

Alberto Donati

**Le ragioni dell'opposizione  
alla vigente Costituzione  
nel corso dei lavori  
dell'Assemblea Costituente**



Copyright © MMVIII  
ARACNE editrice S.r.l.

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

via Raffaele Garofalo, 133 A/B  
00173 Roma  
(06) 93781065

ISBN 978-88-548-1784-5

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: maggio 2008

“Questo è verissimo, che in nessun modo si può governare lo Stato senza somma giustizia” (Cic., *De re publica*, II, 44).

“Lo scopo della istituzione, del mantenimento e della amministrazione dello Stato, è di assicurare l’esistenza del corpo politico, di proteggerlo e di far sì che le persone che lo compongono godano in sicurezza e tranquillità i loro diritti naturali (*natural rights*) [...] E allorché questi fondamentali valori non siano assicurati, il popolo ha il diritto di modificare lo Stato e di prendere le misure necessarie per la sua sicurezza, per la sua prosperità e per il suo benessere” (*Massachusetts Constitution*, 2 Mar. 1780, *Preamble*).

“Presso di noi, la legge costituzionale, le prescrizioni che negli altri Stati sono previste nelle rispettive carte costituzionali, non sono la fonte ma la conseguenza dei diritti individuali” (A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1915, *Reprint*, Liberty Classic, 1982, *Chap. IV*, p. 121).

“Nuovo risorgimento ... può nomarsi ... [soltanto] il raggiungimento di una forte e composta unità” (On.le Assennato (Gruppo Comunista), in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Edizione a cura della Camera dei Deputati, Roma, 1976, III, p. 2120).



## INDICE

Introduzione.....	pag. 1
-------------------	--------

### CAPITOLO I LA SEDE DELLA SOVRANITA' POLITICA

#### SEZIONE I “L'ITALIA È UNA REPUBBLICA DEMOCRATICA... LA SOVRANITÀ APPARTIENE AL POPOLO” (Art. 1.2)

##### LA RELATIVIZZAZIONE DI QUESTO PRINCIPIO

1. Il problema.....	» 3
2. La non afferenza alla base sociale della sovranità politica (art. 67).....	» 4
3. L'affermazione della partitocrazia (art. 49).....	» 7
4. Sovranità politica e pluralismo istituzionale (art. 5).....	» 9
5. Il diritto di asilo (art. 10, 3° co., Cost.).....	» 11

#### SEZIONE II “LO STATO E LA CHIESA CATTOLICA SONO, CIASCUNO NEL PROPRIO ORDINE, INDIPENDENTI E SOVRANI” (Art. 7.1)

##### LA CONFENSIONALITÀ DELLO STATO ITALIANO

6. La confessionalità dello Stato, la sua sovranità limitata (art. 7.1).....	» 13
7. Il Nuovo Accordo (Art. 7.2).....	» 20
8. Segue.....	» 22
9. La c.d. laicità dello Stato.....	» 24
10. Il problema della legittimità dell'approvazione dell'art. 7.....	» 26
11. La stipula dei Patti Lateranensi e del Nuovo Accordo come atto di disposizione della sovranità dello Stato.....	» 28
12. Le conseguenze della confessionalità dello Stato italiano.....	» 31
13. Segue.....	» 35
14. Conclusione.....	» 39

#### APPENDICE LINEE GUIDA DELL'AZIONE DELLA CHIESA POSTCONCILIARE

15. Premessa.....	» 45
16. La Restaurazione della cultura del Concilio di Trento.....	» 46
17. La conseguente conferma del dogmatismo tradizionale.....	» 48

18. La superstizione come <i>instrumentum regni</i> .....	»	50
19. La purificazione della memoria.....	»	51
20. Il pentimento per le colpe avute nel trascorso millennio.....	»	53
21. La subordinazione della filosofia e della scienza al magistero pontificio.....	»	57
22. Segue.....	»	61
23. La confessionalizzazione dello Stato laico. Il ruolo dei <i>Christifideles laici</i> .....	»	64
24. Conclusione.....	»	66

## CAPITOLO II

“LA REPUBBLICA RICONOSCE E GARANTISCE  
I DIRITTI INVIOLABILI DELL’UOMO” (Art. 2)

## LA LORO RELATIVIZZAZIONE

25. La relativizzazione dei “diritti inviolabili” mediante la solidarietà (art. 2 cost.)	»	69
26. La relativizzazione dei “diritti inviolabili” mediante la “riserva di legge” (artt. 2, 13-25).....	»	72
27. L’impedimento del diritto allo sviluppo della cultura, della ricerca scientifica e tecnica (art. 9.1).....	»	74

## CAPITOLO III

“L’ITALIA È UNA REPUBBLICA ... FONDATA SUL LAVORO” (ART. 1.1)

LA SOLIDARIETA’, OVVERO LA COMUNIONE DEI BENI, COME VALORE  
ORDINANTE IL TESTO COSTITUZIONALE (ART. 2)

28. La funzione della solidarietà.....	»	79
29. Il diritto al lavoro (art. 4).....	»	80
30. Il significato da attribuire al termine “lavoro”.....	»	86
31. Il diritto alla retribuzione indipendentemente dalla produttività nei termini dell’economia di mercato (art. 36).....	»	95
32. La proprietà come fonte economica della solidarietà, ovvero, la funzione sociale della proprietà.....	»	100

CAPITOLO IV  
 “LA REPUBBLICA, UNA E INDIVISIBILE” (ART 5)

LA REGIONALIZZAZIONE DELLO STATO

33. Considerazioni di carattere generale.....	» 105
34. Il decentramento della sovranità statale nelle autonomie regionali (art. 5)....	» 107
35. Segue.....	» 110
36. La solidarietà regionale.....	» 112
37. Le motivazioni della opposizione alla regionalizzazione dello Stato. L’assenza di una richiesta politica.....	» 113
38. Lo smantellamento dello Stato unitario risorgimentale.....	» 114
39. Il venir meno della certezza del diritto.....	» 120
40. La separazione tra struttura e sovrastruttura.....	» 121
41. La negazione dell’esistenza di interessi meramente regionali.....	» 122
42. Il pericolo della moltiplicazione burocratica.....	» 123
43. L’istituzione della solidarietà regionale.....	» 125
44. L’involuzione del Mezzogiorno.....	» 127
45. Il pericolo dell’aggravamento dell’ordine pubblico nel Mezzogiorno.....	» 129

CAPITOLO V  
 CONSIDERAZIONI FINALI

46. Il clima in cui si svolsero i lavoro dell’Assemblea Costituente. L’assenza della partecipazione popolare.....	» 131
47. La scissione tra l’operato dell’Assemblea Costituente e la base elettorale....	» 132
48. La Costituzione come prodotto del “compromesso storico”.....	» 135
49. Il rifiuto di incentrare il testo costituzionale sugli Human Rights. I “diritti inviolabili” come diritti concessi.....	» 137
50. Il carattere programmatico.....	» 138
51. L’assolutismo dello Stato.....	» 142
52. Il pensiero cattolico come fondamento della solidarietà costituzionale.....	» 147
53. La deontologia della Respublica bene constituta.....	» 149
54. Conclusione.....	» 155





## INTRODUZIONE

Sono trascorsi sessantatré anni dalla fine della seconda guerra mondiale. In questo relativamente lungo periodo, l'Italia non ha avuto guerre, il popolo italiano ha lavorato in maniera continuativa, ciò non di meno, il Paese, invece di progredire, arretra, si allontana progressivamente dall'area del Primo Mondo, rischia un collasso economico non sostanzialmente diverso da quello subito dall'ex Unione Sovietica.

Un dissesto di carattere generale presuppone una causa altrettanto generale. L'elettorato italiano ha provato tutti gli schieramenti politici possibili, ma la regressione prosegue inarrestabile. Non rimane, allora, che compiere la verifica della Carta costituzionale onde stabilire se in essa siano contenuti le linee guida capaci di spiegare il paradosso di come sia possibile che all'incremento dell'attività produttiva sociale faccia seguito l'impoverimento del Paese.

Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente si sviluppò una opposizione, non sempre omogenea e, tuttavia, decisamente critica, nei confronti dell'operato della maggioranza, fondamentalmente, della Democrazia Cristiana. Essa prevede quanto, puntualmente, si viene verificando.

Nel presente saggio si procederà alla esegesi delle parti più significative del testo costituzionale alla luce di quel pensiero.

Il popolo italiano si distingue per l'assenza di una cultura costituzionale. Esso ha avuto due *Chartae*, lo Statuto Albertino e quella vigente, ma nessuna delle due è stata espressione di una sua scelta, nessuna delle due ha avuto una fondazione democratica.

Il popolo italiano, così come non ha partecipato alla redazione del testo costituzionale attuale, neppure ha una conoscenza adeguata dei suoi reali contenuti.

Questa ignoranza, consapevolmente indotta dalle *lobbies* dominanti e condizione primaria per il mantenimento dei relativi poteri, ha natura culturale. Essa va ricercata nell'altra gravissima lacuna costituita dall'assenza di una cultura teologica, dalla mancata conoscenza del testo biblico. Il Primo Mondo trae origine dalla Riforma, da questo movimento che ha comportato la moralizzazione del fenomeno religioso,

la riacquisizione, da parte della base sociale, della sovranità religiosa, prodromica della sovranità politica, prodromica, per questa via, della democrazia costituzionale illuministica.

Il Primo Mondo nasce dall'esito vittorioso, per l'area riformata, della guerra dei trent'anni (1618-1648), costata milioni di morti, dichiarata dalla Chiesa cattolica alla guida della Controriforma, quest'ultima solennemente riproposta nel Proemio della prima costituzione del Concilio Vaticano II, la "Dei Verbum".

Dove risiede la sovranità religiosa, ivi quella politica e un popolo, come attestato dallo svolgimento storico originatosi dalla Riforma, che non abbia la prima, non possiede neppure la seconda.

La Costituzione, inoltre, fu il prodotto dell'"inciucio" tra i due maggiori partiti di maggioranza relativa, la Democrazia Cristiana ed il Partito Comunista Italiano, più latamente, del protagonismo di un arco partitico che non esiste più poiché il suo pensiero, legato ad un'economia ancora ancorata al latifondo, a modalità produttive preindustriali, è stato trasceso dall'evoluzione storica.

A tale pensiero, dunque, ed al suo prodotto specifico costituito dalla vigente Charta, non può più farsi riferimento per affrontare i ben diversi problemi posti dalla modernità.

# CAPITOLO I

## LA SEDE DELLA SOVRANITA' POLITICA

### SEZIONE I

#### “L’ITALIA È UNA REPUBBLICA DEMOCRATICA ... LA SOVRANITÀ APPARTIENE AL POPOLO” (ART. 1.2)

#### LA RELATIVIZZAZIONE DI QUESTO PRINCIPIO

1. *Il problema.* — Il primo dei problemi che una Carta costituzionale è chiamata a risolvere è costituito dalla individuazione della sede della sovranità politica.

La presenza di un testo costituzionale non è di per sé garante della sua ubicazione nella base sociale. L’Unione Sovietica aveva una Costituzione, ma non era uno Stato democratico, almeno non nel senso che questa espressione possiede nella cultura occidentale. La celebrata Costituzione di Weimar è restata, per quanto di ragione, in vigore nello Stato nazista. Insomma, anche gli Stati assolutistici, modernamente, possono essere costituzionali<sup>1</sup>.

Per stabilire il grado di democraticità della vigente Costituzione italiana, ci si deve rivolgere alla norma di apertura, più precisamente, al suo secondo comma: “La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

La norma introduce uno dei caratteri fondamentali delle statuizioni costituzionali, consistente nell’aprirsi con una dichiarazione di principio, in sé e per sé considerata, accettabile, per poi proseguire con una serie di asserzioni che la svuotano di contenuto<sup>2</sup>. Così, dopo l’affermazione dell’appartenenza al popolo della sovranità politica, la norma introduce una riserva di legge costituzionale, disponendo che essa viene esercitata “nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

Ciò sta a significare che, nello stabilire l’estensione e l’esistenza

<sup>1</sup> Per approfondimenti, vd. Donati A., *Giusnaturalismo e diritto europeo Human Rights e Grundrechte*, Milano, Giuffrè, 2002, § 47. Vd. anche, *infra*, § 51.

<sup>2</sup> Vd. anche, *infra*, § 26.

stessa di tale sovranità, si deve fare riferimento, non tanto all'art. 1.2, quanto piuttosto a queste ulteriori norme costituzionali il cui compito, pertanto, è quello di privare l'art. 1.2 del contenuto che apparentemente gli è proprio: "Una cosa ... essenziale, ... che davvero può avere delle ripercussioni sulla vita dello Stato che andiamo a costituire, è l'ultima parte del comma ove si dice ... "ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi". Qui sta l'insidia ... Si dice cioè: "Tu, popolo, sei sovrano, con tutti i verbi che ti credi di scegliere, però bada che questa sovranità verrà esercitata come dico io (*Commenti*): *l'Etat c'est moi*; cioè l'organizzazione la faccio io, e la tua sovranità deve passare attraverso le forme che io ti preparo"<sup>3</sup>.

Vengono, al riguardo, in considerazione l'art. 67<sup>4</sup>, l'art. 49<sup>5</sup>, l'art. 5<sup>6</sup> e l'art. 77. La loro presenza, ma, in particolare, l'art. 49, consente anche di spiegare la mancanza di una normativa elettorale di rango costituzionale, nonostante il suo carattere strumentale rispetto alla rappresentazione, in Parlamento, degli orientamenti politici dell'elettorato.

2. *La non afferenza alla base sociale della sovranità politica (art. 67).* — Secondo l'art. 67, "Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato".

È, questa, la formula che consente con sicurezza di collocare la sovranità politica nello Stato, invece che nella base elettorale: "La formula che il membro del parlamento non è il rappresentante dei suoi elettori ma di tutto il popolo, o, come taluno scrive, di tutto lo Stato, e che perciò non è vincolato da nessuna istruzione dei suoi elettori e non può venire revocato ... è incompatibile con la rappresentanza giuridica"<sup>8</sup>.

Il principio enunciato dall'art. 67 ha informato i lavori della stessa

<sup>3</sup> Così, l'On.le Vinciguerra (Gruppo Socialista), in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Edizione a cura della Camera dei Deputati, Roma, 1976, Vol. I, p. 379.

<sup>4</sup> Vd. paragrafo successivo.

<sup>5</sup> Vd., *infra*, § 3.

<sup>6</sup> Vd., *infra*, Cap. IV.

<sup>7</sup> Vd., *infra*, §§ 6 sqq.

<sup>8</sup> Così, Kelsen H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Trad. Cotta S. e Treves G., Etas Libri, 1966, p. 296.

Assemblea Costituente, come rilevato dall'On.le Nenni (Gruppo Socialista)<sup>9</sup>.

Egli sintetizzava lo spirito del *referendum* del 2 giugno “in quattro principî generali: gli elettori repubblicani il 2 giugno volevano uno Stato unitario, volevano uno Stato democratico, volevano uno Stato laico e volevano uno Stato sociale”.

La prima istanza è stata respinta mediante l'introduzione del “federalismo regionale”: “La soluzione del problema meridionale non la si trova nella separazione ma in una più intima fusione del Nord col Sud”<sup>10</sup>.

Quanto alla seconda istanza, osservava che “il vizio segreto di questa Costituzione è ... [la] sfiducia nel popolo ...; [dove] necessità di frapporre fra l'espressione della volontà popolare e la esecuzione della stessa volontà popolare quanto più diaframmi possibili”.

Questa finalità era (ed è), infatti, realizzata, in particolare, dal sistema bicamerale, dalla previsione, dunque, della Camera dei deputati e del Senato.

Retrospectivamente, ricordava l'On.le Nenni, in Italia, il Senato era di nomina regia “destinato per definizione a frenare, sabotare, rendere impossibile l'attività legislativa di una Camera che ... [si fosse collocata] a sinistra”; anche in Francia, esso svolgeva una funzione sostanzialmente simile, poiché era “la Camera del censo, che ... [interveneva] per limitare l'iniziativa della Camera del suffragio universale”<sup>11</sup>.

“Nell'uno e nell'altro caso”, proseguiva l'On.le Nenni, “siamo di fronte ad una precauzione dei ceti o delle classi conservatrici nei confronti dei ceti e delle classi progressive”<sup>12</sup>.

Nel testo costituzionale, in via di approvazione da parte dell'Assemblea Costituente, “la seconda Camera non è il senato di nomina regia o di nomina governativa, non è la Camera del censo. ... [Ciò non di meno, è] un puro e semplice intralcio al lavoro legislativo, un espediente

<sup>9</sup> Vd. anche, *infra*, § 47.

<sup>10</sup> In *La Costituzione...*, cit., I, p. 303.

<sup>11</sup> *Ubi supra*, p. 304.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

procedurale per imbrogliare la prima Camera”<sup>13</sup>.

Quanto alla terza istanza, “l’art. 5 [art. 7] è in aperta violazione con questo spirito laico”<sup>14</sup>, poiché inserisce nella Costituzione i Patti Lateranensi: “La pace religiosa è stata opera della vecchia borghesia liberale, da Cavour a Giolitti, e poggia su due principî ancora interamente validi: il principio di libertà applicato ai rapporti fra la Chiesa e lo Stato ... ed il principio dell’agnosticismo del Governo costituzionale in tutti i problemi dello spirito e, specialmente, nel problema della fede”<sup>15</sup>. Entrambi negati dalla disposizione in questione<sup>16</sup>.

Quanto alla quarta istanza, l’obiettivo era (ed è) precluso dalla norma che pone la proprietà come accessibile a tutti (art. 42.2)<sup>17</sup>: “non si tratta tanto di assicurare il libero accesso di tutti alla proprietà, quanto di sottoporre la proprietà alla legge comune attraverso il collettivismo”<sup>18</sup>.

Questa affermazione, per essere intesa correttamente, deve essere calata nella realtà economica del tempo, caratterizzata, in aperto contrasto con il carattere industrializzato del Primo Mondo, dalla prevalenza di una economia agricola, basata sul latifondo e, quindi, sulla mezzadria, contraddistinta dalla significativa presenza dei *rentiers*, contrari alla riforma agraria, al transito generalizzato verso l’economia di mercato<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ubi supra*, p. 305.

<sup>15</sup> *Ubi supra*, p. 305 sq.

<sup>16</sup> Vd., più estesamente, *infra*, §§ 6 sqq.

<sup>17</sup> Sui reali significati di questa norma, vd., *infra*, § 28.

<sup>18</sup> In *La Costituzione della Repubblica...*, I, cit., p. 307.

<sup>19</sup> Per un’analisi dell’economia agraria del Sud e sulle ragioni del suo sottosviluppo, vd. l’eccellente relazione dell’On.le Bosi (Gruppo Comunista), *ubi supra*, II, p. 1453: “il fenomeno a cui assistiamo nell’Italia meridionale è che sulla terra non si vede il capitale, il reddito non si reimpiega nella terra, ma va a finire altrove”; p. 1454: “Oggi le classi che detengono la grande proprietà dimostrano di non volersene servire nell’interesse collettivo; dimostrano che vogliono servirsi delle loro proprietà per il loro interesse individuale, e qualche volta per colpire l’interesse collettivo ... La grande proprietà è un monopolio che impedisce non soltanto la possibilità di possedere a milioni di lavoratori, ma impedisce la possibilità di svilupparsi a tutta l’economia nazionale. Andata a parlare di trasformazione, di bonifiche, e vi risponderanno come hanno risposto a noi in qualche caso: “la bonifica è una bella cosa, i vostri piani sono ottimi; ma io nella mia terra faccio quello che mi pare e non voglio sentire parlare di trasformazioni”; vd., altresì, On.le Pignatari (Gruppo Socialista dei Lavoratori Italiani), *ubi supra*,