oggi più che mai, per evitare conflitti esterni e interni, è necessario ribadire il vero significato dei valori che tali parole rappresentano e pensiamo proprio che sia questo il fine ultimo della Carta dei Valori.

Piero Calamandrei al termine dei lavori dell'Assemblea Costituente, leggendo la Costituzione disse: «*In questa Costituzione c'è dentro tutta la nostra storia, tutto il nostro passato, tutti i nostri dolori, le nostre sciagure, le nostre glorie. Sono tutti sfociati qui, in questi articoli e, a sapere intendere, dietro questi articoli ci si sentono le voci lontane di Mazzini, Cavour, Cattaneo, Garibaldi e Beccaria. Ma ci sono anche umili nomi, voci recenti, se voi giovani volete andare in pellegrinaggio dove è nata la nostra Costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati, dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì giovani, col pensiero, perché lì è nata la nostra la*

1 Claudia Moretti, *ADUC Immigrazione*, 30 Aprile 2007

nostra Costituzione»².

Le parole di Calamandrei sono forti, carismatiche, sono parole che lui rivolge ai giovani del futuro affinché essi non dimentichino, affinché essi capiscano e considerino un loro patrimonio quella costituzione scritta molto tempo prima della loro nascita; ebbene, noi dopo averla studiata, ci siamo chieste cosa ne pensano gli altri giovani, e perciò ne abbiamo discusso in classe ponendo ai nostri compagni di classe le seguenti domande:

1) Dopo 60 anni gli articoli fondamentali della Costituzione sono ancora validi oppure è necessario che essi vengano aggiornati?

2) Alla luce del problema dell'immigrazione che c'è in Italia, deve essere modificato l'articolo 10 della Costituzione che garantisce il diritto d'asilo? È necessario ampliarlo?

3) Cosa pensate della Carta dei Valori? È utile oppure è un testo superfluo, troppo simile alla Costituzione?

Dalla discussione sono emersi vari pareri; secondo alcuni ciò che dice la Costituzione non deve essere modificato, o meglio gli articoli fondamentali, e quindi anche gli articoli presi da noi in esame non devono essere riformati; tuttavia alcuni aspetti della Costituzione dovrebbero essere aggiornati e ampliati alla luce degli avvenimenti che si stanno verificando oggi in Italia.

Una discussione più articolata si è sviluppata sull'articolo 10, ed alla fine siamo arrivati alla conclusione che l'articolo deve essere ampliato poiché esso garantisce solo il diritto d'asilo agli esuli di guerra e non agli immigrati che invece sono la maggioranza, è quindi evidente che l'articolo è "antico" ed inadeguato e pertanto richiede un ampliamento.

La classe è stata poi invitata a riflettere sulla Carta dei Valori. Molti hanno dimostrato di non essere informati al riguardo e questo ha messo in evidenza un aspetto molto importante: se la Carta dei Valori ha come principale obiettivo quello di ribadire ed ampliare i punti già espressi nella Costituzione, in particolare la problematica dell'immigrazione, perché resta ancora poco conosciuta? La Carta potrebbe quindi essere un testo utile: forse è troppo presto per giudicare, ma sarebbe importante la sua diffusione.

Altri hanno invece sostenuto la necessità di ampliare la Costituzione a partire dai suoi articoli, senza ricorrere ad ulteriori testi. Per questo, dal momento che oggi l'immigrazione è uno dei problemi più gravi per l'Italia, anziché creare una Carta che ribadisca i principi della Costituzione, occor-

2 P. Calamandrei, *Discorso sulla Costituzione*, Milano, 26 gennaio 1955

rebbe ampliare quegli articoli che, formulati sessant'anni fa, oggi richiedono degli aggiornamenti. Se infatti il concetto di immigrazione è rimasto lo stesso a distanza di anni, le modalità e i problemi che oggi sono ad esso correlati non sono più gli stessi. Sarebbe infatti sbagliato pensare che con il passare del tempo tutto resti invariato; la società infatti cambia, si evolve. La discussione si è poi spostata sui principi fondamentali della Costituzione. Abbiamo infatti chiesto alla classe se un eventuale aggiornamento del testo costituzionale debba implicare la messa in discussione dei diritti fondamentali, quelli espressi dagli articoli che abbiamo preso in considerazione nella nostra analisi della Costituzione. La risposta sta già in questa affermazione: i principi fondamentali sono inviolabili, così era sessant'anni fa e così è ancora oggi; sono diritti che preesistono, sono da considerarsi indipendenti dallo Stato e, proprio perché considerati inviolabili, non devono essere più messi in discussione. Lo ha ribadito anche il professor Enzo Cheli, durante la conferenza che si è tenuta presso il nostro istituto con lo scopo di informare gli studenti, ma anche per discutere con spirito critico sulla nostra Costituzione. Modificare i diritti fondamentali – ha detto tuttavia Cheli - vorrebbe dire modificare i valori chiave del nostro impianto costituzionale e questo non è possibile. Significherebbe, infatti, mettere in discussione tutto l'impianto della Costituzione.

Il professore ha inoltre affermato che gli art. 1, 2 e 3 rappresentano i pilastri su cui è stata fondata la Repubblica e danno il modello di società che sorregge l'impianto della democrazia repubblicana costituzionale. Pur partendo da questo presupposto, dopo sessant'anni (che pur rappresentano un periodo molto breve di tempo se pensiamo che ci sono Costituzioni molto più antiche, come quella americana, rimasta sempre in vigore dal 1788), la nostra carta costituzionale necessita certo di aggiornamenti, perché, come abbiamo più volte ribadito, essa rappresenta un impegno, un compito e non il semplice risultato di una storia. Nonostante questo la nostra Costituzione continua ad essere la pietra miliare della democrazia italiana e in quanto tale occorre avvicinarsi ad essa con prudenza, con cautela, pur mantenendo certo uno spirito critico. Quest'ultimo ci porta a riflettere e ad interrogarci sulla validità delle affermazioni con cui ci confrontiamo; non dobbiamo infatti dimenticare che la Costituzione non contiene verità rivelate, ma pone tuttavia le basi del nostro vivere comune.

Bibliografia essenziale

- N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1989
G.F. Ciaurro, *Anatomia di una Costituzione*, Armando, Roma 2002
T. Martines, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 1992
La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Camera dei Deputati – segretariato generale, Edigraf, Roma 1976

Sitografia

- <http://files.meetup.com/206790/Piero%20Calamandrei.doc>
<http://immigrazione.aduc.it>

XIII

Uno di noi, non uno di meno. Per l'inserimento degli studenti stranieri nella scuola italiana

I.T.C.G. "Piero Calamandrei" - Sesto Fiorentino (Firenze)

A cura delle prof.sse Valentina Firenzuoli, Silvia Fissi e Anna Tabacco
e degli studenti indicati per ciascun paragrafo nella pagina seguente

Introduzione

1. Quadro storico
 - 1.1 Emigrazione e immigrazione in Europa
 - 1.2 L'Italia tra emigrazione e immigrazione
 - 1.3 L'emigrazione degli Italiani oggi
 2. I dati
 - 2.1. I dati dell'emigrazione italiana
 - 2.2. Dall'emigrazione all'immigrazione
 - 2.2.1 I dati dell'immigrazione in Italia
 - 2.3 Gli immigrati a Sesto Fiorentino
 3. Gli studenti stranieri nella scuola italiana
 - 3.1 Entità del fenomeno
 - 3.1.1. La situazione nella provincia di Firenze
 - 3.2. Chi sono i nostri compagni di banco?
 - 3.3. La dispersione scolastica
 - 3.4. I dati più recenti
 4. Il sistema delle garanzie
 - 4.1 Le convenzioni internazionali
 - 4.2 La Carta dei Valori
 - 4.3 La Costituzione: il dibattito in Assemblea Costituente sugli artt. 2, 3, 34
 5. Uno sguardo verso l'Europa...
 - 5.1. La legislazione in materia d'istruzione agli studenti stranieri: la Francia
 - 5.2. La legislazione in materia d'istruzione agli studenti stranieri: la Spagna
 - 5.3. La legislazione in materia d'istruzione agli studenti stranieri: gli Stati Uniti
 - 5.3.1. Intervista agli studenti
del *Wisconsin-Michigan-Duke Universities Abroad Program*
 - 5.4. La legislazione italiana
 6. Il punto di vista di alcuni costituzionalisti ed esperti
- Conclusioni
Bibliografia
-

Attribuzione dei singoli paragrafi

Il progetto, realizzato in collaborazione con la Biblioteca “Giovanni Spadolini” di Firenze, è stato seguito dalle prof.sse Valentina Firenzuoli, Silvia Fissi e Anna Tabacco.

L'Introduzione, il cap. 1 - “Il quadro storico”, il cap. 2 – “I dati” fino al par. 2.2 compreso sono stati curati dalle allieve Giulia Avella, Martina Cangialosi, Virginia Lizzo e Monia Nisi della classe V B erica con la supervisione della professoressa Silvia Fissi.

I parr. 2.2.1 e 2.3 sono stati elaborati dagli studenti della classe I A linguistico guidati dalla prof.ssa Valentina Firenzuoli.

Il cap. 3 – “Gli studenti stranieri nella scuola italiana” è stato curato dagli allievi delle classi III C igea e IV B igea guidati dalla prof.ssa Nicoletta Nardini. L'aggiornamento dei dati del par. 3.4 è stato seguito dalla prof.ssa Anna Tabacco.

Il cap. 4 – “Il sistema delle garanzie” è stato curato dagli allievi: il par. 4.1, da Gabriele Frandi e Federica Scollo della classe V A igea guidati dalla prof.ssa Anna Tabacco; il par. 4.2, dagli allievi della classe V B erica coordinati dalla prof.ssa Margherita Nativo; il par. 4.3, da Flavia Carotti, Giulia Leotta, Carlotta Morelli e Simona Orlando della classe II C igea guidate dalla prof.ssa Antonietta Cavallera.

Il cap. 5 – “Uno sguardo verso l'Europa...” è stato curato per il par. 5.1 dagli studenti della V B erica, in particolare Giulia Avella, Matteo Dotolo e Jan Bencini, guidati dalla prof.ssa Margherita Nativo; per il par. 5.2 dagli alunni Roberta Generini, Eva Paoletti e Federica Scollo della classe V A igea, guidati dalla professoressa Antonella Passarelli e dalla prof.ssa Anna Tabacco; per il par. 5.3 dagli studenti della classe V B erica su progetto didattico della prof.ssa Alessandra Del Lungo; per il par. 5.4 dalle allieve Roberta Generini e Eva Paoletti della classe V A igea guidate dalla prof.ssa Anna Tabacco.

Il cap. 6 e le Conclusioni sono stati curati dalla prof.ssa Anna Tabacco.

La revisione della parte storica è stata effettuata dalla prof.ssa Silvia Fissi; la revisione della parte giuridica contenuta nei capitoli 4 e 5, delle conclusioni e la prima bibliografia sono state curate dalla prof.ssa Anna Tabacco; l'impostazione e la revisione di tutte le altre parti, compreso l'indice, la revisione linguistica, bibliografica e del testo finale sono state effettuate dalla prof.ssa Valentina Firenzuoli.

I numerosi materiali di ricerca sono stati raccolti anche nell'ambito della partecipazione al progetto “*Dalle aule parlamentari alle aule di scuola: lezioni di Costituzione*”, promosso in via sperimentale per 60 scuole secondarie superiori dal Parlamento italiano e dal Ministero della Pubblica Istruzione. I materiali prodotti nell'ambito del progetto sono visibili sul sito Internet dell'ITCG Calamandrei (www.itcgcalamandrei.it) nella sezione Documentazione.



Disegno dello studente Alessio Loprese (3C igea)

Introduzione

Nella scuola italiana di ogni ordine e grado si sta assistendo negli ultimi anni ad un fenomeno inedito: la presenza crescente di allievi stranieri.

Questi presentano caratteristiche molto diverse: alcuni provengono da Paesi entrati di recente a far parte dell'Unione Europea come Romania e Polonia, alcuni vengono da continenti extra-europei, altri sono nati in Italia da famiglie straniere.

In classe è necessario ogni giorno confrontarsi con culture, religioni, usi e costumi diversi spesso con la difficoltà di base della scarsa o nulla conoscenza della lingua italiana.

La scuola italiana è preparata a tutto questo?

Certamente no, ce lo dice la nostra esperienza quotidiana, ce lo confermano i dati statistici sull'abbandono scolastico da parte degli studenti stranieri. Se partiamo, tuttavia, dal presupposto che la nostra società sarà in futuro sempre più multietnica e che compito fondamentale della scuola è formare i cittadini di domani diventa fondamentale per l'istituzione scolastica affrontare e vincere questa sfida.

Come potranno questi immigrati essere integrati nella nostra società nel rispetto delle loro culture e delle nostre leggi se non si comincia dalla scuola? Di fronte alle difficoltà di inserimento e di successo formativo che incontrano gli studenti immigrati in Italia, soprattutto nella scuola secondaria superiore, il gruppo di lavoro si è chiesto se il diritto universale all'istruzione, riconosciuto formalmente dalla nostra Costituzione, possa

oggi essere considerato un diritto sostanziale e sempre garantito.

Abbiamo iniziato la riflessione partendo dalla storia del nostro Paese e ricordando come gli Italiani siano sempre stati, e in misura minore lo siano ancora, un popolo di emigranti e, come accade agli immigrati che giungono in Italia, abbiano quasi sempre sperimentato ostilità e paura nei loro confronti, qualche volta razzismo e xenofobia: “Vietato ai cani e agli Italiani” si leggeva su un cartello fuori da un bar in Belgio negli anni Cinquanta.

Gli allievi hanno evidenziato nelle Convenzioni internazionali, nella Carta dei Valori e nel dibattito dei Costituenti sugli artt. 2, 3 e 34 della Costituzione, i principi e i valori da considerarsi a fondamento di una cultura di accoglienza, che sostenga i miglioramenti necessari a rendere la scuola della Repubblica effettivamente aperta a tutti, solidale, capace di rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della persona umana.

Hanno infine cercato nei sistemi scolastici di alcuni Paesi, che da più tempo hanno dovuto affrontare il problema dell’immigrazione, spunti e idee per costruire un sistema scolastico italiano capace di considerare ciascuno, italiano o straniero, *Uno di Noi non Uno di Meno*.

1. Quadro storico

1.1 Emigrazione e immigrazione in Europa

Negli ultimi due secoli il continente europeo è stato interessato da ampi flussi migratori in entrata e in uscita in varie zone. Esaminiamo di seguito soltanto alcune di esse, a titolo meramente esemplificativo.

L’emigrazione dall’Irlanda, fin dall’inizio del XIX secolo, rappresentò un flusso continuo anche se non numerosissimo ma nel 1845, a fronte del primo calo di produzione della patata, vi fu un brusco aumento dell’emigrazione. In parte erano gli stessi proprietari terrieri ad incoraggiare i loro contadini a lasciare il Paese pagando loro la traversata. La prima ondata migratoria era quindi composta da persone in discrete condizioni fisiche e di salute. Ma a partire dal 1846 vi fu un esodo senza precedenti: verso le colonie del Canada, verso l’est degli Stati Uniti, la Gran Bretagna e il Galles. Questa ondata portò con sé le malattie derivanti dalla denutrizione, scatenando epidemie nei luoghi di destinazione. Dalla metà degli anni Novanta del Novecento, è iniziato un crescente flusso di immigrati extracomunitari, insediatisi principalmente nella capitale Dublino e gra-

dualmente in tutti i capoluoghi di contea fino anche ai centri minori.

In Francia si passa dal fenomeno dell'emigrazione a quello dell'immigrazione verso la metà dell'Ottocento, a causa della forte industrializzazione e della stagnazione demografica di quegli anni. C'era un grande bisogno di manodopera, e gli abitanti delle colonie francesi si spostarono in Francia, incentivati dall'ottenimento immediato della cittadinanza.

Dopo la seconda guerra mondiale si ebbe un notevole incremento demografico che si attenuò attorno alla fine degli anni Cinquanta. Oggi si registra, come nella maggior parte dei Paesi industrializzati, un modesto tasso di crescita dovuto soprattutto al grande numero di immigrati, che permettono alla Francia di non diventare un paese a crescita zero.

La Germania è da tempo area di immigrazione; fin da prima della prima guerra mondiale vi si contavano oltre 900.000 lavoratori stranieri, in quanto era già uno Stato economicamente molto avanzato. Questo processo si arrestò con l'inizio del primo conflitto mondiale e con la crisi del '29, ma dopo la seconda guerra mondiale e, in particolare, intorno agli anni Sessanta l'espansione dell'economia attirò ondate migratorie che provocarono frequenti tensioni sociali nei grossi centri urbani. Negli anni Ottanta e Novanta del Novecento il flusso calò lievemente. Attualmente la Germania ha circa 7,3 milioni di residenti senza cittadinanza, compresi rifugiati e lavoratori stranieri. Molti immigrati provengono dalla Turchia e dai Paesi dell'Europa orientale. La Germania è tuttora una destinazione preferenziale per i rifugiati politici ed economici di molti Paesi in via di sviluppo, ma il numero di persone che vi cercano asilo è diminuito negli ultimi anni, raggiungendo i 50.000 nel 2003.

Le ondate di immigrazione verso l'Inghilterra sono state molte, a partire dai Celti intorno al 600 a.C. fino ad arrivare alla seconda metà del Novecento, con persone originarie dell'area caraibica, dell'Africa e dell'Asia mentre dal 1989 ci sono state ondate di immigrazione dai Paesi dell'est e rifugiati soprattutto curdi. La prosperità della nazione ha anche attirato flussi di immigrazione dalle vicine Scozia e Irlanda. Oggi è diventata quindi una nazione fortemente multietnica: soprattutto nella capitale, ma comunque in tutto il Paese, diffusa è la presenza di cittadini di origine straniera, in prevalenza indiani, australiani, cinesi, giapponesi, egiziani. Motivo questo del crogiolo di etnie che gli Inglesi chiamano, con un'espressione divenuta ormai internazionale, "melting pot".

1.2. L'Italia tra emigrazione e immigrazione

L'Italia è da lungo tempo terra di emigrazione.

Dalla formazione del Regno d'Italia fino agli anni Ottanta del Novecento, se si escludono le due guerre mondiali, c'è stato un flusso migratorio continuo d'Italiani verso altri Paesi e altri continenti alla ricerca di migliori condizioni di vita per sé e per i propri figli.

La punta massima di questo fenomeno si tocca nell'età giolittiana con quasi un milione di emigranti all'anno, fenomeno che si cerca di governare attraverso l'istituzione nel 1901 del Commissariato per l'emigrazione.

Il fatto che in uno dei periodi di maggior sviluppo dell'economia italiana questo fenomeno abbia visto un incremento significativo sembra quasi un paradosso. Non bisogna dimenticare però l'esistenza delle cosiddette "sacche di povertà", come le valli piemontesi, vaste zone del Veneto, la Maremma, la Garfagnana e la Lunigiana in Toscana, e il Meridione che, dopo l'unità d'Italia, aveva visto progressivamente aumentare il divario col Nord del Paese.

Molti Italiani decidono così di emigrare nelle nazioni europee più ricche ma anche negli Stati Uniti e in America Latina in cerca di una vita migliore. Il fenomeno è tanto importante che la stessa conquista coloniale della Libia viene presentata come soluzione necessaria per dare terre ai contadini, che in questo modo sarebbero rimasti nella loro nazione, seppure su un'altra riva del Mediterraneo. L'idea è espressa da Giovanni Pascoli ne "La Grande proletaria s'è mossa": gli Italiani non avrebbero dovuto emigrare verso nazioni che guardavano loro con sospetto ed ostilità. Con la colonizzazione della Libia sarebbero rimasti "a casa loro", a coltivare la terra in un luogo accogliente come un "grande nido", dove avrebbero mantenuto la loro dignità di uomini e avrebbero assicurato un futuro migliore alle proprie famiglie e all'Italia.

Il processo di emigrazione si interrompe con la prima guerra mondiale per poi riprendere negli anni Venti. Fra il '20 e il '21, con le prime violenze fasciste, e in seguito tra il '25 e il '26, con la fondazione della dittatura, molti antifascisti si rifugiano all'estero in Paesi come la Francia e la Russia, dando vita a quel fenomeno che prende il nome di "fuoriuscitismo" o emigrazione politica. Nel 1926, infatti, in seguito all'approvazione delle leggi di Pubblica sicurezza, il termine "sovversivo" venne significativamente esteso con l'aggiunta della denominazione generica di "antifascista", che includeva popolari, liberali, azionisti, irredentisti slavi e fascisti dissidenti.

Costituito da circa 160.000 fascicoli, il Cpc (casellario politico centrale) dell'Archivio Centrale dello Stato è la principale fonte di informazione ufficiale sull'attività degli oppositori dello Stato autoritario liberale e in seguito del regime fascista. Anche senza prendere in considerazione i casi di confino, le cifre, che vanno accolte per difetto provenendo da fonti ufficiali e spesso lacunose di schedatura politica, raccontano di un significativo esodo politico.

I comunisti si rifugiano soprattutto in Russia, nonostante a Parigi inizi ad organizzarsi un primo nucleo di opposizione contro il regime fascista. Molte persone emigrano "forzatamente" dopo il 1938 quando Mussolini introduce in Italia le leggi razziali che discriminano gli Ebrei.

Nel secondo dopoguerra l'Italia riceve dagli USA gli aiuti del piano Marshall per fare ripartire l'economia, così dopo pochi anni vive un "boom economico" che dura fino al '73, anno della prima grave crisi petrolifera. Anche se il PIL continua a crescere, l'Italia presenta un forte tasso di emigrazione verso la Germania, la Francia, il Belgio, gli Stati Uniti e l'Australia.

In concomitanza con la consistente emigrazione esterna, c'è anche un'emigrazione interna da Sud a Nord, e all'interno di una stessa regione da aree depresse rurali verso le città dove si stanno sviluppando l'industria e il terziario. Le città si espandono quindi rapidamente ma spesso in modo non controllato da un punto di vista urbanistico tanto che gli "immigrati" si trovano a vivere in quartieri-dormitorio nei quali si concentra il degrado sociale.

1.3. L'emigrazione degli Italiani oggi

L'emigrazione degli Italiani continua ancora oggi anche se con numeri inferiori rispetto al passato e con caratteristiche diverse: l'Italia esporta manodopera altamente qualificata. Si parla infatti di una vera e propria "fuga dei cervelli" verso Paesi dove è fortemente finanziata la ricerca. Pochi di questi ricercatori tornano in Italia, perché qui hanno scarse possibilità di carriera e di poter continuare il loro lavoro con mezzi adeguati.

Anche l'emigrazione interna dal Sud al Nord Italia non si è mai fermata, alimentata dal divario ancora presente all'interno della nostra nazione.

In un recente studio del CNR si rileva che tutte le regioni meridionali, tranne la Puglia, a partire dagli anni Novanta hanno registrato trasferimenti di residenza al Centro-Nord con punte che arrivano al 5% della

popolazione. Questa emigrazione riguarda soprattutto giovani, dei quali una buona parte è costituita da donne con alto livello d'istruzione. Nelle generazioni precedenti invece a spostarsi erano in maggioranza uomini adulti con basso livello di scolarizzazione. L'origine del fenomeno è sempre la stessa: la concentrazione della domanda di lavoro in alcune aree del Centro-Nord. Dall'altro lato al Sud la disoccupazione è da anni assestata a livelli superiori al 15%.

A differenza del passato i nuovi emigranti, giovani e con elevata scolarizzazione, sono impiegati in lavori precari di basso livello e con redditi insufficienti per vivere dignitosamente rispetto all'alto costo della vita nelle città del Nord e soprattutto al caro affitti. Mentre nei decenni precedenti erano gli emigranti ad inviare denaro alle famiglie d'appartenenza, oggi sono sempre più le famiglie a sostenere i giovani emigrati nella speranza che negli anni riescano ad inserirsi in maniera soddisfacente nel mondo del lavoro che al Centro-Nord offre maggiori opportunità che al Sud.

I principali problemi riscontrati dai meridionali che emigrano al Centro-Nord sono gli stessi degli immigrati stranieri: lavori di basso livello, stipendi bassi, difficoltà a pagare l'affitto.

2. I dati

2.1. I dati dell'emigrazione italiana

Dal 1876 al 1988 si stima che siano emigrati circa 27 milioni di Italiani, di cui 12-14 milioni hanno lasciato l'Italia definitivamente. Dal 1973 al 2000 sono emigrate ogni anno dalle 40.000 alle 90.000 persone.

I dati relativi ai movimenti migratori degli Italiani all'estero prima del 1860 sono quasi inesistenti. Dopo questa data, la neonata Italia Unita comincia a valutare il fenomeno dell'emigrazione della popolazione italiana all'estero, sia in relazione alle dimensioni considerevoli che di anno in anno stava assumendo, ma anche per censire, in qualche modo, il grande esodo di manodopera cui l'Italia assisteva impotente, e per valutare il flusso di denaro che i lavoratori italiani all'estero mandavano ai loro congiunti rimasti nel nostro Paese. In poche parole, se per un verso questa situazione era vantaggiosa per l'Italia, dall'altro contribuiva ad impoverire le risorse umane e professionali di cui la nazione aveva bisogno. Il censimento generale del 1861 accertò l'esistenza di colonie italiane, già abbastanza numerose, sia nei Paesi dell'Europa e del bacino mediterraneo sia nelle due

Americhe. Prima del 1976, anno in cui sotto la guida di L. Bodio s'iniziò a rilevare con regolarità l'immigrazione italiana riuscendo ad ottenere cifre più sicure e comparabili fra loro, il flusso migratorio mostrava già i lineamenti di un fenomeno di massa. Stava assumendo dimensioni annue di consistente entità: già intorno al quinquennio precedente, cioè dal 1869 al 1875, la media delle emigrazioni si aggirava intorno alla cifra, record per quel tempo, di 123.000 unità. In questo periodo, però, l'emigrazione italiana appare ancora disorganizzata e sporadica, e mantiene questo carattere, con una media di 135.000 emigrati, diretti in prevalenza verso Paesi europei e mediterranei, fino alla prima metà degli anni 1880; dal 1887, a causa del notevole incremento dell'offerta di lavoro del mercato americano, si sviluppa rapidamente l'emigrazione transoceanica e si determina così un raddoppio della media annua complessiva, che passa a 269.000 unità (periodo 1887-1900). Per quanto riguarda le destinazioni privilegiate dall'emigrazione continentale, è la Francia, seguita a una certa distanza dall'Austria, dalla Germania e dalla Svizzera, che tiene sempre il primo posto tra i Paesi europei durante questo primo quarto di secolo; l'Argentina e il Brasile, invece, che assorbivano la maggior parte dell'emigrazione transoceanica nei primi venti anni, vedono rapidamente svanire il loro primato, a causa del repentino incremento dell'immigrazione negli Stati Uniti, avvenuto verso la fine del secolo.

Gli emigranti italiani che lasciavano l'Italia fra la fine dell'800 e l'inizio del '900 facevano il viaggio in condizioni terribili, ammassati nelle cabine di terza classe dei transatlantici, che partivano dai maggiori porti italiani. Per una maggiore comprensione dell'incremento dell'emigrazione transoceanica, in valori assoluti e nei confronti di quella continentale (da 18,25% dell'emigrazione complessiva nel 1876 a 47,20% nel 1900), e dello spostamento della sua direzione dall'America meridionale a quella settentrionale, è utile mettere in relazione questi dati, sia con le mutate condizioni del mercato del lavoro nei Paesi americani, sia con la diversa partecipazione delle varie regioni d'Italia all'espatrio (si vedano le tabelle 2.1. e 2.2.).

Tabella 2.1. *Emigrazione italiana per regione 1876-1900, 1901-1915*

REGIONE	N. emigrati 1876-1900	%	N. emigrati 1901-1915	%
Piemonte	709.076	13,5	831.088	9,5
Lombardia	519.100	9,9	823.695	9,4
Veneto	940.711	17,9	882.082	10,1
Friuli V.G.	847.072	16,1	560.721	6,4
Liguria	117.941	2,2	105.215	1,2
Emilia	220.745	4,2	469.430	5,4
Toscana	290.111	5,5	473.045	5,4
Umbria	8.866	0,15	155.674	1,8
Marche	70.050	1,3	320.107	3,7
Lazio	15.830	0,3	189.225	2,2
Abruzzo	109.038	2,1	486.518	5,5
Molise	136.355	2,6	171.680	2,0
Campania	520.791	9,9	955.188	10,9
Puglia	50.282	1,0	332.615	3,8
Basilicata	191.433	3,6	194.260	2,2
Calabria	275.926	5,2	603.105	6,9
Sicilia	226.449	4,3	1.126.513	12,8
Totale espatri	5.257.911	100,0	8.769.749	100,0

Tabella 2.2. *Principali paesi di emigrazione italiana 1876-1976*

PAESE	N. di immigrati	PAESE	N. di immigrati
Francia	4.117.394	Stati Uniti	5.691.404
Svizzera	3.989.813	Argentina	2.969.402
Germania	2.452.587	Brasile	1.456.914
Belgio	535.031	Canada	650.358
Gran Bretagna	263.598	Australia	428.289
Altri	1.188.135	Venezuela	285.014
Totale	12.546.558	Totale	11.481.381

Nei primi anni del Regno d'Italia, maggiormente colpiti dal fenomeno dell'emigrazione furono gli abitanti delle regioni settentrionali, socialmente più progredite e con popolazione più numerosa; nelle regioni meridionali, meno densamente popolate, il fenomeno fu per lungo tempo irrilevante a causa del loro isolamento, della scarsità di mezzi di trasporto, di vie di co-

municazione e dell'analfabetismo largamente diffuso. Questa situazione di arretratezza e di scarsa partecipazione alla vita del resto del Paese continuò per lungo tempo e la si può considerare come il residuo dei passati regimi ma anche del tradizionale attaccamento alla terra e alla casa e di minori necessità economiche derivanti da una vita esclusivamente agricola all'interno di famiglie patriarcali. In pochi decenni, però, il rapporto si invertì sia a causa dell'intenso ritmo di accrescimento demografico, sia per le poco floride condizioni economiche (in parte dovute alla tariffa protezionistica dell'87, che sacrificò l'agricoltura all'industria), che non permettevano di assorbire l'eccesso di manodopera. Negli ultimi anni del secolo XIX la quota fornita all'emigrazione complessiva dall'Italia settentrionale diminuì (da 86,7% nel 1876 a 49,9% nel 1900) mentre crebbero quella dell'Italia meridionale e insulare (da 6,6% a 40,1%) e dell'Italia centrale (da 6,7 a 10%).

L'analisi e il controllo del fenomeno, in questo periodo iniziale, furono trascurati; infatti, la sola legge varata dal Parlamento fu la n. 5877 del 30 dicembre 1888, che peraltro si limitava a sancire quasi esclusivamente norme comportamentali. Tale legge affidava alla polizia il controllo al fine di arginare il fenomeno dei molteplici abusi ad opera di chi si occupava di reclutare manodopera a basso costo. La situazione migliorò, ma i soprusi degli speculatori cessarono solamente quando fu approvata una legge organica dell'emigrazione e fu creato un organo tecnico specifico per l'applicazione della legge stessa: furono abolite le agenzie e sub agenzie; il trasporto fu consentito solo sotto l'osservanza di determinate cautele e garanzie; si crearono organi pubblici, per fornire le necessarie informazioni ai desiderosi di espatrio; si stabilirono norme per l'assistenza sanitaria e igienica, per la protezione nei porti e durante i viaggi e, successivamente, anche per la tutela giuridica dell'emigrazione e la disciplina degli arruolamenti per l'estero. Assistita, organizzata e diretta laddove maggiori fossero le possibilità di occupazione, l'emigrazione italiana, per quanto con andamento irregolare dovuto alle crisi attraversate dai Paesi di destinazione, tende ad aumentare nei primi anni del secolo XX; la media annua nel 1901-13 sale a 626.000 emigranti e il rapporto con la popolazione del regno, nel 1913, tocca i 2.500 emigranti per ogni 100.000 abitanti, pari a un quarantesimo circa dell'intera popolazione. È soprattutto l'emigrazione dall'Italia meridionale e insulare che si sviluppa, raggiungendo livelli nettamente superiori rispetto a quelli dell'Italia settentrionale: 46% contro 41% dell'Italia settentrionale e 13% della centrale, su un totale di più di

8 milioni del periodo 1901-13. Ciò spiega anche l'assoluto prevalere, nel periodo, dell'emigrazione transoceanica sulla continentale (il 58,2% contro il 41,8%).

Gli emigrati dall'Italia meridionale, prevalentemente addetti all'agricoltura e braccianti, costretti all'espatrio dalla povertà, erano disposti ad accettare qualsiasi lavoro e anche a stabilirsi definitivamente all'estero, nelle terre d'oltremare; al contrario, l'emigrazione dall'Italia settentrionale, più altamente qualificata e, in genere, temporanea era per lo più assorbita da Paesi europei. Tra le nazioni di destinazione dell'emigrazione continentale, la Svizzera passò al primo posto superando la Germania, l'Austria e la stessa Francia; nell'emigrazione verso Paesi d'oltremare si accentuò invece il primato degli Stati Uniti, dove si diressero, dal 1901 al 1913, oltre 3 milioni di italiani, contro i 951.000 dell'Argentina e i 393.000 del Brasile. Gli alti salari offerti dal mercato nordamericano, la diminuzione delle terre libere nei Paesi dell'America Meridionale, la maggiore facilità e rapidità di guadagni, consentita dalla grande industria degli Stati Uniti, concorsero a dirottare il flusso dell'emigrazione dall'Italia.

Il venire meno del vincolo fondiario, che lega l'emigrato al Paese d'arrivo, e il diminuito costo dei trasporti favorirono una minore durata dell'espatrio: molti lavoratori decisero di investire i loro risparmi in Italia, prevalentemente in acquisto di terre o nella casa di proprietà. Questo carattere temporaneo, che già era dominante nell'emigrazione continentale e che cominciava ad estendersi a parte dell'emigrazione transoceanica, ebbe effetti benefici sull'economia italiana, sia perché gli emigrati tornavano in genere con accresciute capacità di lavoro e di iniziativa e muniti di capitali accumulati all'estero, sia perché, contando di rientrare in patria, molti emigranti vi lasciavano le loro famiglie e ad esse provvedevano durante l'espatrio con l'invio di rimesse, quelle rimesse che contribuirono attivamente al saldo della bilancia dei pagamenti dell'Italia con l'estero. L'emigrazione italiana negli anni che precedettero la prima guerra mondiale era ben diversa da quella degli ultimi vent'anni del XIX secolo. Non si trattava più di masse prive di appoggio, emigranti alla ventura in cerca di lavoro, ma di masse guidate e assistite, e capaci a loro volta di contribuire al miglioramento delle condizioni economiche e sociali della patria. L'emigrazione, ritenuta inscindibilmente connessa alla struttura economica del Paese e al ritmo di accrescimento della popolazione, fu incoraggiata.

2.2. Dall'emigrazione all'immigrazione

L'Italia, insieme alla Spagna, è diventata terra di immigrazione molto tardi, verso gli anni Ottanta del Novecento, in quanto caratterizzata da un'economia arretrata basata sulla piccola e media impresa, e tra i due, il Paese che, a causa del suo maggiore sviluppo economico, all'inizio attraeva più immigrati, era la Spagna.

Quello che determinò l'immigrazione di massa degli anni Novanta verso l'Italia fu in una prima fase l'aumento del reddito pro capite, e in una seconda, in cui lo sviluppo economico si era ormai concluso, un calo demografico. C'era quindi la necessità di manodopera pronta a svolgere anche i lavori più umili. E questo è avvenuto: nel 2005, infatti, si è stimato che l'80% degli immigrati in Italia fossero colf o badanti, lavoratori e lavoratrici che riempivano le lacune dello stato sociale. Gli stranieri vengono assunti con stipendi inferiori agli Italiani per impiegarsi in professioni che ormai gli Italiani non sono più disposti a svolgere.

2.2.1. I dati dell'immigrazione in Italia

I più recenti dati ISTAT indicano in 3.690.000 gli stranieri presenti in Italia con regolare permesso di soggiorno, pari al 6,2% della popolazione.

Il dato della Spagna è pari al 9,1% di immigrati regolari, della Germania all'8,8%, della Francia al 5,5% e della Gran Bretagna al 5,2%.

Si stima che attualmente in Italia siano presenti 800.000 immigrati senza regolare permesso di soggiorno, 600.000 dei quali hanno già chiesto la regolarizzazione in base alla normativa della Legge Bossi – Fini e quindi sono già occupati stabilmente.

Se si fa riferimento alla Tabella 2.3., si nota che il numero degli immigrati è raddoppiato nel corso degli ultimi 7 anni.

Tabella 2.3. Progressione del numero di immigrati in Italia negli ultimi 25 anni

Anno	Immigrati
1983	500.000
1990	1.000.000
1998	1.500.000
2000	2.000.000
2005	3.000.000

Elaborazione dati Rapporto Eurispes 2008

Queste persone provengono per la maggioranza da tre macroaree: due europee e una extraeuropea. Come si può dedurre dalla cartina 2.1. riportata di seguito, le tre prime comunità straniere in Italia sono provenienti dalla Romania, dall'Albania e dall'area dell'Africa settentrionale (in particolare dal Marocco). Subito dopo vi sono le comunità ucraine e cinese, della Polonia e delle Filippine.

La comunità rumena è anche quella che offre il dato di occupazione più alto, seguita da quella delle Filippine e dalle comunità dei paesi dell'ex-Iugoslavia.



Cartina 2.1. Provenienze degli immigrati in Europa
Fonte: www.limes.espresso.repubblica.it

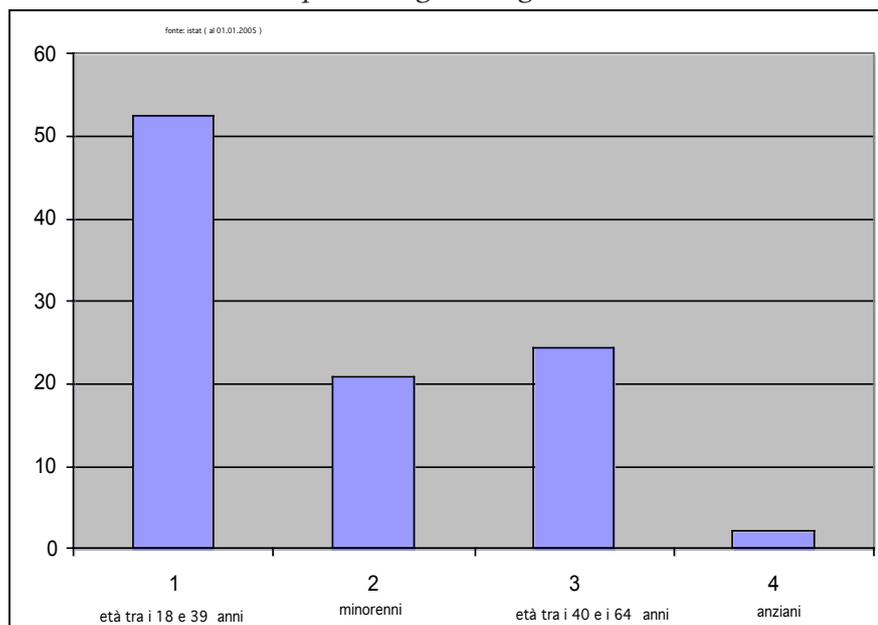
Molti degli immigrati arrivano in Italia in seguito a ricongiungimenti familiari: se si analizzano i dati del Ministero degli Affari Esteri forniti nella Tabella 2.4. si nota infatti che le percentuali di ricongiungimenti arrivano e superano in molti casi il 50%. Siamo infatti di fronte, negli ultimi anni, a quella che gli esperti chiamano immigrazione di “seconda generazione”¹, per la quale giovani già parzialmente scolarizzati nei paesi di origine si ricongiungono ad uno dei due genitori o ad entrambi solo dopo che questi hanno ottenuto un impiego stabile nel nostro paese. Se infatti si guarda all'età di chi arriva in Italia, circa il 70% non supera i 39 anni: un terzo di questi è rappresentato da minorenni (Tabella 2.5.).

Tabella 2.4. *Provenienze e percentuali di impiego degli immigrati*

Fonte: Dossier Statistico Immigrazione Caritas/Migrantes. Elaborazioni su dati del Ministero degli Affari Esteri all'1.01.2005.

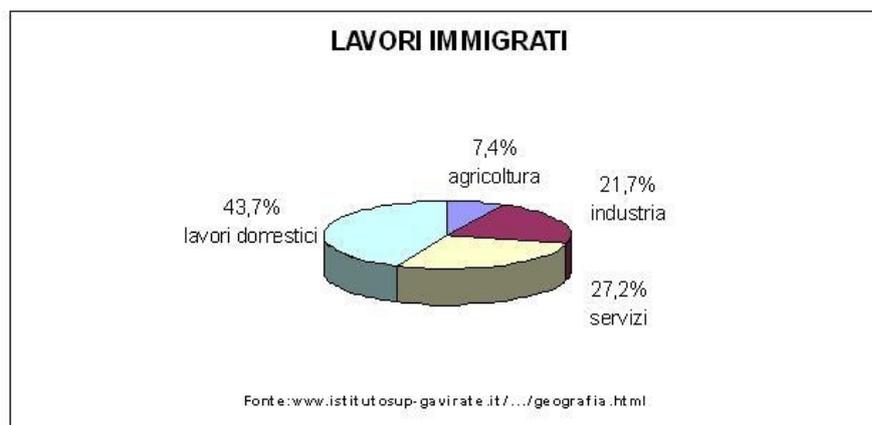
Paese di provenienza	Visti	% Lavoro	% ricongiungimento familiare
Romania	42322	80,4	16,0
Albania	23530	21,9	63,5
Stati Uniti	20231	3,1	2,4
Marocco	17343	27,4	68
Cina	13621	20,9	68,6
Ucraina	7925	39,7	47,8
India	7222	24,2	58,0
Filippine	6953	56,8	34,0
Paesi ex Jugoslavia	6297	40,0	48,6
Macedonia	5429	27,7	68,5
Tunisia	4977	39,9	47,4
Perù	4557	30,4	62,8

1 La Regione Toscana di recente ha finanziato ricerche di tipo sociologico in collaborazione con il mondo dell'Università e della scuola proprio per analizzare le modalità dell'immigrazione di seconda generazione, ovvero le modalità dell'accoglienza e dell'integrazione dei minorenni che si ricongiungono ai familiari già stanziatisi in Italia. L'ITCG Calamandrei ha partecipato al Progetto di Ricerca “*Immigrati di seconda generazione in Toscana: problemi e opportunità per futuri cittadini*” condotto dal Centro di Criminologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Siena, sotto la direzione scientifica della prof.ssa Anna Coluccia.

Tabella 2.5. *Struttura per età degli immigrati*

Come si deduce dal grafico 2.1., quasi la metà degli immigrati che vivono in Italia svolgono mansioni legate al settore dei lavori domestici, mentre l'altra metà è occupata nel settore dei servizi e dell'industria con percentuali analoghe. Solo il 7,4% è impiegato nel settore dell'agricoltura.

Grafico 2.1. Settori di impiego degli immigrati²



2.3. Gli immigrati a Sesto Fiorentino

La cittadina in cui risiede l'ITCG Calamandrei è la destinazione di numerosi migranti provenienti da diversi luoghi italiani ma anche stranieri. Il 32% degli immigrati del 2006 è di cittadinanza straniera; di questi ben il 48,8% sono immigrati dall'estero, mentre il 43,5% sono provenienti da altri comuni toscani. Le province di maggior provenienza sono quelle di Firenze e Prato; scendendo, invece, a livello comunale vi sono Firenze, Campi Bisenzio e Calenzano.

Complessivamente, osservando alcune tabelle fornite dall'Ufficio Anagrafe del Comune, possiamo affermare che la maggior propensione alla mobilità riguarda le età comprese tra i 25 e i 40 anni. Se si guardano i dati con maggiore precisione, si nota che si ha una maggiore intensità di migrazione per le persone tra i 30 e i 35 anni. Gli spostamenti sul territorio avvengono per motivi di tipo personale, per esempio in conseguenza di un cambiamento nella situazione familiare, come nel caso del matrimonio, ma anche, semplicemente, per cambiare le proprie esigenze abitative o lavorative.

Come detto, gli stranieri sono numerosi e negli ultimi anni il loro numero ha subito un forte incremento.

Gli stranieri residenti nel nostro Comune sono stati classificati per area

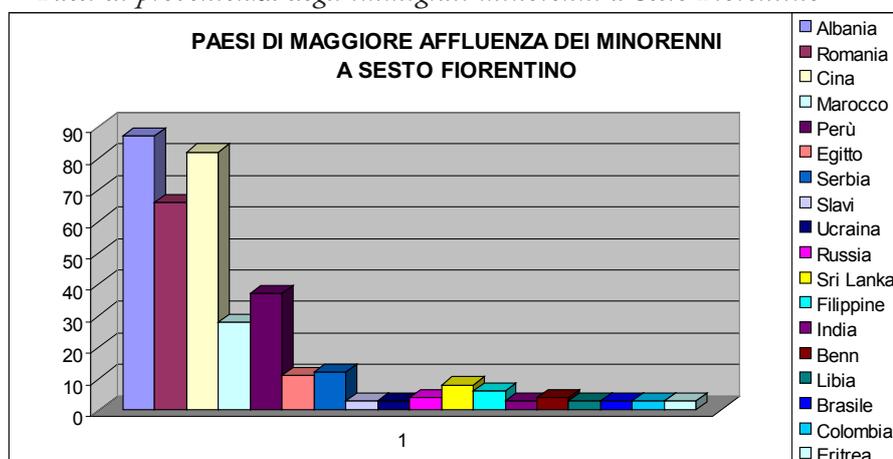
2 Il Grafico è ripreso da materiali pubblicati in rete all'interno del sito dell'Istituto Superiore Edith Stein di Gavirate (Varese).

di provenienza: fino al 2003 gli Asiatici hanno rappresentato la quota più importante; recentemente, invece, le percentuali più alte interessano anche coloro che provengono dall'Europa dell'Est. Più in dettaglio, i paesi da cui proviene il maggior numero di immigrati sono la Cina, l'Albania, la Romania ed il Perù. La fascia di età più numerosa è quella in età lavorativa, caratterizzata dai trentenni, e quella dei bambini, i quali sono in continuo aumento; gli anziani, invece, sono in minoranza.

Riportiamo di seguito (si veda il Grafico 2.2.) i dati inerenti l'immigrazione dei minorenni nel comune di Sesto Fiorentino: come si può notare i paesi di provenienza sono ovviamente gli stessi che sono riportati nelle statistiche generali del Comune.

Grafico 2.2.

Paesi di provenienza degli immigrati minorenni a Sesto Fiorentino³



3 Il Grafico 2.2. è stato elaborato grazie ai dati sull'immigrazione nel Comune di Sesto Fiorentino che sono stati gentilmente forniti dall'Ufficio Anagrafe del Comune. Si ringrazia la sig.ra Antonella Migliori dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico.

3. Gli studenti stranieri nella scuola italiana

3.1. Entità del fenomeno

Da una pubblicazione del Ministero della Pubblica Istruzione del novembre 2007 (*Alunni con cittadinanza non italiana scuole statali e non statali a.s. 2006/07*) – da cui è tratta la Tabella 3.1 che segue - risulta che gli studenti stranieri in Italia sono, indipendentemente dall'ordine di scuola e comprendendo istituti pubblici e privati, 501.594: essi rappresentano quindi il 5,6% della popolazione scolastica. Dieci anni fa erano lo 0,8%.

Per quanto riguarda la scuola superiore si tratta di 102.829 ragazzi stranieri iscritti, di cui in particolare il 37% risulta iscritto ad Istituti tecnici e il 40% a Istituti professionali. Si tratta di una scelta forte: solo il 20% degli stranieri presenti nelle nostre scuole si iscrive ad un Liceo. Ma se si considera che il dato totale del numero degli alunni comprende anche chi è figlio di un diplomatico o chi è in Italia dalla nascita, allora risulta ancora più chiaramente che chi è appena arrivato in Italia o ha comunque ancora da compiere il processo di integrazione sceglie quasi del tutto esclusivamente scuole tecniche o professionali.

Le ragioni di tale scelta possono essere legate alla convinzione, per lo più errata, che si tratti di scuole più "semplici" oppure all'idea che si tratti di scuole che offrono maggiori sbocchi professionali a chi le porta a termine.

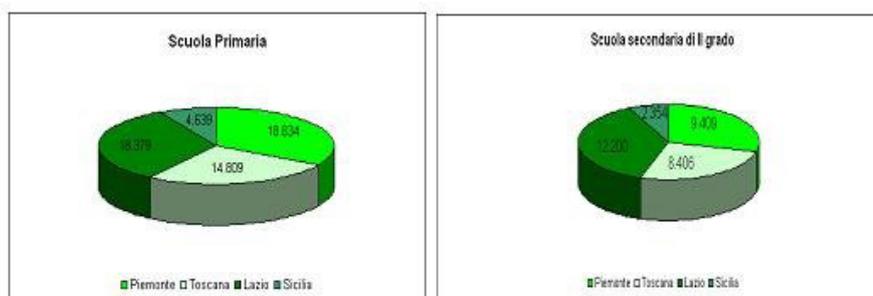
Nella distribuzione degli studenti stranieri per regione si nota che le regioni del centro nord accolgono la quasi totalità degli studenti stranieri: 121.520 in Lombardia, il 10,7% come percentuale maggiore in Emilia Romagna. Solo tra l'1% e il 2% di ragazzi stranieri si trovano in grandi regioni del sud come Puglia, Campania e Sicilia. Da noi in Toscana ci sono, sempre riferendosi al 2006/07, su un totale di 38.357 studenti, 8.406 ragazzi stranieri nelle superiori e 14.809 nelle elementari. Mediamente in Toscana gli stranieri costituiscono circa il 9% del totale di tutti gli studenti.

Tabella 3.1. Totale alunni con cittadinanza non italiana



Grafico 3.1. Presenza di alunni con cittadinanza non italiana (a.s. 2006-07) in alcune regioni italiane (dati Ministero Pubblica Istruzione)

Regioni	Scuola primaria	Scuola secondaria di II grado	Rapporto primaria/secondaria	Totale regionale di tutti gli ordini di scuola
Piemonte	18.834	9.409	2,00	48.430
Toscana	14.809	8.406	1,76	39.776
Lazio	18.379	12.200	1,51	49.609
Sicilia	4.639	2.354	1,97	11.974
Totale nazionale	190.813	102.829	1,86	501.594



Dati MPI – Elaborazione classe 3C igea

Nelle scuole dell'infanzia si ritrova ancora la maggior presenza di stranieri al Nord (Mantova al primo posto con il 15,9% dei bambini iscritti) ma anche a Prato il dato arriva al 12,2%.

3.1.1. La situazione nella provincia di Firenze

Dai dati forniti dalla dr.ssa Bettini dell'Ufficio Scolastico Provinciale di Firenze, responsabile del settore intercultura, durante la conferenza presso l'ITCG "Piero Calamandrei" di Sesto Fiorentino del 21 febbraio 2008, risulta che, per l'a.s. 2007/08, sono 3.165 gli studenti stranieri nelle scuole superiori della provincia; 2.620 ragazzi, ossia l'83%, frequentano appunto istituti tecnici o professionali (massimo assoluto per l'Istituto Sassetti-Peruzzi, un professionale commerciale fiorentino) e solo 545 un indirizzo liceale: in particolare solo 47 un liceo classico, cioè lo 0,01%!

Tabella 3.2. *Dato della provincia di Firenze*

STUDENTI STRANIERI SCUOLE SUPERIORI				PROVINCIA di FIRENZE	
TIPOLOGIA ISTITUTO				a.s. 2007_08	
IST.TEC. E PROF	2620				
LICEI	545				
TOT	3165	di cui	47	LICEO CLASSICO in percentuale	
			0,01		

Dati MPI – Elaborazione classe 3C igea

3.2. Chi sono i nostri compagni di banco?

Facendo ancora riferimento ai dati del Ministero relativi all'a.s. 2006-07, si nota che in Italia ci sono circa 20 province con più del 10% di studenti stranieri; Prato risulta al 3° posto con il 13,7% e Firenze al 17° con il 10,2%: si tratta di 5.353 ragazzi, per la maggior parte di nazionalità albanese.

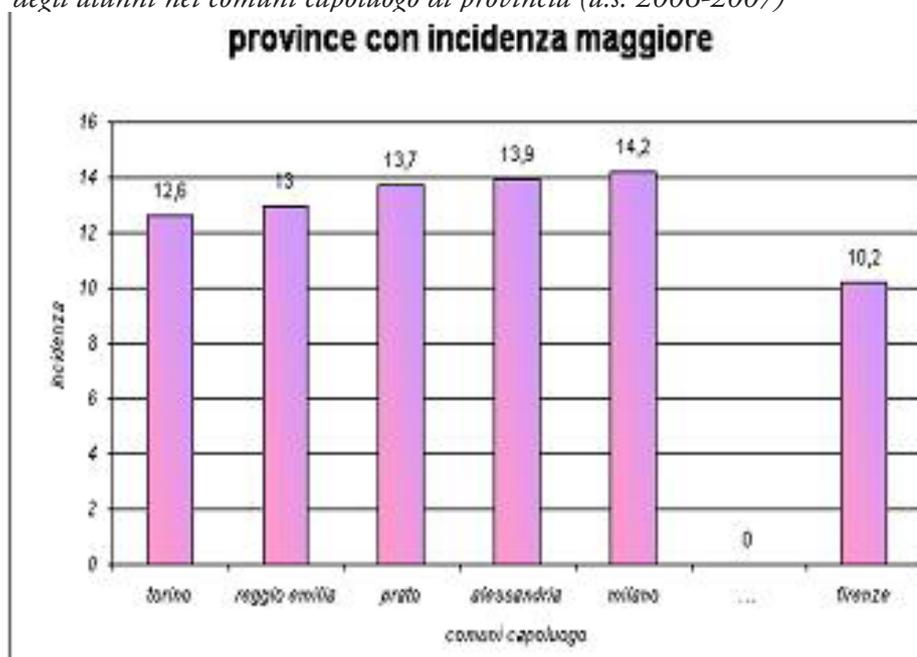
Già dall'anno scolastico 2004/05 i dati dell'Osservatorio Scolastico Provinciale di Firenze riportavano la maggiore consistenza proprio delle

comunità albanese, cinese e rumena nel territorio fiorentino.

La stessa situazione emerge da un recente documento della Conferenza dei Prefetti della Toscana che si basa su dati dell'Osservatorio Scolastico Provinciale e della Direzione Scolastica Regionale: per il 2006/07 l'Albania è lo stato più rappresentato con il 41,2%, seguito da Romania 19%, Cina 15,5% e Marocco 15,6%.

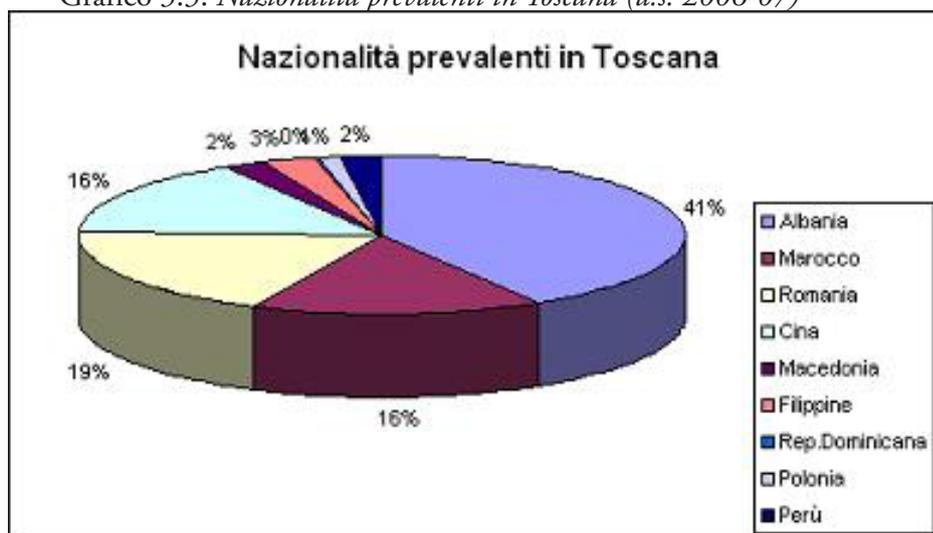
C'è da notare però che i dati "locali" di Prato e Campi Bisenzio mostrano un dato assoluto di studenti cinesi pari a 1.758 per Prato e 429 per Campi rispetto ai 1.748 di Firenze; ovviamente, date le dimensioni della popolazione nelle tre città, le percentuali di Prato e Campi sono in proporzione molto più elevate rispetto a quella di Firenze: rispetto alle etnie maggiormente rappresentate risultano rispettivamente del 54% per Prato, del 66% per Campi contro il 29% di Firenze.

Grafico 3.2. L'incidenza di alunni con cittadinanza non italiana sul totale degli alunni nei comuni capoluogo di provincia (a.s. 2006-2007)



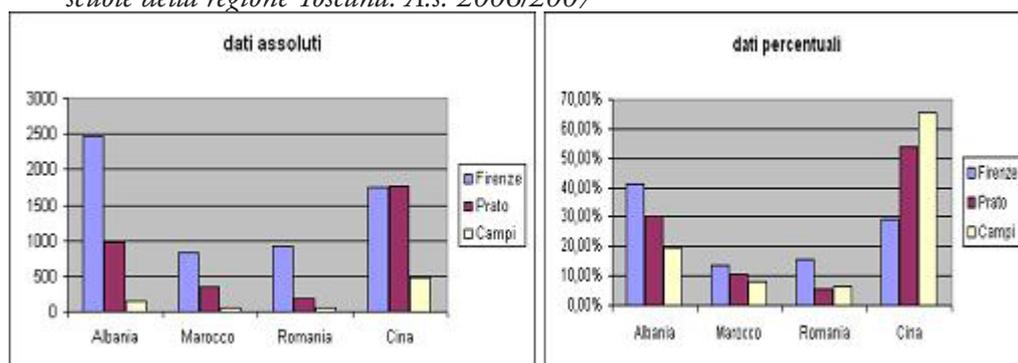
Dati MPI – Elaborazione classe 3C igea

Grafico 3.3. Nazionalità prevalenti in Toscana (a.s. 2006-07)



Fonte USR Toscana - Elaborazione 4B igea

Grafico 3.4 Suddivisione per provincia delle nazionalità prevalenti nelle scuole della regione Toscana. A.s. 2006/2007



Dati USR, Comune di Campi Bisenzio - Elaborazione studenti 4B igea

Nel nostro territorio, nei Comuni di Sesto Fiorentino e Campi Bisenzio, da cui proviene la maggior parte degli studenti del nostro Istituto, si rintraccia una distribuzione analoga a quella regionale per quanto riguarda le nazionalità rappresentate.

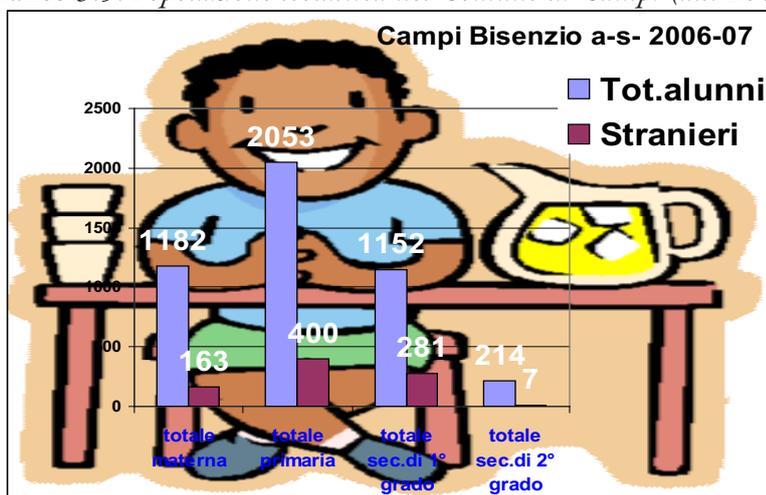
A Campi, per esempio, nel 2006/07 erano 851 gli alunni stranieri su 4.601 alunni totali, pari ad una percentuale del 18,54%; per la maggioran-

za si tratta di studenti albanesi, cinesi e marocchini⁴.

Il dato che presentiamo nel Grafico 3.5. fornisce un quadro preciso della situazione per Campi: è da precisare che il dato della scuola secondaria è così esiguo (7 studenti) perché a Campi vi è solo una scuola secondaria di II grado, ed è la sezione distaccata del Liceo Scientifico di Sesto Fiorentino. Infatti gli studenti campigiani frequentano in larghissima misura istituti dei comuni limitrofi, tra i quali vi è appunto l'ITCG Calamandrei di Sesto Fiorentino.

A Sesto Fiorentino, così come risulta dai dati forniti da SestoIdee (l'Istituzione del Comune che si occupa di scuola e cultura) con 567 alunni nel corrente anno scolastico siamo in media nazionale con il 9,18%. È da rilevare il notevole incremento di studenti stranieri nella scuola primaria: il fenomeno si inserisce nella tendenza ai ricongiungimenti familiari e quindi nel conseguente movimento di bambini al di sotto dei 14 anni di cui abbiamo già parlato a livello nazionale nel capitolo 2.

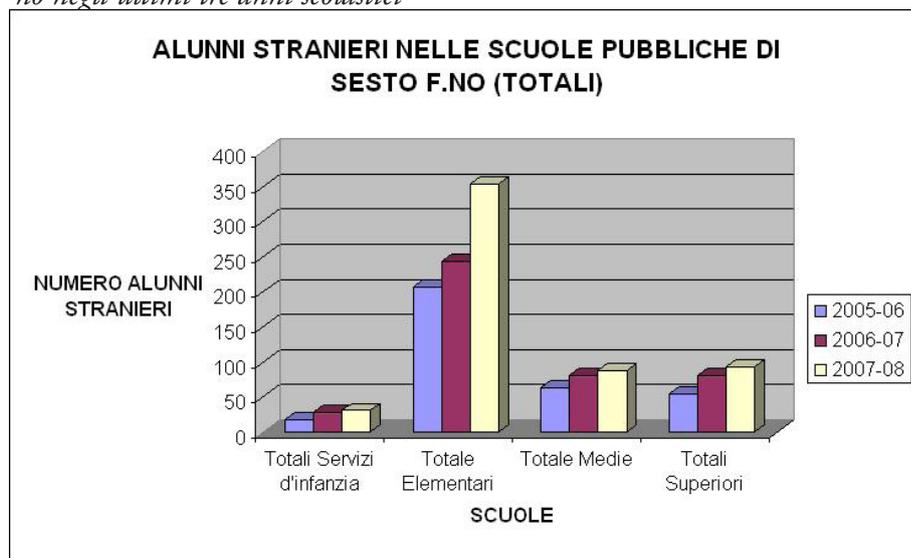
Grafico 3.5. Popolazione scolastica nel Comune di Campi (a.s. 2006-07)



Dati Comune di Campi Bisenzio - Elaborazione 3C igea

⁴ Dati forniti dal Comune di Campi Bisenzio.

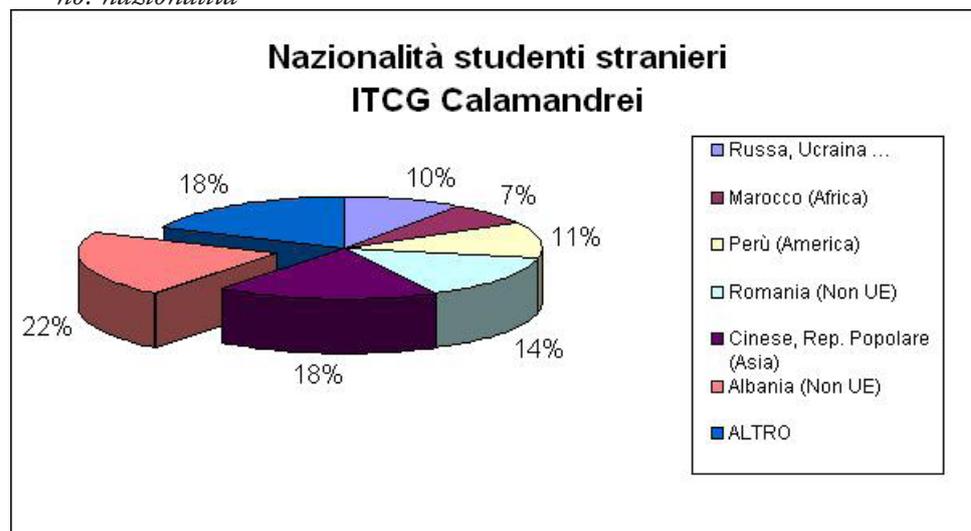
Grafico 3.6. *Popolazione scolastica straniera nel comune di Sesto Fiorentino negli ultimi tre anni scolastici*



Dati Comune di Sesto Fiorentino -Elaborazione 3C igea

Nel nostro Istituto ormai da diversi anni gli studenti stranieri superano il 6% del totale: attualmente vi sono 71 stranieri su un totale di 1.124 studenti e sono appunto per la maggior parte Albanesi, Cinesi, Romeni. Sono presenti anche molti studenti peruviani, del Marocco e dell'Europa dell'Est per un totale di 18 etnie diverse (dai dati dell'Ufficio Scolastico Provinciale risultano comunque 111 le nazionalità presenti nella nostra provincia).

Grafico 3.7. *Studenti stranieri dell'ITCG Calamandrei di Sesto Fiorentino: nazionalità*



Dati ITCG Calamandrei - Elaborazione 3C igea

3.3. La dispersione scolastica

I dati sulla dispersione scolastica sono sicuramente quelli più difficili da reperire: esistono dati nazionali sui risultati dei diversi ordini di scuola, ma sono “vecchi” e di difficile lettura. Qualcosa di significativo rispetto al nostro lavoro è reperibile in una pubblicazione del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca relativa all’a.s. 2003/04 (che citiamo per esteso in bibliografia) che mette a confronto gli esiti nelle scuole superiori degli studenti stranieri con quelli degli Italiani.

Da questa indagine si rileva che, come dato nazionale, risultano promossi l’85,22% degli studenti italiani rispetto al 72,66% degli stranieri. Il dato però presenta notevoli differenze da regione a regione; le discrepanze maggiori si hanno tra i dati delle scuole nei capoluoghi di provincia rispetto a quelli del circondario in cui i risultati di tutti gli studenti e in particolare di quelli non italiani sono migliori (forse perché ce ne sono di più? O forse le scuole “cittadine” sono più selettive?).

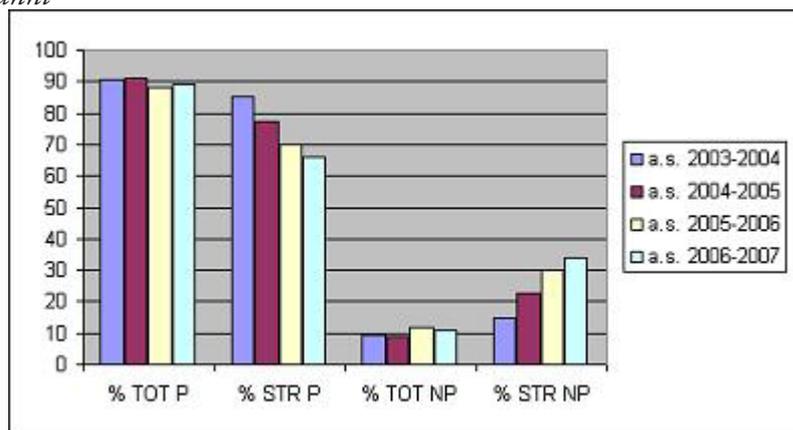
In particolare in Toscana il dato è in perfetta media nazionale per il numero di studenti italiani promossi, l’85,22% appunto, mentre per gli stranieri sale al 73,94%.

Nel nostro contesto, Sesto Fiorentino presenta un dato abbastanza diverso, in quanto risulterebbero promossi circa 86 su 100 studenti italiani rispetto a 78 su 100 stranieri.

Dai dati del nostro Istituto risulta che nell'anno in esame il 90% degli studenti italiani è stato promosso così come l'85% degli stranieri.

I risultati negli anni successivi sono però peggiorati. Dal grafico 3.8. possiamo infatti facilmente osservare che, a fronte di un andamento per lo più costante del numero dei promossi e dei respinti tra gli studenti italiani, il numero degli stranieri promossi è andato costantemente diminuendo nel corso degli ultimi quattro anni e, nel contempo, è ovviamente aumentato il numero dei respinti, tra i quali vanno comunque annoverati anche coloro che abbandonano la frequenza delle lezioni nel corso dell'anno. Se si considera che spesso gli abbandoni degli stranieri sono veri e propri abbandoni del sistema scolastico e non trasferimenti in altri istituti, da questo ultimo dato emerge chiaramente che il problema della dispersione scolastica è in crescente aumento e si pone come una delle sfide decisive per la realizzazione di una integrazione dei ragazzi stranieri che sia reale e definitiva.

Grafico 3.8. *Successo scolastico dell'ITCG Calamandrei negli ultimi quattro anni*⁵



Dati ITCG Calamandrei - Elaborazione 3C igea

5 Legenda: TOT P: totale promossi; STR P: alunni stranieri promossi; TOT NP: totale non promossi; STR NP: alunni stranieri non promossi.

3.4 I dati più recenti

Dati più recenti sono stati resi noti nel luglio del 2008 dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca con la pubblicazione “*Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano a.s. 2007/08*”.

Nell'anno scolastico appena trascorso gli studenti stranieri con cittadinanza non italiana presenti nel sistema scolastico nazionale sono stati 574.133, pari al 6,4% di tutta la popolazione studentesca, mentre nell'a.s. 2006/07 risultavano essere 501.594, pari al 5,6%.

È stato confermato, anche se in misura contenuta rispetto agli altri ordini di scuola, il ritmo di crescita intenso nella scuola secondaria di secondo grado, con un'incidenza degli studenti stranieri sul totale della popolazione scolastica del 4,3% rispetto al 3,8% dell'a.s. 2006/07.

Sebbene l'Istat, nel suo “*Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2007*”, abbia considerato questa crescita sostenuta nella scuola secondaria superiore come il sintomo di «una presenza straniera sempre più integrata nella popolazione italiana»⁶, gli studenti stranieri continuano a essere iscritti per un'altissima percentuale, il 78,4%, negli istituti tecnici e professionali e presentano distanze rilevanti dagli alunni italiani quanto a ritardi e insuccessi scolastici. Basti pensare che nell'a.s. 2007/08 sono risultati non in regola con gli studi nella scuola secondaria di secondo grado il 71,8% degli alunni stranieri a fronte del 24,4% di quelli italiani!

Nella pubblicazione citata il Ministero dell'Istruzione sottolinea che le maggiori difficoltà degli stranieri rispetto agli Italiani aumentano con l'aumentare del grado di scolarizzazione. Ciò è dovuto sia a problemi di integrazione sociale sia a problemi legati alla conoscenza della lingua italiana. All'aumentare del livello di studi, infatti, diventa ovviamente sempre più necessaria anche la conoscenza e la padronanza di una adeguata “lingua dello studio”, oltre alla lingua della comunicazione quotidiana.

«Proprio la padronanza della lingua – sottolinea il Rapporto Istat citato – sembra essere uno degli elementi chiave per l'inserimento nella società d'accoglienza».

Già nel 2006 nel *Policy Paper n. 2*⁷, frutto di un confronto tra docenti universitari impegnati nell'organizzazione del master universitario in

6 Cfr. pag. 297 del *Rapporto*.

7 Documento di lavoro della Regione Toscana su “Norme per l'accoglienza, l'integrazione e la tutela dei cittadini non comunitari nella Regione Toscana: osservazioni e proposte”, Università di Pisa, Facoltà di Scienze Politiche, pag. 12.

“Esperto dell’immigrazione”, si leggeva: «[...] ci preme segnalare come l’insegnamento non debba limitarsi alle conoscenze di base o primarie dell’italiano, ma prevedere un “accompagnamento” continuo, che consenta di impadronirsi anche di livelli superiori di conoscenza, idonei a favorire il rendimento scolastico e universitario e un’effettiva mobilità sociale nel mondo lavorativo e professionale. Particolare attenzione andrebbe pertanto dedicata al linguaggio evoluto e alle capacità di scrittura».

Diversa appare all’Istat la situazione delle seconde generazioni, cioè degli stranieri nati in Italia e dei bambini immigrati in età prescolare che, quasi tutti minorenni, al 1° gennaio 2007 costituivano il 13,5% di tutta la popolazione straniera residente. Le seconde generazioni, a giudizio dell’Istat, tendono ad acquisire con facilità i riferimenti culturali e linguistici della società ricevente e a fungere da ponte tra due culture nonché da veicolo di integrazione per le proprie famiglie.

In ogni caso, ricorda il *Rapporto*, la scuola risulta essere uno degli ambiti fondamentali nella definizione dell’identità del minore straniero, soprattutto nella fase di socializzazione secondaria.

4. Il sistema delle garanzie

4.1. Le convenzioni internazionali

La scuola e il diritto all’istruzione dovrebbero dunque essere centrali in una politica dell’immigrazione veramente efficace. L’Italia sembra invece attraversare un periodo storico in cui «ogni iniziativa legislativa sull’immigrazione è caratterizzata da un approccio di sicurezza ed emergenza, con risultati deludenti che hanno alimentato solo un clima di paura»⁸. Da qui gli autorevoli e recenti richiami, non solo del Vaticano, al rispetto dei diritti umani e delle norme internazionali che li proclamano: «nel campo delle migrazioni la persona umana deve essere sempre posta al centro delle attenzioni»⁹.

Ci siamo chiesti, allora, quali sono i principi sulla scuola e il diritto all’istruzione accolti nelle principali convenzioni internazionali ratificate dall’Italia. Abbiamo individuato come particolarmente importanti le se-

8 Dall’editoriale di monsignor Vittorio Nozza, direttore della Caritas italiana, *Le politiche nate dall’urgenza danno risultati deludenti*, «Osservatore Romano», 27 luglio 2008.

9 *Ibidem*.

guenti quattro convenzioni.

1) La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950 (Consiglio d'Europa).

Il 4 novembre 1950, a Roma, gli Stati membri del Consiglio d'Europa firmarono la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Per la prima volta in Europa si adottavano a livello internazionale misure atte ad assicurare la garanzia effettiva di alcuni dei diritti previsti dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948.

Da una parte la Convenzione enuncia una serie di libertà, per lo più civili e politiche, riconosciute a ogni essere umano in quanto tale, dall'altra essa prevede un sistema di ricorsi ad organi internazionali di controllo contro lo Stato contraente che abbia violato questi diritti.

Tre organi condividono la responsabilità del controllo: la Commissione europea dei diritti dell'uomo, la Corte europea dei diritti dell'uomo e il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, composto dai Ministri degli affari esteri degli Stati membri o da loro rappresentanti.

Con Protocolli successivi, è stata ampliata la gamma dei diritti garantiti, comprendendo alcuni diritti economici, sociali e culturali.

Il diritto all'istruzione è garantito nel Protocollo addizionale del 20 marzo 1952, che, all'art. 2, stabilisce il seguente principio: *“Il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno”*.

2) Il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 (Nazioni Unite).

Nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, approvato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1966, gli Stati parti si sono impegnati a garantire che i diritti enunciati nel Patto vengano esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione (art. 2 paragrafo 2).

Gli Stati si sono impegnati anche ad operare con il massimo delle risorse di cui dispongono per assicurare progressivamente la piena attuazione dei diritti riconosciuti, *“compresa in particolare l'adozione di misure legislative”*

(art. 2 paragrafo 1).

L'art. 13 del Patto garantisce il diritto di ogni individuo all'istruzione. L'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera.

L'istruzione secondaria deve essere resa accessibile a tutti con ogni mezzo a ciò idoneo.

3) La Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1989 (Nazioni Unite).

La Convenzione parte del presupposto che il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana, l'uguaglianza ed il carattere inalienabile dei loro diritti sono le fondamenta della libertà, della giustizia e della pace nel mondo.

Il fanciullo, cioè ogni essere umano di età inferiore ai 18 anni, ha diritto ad un aiuto e ad un'assistenza particolari e, in tutte le decisioni che lo riguardano, il suo interesse superiore deve avere una considerazione preminente (art. 3).

Nell'articolo 28 della Convenzione gli Stati riconoscono il diritto del fanciullo all'educazione e assumono una serie di obblighi: per esempio, quello di rendere l'insegnamento primario obbligatorio e gratuito per tutti; oppure quello di incoraggiare l'insegnamento secondario, *"aperto e accessibile a ogni fanciullo"*, adottando misure adeguate, come la gratuità dell'insegnamento o l'offerta di una sovvenzione finanziaria, in caso di necessità. La cooperazione internazionale nel settore dell'educazione deve essere diretta ad eliminare l'ignoranza e l'analfabetismo, a facilitare l'accesso alle conoscenze scientifiche e tecniche ed ai metodi di insegnamento moderni.

L'educazione deve avere come finalità lo sviluppo della personalità del fanciullo e di tutte le sue potenzialità, in modo che egli possa prepararsi ad assumere le responsabilità della vita in una società libera, in uno spirito di comprensione, di pace, di tolleranza, di uguaglianza e di amicizia tra i popoli (art. 29). Qualora il fanciullo appartenga ad una minoranza, non può essere privato del diritto di avere una propria vita culturale, di professare e di praticare la propria religione o di far uso della propria lingua insieme agli altri membri del suo gruppo (art. 30).

Il diritto all'educazione, come tutti gli altri diritti enunciati nella Convenzione, deve essere garantito dagli Stati parti ad ogni fanciullo, senza distinzioni di sorta, comprese l'origine nazionale, etnica e ogni altra circostanza relativa al fanciullo o ai suoi genitori (art. 2).

4) Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 2007 (Unione Europea).

La Carta sostituirà quella di Nizza del 2000 a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona.

Essa, dopo aver affermato che l'Unione Europea si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà, dichiara che lo scopo della Carta è quello di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, rendendoli più direttamente visibili attraverso un documento specifico.

Tra i diritti fondamentali riconosciuti alla persona umana in quanto tale, quindi non solo ai cittadini comunitari, c'è il diritto all'istruzione.

L'art. 14 della Carta afferma che *“ogni persona ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua”* e ha *“la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria”*.

Come per gli altri diritti, è vietata qualsiasi discriminazione, in particolare in base alla nazionalità, ed è invece affermato il principio del rispetto della diversità culturale, religiosa e linguistica (artt. 21 e 22).

Dunque, secondo le convenzioni internazionali richiamate, il diritto all'istruzione non può essere rifiutato a nessuno: spetta a ogni individuo come diritto inalienabile, a fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo. Gli Stati devono garantirlo ad ogni fanciullo senza distinzione di sorta, compresa l'origine nazionale o etnica e ogni altra circostanza, anche relativa ai suoi genitori. L'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e di tutte le potenzialità dell'individuo, nel rispetto delle diversità culturali, religiose e linguistiche. L'istruzione deve essere resa accessibile a tutti con ogni mezzo a ciò idoneo.

Questi principi sembrano confermare la recente riflessione del costituzionalista italiano Gustavo Zagrebelsky sulla possibilità di integrazione pacifica della vita dei popoli, in dimensione sopranazionale, attraverso il diritto e i diritti, anche a seguito di processi di mondializzazione di natura morale. Nostri principi costituzionali che hanno portata universale *«tendono a diventare principi comuni di tutti i popoli»* cosicché *«la loro violazione*

rileva immediatamente, dal punto di vista innanzitutto morale, in ogni parte del mondo». ¹⁰ Un fenomeno in via di formazione, quello di una cultura dei diritti umani capace di imporsi ai governi delle nazioni come “*res publica universalis*”, che appartiene a un popolo senza confini, all’umanità intera.

4.2 La Carta dei Valori

In questa direzione si muove la Carta dei Valori della Cittadinanza e dell’Integrazione, un documento redatto nel 2007 da un Consiglio Scientifico istituito dall’allora Ministro dell’Interno Giuliano Amato e formato da cinque professori universitari coordinati dal prof. Carlo Cardia.

La Carta si basa sui principi della Costituzione italiana e delle principali Carte europee e internazionali dei diritti umani.

È un documento di orientamento voluto dal Ministro dell’Interno per riassumere e rendere espliciti i principi fondamentali che regolano la vita collettiva, sia dei cittadini che degli immigrati, cercando di focalizzare i principali problemi legati al tema dell’integrazione.

Esso è formato da 31 articoli che trattano principalmente di lavoro, sanità, scuola, educazione, famiglia e religione.

Questo testo è stato redatto in italiano e tradotto ufficialmente in inglese, francese, spagnolo, arabo, cinese, russo, rumeno e tedesco.

Gli articoli 11, 12 e 13 riguardano i diritti sociali in materia di scuola e istruzione.

L’articolo 11 sottolinea il diritto e il dovere dei giovani stranieri di frequentare la scuola fino a 16 anni e il dovere dei loro genitori di sostenerli durante gli studi.

L’articolo 12 definisce come obiettivo dell’insegnamento quello di formare l’individuo, promuovere le relazioni tra gli uomini e istruire al rispetto. L’insegnamento deve anche favorire la conoscenza dei diritti fondamentali e della cultura italiana, europea e del paese d’origine degli allievi stranieri allo scopo di fornire un’istruzione adeguata al pluralismo della società.

L’articolo 13 afferma che la scuola «*promuove la conoscenza e l’integrazione tra tutti i ragazzi, il superamento dei pregiudizi e la crescita comune dei giovani, evitando divisioni e discriminazioni*». La scuola può inoltre or-

10 Gustavo Zagrebelsky, *La virtù del dubbio. Intervista su etica e diritto*, a cura di Geminello Preterossi, Laterza, 2007, pag. 146.

ganizzare dei corsi d'insegnamento della religione rispettando le diverse religioni e i diversi ideali dei giovani e delle loro famiglie.

La prospettiva indicata è dunque quella di «un pluralismo culturale rispettoso delle tradizioni e dei valori basilari della società italiana» che i mezzi di informazione dovrebbero sostenere, favorendo la conoscenza dell'immigrazione, delle sue componenti culturali e religiose, e contrastando pregiudizi e xenofobie (art. 14).

4.3 La Costituzione: il dibattito in Assemblea Costituente sugli artt. 2, 3, 34

La dimensione sopranazionale e cosmopolitica del nucleo essenziale dei nostri principi costituzionali - la dignità, l'uguaglianza e i diritti umani, la giustizia, la pace - era già consapevolmente presente nei dibattiti che ebbero luogo in Assemblea Costituente negli anni 1946-1947.

Giorgio La Pira, nella sua *“Relazione sui principi relativi ai rapporti civili”* della Prima Sottocommissione¹¹ esprimeva con queste parole il compito della nuova Costituzione italiana, necessaria premessa di uno Stato veramente democratico: «*Quale compito viene dunque affidato alla Costituzione italiana [...]?* La risposta è evidente: *riaffermare solennemente i diritti naturali – imprescrittibili, sacri, originari – della persona umana e costruire la struttura dello Stato in funzione di essi. Lo Stato per la persona e non la persona per lo Stato: ecco la premessa ineliminabile di uno Stato essenzialmente democratico [...] lo Stato deve costruirsi in vista della persona e non viceversa*». E di fronte al problema di quali diritti fondamentali della persona umana lo Stato dovesse garantire, così ragionava¹²: «*Quali sono i diritti essenziali della persona verso la protezione dei quali deve dirigersi la struttura costituzionale e politica dello Stato? Bisogna limitarsi alla riaffermazione di quei diritti naturali di eguaglianza e di libertà (civili e politiche) contenuti nelle Carte costituzionali americane e francesi? O, invece, accanto a questi diritti, cosiddetti individuali, bisogna affermare i cosiddetti diritti sociali che sono per la persona altrettanto essenziali quanto i primi? La risposta è evidente [...]. Senza la tutela dei diritti sociali [...] la libertà e l'indipendenza della persona non sono effettivamente garantite*».

Nella formulazione dell'articolo 2 proposta da La Pira i diritti di libertà

11 Vedi pagg. 14-15.

12 Vedi pag. 15.

affermati nella Dichiarazione francese del 1789 vengono integrati con i diritti sociali e tutti questi diritti vengono estesi alle comunità naturali attraverso le quali gradualmente si svolge la personalità umana, da quella familiare a quella religiosa, professionale, locale, nazionale. Tra i diritti *“originari e imprescrittibili della persona umana”* compaiono il diritto all'integrità giuridica, i diritti di libertà e di proprietà, ma anche il diritto al lavoro, al riposo, all'assistenza e all'istruzione; essi sono concepiti come *“un sistema integrale e solidale di diritti che concernono tutti i piani dell'attività umana”*.

Diritti inviolabili dell'uomo o del cittadino? L'attuale articolo 2 della Costituzione italiana¹³ è un esempio di convergenza nella Costituente tra esponenti del pensiero cattolico e del pensiero comunista. La formulazione proviene infatti da due emendamenti identici, uno presentato dai democristiani Fanfani, Moro e altri, l'altro presentato dai comunisti Amendola e Iotti. Così, nella seduta dell'Assemblea Costituente del 24 marzo 1947, venne posto in votazione un emendamento unico, chiamato Fanfani-Amendola.

Durante la seduta si discusse circa l'uso del termine *“uomo”* al posto di *“cittadino”*. La proposta di sostituire il termine fu presentata dall'onorevole Mario Rodinò, il quale presentò questa formulazione: *la Repubblica riconosce e garantisce «i diritti inviolabili del cittadino, sia come uomo, sia come componente delle formazioni sociali»*.

A tale proposta l'onorevole Aldo Moro rispose dicendo: *«non credo che si potrebbe – senza svisare in larga parte il significato dell'articolo – sostituire alla parola “uomo” la parola “cittadino”[...] l'intento specifico è quello di mettere in luce la complessa natura dell'uomo, la quale trova espressione nobilissima nelle manifestazioni politiche del cittadino, ma non si esaurisce in esse»*.

E il presidente della Commissione per la Costituzione, Ruini, sottolineò che la parola *«“uomo” è termine più ampio che “cittadino”*. *Ed è l'espressione specifica e primigenia in questa materia; e molto meglio aderisce all'idea fondamentale che la persona umana ha diritti i quali trascendono la stessa Costituzione»*.

A Ruini si deve un'altra osservazione importante, quella per cui se la formulazione dell'art. 2 *«mette in luce che il fondamento è sempre la personalità umana»*, il *“segreto dell'articolo”* sta nell'aver messo insieme, come lati

13 Lo riportiamo di seguito integralmente: *«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale»*.

inscindibili, i diritti e i doveri: *«nello stesso tempo che si riconoscono i diritti inviolabili della personalità umana, si ricorda che vi sono dei doveri altrettanto imprescindibili dei quali lo Stato richiede l'adempimento».*

Come ci ricorda anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ai valori universali della dignità umana e delle libertà è dunque legato, in modo indivisibile, il valore della solidarietà.

In proposito, nella seduta della Prima Sottocommissione dell'11 settembre 1946, Giovanni Lombardi e Lelio Basso discussero sull'introduzione del principio di solidarietà sociale nel testo di quello che è l'attuale art. 2 della Costituzione.

Secondo Lombardi non si poteva scrivere che la legge deve promuovere la solidarietà sociale perché un'affermazione del genere sarebbe stata contraria alla storia¹⁴: *«finché vi sono varie classi sociali, la solidarietà è un nome vago [...]. Nella legge non è possibile togliere i contrasti che sono nella storia stessa e ne sono quasi il motore essenziale».*

Per Basso, invece, parlare di solidarietà sociale nella Costituzione non era un'ingenuità¹⁵: non significava negare l'esistenza di lotte di classe, ma affermare che ci deve essere uno sforzo massimo verso la solidarietà sociale, e mirare a questo era *“dovere della Costituzione”*. Togliendo dall'articolo la solidarietà sociale si sarebbe rotto *«l'equilibrio che deve esserci tra l'esercizio degli antichi diritti della persona e l'esercizio di questi diritti in senso sociale».*

Anche Giuseppe Dossetti, in un precedente intervento¹⁶, aveva richiamato l'attenzione sulla volontà di *«sottolineare in maniera energica l'obbligo della solidarietà sociale e il parallelismo ai fini della Costituzione, tra il fine di garantire l'autonomia e la dignità della persona umana e quello di promuovere la necessaria solidarietà sociale. Sono questi due obiettivi ai quali va attribuita una pari importanza».*

L'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale dell'art. 2 della Costituzione si collega alla concezione del principio di uguaglianza fortemente sostenuta da diversi Costituenti, autorevoli esponenti del pensiero cattolico e di quello comunista: un principio di uguaglianza non limitato ai soli cittadini e di tipo sostanziale, tale da poter costituire in futuro *«una grande importanza di orientamento per il legislatore*

14 Vedi pag. 33.

15 Vedi pag. 34.

16 Vedi pag. 32.

e per l'interpretazione delle leggi che il potere legislativo promulgherà»¹⁷.

Già nella Prima Sottocommissione, durante la seduta dell'11 settembre 1946, l'on. Basso e l'on. Togliatti¹⁸ avevano affermato che non basta l'uguaglianza puramente formale per dire che si sta costruendo uno Stato democratico: la tendenza della nuova Costituzione doveva essere quella d'incanalare lo sviluppo della società verso una maggiore uguaglianza, un'uguaglianza sociale, che è finalità verso cui la democrazia deve tendere e solco in cui il legislatore deve camminare.

L'on. Caristia aveva chiesto di chiarire come avrebbe fatto lo Stato ad assumere il compito di assicurare a tutti i cittadini, oltre all'uguaglianza di fronte alla legge, anche il diritto ad un uguale trattamento sociale, nello stesso modo e con le stesse garanzie con cui si impegnava ad assicurare l'uguaglianza giuridica.

Aldo Moro aveva risposto¹⁹: *«Parlando del diritto ad un eguale trattamento sociale, s'intende mettere in luce il carattere dinamico che deve avere lo Stato democratico. Ciò è espresso nella seconda parte dell'articolo, in cui si afferma che è compito dello Stato e della società, di eliminare gli ostacoli che impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e del suo completo sviluppo»*.

Alcuni dei Costituenti manifestarono la preoccupazione che la tendenza delle nuove Costituzioni a spostare il principio di uguaglianza dal piano giuridico a quello sociale o economico avrebbe portato a scontrarsi con ostacoli spesso insormontabili. Sempre l'on. Caristia, nella seduta della Commissione per la Costituzione del 28 novembre 1946²⁰, sottolineò: *«A noi incombe soprattutto e innanzi tutto l'obbligo di non deludere le aspettative, di non promettere [...] ciò che non si potrà mantenere in un prossimo futuro. [...] La Costituzione non è il vangelo di un nuovo mondo[...]. Noi abbiamo addossato o tendiamo ad addossare allo Stato troppi compiti»*.

Ma Palmiro Togliatti osservò²¹: *«Noi scriviamo una Costituzione la quale deve esprimere, registrare e consolidare la conquista democratica che abbiamo realizzato attraverso l'abbattimento del regime fascista, ma che in pari tempo deve attuare una trasformazione profonda di carattere economico, sociale e politico [...]. Per questo, nella Costituzione non deve essere consacrato soltanto*

17 Onorevole Cappi, seduta della Commissione per la Costituzione del 28 novembre 1946.

18 Vedi pag. 36.

19 Vedi pag. 37.

20 Vedi pagg. 68-69.

21 Vedi pag. 71.

quello che succede oggi, ma anche norme che illuminano la strada del legislatore».

Nella seduta dell'Assemblea Costituente di lunedì 24 marzo 1947 esponenti cattolici (Fanfani, Grassi, Moro e altri) ed esponenti comunisti (Amendola, Laconi, Iotti, Greco) presentarono due emendamenti identici, che introdussero nel dibattito la formulazione che ha l'attuale art. 3 della Costituzione.

Nel presentare l'emendamento l'on. Laconi affermò²² che i limiti posti nella realtà alla libertà e all'eguaglianza dei cittadini non erano limiti di ordine formale ma limiti di fatto che la Repubblica si impegnava a superare, attraverso lo svolgimento di una particolare politica sociale. Si trattava dunque di affermare *«tra i principi fondamentali della democrazia italiana, quello che la Repubblica indirizza tutta la sua azione politica verso l'attuazione di quei diritti di libertà e di eguaglianza che furono affermati nel secolo scorso, ma non poterono, per le perduranti disuguaglianze sociali trovare una piena ed effettiva attuazione [...]. Invece che ammettere questa effettiva partecipazione come una realtà di fatto, come una conquista già raggiunta, noi riteniamo che essa debba risultare qui attraverso un'argomentazione e che debba essere posta tra quei compiti della Repubblica che, pur non corrispondendo a situazioni attuali o immediatamente realizzabili, sono però nelle prospettive della sua azione politica, di tutto un rinnovamento istituzionale e politico della vita sociale ed economica del nostro Paese».*

Durante il dibattito l'on. Corbino dichiarò²³ che non riusciva proprio a vedere una Repubblica che rimuove gli ostacoli e chiese che cosa significasse la frase "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale"; propose di trovare qualche cosa che fosse *«meno materializzato di questo "rimuovere gli ostacoli" che potrebbe dare l'idea di una squadra di operai intenti a levare dei massi, a togliere dalla strada qualche cosa per far passare l'uomo, quell'uomo al quale noi, con il primo comma dell'articolo, garantiamo tutti i diritti di fronte alla legge».*

L'on. Fanfani replicò²⁴ che certamente non si trattava soltanto di rimuovere gli ostacoli preesistenti, ma di svolgere anche un'azione positiva. Tuttavia occorreva partire *«dalla constatazione della realtà, perché mentre con la rivoluzione dell'89 è stata affermata l'eguaglianza giuridica dei cittadi-*

22 Vedi pag. 2422.

23 Vedi pag. 2423.

24 Vedi pagg. 2424-2425.

ni membri di uno stesso Stato, lo studio della vita sociale in quest'ultimo secolo ci dimostra che questa semplice dichiarazione non è stata sufficiente a realizzare tale eguaglianza, e fa parte della nostra dottrina sociale una serie di rilievi e di constatazioni circa gli ostacoli che hanno impedito di fatto la realizzazione dei principi proclamati nell'89».

L'importanza dell'azione politica della Repubblica per superare le perduranti disuguaglianze sociali e dare piena ed effettiva attuazione ai diritti affermati nell'Ottocento da un punto di vista solo formale torna nel dibattito sull'art. 34 della Costituzione circa il diritto allo studio e il ruolo della scuola pubblica.

«La scuola è aperta a tutti», proclama l'art. 34. «I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi». «La Repubblica rende effettivo questo diritto».

Nella sua *Relazione sui principi dei rapporti sociali (culturali)* (Commissione per la Costituzione – Prima Sottocommissione), il cattolico Aldo Moro affermava²⁵: «C'è innanzi tutto il diritto dell'uomo alla istruzione ed educazione, le quali sviluppano gradualmente la personalità che nell'età infantile è solo potenziale e si svolge ed arricchisce attraverso il possesso progressivo della virtù. Si tratta dell'acquisto delle cognizioni e dei motivi vitali che danno un tono alla personalità e le permettono di assumere una posizione definita e responsabile con speciale riferimento alla vita sociale. Questo diritto del fanciullo[...] è un autentico diritto il quale dev'essere costituzionalmente riconosciuto [...]. È un diritto che spetta in proprio al fanciullo come uomo in fieri, [...] una costituzione non può esprimere infatti il suo riconoscimento della autonomia umana, se non attribuendo il diritto all'uomo in fieri di diventare uomo nella pienezza della sua umanità. Una costituzione la quale, dopo aver affermato che ragion d'essere e criterio di misura di ogni potere ed attività sociale è l'uomo, omettesse di garantire il diritto al raggiungimento della libertà responsabile dell'uomo cosciente di sé e del mondo, sarebbe in contrasto con se stessa». E, nella seduta di martedì 29 ottobre 1946 della Prima Sottocommissione²⁶, chiariva che il diritto all'istruzione spetta «senza altra condizione che quella dell'attitudine e del profitto, cioè prescindendo dall'appartenenza a un determinato ambiente sociale o ad una particolare condizione economica».

25 Vedi pag. 45.

26 Vedi pagg. 314-315.

Gli facevo eco il comunista Concetto Marchesi²⁷: *«Bisogna diffondere il libro sotto qualunque forma, non importa se catechismo o libro di novelle. Bisogna educare il popolo, e l'alfabeto è lo strumento fondamentale non solo agli effetti della elevazione spirituale e politica della gente, ma anche nei riguardi della produzione economica del Paese».*

Aggiungendo, nella seduta pomeridiana di martedì 22 aprile 1947 dell'Assemblea Costituente²⁸: *«Nessuno vieta al figlio del contadino e dell'operaio di salire al grado di primo ministro o diventare scienziato ed artista di eccezionale valore, nessuna legge lo vieta, nessun padrone di fabbrica o di terra lo impedisce; lo impedisce un padrone inesorabile e invisibile: la tirannia del bisogno. Non è un problema sentimentale questo; [...] non si tratta di un beneficio che la fortuna dei pochi debba concedere alla miseria dei più. Se si trattasse di un beneficio noi lo respingeremmo risolutamente. Noi combattiamo per la conquista di diritti; e ogni beneficio è, sotto certi riguardi, una negazione di diritto, perché ogni beneficio è revocabile».*

In Assemblea arrivò dalla Prima Sottocommissione la seguente formulazione del primo comma dell'attuale art. 34 (allora art. 28): *«La scuola è aperta al popolo».* Fu un identico emendamento proposto dagli onorevoli Bosco Lucarelli, Rodi e Marconi a sostituire l'espressione con quella attuale: *«La scuola è aperta a tutti».* E lo stesso Presidente della Prima Sottocommissione, l'on. Tupini, nella seduta di mercoledì 30 aprile 1947, appoggiò l'emendamento con queste parole²⁹: *«Io personalmente sono favorevole a questo emendamento, perché mi pare che dire «tutti» specifichi in modo più concreto il concetto della legge».* Non per niente l'on. Franceschini, nella seduta dell'Assemblea di giovedì 24 aprile 1947 aveva ribadito³⁰: *«[...] l'articolo, nei termini che ho già letto, stabilisce in primo luogo, e scandisce, il riconoscimento di un diritto assolutamente fondamentale ed originario; in secondo luogo, lo estende a tutti indistintamente, di là di ogni preoccupazione di ingiustificati quanto ingiustificabili privilegi. Ma [...] soprattutto esso determina chiaramente la duplice inseparabile finalità della scuola: che è la libertà individuale e la solidarietà sociale».*

«La scuola – aveva detto Concetto Marchesi nella sua Relazione sui prin-

27 Vedi pag. 317.

28 Vedi pag. 3206.

29 Vedi pag. 3397.

30 Vedi pag. 3312.

cipi costituzionali riguardanti la cultura e la scuola (pag. 38) – deve essere aperta a chiunque abbia la possibilità di intendere e di apprendere». Quale ruolo, dunque, vollero affidare i Costituenti alla scuola pubblica?

Per il comunista Marchesi l'istruzione «– sia primaria, sia media, sia universitaria – non è problema di regioni o di comuni o di enti privati. È problema nazionale»³¹. E così ribadiva l'on. Mastroianni, nella seduta della Prima Sottocommissione di martedì 22 ottobre 1946³²: «*Il problema dell'istruzione è un problema vitale per la Nazione. Lo Stato rappresenta l'unità nazionale, ed è responsabile dell'istruzione dei suoi sudditi ed amministrati [...] questa responsabilità deve rimanere esclusivamente allo Stato*» e nel contempo deve essere «*lasciata la più ampia libertà a tutte le private iniziative, sotto il controllo dello Stato stesso*».

L'on. Preti affermò (Assemblea Costituente, seduta antimeridiana di giovedì 17 aprile 1947)³³: «*La scuola di Stato è assolutamente necessaria in un paese come l'Italia. Essa non è peraltro una scuola agnostica o scettica, come ebbe a dire l'onorevole Gonella e come altri di parte democristiana hanno ripetuto. Ma è una scuola liberale, aperta palestra di tutte le idee*».

«*In ogni caso – disse il socialista Gerardo Bruni nella seduta pomeridiana del 18 aprile*³⁴– *lo Stato ha il dovere di far sì che l'esercizio di questo sacrosanto diritto sia garantito a tutti ugualmente senza distinzione di razza, di nazionalità, di religione, di censo. Le scuole, sia statali che non statali, dovranno perciò poter accogliere tutti, a seconda delle preferenze di ciascuno. Ciò vuol dire che lo Stato deve sottoporre il suo ordinamento scolastico ad un rigoroso processo di socializzazione*».

Dunque, completò in Assemblea il socialista Ferdinando Bernini nella seduta pomeridiana di sabato 19 aprile 1947³⁵, «*pur riconoscendo ad ognuno il diritto di scegliere la scuola che gli aggrada, noi affermiamo la necessità di una scuola pubblica fiorente, nella quale tutti gli Italiani, senza differenza di fede politica e religiosa, possano andare senza imbarazzo, minorità o costrizione; una scuola che unisca nel vincolo della fratellanza tutti gli italiani al di sopra delle fedi e della politica. E in questo siamo perfettamente certi d'essere sulla via della libertà e della democrazia*».

E Tristano Codignola, rivolgendosi “agli amici di sinistra”, ricordava

31 Vedi pag. 36.

32 Vedi pag. 279.

33 Vedi pag. 2967.

34 Vedi pagg. 3044-3045.

35 Vedi pag. 3114.

profeticamente a tutti (Assemblea Costituente, seduta pomeridiana di lunedì 21 aprile 1947³⁶): *«È stato detto giustamente che il bilancio dell'istruzione deve essere passivo, deve essere in grande passivo; e tanto più esso è passivo, tanto più uno Stato è civile e si avvia alla conquista della civiltà moderna. E allora, egregi colleghi, non basta oggi votare perché sia stabilito il principio della gratuità dell'insegnamento, il principio delle sovvenzioni ai poveri che hanno il diritto e il dovere di fronte alla società di essere istruiti; non basta; ma bisogna [...] consentire che praticamente questo principio sia attuato».*

Ci siamo chiesti come è attuato oggi dalle legislazioni nazionali il diritto universale all'istruzione e, ancora, se per i minori stranieri il diritto allo studio è un diritto solo formale oppure effettivo e sostanzialmente garantito.

Abbiamo esaminato la normativa italiana e l'abbiamo confrontata con quella francese, spagnola, statunitense. Abbiamo intervistato alcuni docenti universitari ed esperti. E abbiamo tratto le nostre conclusioni.

5. Uno sguardo verso l'Europa...

5.1. La legislazione in materia d'istruzione agli studenti stranieri: la Francia

In Francia, secondo il Ministero della Pubblica Istruzione, l'integrazione degli studenti stranieri è legata alla scolarizzazione. La circolare del 25 Aprile 2002, che è il documento più importante in materia di accoglienza e di scolarizzazione degli studenti stranieri, si apre con le seguenti parole: *«La scuola è un luogo determinante per l'integrazione sociale, culturale e, a lungo termine, professionale dei bambini e degli adolescenti recentemente arrivati in Francia. Il loro successo scolastico legato alla padronanza della lingua francese è un fattore essenziale di questa integrazione; garantirne le migliori condizioni è un dovere della Repubblica e della sua scuola».*

La circolare definisce anche le modalità della scolarizzazione degli studenti stranieri. Quelli di loro che arrivano in Francia senza una sufficiente padronanza della lingua francese frequentano delle classi specifiche che nella scuola primaria si chiamano CLIN (classe d'iniziazione) e nella scuola secondaria CLA (classe d'accoglienza).

La classe d'accoglienza è un corso di francese lingua seconda, svolto

36 Vedi pag. 3156.

all'interno di una scuola media.

Il termine classe d'accoglienza deriva dal fatto che, per molto tempo, gli studenti non francofoni erano riuniti in una classe amministrativamente indipendente dalle altre della scuola media. Così, in alcune scuole medie, c'erano delle classi di 6°, di 5°, di 4°, di 3° (il *collège*, che corrisponde alla scuola media italiana, dura 4 anni dalla 6^a alla 3^a e fa parte dell'obbligo scolastico) e una CLA che non aveva livelli.

Per integrare più rapidamente possibile gli alunni non francofoni nella scuola media, questi ultimi sono iscritti in una classe normale che corrisponde generalmente alla loro età (per esempio 11 anni in sesta). È la loro classe di assegnazione. Ma questi alunni seguono dei corsi di francese lingua seconda con gli altri allievi non francofoni nella CLA. La CLA non è quindi una classe ma un corso, come quello di matematica, che gli alunni stranieri frequentano in base al loro bisogno in francese lingua seconda. Così, all'inizio dell'anno, alcuni alunni che non parlano per niente francese andranno nel corso di educazione fisica con la loro classe di assegnazione (non c'è bisogno di conoscere il francese per fare educazione fisica!). Poi, quando capiranno meglio il francese, seguiranno le lezioni normali della loro classe di assegnazione.

Abbiamo cercato nei siti web delle scuole che hanno una CLA un esempio di applicazione della normativa sulla scolarizzazione degli alunni stranieri e abbiamo scelto il sito web della scuola media Jean Baptiste Clément de Colombes³⁷, che spiega la CLA in questi termini.

Si tratta della classe di accoglienza della scuola. È una classe dal funzionamento un po' particolare. Gli allievi della CLA hanno tra gli 11 ed i 16 anni; vengono da orizzonti molto diversi ed hanno in comune il fatto di essere considerati come "neo-arrivati". Sono detti anche ENAF (*Elèves Nouvellement Arrivés en France*) ovvero allievi recentemente arrivati in Francia. Sono dunque nel paese da meno di un anno e non conoscono affatto o molto poco la lingua.

Dopo essere arrivati in Francia, questi allievi si sono presentati al CIO (Centro d'Informazione e di Orientamento) più vicino a casa loro. Dopo alcuni test, è stato loro proposto un orientamento, in seguito convalidato dall'*Inspection Académique*, che li assegna alla scuola media più vicina a casa loro.

Quando un allievo arriva a scuola con una assegnazione CLA, il suo

37 Vedi <http://www.clg-clement-colombes.ac-versailles.fr/>.

orario scolastico non assomiglia all'orario delle classi ordinarie. Infatti, ha 15 ore settimanali di francese, 2 ore di matematica, 2 ore di storia-geografia e 1 ora d'inglese. Gradualmente, gli allievi apprendono la lingua francese orale e scritta, e si integrano nel sistema scolastico: partecipano poco a poco alla vita di un'altra classe, a seconda del loro livello, seguendo nuove lezioni.

Un allievo ha tempo un anno per imparare il francese; il che è poco. Se necessario, i professori richiedono di prolungare la permanenza di un alunno nella CLA per un altro anno.

I neo arrivati di età superiore ai 16 anni, non rientrando nell'obbligo scolastico, possono essere accolti nel quadro della MGIEN (Missione generale di inserimento dell'educazione nazionale) che lavora alla qualifica e alla preparazione all'inserimento professionale e sociale degli studenti con più di 16 anni. Questa organizzazione ha due finalità: ridurre il numero degli abbandoni del sistema educativo senza qualifica; preparare tutti gli studenti di più di 16 anni a una qualifica riconosciuta in vista di un inserimento sociale e professionale durevole.

Cicli d'inserimento pre-professionale specializzati in francese lingua straniera e in alfabetizzazione possono essere attuati per i giovani poco o per niente scolarizzati nel loro paese di origine.

Infine si cercherà di mettere in atto un progetto professionale individualizzato che permetta a ogni giovane di accedere, tramite la scoperta delle filiere professionali esistenti, a una formazione che corrisponda alle sue aspirazioni personali e alle sue capacità del momento.

5.2. La legislazione in materia d'istruzione agli studenti stranieri: la Spagna

La Costituzione spagnola, come quella italiana, riconosce il diritto all'istruzione come diritto fondamentale della persona umana e si impegna a garantirlo a tutte le persone senza distinzioni (art. 27).

Come in Italia, secondo la legge organica n. 4 del 2000 sui diritti e le libertà degli stranieri in Spagna, tutti i minori stranieri hanno il diritto-dovere all'educazione nelle stesse condizioni degli Spagnoli e sono previste apposite iniziative per l'apprendimento della lingua ufficiale, come corsi di alfabetizzazione e corsi intensivi, oltre ad un insegnamento diretto a una migliore integrazione sociale dello straniero nel rispetto della sua identità culturale.

La legislazione spagnola più recente, però, riconosce che gli studenti stranieri, così come gli alunni eccellenti o diversamente abili, hanno “necessità educative specifiche”. Obbliga quindi le amministrazioni educative a sviluppare programmi specifici volti a facilitare l’inserimento nelle classi ordinarie degli alunni stranieri che non conoscono la lingua spagnola o presentano gravi carenze di base.

Si tratta della legge organica sull’istruzione n. 2 del 2006. Questa legge dedica il capitolo I del Titolo II agli alunni con necessità di sostegno educativo, che non sono solo gli studenti stranieri, ma tutti quelli che richiedono un’attenzione educativa diversa dall’ordinaria, compresi gli studenti dotati di elevate capacità intellettuali. La legge, all’articolo 78, stabilisce che «è compito delle Amministrazioni pubbliche favorire l’inserimento nel sistema educativo degli alunni che, provenendo da altri Paesi o per qualunque altro motivo, si inseriscano in ritardo nel sistema educativo spagnolo». Secondo l’articolo 79, «le Amministrazioni educative devono sviluppare programmi specifici per gli alunni che presentino gravi carenze di tipo linguistico o nelle competenze e conoscenze di base, al fine di facilitare il loro inserimento nella classe corrispondente. Lo sviluppo di questi programmi dovrà essere in ogni caso simultaneo alla scolarizzazione degli alunni nei gruppi ordinari»³⁸.

Siamo andati a vedere un esempio di applicazione di questi principi nella Comunità autonoma di Madrid³⁹. Lì funziona un programma sperimentale denominato “Escuelas de Bienvenida”, un’iniziativa della *Consejería de Educación* della Comunità di Madrid. Il programma viene attuato nei centri d’insegnamento sostenuti da finanziamenti pubblici e prevede appositi corsi di collegamento chiamati “aulas de enlace”. Si tratta di programmi didattici volti a insegnare la lingua castigliana e, talora, altre materie, ai figli di immigrati arrivati da poco in Spagna, che non conoscono il castigliano o presentano gravi carenze nelle conoscenze di base come conseguenza di un percorso scolastico irregolare nel Paese di origine.

Ogni corso di collegamento accoglie un numero massimo di 12 alunni, che vengono seguiti da due docenti con formazione o esperienza nell’insegnamento dello spagnolo come lingua seconda o come lingua madre. Ciascuno studente frequenta il corso per il tempo necessario al raggiungimen-

38 Si vedano i siti Internet: <http://www.boe.es>; <http://noticias.juridicas.com>; <http://www.derecho.com/legislacion/boe>.

39 Si vedano i siti Internet: <http://www.aulaintercultural.org>; <http://www.mec.es>; <http://www.20minutos.es>; http://www.madrid.org/dat_oeste/a_enlace/ae_instrucciones.htm#11.

to di un livello di conoscenza sufficiente del castigliano e comunque per un periodo massimo di 9 mesi. Nel frattempo, tenendo conto dei progressi compiuti nell'apprendimento, inizia a frequentare, insieme al gruppo di riferimento, le materie che possono facilitare la sua integrazione, come educazione fisica, musica, tecnologia.

Per favorire un ambiente di scambio, di solidarietà e di cooperazione, ai centri con corsi di collegamento vengono offerte attività extrascolastiche e complementari che gli alunni dei corsi di collegamento realizzano insieme agli alunni del centro, preferibilmente quelli della classe di riferimento.

Una volta concluso il corso di collegamento, l'alunno straniero viene inserito a tempo pieno nella classe ordinaria di riferimento dello stesso centro in cui ha seguito il corso oppure di un altro centro, a cui viene assegnato in base alla residenza.

5.3. La legislazione in materia d'istruzione agli studenti stranieri: gli Stati Uniti

Dal “*Bilingual Education Act*”...

Il primo provvedimento degli Stati Uniti per quanto riguarda le minoranze linguistiche è stato il “*Bilingual Education Act*” del 1968. Il suo scopo era quello di fornire alle scuole fondi federali, in modo da stabilire programmi educativi per gli studenti di lingua inglese con limitate capacità, anche se in origine era destinato solo a studenti di lingua spagnola.

Il provvedimento non ha avuto una partecipazione volontaria da parte dei distretti scolastici. Alcuni attivisti sostenevano che i diritti delle minoranze erano stati violati.

A questo proposito nel 1988 il *Bilingual Education Act* è stato modificato. La revisione prevedeva un insegnamento scolastico sia in inglese sia nella lingua materna dello studente, con l'obiettivo di preparare gli studenti ad avere successo in un livello d'inglese medio nel più breve tempo possibile, pur mantenendo la loro lingua madre.

... alla legge “*No Child Left Behind*”

Il precedente provvedimento legislativo è stato sostituito dalla nuova legge, “*No Child Left Behind*”, approvata dal governo Bush l'8 gennaio del 2002.

Essa autorizza l'applicazione di un certo numero di programmi federali

atti a migliorare i risultati degli studenti nella scuola primaria e secondaria. La legge ha portato molti progressi in quanto ha messo in chiaro che tutti i bambini, anche quelli appartenenti alle minoranze linguistiche, possono imparare e che ogni scuola ha il dovere di insegnare.

La teoria alla base della legge, conosciuta con l'acronimo NCLB, è chiara e semplice: il governo federale chiederà di rendere conto dei risultati degli investimenti effettuati nell'istruzione. Le scuole rimarranno sotto il controllo delle autorità locali e il governo valuterà i risultati e chiederà alle scuole di dimostrare di essere in grado di insegnare ad ogni studente a leggere, scrivere e fare di conto. Tra gli intenti della NCLB c'è quello di voler cambiare una cultura, abbandonando l'epoca in cui le scuole si accontentavano di trascinare i bambini da una classe a quella successiva, specialmente i bambini appartenenti alle minoranze e quelli che a casa non parlano inglese. Tutti gli studenti devono saper leggere, scrivere e fare di conto al livello corrispondente a quello della classe che frequentano.

Per quanto riguarda i risultati ottenuti dalla legge, i test nazionali più recenti mostrano risultati incoraggianti:

- nella lettura, i bambini di 9 anni hanno fatto più progressi negli ultimi cinque anni rispetto a ogni altro periodo degli ultimi 28 anni;
- in matematica, i bambini di 9 anni e di 13 anni hanno registrato i punteggi più alti da quando esiste il test di verifica;
- sia nella lettura che nella matematica, gli studenti afroamericani e ispanici stanno migliorando e stanno cominciando a colmare il divario con i loro coetanei bianchi.

Anche se la legge NCLB ha portato importanti progressi, c'è ancora molto lavoro da fare.

La qualità degli insegnanti deve essere migliorata. Per portare ogni studente al livello di apprendimento corrispondente alla sua classe è necessario che in ogni aula ci sia un insegnante di qualità. Il presidente Bush ha lavorato insieme al Congresso per creare un Fondo di incentivazione per gli insegnanti che consenta agli Stati e ai distretti scolastici di ricompensare quegli insegnanti che hanno dimostrato di saper produrre risultati per i loro studenti e che prendono la non facile decisione di insegnare nelle scuole più povere.

Va inoltre migliorata la possibilità di scelta dei genitori. Occorre fare di più per aiutare i genitori a fare uso della loro possibilità di scelta quando i loro figli sono intrappolati in scuole problematiche. A questo proposito ci sarà una collaborazione tra il Governo e i distretti scolastici per garantire ai

genitori un'informazione più utile e tempestiva sulle possibilità di trasferimento, e, in particolare nelle grandi città, per aiutare un maggior numero di studenti ad approfittare del tutoraggio gratuito intensivo garantito dalla legge NCLB.

Inoltre deve essere migliorata la scuola pubblica. Occorre portare gli stessi standard elevati, lo stesso concetto di responsabilità delle scuole introdotto dal NCLB, in tutte le scuole superiori pubbliche americane. Nel 2006 il Presidente ha esortato il Congresso ad approvare la sua proposta di stanziare 1,5 miliardi di dollari per un'iniziativa destinata a finanziare test preventivi nelle scuole superiori e ad aiutare gli insegnanti a risolvere i problemi prima che sia troppo tardi; il Presidente esortava inoltre ad approvare la sua proposta di un programma per la formazione di 70.000 insegnanti in cinque anni per l'insegnamento nei corsi di *Advanced Placement* nelle scuole superiori [corsi di approfondimento che permettono di maturare crediti per la futura carriera universitaria].

5.3.1. Intervista agli studenti del *Wisconsin-Michigan-Duke Universities Abroad Program*

Per approfondire l'argomento, la classe 5B erica dell'ITCG Calamandrei ha avviato gruppi di lavoro con alcuni studenti universitari del *Wisconsin-Michigan-Duke Universities Abroad Program* in atto a Sesto Fiorentino nell'anno accademico 2007/08. Quella che segue è l'intervista conclusiva agli studenti statunitensi coinvolti, nella quale si è cercato di comprendere il loro punto di vista sulla questione dell'integrazione degli immigrati negli Stati Uniti.

Domanda - Come facilitate l'integrazione degli studenti nelle vostre scuole?

Risposta - Anche se sono state proposte molte soluzioni per aiutare gli studenti immigrati e i bambini degli immigrati ad integrarsi nelle scuole, molte di queste sono state contestate o si sono rivelate inefficaci. Molte scuole superiori offrono programmi e corsi di "inglese lingua seconda". Questi programmi offrono corsi di lingua e cultura di base per meglio aiutare gli studenti immigrati ad integrarsi nella scuola e nella comunità americana.

Domanda - Avete qualche modello particolare?

Risposta - Non siamo a conoscenza di una sperimentazione specifica

in materia di scolarizzazione degli studenti immigrati. Lo scopo comune è comunque quello di sviluppare le capacità linguistiche e letterarie degli immigrati in modo che possano partecipare attivamente alla vita scolastica e proseguire negli studi universitari.

Domanda - Qual è la politica del governo?

Risposta - Gli immigrati possono richiedere il permesso di soggiorno temporaneo o permanente. Coloro che ottengono un permesso permanente diventano residenti legali e possono avere una "green card", con la quale possono ottenere un lavoro e richiedere la cittadinanza.

Circa il 70% degli immigrati che scelgono di andare negli Stati Uniti lo fanno per ricongiungersi alla propria famiglia o perché sono rifugiati politici.

Il permesso di soggiorno può essere quindi rilasciato agli immigrati per motivi come la presenza della famiglia nel paese, asilo politico o possesso di specifiche doti professionali; ma può essere anche negato se essi rappresentano una minaccia per la sicurezza nazionale, se hanno commesso reati, tentato di entrare nel Paese illegalmente o se non possiedono un'adeguata qualifica per poter lavorare.

Il governo ha però effettuato delle modifiche in materia di immigrazione: ci sono adesso controlli più severi sui documenti e sul passato degli immigrati, tariffe e tempi di attesa più alti.

Domanda - Le regole e i fondi sono forniti o le scuole fanno fronte da sole a questo problema?

Risposta - Il crescente numero di immigrati negli Stati Uniti ha diminuito in molti modi le risorse disponibili in molti distretti scolastici.

L'aumento dei fondi stanziati a livello centrale, federale e locale non è stato sufficiente a coprire le spese per l'edilizia scolastica e neanche ad impedire il crescente numero di studenti nelle classi.

Nel 2000 c'erano circa 8 milioni di giovani immigrati in età scolare (5-17 anni). Il dato coincide con l'aumento della popolazione scolastica negli ultimi venti anni. Così, i dati dell'immigrazione, virtualmente, sono responsabili dell'aumento della popolazione scolastica negli ultimi decenni.

Domanda - Gli allievi immigrati studiano nelle classi normali o devono seguire corsi speciali?

Risposta - Per la maggior parte, gli allievi immigrati seguono gli stessi

corsi degli altri; tuttavia, coloro che non hanno una sufficiente padronanza della lingua sono costretti a seguire corsi di lingua inglese e di cultura generale.

Domanda - Qual è la percentuale d'immigrazione nelle vostre scuole?

Risposta - Il numero totale di immigrati negli U.S.A. è di 38.355.000, circa il 15% della popolazione totale.

Per quanto riguarda i giovani al di sotto dei 18 anni, 1,7 milioni sono tuttora illegali ma 4,4 milioni hanno già ottenuto la cittadinanza statunitense.

Domanda - Ai figli degli immigrati illegali è stata offerta un'istruzione?

Risposta - Nel 1982 la Corte Suprema degli Stati Uniti ha stabilito che i bambini immigrati, anche se non sono in possesso di documento, possono frequentare la scuola pubblica.

Molti immigrati illegali non sono registrati all'università perché non hanno una tessera di previdenza sociale.

Due metodi per far entrare i ragazzi stranieri legalmente negli Stati Uniti sono:

- l'ammissione permanente;
- l'ammissione temporanea per specifici scopi come turismo, studio, affari di lavoro, lavoro temporaneo, scambio culturale.

I fattori che impediscono la permanenza degli immigrati negli Stati Uniti sono principalmente legati a problemi di salute, atti terroristici, lavoro nero, mancanza di permesso di soggiorno o un'eventuale espulsione dal proprio paese d'origine.

Negli ultimi due decenni le espulsioni sono aumentate e dopo l'attentato alle Torri Gemelle accaduto l'11 settembre 2001 le entrate illegali sono fortemente diminuite in seguito a controlli più rigidi.

5.4. La legislazione italiana

In Italia i riferimenti normativi a livello nazionale sono due: il decreto legislativo del 25 luglio 1998, n. 286, più volte modificato, noto come il "*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*", e il relativo regolamento di attuazione, contenuto nel D.P.R. del 31 agosto 1999, n. 394.

Secondo l'art. 38 del decreto legislativo n. 286, che non è stato mo-

dificato dalla cosiddetta legge Bossi-Fini del 2002, la comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento sia dello scambio tra le culture sia della tolleranza.

I minori stranieri presenti sul territorio sono soggetti all'obbligo scolastico e l'effettività del diritto allo studio deve essere garantita dalla Repubblica mediante apposite iniziative per l'apprendimento della lingua italiana. Queste iniziative possono essere costituite da corsi di alfabetizzazione, corsi intensivi, percorsi integrativi degli studi sostenuti nel Paese di provenienza e corsi di formazione.

L'art. 45 del regolamento di attuazione, il DPR n. 394 del 1999, garantisce ai minori stranieri il diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione di soggiorno: le istituzioni scolastiche, infatti, devono iscrivere i minori stranieri soggetti all'obbligo scolastico esattamente come i minori italiani e in qualunque periodo dell'anno venga posta la richiesta.

I minori stranieri vengono iscritti alla classe che corrisponde all'età anagrafica; il collegio dei docenti può però deliberare l'iscrizione ad una classe diversa, superiore od inferiore solo di un anno, tenendo conto delle competenze ed abilità dell'alunno, degli eventuali corsi di studio frequentati nel proprio Paese e degli eventuali titoli di studio posseduti.

Per l'alunno straniero il collegio dei docenti può decidere un adattamento dei programmi e, per facilitare l'apprendimento della lingua, interventi individualizzati e corsi intensivi di lingua italiana. Il collegio dei docenti inoltre formulerà proposte per la ripartizione di alunni stranieri nelle classi evitando la costituzione di classi in cui risulti predominante la presenza di stranieri.

In conclusione la legislazione italiana riconosce il diritto all'istruzione come diritto fondamentale della persona umana e impegna Stato, Regioni, Enti locali ed istituzioni scolastiche a promuoverne l'effettività. Tuttavia, per il minore straniero iscritto nella scuola italiana non è previsto dalla normativa vigente un percorso curricolare specifico incentrato inizialmente sull'apprendimento intensivo della lingua italiana, la cui padronanza sembra essere, invece, un fattore essenziale per il successo scolastico, soprattutto nella scuola secondaria superiore. Nelle scuole secondarie di secondo grado i corsi di italiano, di alfabetizzazione o intensivi, possono essere svolti anche di mattina, ma nei limiti della flessibilità consentita, che, in generale, è pari al 20% del monte ore annuale di ciascuna materia (vedi i decreti ministeriali del 28 dicembre 2005 e del 13 giugno 2006, n. 47).

In pratica, in Italia in una scuola secondaria superiore lo studente straniero viene inserito in una classe ordinaria, che può comprendere dai 20 ai 28 alunni e, per esempio, in un istituto tecnico dovrà frequentare un orario settimanale di 36 ore e studiare tutte le materie previste; potrà svolgere in orario scolastico un corso specifico di italiano per stranieri fino a un massimo di 7 ore su 36 (il 20%); anche concentrando le ore in un unico periodo, il corso in orario curriculare non potrà dunque durare più di un mese e mezzo.

L'attivazione dei corsi di lingua italiana per stranieri dipende poi in ogni singola scuola dalla disponibilità delle risorse finanziarie a ciò dedicate e da quella dei docenti in servizio a prestare attività aggiuntive. La formazione linguistica specifica dei docenti, che sarebbe necessaria per ottimizzare le limitate risorse umane e finanziarie, non è obbligatoria né pianificata a livello nazionale.

6. Il punto di vista di alcuni costituzionalisti ed esperti

Durante l'anno scolastico 2007/08, diversi studenti del gruppo di ricerca hanno partecipato al ciclo di conferenze pubbliche "èvviva la Costituzione", organizzato dal sindaco di Sesto Fiorentino, Gianni Gianassi, e dalla consigliera di SestoIdee Sonia Farese, in occasione dei 60 anni dell'entrata in vigore della Costituzione.

Gli studenti hanno così avuto l'opportunità di discutere del rapporto "Costituzione italiana – scuola – immigrazione" con alcuni giuristi di chiara fama. Alcuni allievi delle classi 2A linguistico e 4A igea hanno proposto osservazioni e quesiti. Quelle che seguono sono le parti più significative delle domande poste e delle risposte ricevute.

Incontro del 17 novembre 2007 con il prof. Umberto Allegretti - Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze.

Studenti - Dalla nascita della Repubblica ad oggi la scuola ha avuto un ruolo fondamentale nella crescita sociale, culturale ed anche economica del paese, permettendo al popolo italiano di crescere, alfabetizzarsi ed istruirsi, trovare un impiego al passo con il resto del mondo che cambia.

È evidente però che l'alto tasso di insuccesso scolastico e formativo degli studenti stranieri sia una situazione nuova per l'Italia.

L'articolo 34 afferma: "La scuola è aperta a tutti". A chi si riferisce il ter-

mine "tutti"?

Pensiamo a un caso concreto come il seguente: Tommaso e Xiaomin sono due studenti di una scuola superiore. Tommaso è italiano, parla e scrive bene nella nostra lingua. Xiaomin è cinese e conosce solo alcune parole d'italiano. Xiaomin deve seguire almeno l'80% delle ore di lezione di ogni materia, ma non conosce l'italiano come lingua di studio. La sera lavora, quindi per mancanza di tempo non può frequentare gli appositi corsi pomeridiani di italiano per stranieri. Xiaomin comincia a prendere brutti voti in molte materie...

Professore, sapendo che nel Comune di Prato l'83% dei figli degli immigrati abbandona le scuole superiori al primo anno, si può davvero dire che "la scuola è aperta a tutti"? Come ci aiuta la nostra Costituzione ad affrontare i problemi di Xiaomin?

Prof. Umberto Allegretti - «Quello che voi trattate sicuramente è un problema di natura sostanziale e quindi attiene al principio dell'art. 3 della Costituzione, interpretato soprattutto nel senso di giustizia sostanziale. Problema che non si poneva al tempo in cui la Costituzione è stata adottata, che però si pone con gravità oggi. Io credo che la Costituzione contenga i modi per affrontarlo. Poi naturalmente bisognerà pensare alle pratiche organizzative che siano più idonee nei fatti.

Il principio è questo, mi pare: che gli stranieri godono di tutti i diritti fondamentali alla pari dei cittadini; ne godono in base alla dichiarazione di inviolabilità dei diritti dell'uomo dell'articolo 2, a cui si accompagnano i doveri inderogabili di solidarietà, e in base a un'interpretazione corretta dell'articolo 3, nella quale qualche volta la Corte costituzionale forse ha un pochino esitato, riconoscendo possibilità di trattamento differenziato degli stranieri che lasciano qualche perplessità.

In generale, va detto che anche il principio di uguaglianza va riferito allo straniero, mentre l'articolo 10, secondo comma, che riguarda il trattamento dello straniero sulla base della legge e della reciprocità, è una norma che riguarda i diritti privati, le semplici applicazioni di diritto civile, e non invece i diritti fondamentali, che sono già garantiti dalla Costituzione. Che il diritto all'istruzione poi rientri in questo non c'è dubbio; quello che bisogna fare è trovare i sistemi organizzativi migliori per far valere sul terreno sostanziale ciò che non può rimanere soltanto una affermazione formale».

Incontro del 24 novembre 2007 con il prof. Giusto Puccini - Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze.

Studenti - “60 anni e non li dimostra. L'attualità della Carta costituzionale”. Gli articoli della Costituzione italiana ci aiutano ancora ad affrontare i problemi posti dai cambiamenti in atto nella società?

Prof. Giusto Puccini - «Qualche ruga c'è in questa Costituzione sessantenne, però a queste rughe si è potuto rimediare grazie alle potenzialità espansive dei principi fondamentali, soprattutto di quello contemplato nell'art. 2 della Costituzione. Facendo riferimento ai principi fondamentali si è potuto introdurre nel nostro sistema la garanzia dei cosiddetti nuovi diritti e l'estensione dei diritti fondamentali anche a soggetti diversi dai cittadini.

Il riferimento è stato soprattutto, ma non solo, l'art. 2 della Costituzione: il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo. Qui – vedete – non si fa riferimento ai cittadini, ma si parla dell'uomo in generale.

Su questa base, ad esempio, nel testo unico sull'immigrazione, la cosiddetta legge Turco-Napolitano del 1998, successivamente modificata dalla legge Bossi-Fini, possiamo leggere una disposizione di questo tenore: “*allo straniero comunque presente alla frontiera o nel territorio dello stato, sono riconosciuti i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti*”. Esplicito riconoscimento agli stranieri nel nostro Paese, anche a quelli non regolarmente soggiornanti, dei diritti fondamentali della persona umana».

Studenti - Il diritto all'istruzione è garantito dal testo costituzionale, ma per gli studenti stranieri è un diritto sostanziale? Cosa si intende con “sostanzialità del diritto”?

Prof. Giusto Puccini - «Eguaglianza sostanziale significa principio di eguaglianza non solo astrattamente affermato ma affermato in maniera tale che tenga conto delle differenze delle condizioni economiche e sociali dei cittadini. E che quindi non ci si limiti ad affermare astrattamente un diritto ma che in qualche modo si cerchi di garantire anche il suo effettivo esercizio da parte di tutti i cittadini. E che sia così con particolare riguardo anche al diritto allo studio e all'istruzione scolastica, direi che è confermato dallo stesso testo della Costituzione laddove, sempre all'articolo 34, dopo che al primo comma si è detto che la scuola è aperta a tutti, all'ultimo com-

ma si dice: *“La Repubblica rende effettivo questo diritto”*. Quindi c'è questa preoccupazione di effettività riguardo all'esercizio di questo diritto.

Per quanto riguarda poi la condizione degli studenti stranieri, non c'è dubbio che il diritto all'istruzione intanto si configuri come un vero e proprio diritto fondamentale; e, d'altra parte, anche se nel titolo della parte prima della Costituzione si parla soltanto di diritti e doveri dei cittadini, non c'è dubbio che quei diritti fondamentali, trattati e disciplinati in questa prima parte, debbano estendersi agli stranieri, anche agli stranieri extracomunitari e anche agli stranieri extracomunitari non regolarmente soggiornanti, ma solo soggiornanti nel nostro Paese.

Si tratterà in concreto di vedere in quali forme, con quali strumenti, con quali mezzi, questo diritto, che oggi risulta negato a chissà quanti studenti stranieri che frequentano le nostre scuole, possa essere concretamente ed effettivamente assicurato. Starà al legislatore operare e muoversi in coerenza con questo riconoscimento, che si trova anche nel testo unico sull'immigrazione».

Incontro del 4 dicembre 2007 con il prof. Ugo De Siervo, giudice della Corte costituzionale.

Studenti - Abbiamo letto quello che Piero Calamandrei nel 1955 disse ad un gruppo di studenti milanesi: “Nella nostra Costituzione c'è un articolo che è il più importante di tutta la Costituzione, il più impegnativo [...]. È compito (della Repubblica) rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana: quindi dare lavoro a tutti, dare una giusta retribuzione a tutti, dare la scuola a tutti, dare a tutti gli uomini la dignità di uomo. Soltanto quando questo sarà raggiunto, si potrà veramente dire che la formula contenuta nell'articolo primo – “L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro” – corrisponderà alla realtà. Perché fino a che non c'è questa possibilità per ogni uomo di lavorare e studiare [...], non solo la nostra Repubblica non si potrà chiamare fondata sul lavoro, ma non si potrà chiamare neanche democratica perché una democrazia in cui non ci sia questa uguaglianza di fatto, in cui ci sia soltanto un'uguaglianza di diritto, è una democrazia puramente formale”.

Noi sentiamo queste parole straordinariamente nostre, perché sappiamo di vivere in una democrazia nella quale molti studenti come noi non hanno garantito il diritto all'istruzione e al lavoro. Ciò è dato proprio dal fatto che non hanno accesso ai mezzi culturali e sociali che noi abbiamo perché non sono

cittadini italiani.

Un caso eclatante è quello apparso pochi giorni fa sulla stampa: Cristian, un ragazzino rumeno di 14 anni emigrato a Firenze. Sua madre non ha soldi, eppure il ragazzino va a scuola, s'impegna pur senza possedere i libri necessari. Madre e figlio vivono in una cabina dell'Enel, ma Cristian è felice perché, pur senza possedere i mezzi necessari, impara l'italiano, ama andare a scuola e, piano piano, riesce ad integrarsi nella società italiana malgrado le sue difficoltà.

Adesso stiamo lavorando ai documenti normativi, studiando alcuni articoli della Carta dei Valori, della Cittadinanza e dell'Integrazione, adottata dall'attuale Ministro dell'Interno: l'articolo 3 afferma che "i diritti di libertà e i diritti sociali, che il nostro ordinamento ha maturato nel tempo, devono estendersi a tutti gli immigrati" e l'articolo 11 invece stabilisce il "dovere di ogni genitore, italiano e straniero, di sostenere i figli negli studi, in primo luogo iscrivendoli alla scuola dell'obbligo".

Abbiamo anche rilevato alcuni dati statistici riguardanti il divario nei tassi di promozione degli alunni stranieri rispetto agli alunni italiani nelle scuole superiori.

Ecco, professore, sapendo della sua esperienza come giudice della Corte costituzionale, Le chiediamo: la Corte ha mai affrontato queste problematiche? Se la Corte fosse chiamata a pronunciarsi oggi su una legislazione che garantisce più l'uguaglianza di diritto che quella di fatto, quale potrebbe essere il suo orientamento?

Prof. Ugo de Siervo - «Sul diritto allo studio degli stranieri non mi risulta che ci sia stata alcuna questione posta alla Corte, anche perché questa è una materia ancora abbastanza recente. Per chiarire, l'atto del Ministro dell'Interno, la Carta dei Valori, vuole essere invece una nuova legislazione. Quando diventerà legge, allora noi potremo intervenire su ciò che quella legge prevedrà.

Il vero problema è quello che anche il Presidente della Repubblica ha posto in questi ultimi tempi: l'attribuzione della cittadinanza ai giovani di famiglie straniere che sono qui da un certo numero di anni e che, in genere, vanno a scuola. Questa è la vera esigenza. Quando avremo questo, i problemi andranno a ridursi, almeno alcuni, soprattutto per i giovani.

Noi siamo in un enorme ritardo su questo tema. Il nostro Parlamento, negli ultimi dieci, quindici anni, ha fatto una legislazione a tutela dei nipoti degli italiani emigrati all'estero nel momento in cui il nostro Paese stava

diventando un paese di immigrazione e non di emigrazione. C'è stato un ritardo culturale fortissimo. Noi abbiamo fatto una legislazione da paese di emigranti, che è anche una legislazione molto valida per gli emigranti italiani nei Paesi stranieri, e non abbiamo nessuna legislazione degna di questo nome per gli immigrati in Italia. Allora solo quando vi saranno queste due leggi io credo che il problema andrà a risolversi senza che vengano posti problemi di costituzionalità che per ora sono lontani».

Incontro del 29 novembre 2007 con il prof. Carlo Fusaro - Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze.

Studenti – Molti italiani emigravano un tempo negli Stati Uniti, un tipico Stato multinazionale con flussi migratori consistenti e di antica data.

Abbiamo cercato di studiare come viene garantito negli Stati Uniti il diritto allo studio dei minori stranieri, anche perché nella loro Costituzione del 1787 e negli emendamenti successivi non sono esplicitati i diritti sociali, qual è appunto il diritto all'istruzione. Professore, che cosa può dirci in proposito?

Prof. Carlo Fusaro - «Che la Costituzione del 1787 non prevedesse i diritti sociali è proprio delle sue origini. All'epoca non potevano nemmeno immaginare questioni del genere. Noi non dobbiamo guardare a questi testi con occhiali nostri.

Negli Stati Uniti, peraltro, proprio in questo periodo c'è un grande discussione che riguarda l'immigrazione. Anche negli Stati Uniti hanno un problema di immigrazione clandestina ed è questo quello che probabilmente provoca difficoltà e problemi e anche delle polemiche attualmente molto rilevanti, molto forti, che riguardano nuove soluzioni che il Presidente in carica ha proposto al Congresso e che in parte sono state anche approvate.

La conseguenza può essere quella di limitare il diritto all'istruzione dei giovani figli di immigrati clandestini, però, a parte questo, il diritto all'istruzione è sempre stato assicurato negli Stati Uniti, e anzi, probabilmente la cosa più interessante sono le politiche contro la segregazione razziale degli Anni Sessanta che avevano portato, e in parte tuttora portano, ma in maniera trascurabile, a spostare gli studenti da una parte all'altra proprio per realizzare una politica di integrazione nelle scuole. Dal punto di vista degli immigrati loro non fanno distinzione e accettano tutti nelle scuole».

Studenti – Nelle nostre ricerche ci ha incuriosito un altro punto, che sottoponiamo alla Sua attenzione: l'art. 2 della Costituzione italiana, approvata nel 1947, afferma che la Repubblica “riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo”. Questa formulazione ci rimanda ai “diritti inalienabili” della Dichiarazione di Thomas Jefferson del 1776: “la Vita, la Libertà e la ricerca della Felicità”. Il diritto “alla ricerca della Felicità” è poi scomparso del tutto nelle successive dichiarazioni, ma, professore, i diritti sociali, come il diritto all'istruzione, al lavoro, alla salute, non sono indispensabili per realizzare il diritto inalienabile di ogni essere umano alla “ricerca della Felicità”?

Un famoso regista inglese potrebbe dire “Bread and Roses”, “Il pane e le rose”, ispirato dalla poesia del poeta americano James Oppenheim”.

Prof. Carlo Fusaro - «Il problema del diritto costituzionale è il problema di riconoscere i diritti che poi possono essere fatti valere in tribunale. Per esempio, nella Costituzione italiana non c'è il diritto alla casa. Sicuramente il diritto ad avere un'abitazione decente, a non abitare sotto i ponti, fa parte dei diritti inalienabili della persona. Il problema del diritto, però, diventa questo: riconoscere i diritti sociali è una cosa che va benissimo, ma dobbiamo avere la responsabilità di sapere che è commisurata alle risorse che i cittadini sono disposti a dare affinché questi diritti siano concretamente applicati. E noi sappiamo che c'è un tetto, perché lo stesso cittadino che mi dice diritto alla casa, diritto a questo, diritto a quello, se gli chiedo più di tante tasse, poi mi fa la rivoluzione.

“Bread and Roses”. La mia formazione, la mia personale opzione culturale mi porta a dire che non c'è dubbio che al di sotto di un certo standard di benessere non c'è la dignità umana, e penso a certe immagini di Paesi dell'Africa; però, al di sopra di un certo standard minimo, io non credo che la felicità dipenda da questioni materiali».

Incontro del 10 novembre 2007 con il prof. Paolo Caretti - Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze.

Studenti – Confrontando le normative di altri Paesi con quella italiana sul diritto all'istruzione dei minori stranieri, abbiamo notato che quest'ultima presenta diversi pregi. Resta il fatto, però, che la dispersione degli studenti stranieri, soprattutto di quelli con un'inadeguata conoscenza della lingua italiana, è molto elevata. Ci chiediamo se è davvero sufficiente ciò che la nostra legislazione garantisce. Quali sono, secondo Lei, i principi costituzionali ai quali

dovrebbe ispirarsi il Parlamento per migliorare la situazione degli studenti immigrati nella scuola italiana?

Prof. Paolo Caretti - «La nostra è una società che si sta trasformando rapidamente in una società multi-etnica, multi-religiosa e multi-culturale e questo pone tutta una serie di problemi su diversi piani. Quello della scuola è certamente uno dei tanti piani, ma questa trasformazione incide sul mondo del lavoro, sui rapporti all'interno della società più in generale, sui problemi dell'esercizio di religioni diverse all'interno del nostro Paese. Tutti problemi che in gran parte hanno già nella Costituzione dei principi di riferimento precisi.

Il primo di tutti è quello contenuto nell'articolo 3, dove si parla del principio di uguaglianza senza distinzione in particolare di razza, di lingua, di religione. Questo principio naturalmente va interpretato non soltanto come un impegno del legislatore a non introdurre discipline discriminatorie, ad esempio stabilire una disciplina discriminatoria nell'accesso al mondo del lavoro in ragione del fatto che uno parli una lingua piuttosto che un'altra o professi una religione piuttosto che un'altra, ma anche in senso positivo: bisogna che il legislatore traduca questa uguaglianza in una uguaglianza sostanziale. Che è poi il principio fondamentale che si legge al secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione.

Che cosa vuol dire questo per i problemi dell'immigrazione nei rapporti con la scuola? Vuol dire che non è affatto sufficiente garantire a tutti, sulla base del primo comma dell'art. 3, il libero accesso di tutti alla scuola, perché questo è garantito: chiunque risiede nel nostro Paese e abbia dei figli in età scolare ha diritto di iscriverli ai diversi livelli scolastici. Il problema è di natura sostanziale. Ecco che ci viene in aiuto il secondo comma dell'art. 3: non è sufficiente dire che tutti possono andare a scuola, bisogna mettere tutti nelle eguali condizioni per poter sfruttare al meglio il percorso formativo. Allora questo pone tutta una serie di obblighi allo Stato ma non solo allo Stato, anche a tutti gli altri governi locali, la Regione, il Comune, e cioè quello di creare all'interno del sistema scolastico le condizioni idonee a far sì che studenti che parlano ad esempio una lingua diversa dalla nostra siano messi in grado di poter sfruttare al meglio il loro *status* di studenti. Tutto questo oggi non viene fatto se non in minima parte.

È evidente che il principale problema che l'immigrazione crea in relazione all'organizzazione del sistema scolastico parte proprio da questo punto: se io dico a uno studente che può liberamente iscriversi nella mia

scuola e poi mi accorgo che non parla l'italiano o che lo parla in modo così insufficiente da non capire quasi niente di quello che viene detto a lezione, ecco che si tocca con mano come il riconoscimento di un diritto formale si traduce in ben poca cosa se, a questo riconoscimento del diritto di accesso, non si accompagna la predisposizione delle condizioni che siano idonee a fare dell'esercizio di questo diritto formale l'esercizio di un diritto sostanziale. Naturalmente questo chiama in causa la responsabilità innanzitutto del legislatore nazionale, ma non solo del legislatore nazionale, perché l'organizzazione scolastica si adatti assai meglio di quanto non sia riuscita a fare fin qui per un'accoglienza che sia non solo un'accoglienza formale ma sostanziale. Questi, che sono dei problemi che possiamo considerare di politica legislativa, hanno nella Costituzione e nelle disposizioni che ho richiamato i loro punti cardine di riferimento».

L'intervista al prof. Caretti ha sollecitato l'attenzione del gruppo di ricerca su quanto anche l'Istat ha voluto sottolineare, nel suo *Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2007*, cioè che l'abilità linguistica è uno strumento essenziale non solo per l'inserimento nella scuola, ma anche, e soprattutto, per il riconoscimento nella società.

Così, nel marzo 2008, alcuni allievi del gruppo di ricerca della classe 2A linguistico sono andati laddove è nata la ricerca linguistica in Italia, dagli studiosi dell'Accademia della Crusca, e hanno avuto l'opportunità di discutere con l'attuale Presidente dell'Accademia, la prof.ssa Nicoletta Maraschio.

Incontro del 7 marzo 2008 con la prof.ssa Nicoletta Maraschio – Presidente dell'Accademia della Crusca.

Studenti - Professoressa, in questo luogo di grande suggestione per noi, Le chiediamo: di recente si è sentita l'esigenza di tornare all'insegnamento dei saperi di base nella scuola italiana, primo fra tutti l'educazione linguistica. L'Accademia della Crusca, che Lei rappresenta, ha chiesto, per voce del prof. Sabatini, che si torni all'insegnamento competente e rigoroso della grammatica, essendo l'analisi della lingua anche "indagine sui nostri rapporti sociali e sulla nostra cultura" (Lettera sul ritorno alla grammatica, settembre 2007).

Queste affermazioni sembrano tanto vere per quegli studenti immigrati che hanno bisogno di possedere lo strumento lingua anche per un'affermazione sociale, per un inserimento che sia davvero integrazione.

Cosa può fare la scuola italiana, a suo avviso, per facilitare questi processi

di integrazione? Inoltre, più specificamente, che tipo di politica linguistica dovrebbe inseguire la scuola perché i più meritevoli, anche se cittadini immigrati, possano realmente accedere ai più alti gradi dell'istruzione, come detta l'art. 34 della nostra Costituzione?

Prof.ssa Nicoletta Maraschio - «Oggi credo che non ci siano più dubbi sulla centralità dell'educazione linguistica.

Si è cominciato a parlare di centralità dell'educazione linguistica negli Anni Sessanta e Settanta. Allora il problema era quello del confronto fra italiano e dialetti. E quindi del confronto fra lingue e culture diverse. I dialetti sono diventati in quegli anni una bandiera per il rinnovamento dell'educazione linguistica tradizionale.

Oggi il problema si pone in termini in parte analoghi e in parte differenti. Perché naturalmente oggi il problema è quello di arrivare ad una educazione linguistica democratica che valorizzi le tante lingue immigrate presenti sul territorio italiano. Mentre il rapporto tra italiano e dialetti è un rapporto che in qualche modo può essere dominato più facilmente dagli insegnanti, il rapporto tra l'italiano e oltre centocinquanta lingue straniere presenti nella nostra scuola è un rapporto più difficile da dominare.

Che cosa si può fare?

Nel 1999 è stata approvata una legge di tutela delle minoranze storiche. Però nella Costituzione si parla di tutela delle minoranze, senza fare distinzione tra nuove minoranze e minoranze storiche. E qui mi piace ricordare che, fin dal 1981, è stato presentato un progetto di legge che ha tra i propri firmatari Stefano Rodotà e vorrei citarlo: *“Le amministrazioni statali, regionali, locali estendono per quanto possibile l'applicazione delle norme di tutela linguistica anche ai gruppi di cittadini stranieri residenti stabilmente in Italia”*. Quindi, fin dal 1981, quando ancora il problema delle lingue immigrate non era così caldo come oggi, ci sono stati dei parlamentari che si sono dimostrati sensibili rispetto a questo problema e hanno pensato che si potesse parlare di tutela delle minoranze, non solo delle minoranze storiche.

Io credo che sia necessario procedere su questo terreno, perché il problema dell'insegnamento dell'italiano a stranieri si intreccia strettamente con il problema della tutela delle loro stesse lingue.

Gli insegnanti devono avere una formazione linguistica generale che deriva sia dalla loro formazione universitaria sia da una formazione permanente in servizio, che deve assolutamente continuare. E con formazione

linguistica si intende ovviamente una formazione sulla lingua nazionale ma anche una formazione di linguistica: che cosa sono le lingue, com'è il contatto interlinguistico e interculturale.

A questo problema non si è mai risposto dagli Anni Sessanta, Anni Settanta in poi. Per esempio in Toscana, la culla della lingua, la linguistica italiana non è contemplata come materia di insegnamento nelle SSIS, cioè nelle scuole di formazione degli insegnanti, e, per quanto riguarda la facoltà di Scienze della formazione, che forma i maestri per la scuola dell'infanzia e per la scuola primaria, l'insegnamento di linguistica italiana è lasciato ad affidamenti precari, a contratti. Non esiste una figura istituzionale che formi i maestri per un compito difficilissimo, insegnare ai bambini a leggere, a scrivere, ad ascoltare e a parlare l'italiano. I bambini italiani e i bambini stranieri, perché ora siamo in classi multilingui.

Il problema è estremamente complicato. Si tratta di un problema di tipo legislativo e si tratta di un problema legato alla formazione degli insegnanti. Bisogna che il nostro paese si allinei con altri paesi europei per sostenere la centralità di questo problema e per cominciare a dare finalmente delle risposte soddisfacenti. L'Accademia della Crusca insieme ad altre istituzioni, e in primo luogo, naturalmente, insieme alla scuola, credo che possa fare qualche cosa per avviare un cambiamento in questo settore».

Studenti - Secondo Lei quanto può valere l'affiancamento di un tutor scelto fra gli studenti italiani agli studenti immigrati appena arrivati nelle scuole d'Italia?

Prof.ssa Nicoletta Maraschio - «Ci può essere uno scambio anche per i ragazzi italiani da parte dei ragazzi stranieri sulle loro lingue. Non si pretende naturalmente che i ragazzi italiani imparino altre lingue così, in modo spontaneo, però, sapendo che le lingue sono portatrici di cultura, uno scambio linguistico diventa uno scambio culturale, e quindi una politica dell'accoglienza e di una scuola che consideri tutti i ragazzi come cittadini uguali, come dice la Costituzione, si può appoggiare proprio sulla forza dei ragazzi».

Conclusioni

Dunque, che fare?

Le pagine precedenti rappresentano un primo piccolo contributo di ricerca di una scuola secondaria superiore su un problema che necessita di risposte meditate ma non rinviabili, *“di azioni capaci di far stare la diversità dentro un sentire e vivere unitario”*⁴⁰.

Nella ricerca di soluzioni efficaci il legislatore può volgere lo sguardo alle migliori pratiche delle scuole italiane, ma anche agli elementi positivi dei modelli di altri grandi Paesi europei che, come la Francia e la Spagna, prevedono maggiore flessibilità curricolare per gli studenti stranieri e un insegnamento della lingua ufficiale del Paese di accoglienza inizialmente intensivo e svolto da docenti qualificati. Senza creare classi a parte. La *Cla* francese, le *aulas de enlace* spagnole non sono classi, sono corsi.

La questione linguistica appare comunque uno degli elementi chiave per il pieno inserimento nella società. Far sì che gli studenti tutti, stranieri e italiani, si impadroniscano di livelli superiori di conoscenza della lingua italiana, significa favorire il loro rendimento scolastico e universitario e un'effettiva mobilità sociale nel mondo lavorativo e professionale.

Nuove soluzioni che assicurino in modo sostanziale il diritto universale all'istruzione agli studenti immigrati devono avere come riferimento culturale la prospettiva dell'interazione, nel significato chiarito di recente dal costituzionalista Gustavo Zagrebelsky: *«L'integrazione, all'opposto della separazione, mira alla società omogenea, in cui le differenze culturali si attenuino fino a scomparire. [...] Tuttavia l'integrazione rinvia alla dinamica tra una cultura che integra e una che è integrata, cioè a un'asimmetria tra l'una, più vitale, e l'altra, meno. [...] L'interazione, invece, pur partendo dal riconoscimento delle diversità, anzi valorizzandole come elemento di potenziale ricchezza comune, è aperta all'evoluzione e alle reciproche influenze, in vista di un orizzonte umano comune»*⁴¹.

La prospettiva dell'interazione, che è disponibilità a rinnovarsi apprendendo gli uni dagli altri, reciproco riconoscimento di esistere ed acculturarsi, senza posizioni dominanti – come sottolinea il prof. Zagrebelsky

40 Cfr. Vittorio Nozza, *Le politiche nate dall'urgenza danno risultati deludenti*, «Osservatore Romano», 27 luglio 2008.

41 Gustavo Zagrebelsky, *La virtù del dubbio. Intervista su etica e diritto*, a cura di Geminello Preterossi, Laterza, 2007, pag.120 e segg.

– ci sembra la via che la scuola italiana, nei suoi esempi migliori, sta già percorrendo.

Nella nostra Costituzione e nelle parole dei Costituenti si trovano i punti cardine di riferimento per una politica legislativa che nel vasto campo delle migrazioni internazionali ponga sempre la persona umana al centro delle attenzioni. Quella Costituzione che, a sessanta anni dalla promulgazione, sta come pietra miliare a ricordare a tutti i valori universali di apertura internazionale, di solidarietà, di uguaglianza sostanziale.

Al termine del lavoro di ricerca rimangono scolpite in tutto il gruppo di lavoro le parole di un nostro Costituente, Ferdinando Bernini, sul diritto inalienabile e universale all'istruzione pubblica: *«Noi affermiamo la necessità di una scuola pubblica fiorente, nella quale tutti [...], senza differenza di fede politica e religiosa, possano andare senza imbarazzo, minorità o costrizione; una scuola che unisca nel vincolo della fratellanza [...] al di sopra delle fedi e della politica. E in questo siamo perfettamente certi d'essere sulla via della libertà e della democrazia».*

Perché ognuno, senza distinzione di razza, nazionalità, religione, censo, possa sentirsi ... **“Uno di Noi non Uno di Meno”**.

Bibliografia

Monografie e articoli

- Calamandrei, P., *Discorso sulla Costituzione*, Milano 1955, disco Cetra CL 0449/33 giri.
- De Siervo, U., (acd), *Verso la nuova Costituzione, Indice analitico dei lavori della Assemblea Costituente. Spoglio sistematico delle riviste giuridiche dell'epoca*, Il Mulino, 1980.
- Einaudi, L., *La politica dell'immigrazione in Italia dall'Unità ad oggi*, Laterza, 2007.
- Fedrizzi, E., *Frontiere*, vol. A, Minerva Italica, 2006.
- Mezzetti, G., *Le geografie della globalizzazione*, La Nuova Italia, 2006.
- Nozza, V., *Le politiche nate dall'urgenza danno risultati deludenti*, «Osservatore Romano», 27 luglio 2008.
- Orioles, V., «Nuove minoranze». *Come cambia lo spazio comunicativo*, in *Lingua Scuola e Società. I nuovi bisogni comunicativi nelle classi multiculturali*, a cura di E. Pistolesi, Atti del Convegno organizzato dall'Istituto Gramsci del Friuli Venezia Giulia - Trieste, 6-7 ottobre 2006.
- Rodotà, S., *La bussola moderna della nostra Costituzione*, «La Repubblica», 21 agosto 2007.
- Zagrebelsky, G., *La virtù del dubbio. Intervista su etica e diritto*, a cura di G. Preterossi, Laterza, 2007.

Publicazioni del Ministero della Pubblica Istruzione e del Ministero dell'Interno

- *Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano a.s. 2007/08*, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2008
- *La dispersione scolastica. Indicatori di base, anno scolastico 2006/07*, Ministero della Pubblica Istruzione, 2008
- *Alunni con cittadinanza non italiana scuole statali e non statali a.s. 2006/07*, Ministero della Pubblica Istruzione, 2007
- *La via italiana per la scuola interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri*, Ministero della Pubblica Istruzione, 2007
- *L'immigrazione in Toscana nel 2007*, Conferenza dei Prefetti della Toscana, 2007, visibile online al sito:
<http://www.immigrazione.regione.toscana.it/lenya/paesi/live/contenuti/contenutispeciali/immigrazioneintoscana2007.pdf>
- *Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri*, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2006.
- *Indagine sugli esiti degli alunni con cittadinanza non italiana a.s. 2003/04*, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, 2005.

Publicazioni di altri enti, istituzioni, università

- *Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel 2007*, Istat, 2008.
- *Policy Paper n. 2 – Il documento di lavoro della Regione Toscana su “Norme per l’accoglienza, l’integrazione e la tutela dei cittadini non comunitari nella Regione Toscana: osservazioni e proposte”*, Università di Pisa, Facoltà di Scienze Politiche, 2006.
- *Prime idee per un percorso normativo partecipato su “Norme per l’accoglienza, l’integrazione e la tutela dei cittadini non comunitari nella Regione Toscana. Documento di lavoro*, Regione Toscana, 2006.
- *Indici di integrazione degli immigrati in Italia*, IV Rapporto del CNEL, Organismo nazionale di Coordinamento per le politiche di integrazione sociale degli stranieri, 2006.
- *Sesto in numeri 2006*, Struttura e dinamica demografica del Comune di Sesto Fiorentino, 2006, visibile online al sito <http://www.comune.sesto-fiorentino.fi.it/>

Siti web consultati per i dati statistici e giuridici

<http://www.aulaintercultural.org>
<http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>
<http://www.boe.es>
<http://www.camera.it>
<http://www.clg-clement-colombes.ac-versailles.fr/>
<http://www.comune.sesto-fiorentino.fi.it/>
<http://www.csa.fi.it>
<http://www.derecho.com/legislacion/boe>
<http://www.dossierimmigrazione.it/>
<http://www.eurispes.it>
<http://www.istat.it>
<http://www.limes.espresso.repubblica.it>
http://www.madrid.org/dat_oeste/a_enlace/ae_instrucciones.htm#11
<http://www.mec.es>
<http://noticias.juridicas.com>
<http://www.progettocostituzione.net>
<http://www.provincia.fi.it>
<http://www.pubblica.istruzione.it>
<http://www.senato.it>
<http://www.sestoidee.it/>
<http://www.toscana.istruzione.it/>
<http://www.20minutos.es>

Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione¹

L'Italia, comunità di persone e di valori.

L'Italia è uno dei Paesi più antichi d'Europa che affonda le radici nella cultura classica della Grecia e di Roma. Essa si è evoluta nell'orizzonte del cristianesimo che ha permeato la sua storia e, insieme con l'ebraismo, ha preparato l'apertura verso la modernità e i principi di libertà e di giustizia.

I valori su cui si fonda la società italiana sono frutto dell'impegno di generazioni di uomini e di donne di diversi orientamenti, laici e religiosi, e sono scritti nella Costituzione democratica del 1947. La Costituzione rappresenta lo spartiacque nei confronti del totalitarismo, e dell'antisemitismo che ha avvelenato l'Europa del XX secolo e perseguitato il popolo ebraico e la sua cultura.

La Costituzione è fondata sul rispetto della dignità umana ed è ispirata ai principi di libertà ed eguaglianza validi per chiunque si trovi a vivere sul territorio italiano. Partendo dalla Costituzione l'Italia ha partecipato alla costruzione dell'Europa unita e delle sue istituzioni. I Trattati e le Convenzioni europee contribuiscono a realizzare un ordine internazionale basato sui diritti umani e sulla eguaglianza e solidarietà tra i popoli.

La posizione geografica dell'Italia, la tradizione ebraico-cristiana, le istituzioni libere e democratiche che la governano, sono alla base del suo atteggiamento di accoglienza verso altre popolazioni. Immersa nel Mediterraneo, l'Italia è stata sempre crocevia di popoli e culture diverse, e la sua popolazione presenta ancora oggi i segni di questa diversità.

Tutto ciò che costituisce il patrimonio dell'Italia, le sue bellezze artistiche e naturali, le risorse economiche e culturali, le sue istituzioni democratiche sono al servizio degli uomini, delle donne, dei giovani, e delle future generazioni. La nostra Carta costituzionale tutela e promuove i diritti umani inalienabili, per sostenere i più deboli, per garantire lo sviluppo delle capacità e attitudini di lavoro, morali, spirituali, di ogni persona.

1 Inserita in allegato - come sua parte integrante - nel Decreto del Ministero dell'Interno del 23 aprile 2007 pubblicato nella Gazzetta ufficiale 15 giugno 2007, n. 137; il testo qui riportato è tratto dal sito Internet del Ministero dell'Interno (http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/servizi/legislazione/cittadinanza/09998_2007_06_15_decreto_carta_valori.html)

Dignità della persona, diritti e doveri.

1. L'Italia è impegnata perché ogni persona sin dal primo momento in cui si trova sul territorio italiano possa fruire dei diritti fondamentali, senza distinzione di sesso, etnia, religione, condizioni sociali. Al tempo stesso, ogni persona che vive in Italia deve rispettare i valori su cui poggia la società, i diritti degli altri, i doveri di solidarietà richiesti dalle leggi. Alle condizioni previste dalla legge, l'Italia offre asilo e protezione a quanti, nei propri paesi, sono perseguitati o impediti nell'esercizio delle libertà fondamentali.

2. Nel prevedere parità di diritti e di doveri per tutti, la legge offre il suo sostegno a chi subisce discriminazioni, o vive in stato di bisogno, in particolare alle donne e ai minori, rimuovendo gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona.

3. I diritti di libertà, e i diritti sociali, che il nostro ordinamento ha maturato nel tempo devono estendersi a tutti gli immigrati. È garantito il diritto alla vita dal suo inizio fino al compimento naturale, e il diritto alla salute con le cure gratuite quando siano necessarie; una protezione speciale è assicurata alla maternità e all'infanzia. Il diritto all'istruzione è riconosciuto quale strumento indispensabile per la crescita personale e l'inserimento nella società.

4. L'uomo e la donna hanno pari dignità e fruiscono degli stessi diritti dentro e fuori la famiglia. Alle donne, agli uomini, ai giovani immigrati l'Italia offre un cammino di integrazione rispettoso delle identità di ciascuno, e che porti coloro che scelgono di stabilirsi nel nostro Paese a partecipare attivamente alla vita sociale.

5. L'immigrato può, alle condizioni previste dalla legge, diventare cittadino italiano. Per ottenere la cittadinanza nei tempi previsti dalla legge occorre conoscere la lingua italiana e gli elementi essenziali della storia e della cultura nazionali, e condividere i principi che regolano la nostra società. Vivere sulla stessa terra vuol dire poter essere pienamente cittadini insieme e far propri con lealtà e coerenza valori e responsabilità comuni.

Diritti sociali. Lavoro e salute.

6. L'Italia tutela e promuove il lavoro in tutte le sue espressioni, condanna e combatte ogni forma di sfruttamento umano, in modo particolare quello delle donne e dei bambini. Il lavoro favorisce lo sviluppo della persona e la realizzazione delle sue attitudini e capacità naturali.

7. L'immigrato, come ogni cittadino italiano, ha diritto ad un compenso adeguato per il lavoro svolto, al versamento dei contributi per la sanità e la previdenza, a vedersi garantito il sostentamento nei casi di malattia e infortunio, e nell'età avanzata, alle condizioni previste dalla legge. Ogni lavoro deve svolgersi in condizioni di sicurezza per la salute e l'integrità della persona.

8. Chiunque sia oggetto di molestie, discriminazioni, o sfruttamento, sul luogo di lavoro può rivolgersi alle autorità pubbliche, alle organizzazioni sindacali, sociali e di assistenza, per vedere rispettati i propri diritti e poter adempiere alle proprie mansioni nel rispetto della dignità umana.

9. Cittadini e immigrati hanno diritto ad essere curati nelle strutture pubbliche. I trattamenti sanitari sono effettuati nel rispetto della volontà della persona, della sua dignità, e tenendo conto della sensibilità di ciascuno. È punita ogni mutilazione del corpo, non dovuta a esigenze mediche, da chiunque provocata.

10. L'Italia è impegnata perché tutti possano fruire di una abitazione adeguata ai bisogni della propria famiglia e a costi ragionevoli. Chi si trovi in stato di bisogno, o sia costretto a subire costi eccessivi per la propria abitazione, può rivolgersi alle autorità pubbliche o alle associazioni sindacali per ricevere assistenza e ottenere il rispetto dei propri diritti.

Diritti sociali. Scuola, istruzione, informazione.

11. I bambini e i ragazzi hanno il diritto e il dovere di frequentare la scuola dell'obbligo, per inserirsi a parità di diritti nella società e divenirne soggetti attivi. È dovere di ogni genitore, italiano o straniero, sostenere i figli negli studi, in primo luogo iscrivendoli alla scuola dell'obbligo, che inizia con la scuola primaria fino ai 16 anni.

12. L'insegnamento è diretto alla formazione della persona e promuove la conoscenza dei diritti fondamentali e l'educazione alla legalità, le relazioni amichevoli tra gli uomini, il rispetto e la benevolenza verso ogni forma di vita esistente. Anche per favorire la condivisione degli stessi valori, la scuola prevede programmi per la conoscenza della storia, della cultura, e dei principi delle tradizioni italiana ed europea. Per un insegnamento adeguato al pluralismo della società è altresì essenziale, in una prospettiva interculturale, promuovere la conoscenza della cultura e della religione di appartenenza dei ragazzi e delle loro famiglie.

13. La scuola promuove la conoscenza e l'integrazione tra tutti i ragazzi, il superamento dei pregiudizi, e la crescita comune dei giovani evitando divisioni e discriminazioni. L'insegnamento è impartito nel rispetto delle opinioni religiose o ideali dei ragazzi e delle famiglie e, a determinate condizioni, prevede corsi di insegnamento religioso scelti volontariamente dagli alunni o dai loro genitori.

14. Sulla base degli stessi valori, spetta anche ai mezzi d'informazione favorire la conoscenza dell'immigrazione, delle sue componenti culturali e religiose, contrastando pregiudizi e xenofobie. Il loro ruolo è essenziale per diffondere un pluralismo culturale rispettoso delle tradizioni e dei valori basilari della società italiana.

15. È garantito il diritto di enti e privati di istituire scuole o corsi scolastici, purché non discriminino gli alunni per motivi etnici o confessionali, e assicurino un insegnamento in armonia con i principi generali dell'istruzione, e i diritti umani che spettano alle persone. Ogni tipo di insegnamento, comunque impartito a livello pubblico o privato, deve rispettare le convinzioni di ciascuno e tendere a unire gli uomini anziché a dividerli.

Famiglia, nuove generazioni.

16. L'Italia riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, e considera l'educazione familiare strumento necessario per la crescita delle nuove generazioni.

17. Il matrimonio è fondato sulla eguaglianza di diritti e di responsabilità tra marito e moglie, ed è per questo a struttura monogamica. La monoga-

mia unisce due vite e le rende corresponsabili di ciò che realizzano insieme, a cominciare dalla crescita dei figli. L'Italia proibisce la poligamia come contraria ai diritti della donna, in accordo anche con i principi affermati dalle istituzioni europee.

18. L'ordinamento italiano proibisce ogni forma di coercizione e di violenza dentro e fuori la famiglia, e tutela la dignità della donna in tutte le sue manifestazioni e in ogni momento della vita associativa. Base dell'unione coniugale è la libertà matrimoniale che spetta ai giovani, e comporta il divieto di coercizioni e di matrimoni forzati, o tra bambini.

19. L'Italia tutela la libertà dei minori nello sviluppo della propria personalità, che si realizza anche nell'incontro con altri giovani e nella partecipazione alle attività sociali. Il principio di eguaglianza non è conciliabile con le pretese di separare, a motivo dell'appartenenza confessionale, uomini e donne, ragazzi e ragazze, nei servizi pubblici e nell'espletamento delle attività lavorative.

Laicità e libertà religiosa.

20. L'Italia è un Paese laico fondato sul riconoscimento della piena libertà religiosa individuale e collettiva. La libertà religiosa è riconosciuta ad ogni persona, cittadino o straniero, e alle comunità religiose. La religione e la convinzione non possono essere motivo di discriminazione nella vita sociale.

21. Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Lo Stato laico riconosce il contributo positivo che le religioni recano alla collettività e intende valorizzare il patrimonio morale e spirituale di ciascuna di esse. L'Italia favorisce il dialogo interreligioso e interculturale per far crescere il rispetto della dignità umana, e contribuire al superamento di pregiudizi e intolleranza. La Costituzione prevede accordi tra Stato e confessioni religiose per regolare le loro specifiche condizioni giuridiche.

22. I principi di libertà e i diritti della persona non possono essere violati nel nome di alcuna religione. È esclusa ogni forma di violenza, o istigazione alla violenza, comunque motivata dalla religione. La legge, civile e penale, è eguale per tutti, a prescindere dalla religione di ciascuno, ed unica

è la giurisdizione dei tribunali per chi si trovi sul territorio italiano.

23. La libertà religiosa e di coscienza comprende il diritto di avere una fede religiosa, o di non averla, di essere praticante o non praticante, di cambiare religione, di diffonderla convincendo gli altri, di unirsi in organizzazioni confessionali. È pienamente garantita la libertà di culto, e ciascuno può adempiere alle prescrizioni religiose purché non contrastino con le norme penali e con i diritti degli altri.

24. L'ordinamento tutela la libertà di ricerca, di critica e di discussione, anche in materia religiosa, e proibisce l'offesa verso la religione e il sentimento religioso delle persone. Per la legge dello Stato, la differenza di religione e di convinzione non è di ostacolo alla celebrazione del matrimonio.

25. Movendo dalla propria tradizione religiosa e culturale, l'Italia rispetta i simboli, e i segni, di tutte le religioni. Nessuno può ritenersi offeso dai segni e dai simboli di religioni diverse dalla sua. Come stabilito dalle Carte internazionali, è giusto educare i giovani a rispettare le convinzioni religiose degli altri, senza vedere in esse fattori di divisione degli esseri umani.

26. In Italia non si pongono restrizioni all'abbigliamento della persona, purché liberamente scelto, e non lesivo della sua dignità. Non sono accettabili forme di vestiario che coprono il volto perché ciò impedisce il riconoscimento della persona e la ostacola nell'entrare in rapporto con gli altri.

L'impegno internazionale dell'Italia.

27. In coerenza con questi principi l'Italia svolge nel mondo una politica di pace e di rispetto di tutti i popoli, per promuovere la convivenza tra le nazioni, per sconfiggere la guerra e il terrorismo. L'Italia è impegnata in campo internazionale per tutelare le ricchezze di vita e di ambiente del pianeta.

28. L'Italia ripudia la guerra come strumento di soluzione delle controversie internazionali, le armi di distruzione di massa, e ogni forma di tortura o di pene degradanti per la dignità umana. Essa condanna l'antisemitismo, che ha portato al genocidio del popolo ebraico, e ogni tendenza razzista

che vuole dividere gli uomini e umiliare i più deboli. L'Italia rifiuta tutte le manifestazioni di xenofobia che si esprimono di volta in volta nella islamofobia o in pregiudizi verso popolazioni che vengono da altre parti del mondo.

29. Insieme agli altri Paesi europei, l'Italia ha abolito la pena di morte e lavora nelle sedi internazionali perché sia abrogata nel resto del mondo. L'abolizione della pena di morte costituisce un traguardo di civiltà che fa prevalere il rispetto della vita sullo spirito di vendetta.

30. L'Italia è impegnata a risolvere pacificamente le principali crisi internazionali, in particolare il conflitto israelo-palestinese che si trascina da tanto tempo. L'impegno dell'Italia è da sempre a favore di una soluzione che veda vivere insieme i popoli della regione, in primo luogo israeliani e palestinesi nel contesto di due Stati e due democrazie.

31. Insieme agli altri Paesi europei, l'Italia agisce a livello internazionale per promuovere ovunque il rispetto della dignità e dei diritti umani, e per favorire l'affermazione della democrazia politica, come forma di Stato che consente la partecipazione dei cittadini al governo della cosa pubblica e il rispetto crescente dei diritti della persona.

Roma, 23 aprile 2007

Indice degli autori

Franca Abazia	capitolo VI
Elisabetta Accorsi	capitolo VIII
Alberto Aglietti	capitolo VII
Cesare Angotti	prefazione
Giulia Avella	capitolo XIII
Simona Barbieri	capitolo XI
Jan Bencini	capitolo XIII
Viola Bertini	capitolo XI
Virginia Bettucci	capitolo III
Sara Boncompagni	capitolo VIII
Marco Boninsegni	capitolo VIII
Giovanni Borelli	capitoli II, X
Chiara Borgi	capitolo XI
Andrea Borselli	capitolo VIII
Elisa Briziarelli	capitolo VIII
Simona Bruchi	capitolo I
Valentina Caini	capitolo XI
Alberto Calamini	capitolo VIII
Giulio Camiciola	capitolo II
Marco Cancellara	capitolo V
Martina Cangialosi	capitolo XIII
Eva Capanni	capitolo VIII
Chiara Caponi	capitolo VIII
Clarissa Cappelli	capitolo III
Carlo Cardia	introduzione
Michele Cardosi	capitolo VIII
Alessia Carmannini	capitolo XII
Flavia Carotti	capitolo XIII
Silvia Carotti	capitolo III
Antonietta Cavalerà	capitolo XIII
Lucia Cavazza	capitolo XI
Cosimo Ceccuti	prefazione
Chiara Cerofoli	capitolo VIII
Enzo Cheli	introduzione
Ilaria Cialini	capitolo VIII
Federico Cianferoni	capitolo VIII
Anna Ciattini	capitolo V
Costanza Ciattini	capitolo IX
Radu Ciobanu	capitolo VII
Costanza Cioni	capitolo IX
Gabriele Ciucchi	capitolo IV
Ubaldo Collu	capitolo X

Camilla Conti	capitolo XI
Marco Corsi	capitolo VIII
Elisa Cosentino	capitolo XI
Lucia D'Addetta	capitolo XII
Giulio D'Afflitto	capitolo VIII
Mostapha Dakhchoune	capitoli VI, VII
Cristina De Divitiis	capitolo XII
Andrea De Martino	prefazione
Giulia De Rito	capitolo XI
Vittorio De Sanctis	capitolo VIII
Giulia Del Buffa	capitolo III
Alessandra Del Lungo	capitolo XIII
Valerio Del Nero	capitolo VIII
Claudia Della Peruta	capitolo III
Silvia Desogus	capitolo III
Matteo Dotolo	capitolo XIII
Barbara Eritreo	capitolo XI
Francesco Ermini	capitolo VIII
Irene Fantechi	capitolo III
Eleonora Fantoni	capitolo VIII
Omar Faye	capitolo VII
Ylenia Ferrini	capitolo V
Loreta Feta	capitolo VII
Daniele Filoscia	capitolo II
Valentina Firenzuoli	capitolo XIII
Francesco Paolo Firrao	introduzione
Silvia Fissi	capitolo XIII
Giulia Francalanci	capitolo VIII
Diletta Franchi	capitolo VIII
Gabriele Frandi	capitolo XIII
Lapo Frati	capitolo VIII
Giuseppina Frisina	capitolo XII
Silvia Galli	capitolo VIII
Cosimo Gandi	capitolo VIII
Nicola Garzaniti	capitolo II
Roberta Generini	capitolo XIII
Irene Giovannelli	capitolo VIII
Johnathan Goldenberg	capitolo VIII
Arianna Gori	capitolo VIII
Giulia Graziosi	capitolo III
Marzia Grillo	capitolo VII
Filippo Guasti	capitolo VIII
Erdzan Kurtis	capitolo VII
Marco Laddomada	capitolo VIII
Claudio Larinni	capitolo V
Giulia Leotta	capitolo XIII
Virginia Lizzo	capitolo XIII

Mirko Loia	capitolo IV
Filippo Mafucci	capitolo VII
Paola Mancini	capitolo III
Francesco Manetti	capitolo VIII
Ilaria Martelli	capitolo I
Tommaso Martelli	capitolo I
Gaia Masini	capitolo V
Michele Materassi	capitolo VIII
Niccolò Miniati	capitolo VIII
Elena Montanarini	capitolo V
Lorenzo Morelli	capitolo VIII
Carlotta Morelli	capitolo XIII
Alberto Moreni	introduzione
Lorenzo Mortai	capitolo V
Eleonora Muratori	capitolo IX
Giulia Naldini	capitolo III
Lucia Nannoni	capitolo VIII
Nicoletta Nardini	capitolo XIII
Margherita Nativo	capitolo XIII
Riccardo Nencini	prefazione
Monia Nisi	capitolo XIII
Marta Nocentini	capitolo III
Simona Orlando	capitolo XIII
Maurizio Ovejon	capitolo VII
Margherita Pacenti	capitolo VIII
Pietro Padulo	capitolo XI
Eva Paoletti	capitolo XIII
Daniele Parrini	capitolo III
Antonella Passarelli	capitolo XIII
Matteo Perondi	capitolo VIII
Ariela Petruzzi	capitolo XI
Cristina Picchi	introduzione
Adeliana Pipaj	capitolo III
Valentina Pisa	capitolo IV
Niccolò Piva	capitolo VIII
Noemi Poggesi	capitolo VIII
Marco Portolani	capitolo XI
Elisa Prata	capitolo III
Alessia Quartetti	capitolo IX
Lorenzo Rocchigiani	capitolo VIII
Deborah Rogai	capitolo IV
Damiano Romagnoli	capitolo VI
Alberto Salinitro	capitolo VIII
Virginia Sartoni	capitolo III
Letizia Scarpino	capitolo XI
Antonio Schirru	capitolo III
Federica Scollo	capitolo XIII

Burim Shakolli	capitolo VII
Nitish Sharma	capitolo VII
Marco Sieni	capitolo VIII
Teresa Simoni	capitolo XI
Tommaso Soldi	capitolo V
Angela Sorbi	capitolo III
Luca Stefani	capitolo III
Antonio Stefania	capitolo I
Matteo Stettler	capitolo VIII
Agnese Strammiello	capitolo XI
Novella Strati	capitolo VIII
Anna Tabacco	capitolo XIII
Annamaria Tabocchini	capitolo IV
Sara Temin	capitolo XI
Mouhamed Aimé Thiene	capitoli VI, VII
Riccardo Tonini	capitolo VIII
Ilaria Torniai	capitolo III
Sara Travelli	capitolo XI
Marco Vangelisti	capitolo IV
Sara Vannucchi	capitolo VIII
Letizia Vettori	capitolo III
Luca Yuje	capitolo VII

Riferimenti bibliografici e sitografia

Cittadino e cittadinanza nell'era della globalizzazione	p. 34
L'idea delle autonomie locali all'assemblea Costituente 1946/1947	p. 106
L'indipendenza e l'autonomia della Magistratura	p. 138
Una generazione nuova alla Costituente	p. 182
Un gravoso "compito della Repubblica"	p. 203
L'articolo 3 della Costituzione	p. 220
Aspetti dell'articolo 7 della Costituzione	p. 232
L'articolo 9 della Costituzione	p. 254
Diritto alla salute	p. 289
Attualità della Costituzione e garanzia dei diritti	p. 304
Uno di noi, non uno di meno. Per l'inserimento degli studenti stranieri nella scuola italiana	p. 369

