

ASSEMBLEA COSTITUENTE
COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE
PRIMA SOTTOCOMMISSIONE
16.

RESOCONTO SOMMARIO
DELLA SEDUTA DI MARTEDÌ 1° OTTOBRE 1946

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **TUPINI**

INDICE

I principî dei rapporti civili (*Seguito della discussione*)

PRESIDENTE – MORO – CEVOLOTTO – LUCIFERO – MASTROJANNI – DE VITA – DOSSETTI – BASSO, *Relatore* – LA PIRA, *Relatore* – CORSANEGO – TOGLIATTI – MANCINI – CARISTIA.

La seduta comincia alle 17.10.

Seguito della discussione sui principî dei rapporti civili.

PRESIDENTE ricorda che nella seduta precedente fu in parte approvato l'articolo concernente la libertà di stampa. Ne pone in discussione le altre proposizioni.

MORO fa rilevare l'opportunità di riprendere in considerazione l'ultimo capoverso dell'articolo già approvato, per quanto riguarda l'espressione «sui fondi finanziari», che preferirebbe fosse modificata con la dizione «sui mezzi di finanziamento», già precedentemente proposta.

CEVOLOTTO dichiara di poter accogliere la proposta dell'onorevole Moro, purché non costituisca un precedente: su ciò che è stato approvato non si deve più tornare.

PRESIDENTE fa osservare che si tratta soltanto di una correzione di forma. La mette ai voti.

(È approvata).

Pone in discussione l'ultimo capoverso dell'articolo, nel testo proposto dai relatori: «Solo la legge può limitare le manifestazioni del pensiero compiute con mezzi

differenti dalla stampa (a tutela della pubblica moralità ed in vista specialmente della protezione della gioventù)». Fa presente che resterà poi da esaminare l'inciso contenuto nella prima parte del testo presentato dai relatori, il quale è del seguente tenore: «È vietato assoggettarne l'esercizio ad autorizzazioni o censure», ricordando che in una precedente riunione si era stabilito di esaminare questo inciso dopo l'approvazione dell'intero articolo.

Fa osservare che nel capoverso posto in discussione c'è una parte compresa fra due parentesi, il che significa che non vi è stato accordo tra i due relatori. Rileva inoltre che, per comprendere con esattezza la portata dell'articolo, bisogna tener presente, ai fini logici e di collegamento tra le varie proposizioni, la prima parte dell'articolo stesso nella quale si diceva: «Il diritto di esprimere liberamente i propri pensieri e le proprie opinioni mediante la stampa o qualsiasi altro mezzo è garantito a tutti». Ora, nel capoverso in discussione, si fa appunto riferimento a quel qualsiasi altro mezzo che non sia la stampa.

CEVOLOTTO dichiara, come ha già fatto presente altra volta, che il riferirsi alla legge, sia pure per manifestazioni del pensiero compiute con mezzi differenti dalla stampa, significa non porre alcun limite alla legge stessa, la quale potrà poi abolire praticamente il diritto di esprimere liberamente il proprio pensiero con mezzi differenti dalla stampa. Si tratta di una formula che egli ha già ripudiata in casi precedenti, perché la ritiene molto pericolosa.

MORO concorda con l'osservazione dell'onorevole Cevolotto, precisando però che l'inciso messo tra parentesi – e non accettato dall'onorevole Basso – ha appunto lo scopo di limitare il potere della legge contenendola nei casi di tutela della pubblica moralità.

CEVOLOTTO precisa che è favorevole, come sempre, a non porre alcun limite, risultando evidente che può esservi una legge speciale per i casi di tutela della pubblica moralità, anche se ci si limita a dire che il diritto di esprimere liberamente i propri pensieri e le proprie opinioni è garantito a tutti. Questo non significa che diventerebbe incostituzionale una legge la quale limitasse per ragioni di moralità il libero esercizio della cinematografia, o delle trasmissioni radiofoniche, o delle rappresentazioni di certi spettacoli ed avanspettacoli.

Ritiene perciò superflua e dannosa la formula proposta; se si vuole conservarla, si dovrà comunque adottare la formula completa, compresa cioè la parte tra parentesi.

PRESIDENTE mette ai voti il capoverso nel suo testo completo, compresa la parte sulla quale l'onorevole Basso ha sollevato delle riserve: «Solo la legge può limitare le manifestazioni del pensiero compiute con mezzi differenti dalla stampa, a tutela della pubblica moralità ed in vista specialmente della protezione della gioventù».

LUCIFERO dichiara che voterà contro il capoverso proposto per le stesse ragioni per cui ha votato contro quando si parlava della stampa; perché, cioè, i criteri discrezionali coi quali si potrebbe giudicare della moralità o meno di un determinato spettacolo sono tali che, volendo, ci si può far rientrare tutto. Può accadere, ad

esempio, che un'opera d'arte sia sequestrata o soppressa in base a criteri molto discutibili.

Dichiara di essere, in questo campo, per la libertà vera.

MASTROJANNI si associa alle argomentazioni dell'onorevole Lucifero.

DE VITA dichiara di astenersi, per coerenza con quanto ha già dichiarato criticando la stesura dell'articolo.

(Il capoverso è approvato con 9 voti favorevoli, 2 contrari e 1 astenuto).

PRESIDENTE pone in discussione l'inciso che si era stabilito di esaminare per ultimo, e che è del seguente tenore: «È vietato assoggettarne l'esercizio ad autorizzazioni o censure».

CEVOLOTTO fa rilevare che l'approvazione di tale inciso può creare un serio imbarazzo. Se si è detto che la legge può limitare le manifestazioni del pensiero compiute con mezzi differenti dalla stampa, per ragioni di pubblica moralità, e poi si dice che è vietato introdurre autorizzazioni e censure preventive su questi spettacoli, si domanda come si potrà dar luogo ad una efficace tutela della pubblica moralità e come farà la legge speciale a limitare il diritto di espressione per ragioni di immoralità, senza la censura preventiva sugli spettacoli. D'altra parte è evidente che, specialmente per la stampa, è opportuno affermare il principio che essa non è soggetta né ad autorizzazioni né a censure. Altrimenti non esisterebbe libertà di stampa. Osserva che l'inconveniente può essere eliminato solo limitando alla stampa la negazione dell'autorizzazione e della censura.

MORO dichiara di comprendere le ragioni esposte dall'onorevole Cevolotto e propone che si dica soltanto, dopo la dichiarazione generale: «L'esercizio del diritto di libertà di stampa non può essere sottoposto ad autorizzazioni o censure», formando, con tale proposizione, il primo capoverso dell'articolo.

LUCIFERO fa osservare che in tempo di guerra si è sempre resa necessaria la censura, almeno per le notizie militari. Domanda perciò se non si debba porre questa unica eccezione in sede di Costituzione, anche perché così si potrà segnare il limite al legislatore. Propone si dica: «salvo che in casi di guerra, per le sole notizie militari». Dichiara che farà una proposta formale solo dopo aver sentito l'opinione degli altri Commissari.

DOSSETTI esprime il parere che, anche per altre libertà che sono state affermate, si renderà necessaria una configurazione relativa all'ipotesi della guerra, e quindi probabilmente nel complesso degli articoli dovrà essere previsto questo caso. Una disposizione del genere è stata posta anche nel progetto di Costituzione francese.

CEVOLOTTO osserva che, quando si formulerà l'articolo relativo alla censura in caso di guerra, non bisognerà limitarlo alle notizie di carattere militare. Anche le notizie di carattere economico, in guerra, possono e debbono essere vietate.

PRESIDENTE fa presente che è stato opportuno aver sollevato il problema ed invita i relatori a prenderne nota.

Mette ai voti la formula proposta dall'onorevole Moro: «L'esercizio del diritto

di libertà di stampa non può essere sottoposto ad autorizzazioni o censure», avvertendo che essa dovrà essere collocata come primo capoverso, subito dopo l'affermazione di carattere generale che costituisce la prima proposizione dell'articolo.

(È approvata all'unanimità).

DOSSETTI fa osservare che là dove si dice: «Il sequestro può essere disposto soltanto dall'autorità giudiziaria, ecc.», sarebbe opportuno aggiungere la specificazione: «il sequestro delle pubblicazioni a stampa».

PRESIDENTE dichiara di concordare con l'onorevole Dossetti circa la necessità di una specificazione quanto più esatta possibile della proposizione.

CEVOLOTTO osserva che, con la specificazione proposta dall'onorevole Dossetti, non si sottoporrebbe alla stessa disciplina il sequestro, per esempio, di una pellicola oscena.

PRESIDENTE fa presente che per quella ipotesi vi è la censura preventiva.

DOSSETTI dichiara di aver sollevato la questione perché fosse chiaro il concetto dei Commissari circa la portata dell'espressione.

CEVOLOTTO rileva che nell'economia dell'articolo non occorre nessuna maggiore determinazione. Il sequestro si riferisce a tutta la prima parte dell'articolo, tanto più che per la stampa periodica vi è una parte speciale. Dichiara inoltre di preoccuparsi del fatto che si ritorni sopra un articolo già approvato. Se esso non appare chiaro, sarà rimesso in discussione in sede di Commissione plenaria.

PRESIDENTE fa osservare all'onorevole Cevolotto che l'onorevole Dossetti propone soltanto un perfezionamento formale che ha lo scopo di chiarire meglio la dizione dell'articolo. Comunque, se l'onorevole Cevolotto insiste sulla questione d'ordine generale da lui sollevata, sottoporrà la questione alla votazione della Sottocommissione.

DOSSETTI osserva che la proposizione era stata approvata con la riserva di inserirla nel punto che si fosse ritenuto più opportuno.

MORO rileva che, se si tratta di chiarire la portata del sequestro, si possono agevolmente aggiungere le parole: «delle pubblicazioni a stampa»; ma, se si limita il sequestro, allora si ripropone in questa sede un problema sostanziale.

CEVOLOTTO osserva che si può chiarire la formula spostando la proposizione.

PRESIDENTE dichiara di ritenere che, trattandosi di un principio fondamentale, esso vada posto in testa all'articolo.

CEVOLOTTO fa presente che il sequestro da parte dell'autorità giudiziaria si riferisce alla prima parte dell'articolo. Le limitazioni potranno essere poste subito dopo il comma c).

MORO dichiara di dissentire dall'onorevole Cevolotto nei riguardi dello spostamento della proposizione, poiché nel testo approvato c'è una sequenza logica.

PRESIDENTE fa osservare all'onorevole Dossetti che insistere sul chiarimento può essere superfluo; nel senso che avendo nella proposizione immediatamente precedente affermato il principio che la libertà di stampa non può essere soggetta

ad autorizzazioni o censure, risulta chiaro che il sequestro si riferisce alla stampa.

DOSSETTI fa notare la discordanza dei pareri circa l'interpretazione da dare alla proposizione. Quindi, se si vuole mantenere l'articolo così come è stato approvato, sia ben chiaro che il problema esiste e che viene risolto, intendendo che il sequestro viene riferito solo alla stampa.

CEVOLOTTO osserva che, al momento della formulazione dell'articolo, era stato chiaramente detto che il sequestro di cui si parla nella prima parte dell'articolo stesso si riferiva non ai casi della stampa soltanto, ma a tutti gli altri casi, e che questa limitazione del sequestro, che non può essere disposto se non dall'autorità giudiziaria, era per tutte le ipotesi di manifestazione del pensiero, tanto è vero che per la stampa periodica provvedeva poi il successivo comma dell'articolo.

Dichiara che, votando la proposizione, intendeva che la sanzione del sequestro doveva essere prevista per tutti i casi. Il chiarimento perciò dovrebbe essere fatto in questo senso: di comprendere la limitazione del sequestro, affidata soltanto all'autorità giudiziaria, come riguardante tutti i mezzi di espressione del pensiero di cui parla la prima parte dell'articolo.

DOSSETTI ritiene che il problema vada risolto in sede di collocazione delle diverse parti. Propone perciò che l'articolo sia congegnato nel modo seguente: per prima sia posta la proposizione: «Il diritto di esprimere liberamente i propri pensieri e le proprie opinioni mediante la stampa o qualsiasi altro mezzo è garantito a tutti»; quale capoverso sia posta l'altra proposizione: «L'esercizio del diritto della libertà di stampa non può essere sottoposto ad autorizzazioni o censure»; come terzo comma sia trasportata a questo punto la frase finale: «Solo la legge può limitare le manifestazioni del pensiero compiute con mezzi differenti dalla stampa, a tutela della pubblica moralità e in vista specialmente della protezione della gioventù»; infine il quarto comma dovrebbe essere: «Il sequestro può essere disposto soltanto dall'autorità giudiziaria, ecc.».

CEVOLOTTO aderisce alla proposta dell'onorevole Dossetti.

BASSO e LA PIRA, *Relatori*, dichiarano di non aver nulla da eccepire.

PRESIDENTE mette ai voti la proposta dell'onorevole Dossetti.

(La proposta è approvata con 11 voti favorevoli e 3 astensioni).

Rilegge l'articolo così come risulta dopo approvati i vari emendamenti:

«Il diritto di esprimere liberamente i propri pensieri e le proprie opinioni mediante la stampa o qualsiasi altro mezzo, è garantito a tutti.

«L'esercizio del diritto di libertà di stampa non può essere sottoposto ad autorizzazioni o censure.

«Solo la legge può limitare le manifestazioni del pensiero compiute con mezzi differenti dalla stampa a tutela della pubblica moralità ed in vista specialmente della protezione della gioventù.

«Il sequestro può essere disposto soltanto dall'autorità giudiziaria nei casi:

- a) di violazione delle norme amministrative che regolano l'esercizio del diritto;
- b) di reati per i quali la legge stabilisca il sequestro;
- c) di esecuzione di una sentenza.

«Per la stampa periodica, quando vi sia assoluta urgenza, il sequestro può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria senza autorizzazione preventiva nei casi:

- a) di violazione delle norme amministrative che regolano l'esercizio del diritto;
- b) di pubblicazioni oscene;
- c) di quei reati per i quali tassativamente la legge sulla stampa autorizzi il sequestro preventivo.

«In tali casi deve essere richiesta entro le 24 ore la convalida dell'autorità giudiziaria. Questa deve provvedere nel termine delle 48 ore successive.

«Per le funzioni speciali della stampa periodica la legge dispone controlli sulle fonti di notizie e sui mezzi di finanziamento idonei a garantire la fede pubblica».

LUCIFERO chiede che sia messo ai voti l'articolo nel suo complesso.

PRESIDENTE mette ai voti l'intero articolo, nel suo complesso.

LUCIFERO ha chiesto la votazione per fare una dichiarazione: voterà contro perché ritiene assai grave il contenuto dell'articolo che, a suo parere, significa né più né meno che la soppressione della libertà di stampa.

DE VITA dichiara che, coerentemente a quanto ha detto in precedenza, voterà contro l'articolo perché, secondo lui, non è un articolo di Costituzione, ma un articolo di una legge speciale o di un regolamento. Si associa inoltre alla dichiarazione dell'onorevole Lucifero.

MASTROJANNI dichiara che voterà contro l'articolo per le ragioni già espresse in altre occasioni.

CEVOLOTTO dichiara che, avendo votato contro troppo incisi, non potrà dare voto favorevole all'articolo, e pertanto si asterrà.

(L'articolo è approvato con 10 voti favorevoli, 3 contrari e 1 astenuto).

PRESIDENTE pone in discussione il testo del successivo articolo, proposto dai relatori, così formulato:

«I funzionari dello Stato sono responsabili, ai sensi della legge penale e di quella civile, per gli atti compiuti dolosamente o colposamente in violazione dei diritti di libertà sanciti dalla presente Costituzione.

«Lo Stato risponde solidalmente con i funzionari per i danni».

Fa presente a quei Commissari i quali hanno mostrato di preoccuparsi degli eventuali abusi a cui potrebbe dar luogo l'applicazione dell'articolo sulla stampa, che l'articolo ora posto in esame viene incontro alle loro preoccupazioni, perché mette l'autorità competente a limitare il diritto di libertà di stampa in una posizione di responsabilità tale, che essa dovrà stare ben attenta ad esercitare tale facoltà entro i limiti stabiliti dall'articolo precedente.

CORSANEGO si dichiara favorevole all'articolo, ma fa presente che tutte le

volte che si fa l'imputazione ad un funzionario di aver compiuto un atto contrario alla legge, questi assume sempre a sua difesa il fatto di aver ubbidito all'ordine del proprio superiore. Cosicché, praticamente, risalendo per i rami della gerarchia, si trova un punto d'arresto quando si arriva troppo in alto.

In considerazione di ciò, propone che venga inserito nell'articolo il seguente emendamento aggiuntivo: Non costituisce causa di giustificazione l'obbedienza all'ordine ricevuto, quando l'ordine è evidentemente contrario alla legge».

MORO condivide le preoccupazioni dell'onorevole Corsanego, ma si dichiara preoccupato di fronte allo sconvolgimento che una simile norma potrebbe provocare nell'ambito dei funzionari dello Stato. D'altra parte, nel Codice penale le cause di giustificazione sono per loro conto regolate in modo rigoroso.

In sede costituzionale, innovare con una norma così radicale un sistema tramandato da una tradizione e che ha consistenza nel diritto penale, significherebbe allargare talmente la disposizione da renderla inapplicabile.

Si dichiara pertanto contrario alla proposta dell'onorevole Corsanego.

LUCIFERO dichiara di non poter concordare con la proposta dell'onorevole Corsanego. Se essa fosse accettata, si verrebbe praticamente a legittimare l'insubordinazione dei funzionari dello Stato, e si distruggerebbe lo Stato stesso.

Responsabile è chi firma l'ordine; chi lo ha eseguito non può essere trascinato in un giudizio di responsabilità. L'esecutore materiale della violazione di legge, quando è tenuto da un rapporto disciplinare, può non essere in condizioni di giudicare se la legge è stata violata o no.

È del parere che l'articolo debba essere approvato senza modificazioni.

BASSO, *Relatore*, propone di sopprimere le parole «dello Stato» poiché col nuovo ordinamento delle regioni ci saranno anche funzionari regionali.

LA PIRA, *Relatore*, si dichiara d'accordo con l'onorevole Basso.

MASTROJANNI ritiene opportuno precisare il concetto dell'onorevole Lucifero nel senso di salvaguardare il principio della gerarchia e della disciplina, e stabilire la responsabilità penale e civile solamente quando il funzionario agisce nell'esercizio dei poteri discrezionali; in questo caso risponde personalmente. Negli altri casi risponde per la violazione delle libertà costituzionali il funzionario che ha dato l'ordine, non chi lo ha eseguito. Bisogna distinguere tra l'esercizio del potere discrezionale e l'esercizio di un dovere attinente alla qualità di agente.

Propone perciò la seguente formula: «Risponde per dolo o per colpa il funzionario dello Stato che lede le libertà costituzionali nell'esercizio del suo potere discrezionale; negli altri casi risponde chi ha emanato l'ordine lesivo delle libertà costituzionali predette».

MORO dichiara di non ritenere opportuno mutare con una norma costituzionale quello che è il sistema già previsto dal Codice per quanto riguarda la responsabilità, in seguito all'ordine emanato dall'autorità.

È pertanto favorevole a mantenere l'articolo così come è stato formulato, lasciando al diritto penale di prevedere i vari casi e le possibili ipotesi.

CEVOLOTTO dichiara di consentire con l'onorevole Moro perché nell'articolo

in esame si è necessariamente dovuto estendere la responsabilità anche agli atti compiuti colposamente, e quindi la disciplina deve essere più precisa e richiede un ponderato esame da parte del legislatore. L'impiegato dello Stato che va incontro a responsabilità dolose o colpose deve sapere quali sono i limiti che gli sono imposti.

L'onorevole Moro ha affermato che non è opportuno fare delle specificazioni, perché il diritto penale ha elaborato questa materia. L'oratore è d'accordo nel ritenere che non si debba specificare oltre; deve però restare bene inteso che quando ci si richiama a quella elaborazione dottrinale, non ci si riferisce soltanto ai casi di reati e di responsabilità penale, ma a tutti i casi di responsabilità, anche a quelli in cui il diritto penale non c'entra.

MORO fa presente che l'osservazione dell'onorevole Cevolotto apre la via alla discussione di un problema grave e molto delicato, poiché le norme discriminatrici valgono nei riguardi dei funzionari per quanto concerne la responsabilità civile. Perciò esprime il parere che si debba sempre fare rinvio alle norme generali sulla responsabilità penale e civile.

LA PIRA, *Relatore*, fa presente che durante la redazione dell'articolo aveva manifestato all'onorevole Basso la sua perplessità circa il termine: «colposamente».

DE VITA dichiara di ritenere che l'articolo, così come è formulato, sia accettabile. Non è accettabile l'emendamento proposto dall'onorevole Mastrojanni, in quanto non vi può essere violazione di diritti di libertà, sanciti dalla presente Costituzione, attraverso l'esercizio di una facoltà discrezionale, poiché la facoltà discrezionale è sempre contenuta entro determinati limiti; se mai è la legge che potrà violare la Costituzione, e non la pubblica amministrazione nell'esercizio di questi poteri discrezionali.

DOSETTI esprime il parere che l'esame dell'articolo debba essere sospeso, in quanto che verranno poi altri punti in cui si dovrà parlare di una responsabilità dello Stato e dei funzionari.

PRESIDENTE fa presente che al rinvio proposto dall'onorevole Dossetti si potrebbe ovviare con un riferimento a questo articolo, e anche con uno spostamento o allargamento, quando sarà trattata la questione della responsabilità dello Stato e della responsabilità in cui possono incorrere i funzionari.

TOGLIATTI dichiara che la proposta dell'onorevole Dossetti non gli sembra giustificata. È vero che in altri punti della Costituzione si potrà parlare della responsabilità dei funzionari dello Stato; ma in quei punti ci si riferirà alla materia amministrativa, mentre invece qui, dopo aver formulato le libertà fondamentali del cittadino, viene stabilita una norma, la quale dice che queste libertà non possono essere violate dai funzionari dello Stato, e che essi rispondono della eventuale violazione. Questo è un aspetto preliminare del problema della responsabilità dei funzionari per gli atti che compiono nell'adempimento delle loro funzioni amministrative; è un problema generale di garanzia della libertà.

Per queste ragioni ritiene che proprio nel punto che si sta esaminando debba essere posta questa proposizione, e non altrove.

Circa la proposta formulata dall'onorevole Corsanego, osserva che, se si ha l'intenzione di rafforzare il regime democratico in Italia, tale proposta è in contrasto con questo scopo, poiché se fosse approvata si provocherebbero dei casi di coscienza, in ogni funzionario, per qualsiasi ordine esso riceve. Ed allora, si domanda chi risolverà questi casi di coscienza.

Ritiene che la formula dell'onorevole Corsanego vada al di là delle intenzioni del proponente.

CORSANEGO dichiara che, nel compilare la sua formula, aveva tenuto presente il caso, per esempio, di un questore che alla vigilia delle elezioni, per togliere dalla circolazione persone di idee politiche contrarie alle sue, ne ordina il fermo. In questo caso egli vorrebbe che il funzionario incaricato del fermo, che sa di adempiere ad un ordine contrario alla Costituzione, non possa essere giustificato dal fatto di aver ricevuto l'ordine.

Dichiara di aver compreso l'obiezione dell'onorevole Dossetti, e di saper bene che la dottrina ha trovato delle giustificazioni per questi casi; ma la dottrina non è la legge. Se si guarda il Codice penale anche prefascista, si vedrà che queste cause di giustificazione hanno delle lacune immense.

Comunque non insiste nella sua proposta.

MASTROJANNI dichiara di insistere nella sua formula, facendo appello anche a quanto ha detto l'onorevole Corsanego. Che il Codice penale stabilisca delle norme in materia di responsabilità non significa che non si debba inserire una norma anche nella Costituzione.

L'unico pericolo che le libertà individuali restino soggette all'arbitrio deriva dall'esercizio del potere da parte dei funzionari. Deve essere preveduta l'ipotesi che i funzionari, dolosamente o colposamente, attentino alle libertà costituzionali.

Le osservazioni fatte dall'onorevole Togliatti sono esatte e altrettanto esatte sono quelle dell'onorevole Lucifero. Ecco per quali ragioni ha ritenuto di fare una distinzione nella formula da lui proposta: appunto per ovviare al pericolo di incrinare la compagine statale. Attribuire cioè una precisa responsabilità penale e civile a quei funzionari che, essendo rivestiti di un potere discrezionale, dolosamente o colposamente attentino alle libertà costituzionali; ma non attribuire alcuna responsabilità a quei funzionari che non hanno la possibilità di sindacare l'ordine del superiore.

Per queste ragioni propone che l'articolo sia formulato nei seguenti termini:

«Risponde per dolo o per colpa il funzionario dello Stato che lede le libertà costituzionali nell'esercizio del suo potere discrezionale; negli altri casi risponde chi ha emanato l'ordine lesivo delle libertà costituzionali predette».

LUCIFERO fa osservare che il principio nuovo da introdurre nella Costituzione è soltanto questo: il funzionario è penalmente responsabile al di là di quello che poteva essere l'eccesso di poteri previsto nella vecchia legge penale. È responsabile della violazione della Costituzione e lo Stato è corresponsabile civilmente con i

funzionari che abbiano commesso questa violazione. L'applicazione del principio sarà contemplata in altra sede.

DOSETTI fa presente, a proposito dell'osservazione dell'onorevole Togliatti, che sono state approvate anche altre proposizioni con una riserva sulla connessione che queste proposizioni potevano avere con altri articoli. Fa presente inoltre che non è stato nemmeno inteso nel giusto senso il suo rilievo, perché egli voleva riferirsi ad altri concetti e ad altre ipotesi.

BASSO, *Relatore*, dichiara di concordare con l'onorevole Lucifero, perché scopo dei Relatori è stato quello di fissare un principio. Questo principio non era mai stato accolto in Italia, a differenza di altri Stati, come ad esempio l'Inghilterra. Si tratta di portare la pubblica amministrazione al livello comune per quanto riguarda la responsabilità.

Dichiara di essere contrario alla formula proposta dall'onorevole Mastrojanni, perché non si tratta di poteri discrezionali del funzionario, ma solo del caso in cui si violino i principî di libertà sanciti nella Costituzione.

Pertanto insiste per il mantenimento del testo proposto. Propone però che, in analogia a quanto è stato fatto per la prima parte dell'articolo (dove invece di dire «funzionari dello Stato» si è detto «pubblici funzionari»), nella seconda parte, in sostituzione della parola «lo Stato» si usi un'altra formula più generica.

LA PIRA, *Relatore*, esprime dubbi circa il mantenimento dell'espressione «colposamente», poiché ritiene che il concetto di colpa sia troppo elastico.

PRESIDENTE fa osservare che, se si toglie l'espressione: «colposamente», bisognerebbe allora togliere anche l'espressione: «dolosamente».

TOGLIATTI osserva che nella maggior parte dei casi il giudice colpirà soltanto per colpa e non per dolo.

PRESIDENTE è del parere che l'articolo debba essere lasciato così come è, in quanto prevede tutte le fonti di un eventuale cattivo uso della responsabilità dei funzionari. È necessario distinguere l'intenzione dalla colpa, e naturalmente distinguere gli effetti e le conseguenze, sia per le azioni intenzionali che per quelle colpose. Ritiene che basterebbe stabilire semplicemente che i funzionari sono responsabili ai sensi della legge penale e di quella civile. La legge distinguerà tra i fatti dolosi e quelli colposi e in conseguenza ne fisserà le sanzioni adeguate.

CEVOLOTTO osserva che la questione è proprio se si debba estendere la responsabilità anche ai reati colposi. Se questo non fosse, sarebbe meglio fare a meno anche dell'articolo, perché si verrebbe a sopprimere la maggior parte dei casi di responsabilità.

Quanto alla proposta dell'onorevole Mastrojanni, dichiara che preferisce l'articolo così come è stato compilato dai relatori.

Osserva peraltro che occorre tener presente una limitazione: finché i funzionari agiscono nel proprio ambito di iniziativa, sono responsabili personalmente, quando invece agiscono fuori di tale ambito, e cioè dietro ordine, la responsabilità deve essere di chi ha dato l'ordine. Non occorre però fare una precisazione nell'articolo, perché il concetto discende dai principî generali già elaborati dalla dottrina penali-

stica, e quindi non ha bisogno di essere affermato nella Costituzione.

MANCINI fa osservare che il principio nuovo che si vuole affermare non è il principio della responsabilità del funzionario per dolo, ma il principio della responsabilità del funzionario per colpa. Il principio della responsabilità per dolo è previsto dal Codice penale, quando si parla di abuso e di eccesso di potere. Escludere la responsabilità per colpa vorrebbe dire non affermare nessun nuovo principio. Crede che la formula proposta dai Relatori sia felice, perché previene tutte le osservazioni fatte dai vari oratori.

DE VITA fa notare all'onorevole Mastrojanni che l'esercizio delle facoltà discrezionali si muove nei limiti determinati dalla legge; in quanto discrezionale, questo esercizio può essere soggetto soltanto al sindacato di merito, e non al sindacato di legittimità. Non vede come ci possa essere una violazione dei principî della Costituzione nell'esercizio di un potere discrezionale.

MASTROJANNI dichiara di concordare con l'onorevole Mancini pel fatto che già nella nostra dottrina esiste il principio della responsabilità dei funzionari. Fa osservare però che il legislatore, quando sarà promulgata la Costituzione, potrebbe modificare la legge vigente e imprimere un orientamento diverso; se nella nuova Costituzione nulla è affermato in proposito, si corre il rischio di peggiorare la situazione. Risponde all'onorevole De Vita di essere del parere che la ipotesi di una lesione al diritto costituzionale non possa promanare che da coloro i quali per l'altezza della loro funzione sono investiti di un potere discrezionale. Questo è un valore indicativo più che un valore specificativo. Gli altri funzionari non hanno il potere di violare le libertà costituzionali, perché sono sempre succubi di ordini che ricevono e che devono eseguire.

MANCINI fa osservare che, dal punto di vista penale, il principio del pubblico funzionario responsabile quando agisce dolosamente nelle sue funzioni è già nel Codice penale. Il principio nuovo da affermare è quello della responsabilità per colpa.

LUCIFERO osserva che la colpa è un elemento sostanziale. La Commissione ne fa un giudizio di responsabilità: ora la colpa ammette anche una responsabilità, e dove c'è responsabilità ci deve essere una sanzione. Ritiene che il testo presentato dai Relatori sia ben formulato; però pensa che bisognerebbe togliere l'espressione «di libertà» che si riferisce ai diritti. Si dovrebbe dire soltanto «violazione dei diritti sanciti dalla presente Costituzione», cosicché anche le questioni amministrative ricadrebbero in questa affermazione di principio.

DOSETTI rileva che le ultime considerazioni dell'onorevole Lucifero provano che questa non è la sede per la discussione dell'articolo in esame. Ciò è tanto vero che dalle relazioni presentate in altra Sottocommissione dagli onorevoli Calamandrei e Leone, per la parte concernente le garanzie giurisdizionali del diritto, risulta che è stato preso in considerazione il problema di cui la Commissione si sta occupando. Difatti la relazione dell'onorevole Calamandrei fa considerare la opportunità di poter valutare il problema nel suo complesso. Dichiarò di ritenere che tutti siano d'accordo sul principio, ma che bisogna dare ad esso una formulazione più

adeguata, ciò che potrà avvenire soltanto quando si saranno considerate tutte le ipotesi che si possono presentare: garanzie dei diritti di libertà, garanzie di altri diritti generici, altre garanzie con riferimento alla pubblica amministrazione. Ritiene che la cosa migliore sia quella di fare una affermazione di principio, con riserva di tornare sull'articolo.

PRESIDENTE fa osservare all'onorevole Dossetti che il tema delle relazioni degli onorevoli Calamandrei e Leone non riguarda le responsabilità dei funzionari, ma il problema specifico dei poteri e dell'attività dell'autorità giudiziaria.

Ritiene che il problema del collocamento di questo articolo potrà essere esaminato in un secondo tempo, e che intanto non sia opportuno rimandarne la discussione.

LUCIFERO osserva che il ragionamento dell'onorevole Dossetti è controproducente ai suoi fini, perché dimostra proprio, invece, che questa è la sede in cui deve introdursi l'articolo. È in sede di principi generali che si deve affermare il principio generale, non in sede occasionale.

DOSSETTI fa osservare che ci sono anche altri diritti fondamentali ma non individuali, per i quali deve valere il principio generale che è stato enunciato.

MANCINI dichiara di aderire perfettamente all'osservazione fatta dall'onorevole Dossetti, e crede di poter proporre una formula che concretizza quello che egli ha espresso: «La violazione dei diritti di libertà o di ogni altro diritto sancito dalla presente Costituzione». Con questa aggiunta si viene a comprendere qualsiasi altro diritto.

LUCIFERO fa osservare all'onorevole Dossetti di aver proposto la soppressione delle parole: «di libertà», appunto perché l'affermazione di principio non si riferiva ai soli diritti di libertà, ma a tutti i diritti contenuti nella Costituzione.

BASSO, *Relatore*, rispondendo all'onorevole Dossetti, osserva che la sede in cui si può introdurre l'articolo in esame è proprio questa. Si sta parlando dei diritti fondamentali del cittadino. Un diritto è perfetto quando è azionabile. Ora qui è stata garantita una serie di diritti al cittadino, ma si deve anche garantirgli efficacemente la possibilità di agire. Nell'articolo in esame il diritto è considerato dalla parte del *reus*; si dice che questi diritti sono azionabili in giudizio; che il funzionario, e solidalmente con lui la pubblica amministrazione, sono responsabili di questa violazione. Se non lo si dice in questa sede, dove lo si dirà? D'altra parte anche l'onorevole La Pira aveva addirittura fissato questo concetto in un articolo.

CARISTIA dichiara di ritenere che questa sia la sede opportuna per collocare l'articolo in esame. Ritene che l'osservazione fatta in precedenza dall'onorevole Togliatti colga nel segno, perché la Commissione vuole affermare in sostanza una garanzia; quando si afferma il principio della responsabilità amministrativa in questa sede, si può accompagnare il diritto con la formula abituale della garanzia.

Per quanto riguarda la sostanza dell'articolo, ritiene che esso debba essere votato nella formula molto felice espressa dai Relatori.

MORO ritiene incontestabile il rilievo fatto dall'onorevole Dossetti circa la complessità della materia di cui si tratta in questo articolo.

Indubbiamente in varie altre parti della Costituzione si troveranno sanciti principi relativi alla responsabilità. Malgrado ciò egli resta del parere che sia opportuno sancire in questa sede il principio di responsabilità, per pure ragioni di opportunità politica nei confronti dell'opinione pubblica, la quale potrà avere motivo di sicurezza nel sentire che una affermazione di responsabilità è stata fatta nei riguardi dei funzionari e dello Stato. Non bisogna dimenticare che vi sarà un lavoro di coordinamento da parte dell'Ufficio di Presidenza, e che queste varie norme in materia di responsabilità potranno essere opportunamente unificate e collocate nella sede più opportuna.

Per quanto riguarda il rilievo intorno alla discrezionalità dell'attività della pubblica amministrazione in questi casi, è del parere che si giuochi sull'equivoco. Non è materia discrezionale, anche se vi è un determinato contenuto di incertezza inerente a tutte le attività umane e quindi anche a quelle dei pubblici funzionari; qui si tratta di una precisa direttiva data dalla legge. L'incertezza nel riconoscere il modo di applicare la legge non implica un potere discrezionale.

Circa la proposta di togliere l'espressione «dello Stato» riferendosi ai funzionari, domanda all'onorevole Basso a quali funzionari ci si potrà riferire, tenuto conto che in questo caso si parla delle garanzie delle libertà individuali nei confronti dell'azione illegittima dei funzionari dello Stato. Se vi è un caso che riguarda un funzionario degli enti pubblici, esso sarà chiamato responsabile come funzionario dello Stato in senso lato. Se si toglierà questa espressione «dello Stato», ci si troverà poi in imbarazzo nella seconda parte dell'articolo, quando si dovrà sancire la responsabilità dello Stato stesso.

BASSO, *Relatore*, propone di dire nella prima parte dell'articolo «pubblici funzionari» togliendo «dello Stato», e nella seconda parte di sostituire alle parole «lo Stato» le parole «pubbliche amministrazioni». Questa sostituzione è motivata dal fatto che potrebbero esservi dei casi di responsabilità da parte di funzionari appartenenti all'ente regione di cui si è molto parlato anche nelle sedute della seconda Sottocommissione.

DOSSETTI non vede perché si debba dire «pubbliche amministrazioni».

PRESIDENTE osserva che l'unica preoccupazione dell'onorevole Basso nel proporre questo emendamento è stata che, andandosi verso una Costituzione a base regionale, il principio sancito nell'articolo in esame non possa applicarsi per i funzionari e per le amministrazioni dell'ente regione.

DOSSETTI fa presente che, dicendo «pubbliche amministrazioni», si restringe l'applicazione della legge soltanto ai funzionari del potere amministrativo ed esecutivo escludendone quello legislativo.

MORO propone di dire «pubblici poteri» invece di «pubbliche amministrazioni».

PRESIDENTE comunica che l'onorevole Basso e l'onorevole Dossetti si sono accordati nel proporre questa nuova formula: «Lo Stato e gli enti pubblici rispondono solidalmente con i funzionari per i danni».

Ritiene che questa formula possa essere accettata da tutti, e che, per quanto ri-

guarda la prima parte dell'articolo, non possano sorgere obiezioni circa la sostituzione della parole «pubblici funzionari» alle altre «funzionari dello Stato».

Domanda all'onorevole Mastrojanni se, dopo le osservazioni fatte dagli altri Commissari in ordine alla sua proposta, egli intende ancora mantenerla.

MASTROJANNI dichiara di mantenerla.

PRESIDENTE mette ai voti la seguente formula, sostitutiva di quella dei relatori, presentata dall'onorevole Mastrojanni: «Risponde per dolo e per colpa il funzionario dello Stato che lede le libertà costituzionali nell'esercizio del suo potere discrezionale; negli altri casi risponde chi ha emanato l'ordine lesivo delle libertà costituzionali predette».

(La proposta è respinta con 13 voti contro 1).

Mette ai voti l'emendamento dell'onorevole Lucifero che vorrebbe sopprimere le parole: «di libertà» dopo le parole «dei diritti», nella prima parte dell'articolo.

MORO dichiara che voterà contro la proposta dell'onorevole Lucifero, perché ritiene che, avendo sancito il principio generale, ci si debba limitare ad esaminare i diritti «di libertà» e non tutti gli altri diritti.

LUCIFERO dichiara di aver fatto la proposta di questa soppressione proprio perché ritiene che si debba fare non un'affermazione parziale di principi, ma un'affermazione generale. Per il resto si tratta di applicazioni.

(L'emendamento Lucifero è approvato con 8 voti favorevoli e 6 contrari).

PRESIDENTE avverte che l'onorevole Mancini ha proposto di aggiungere, dopo le parole «di libertà», le altre «e di ogni altro diritto». Ritiene che la proposta possa essere messa in votazione, poiché in precedenza non è stata votata una formula intera ma unicamente un emendamento soppressivo.

CEVOLOTTO dichiara di ritenere che l'emendamento possa essere votato, perché in sostanza si tratta di una formulazione più chiara dello stesso concetto.

LUCIFERO fa presente che essendo stata votata una formulazione, non si può votarne un'altra più lunga, anche se il concetto è lo stesso.

PRESIDENTE, visto il dissenso, pone anzitutto ai voti la proposta di votare l'emendamento dell'onorevole Mancini, pur avendo già votato l'emendamento dell'onorevole Lucifero.

(La proposta è approvata con 9 voti favorevoli e 5 contrari).

Precisa che l'onorevole Mancini propone si dica: «in violazione dei diritti di libertà e di ogni altro diritto sancito dalla presente Costituzione», facendo rilevare che non vi è contraddizione tra l'emendamento dell'onorevole Lucifero già votato, e quello che sta per essere messo in votazione, in quanto il primo è soppressivo, il secondo sostitutivo.

Pone ai voti l'emendamento proposto dall'onorevole Mancini.

DOSSETTI dichiara che voterà contro, perché la formula proposta ha l'inconveniente di rendere troppo vaghi i risultati che ci si proponeva di raggiungere con l'articolo in esame, come li ha resi troppo vaghi la formula votata prima.

CEVOLOTTO dichiara che voterà anch'egli contro l'emendamento proposto dall'onorevole Mancini, perché ritiene che la formula dei relatori, alla quale sono state tolte per l'emendamento già approvato le parole: «di libertà», sia la più comprensiva e la più logica.

CARISTIA dichiara di votare contro l'emendamento dell'onorevole Mancini, per le ragioni che ha esposto a favore del testo proposto dai Relatori.

MORO dichiara che voterà contro la formula proposta dall'onorevole Mancini, perché con essa si verrebbero a garantire dei diritti che non sono stati ancora sanciti nella Costituzione.

(L'emendamento è respinto con 2 voti favorevoli e 12 contrari).

PRESIDENTE fa presente che il comma dell'articolo dopo le due votazioni è rimasto così formulato: «I pubblici funzionari sono responsabili ai sensi della legge penale e di quella civile per gli atti compiuti dolosamente e colposamente in violazione dei diritti sanciti dalla presente Costituzione».

Lo pone ai voti.

CORSANEGO propone di aggiungere, dopo le parole «per gli atti compiuti», le altre «od omissi».

LUCIFERO osserva che l'omissione si traduce sempre in una violazione positiva.

CORSANEGO fa osservare che le violazioni possono essere compiute molto di più omettendo, che commettendo.

PRESIDENTE osserva che le violazioni si distinguono *in committendo* e *in omittendo*.

MORO dichiara che, pur concordando sulla sostanza della disposizione contenuta nel primo comma dell'articolo, voterà contro, poiché esso afferma che sono punite le violazioni di tutti i diritti sanciti dalla Costituzione, affermando così la responsabilità dello Stato per casi largamente indefiniti e per diritti non precisati. Ritiene quanto meno, che il comma dell'articolo in questa sede sia prematuro.

CEVOLOTTO dichiara che voterà a favore del comma, perché la questione di collocamento non lo preoccupa, in quanto tutti si riservano di discutere il collocamento degli articoli in sede di revisione generale.

MASTROJANNI dichiara che voterà contro il comma, ritenendo che la formulazione da lui già espressa sia distintiva delle responsabilità.

LA PIRA, *Relatore*, dichiara che, poiché sono state soppresse nel testo proposto dall'onorevole Basso e da lui le parole «di libertà», per le considerazioni fatte dall'onorevole Moro, voterà contro.

DOSSETTI dichiara che voterà contro il comma, poiché esso cambia il significato dell'articolo. È d'accordo sulla sua sostanza, ma non sulla sua collocazione a questo punto.

(Il testo del comma è approvato con 10 voti favorevoli e 4 contrari).

PRESIDENTE dà lettura del secondo comma dell'articolo il quale dice: «Lo

Stato e gli enti pubblici rispondono solidalmente con i funzionari per i danni».

Fa presente che la formula originaria parlava soltanto dello Stato: poi, per accordi intervenuti tra l'onorevole Basso e l'onorevole Dossetti, in conseguenza anche di quanto è stato dichiarato per la prima parte dell'articolo e dell'emendamento che ha sostituito alle parole «i funzionari dello Stato» le altre «i pubblici funzionari», la formula è stata modificata.

Mette ai voti il secondo comma dell'articolo.

(È approvato con 12 voti favorevoli e 2 astensioni).

Mette ai voti l'intero articolo: «I pubblici funzionari sono responsabili ai sensi della legge penale e di quella civile per gli atti compiuti dolosamente o colposamente in violazione dei diritti sanciti dalla presente Costituzione.

«Lo Stato e gli enti pubblici rispondono solidalmente con i funzionari per i danni».

(È approvato con 11 voti favorevoli, 11 contrari e 1 astenuto).

Comunica alla Commissione che è stato presentato dai Relatori il testo dei due articoli seguenti:

«ART. ...

L'autonomia dell'uomo e le singole libertà in cui essa si concreta sono garantite dalle norme seguenti e debbono essere esercitate per l'affermazione e il perfezionamento della persona in armonia con le esigenze del bene comune e per il continuo incremento di esso nella solidarietà sociale.

Pertanto ogni libertà è fondamento di responsabilità.

ART. ...

I diritti di cui agli articoli 2-bis, 3, 4, 5, 6, 7, 8 (coscienza) sono garantiti anche allo straniero.

Per i diritti di cui agli articoli 7, 9, 10, 11, provvederanno le leggi dello Stato.

La condizione giuridica e i rapporti di diritto privato dello straniero saranno regolati dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, cui vengono negati nel proprio paese i diritti e le libertà sancite dalla presente dichiarazione, ha diritto di asilo nel territorio dello Stato».

Prima di mettere in discussione il primo dei due articoli, che è stato formulato dall'onorevole La Pira, chiede all'onorevole Basso se è d'accordo con il correlatore onorevole La Pira.

BASSO dichiara di ritenere superfluo tutto quello che è contenuto nell'articolo.

PRESIDENTE propone che i due Relatori si riuniscano e, possibilmente, presentino alla Commissione un testo unificato nel senso desiderato dall'onorevole Basso e nei limiti che possono essere consentiti, per il valore concettuale, dall'onorevole La Pira.

TOGLIATTI dichiara di associarsi alla proposta del Presidente che l'articolo

venga ripresentato dopo una nuova elaborazione da parte dei Relatori. Ritiene però opportuno uno scambio preventivo di idee sul fondo del problema che è posto in questo articolo.

Rileva che in esso non si afferma nessuna libertà, però si afferma che tutte le libertà garantite dalla Costituzione debbono essere esercitate in conformità di determinati obiettivi. Ritiene che questo concetto possa essere ammesso, ma vorrebbe che questi obiettivi fossero diversamente determinati. Prevede l'obiezione che verrà da parte liberale, la quale respingerà totalmente questo motivo di porre le questioni.

Fa presente l'esempio della Costituzione sovietica, la quale è caratteristica a questo proposito. Essa afferma che tutte le libertà debbono essere esercitate nell'interesse dello sviluppo della società socialista. Ora è certo che non si può introdurre una simile formulazione nella nostra Costituzione, dato che l'Italia purtroppo non è ancora una società socialista; ma si potrebbe adottare una formula in cui si dicesse che tutte le libertà debbono essere esercitate in modo che siano coerenti con lo sviluppo della società democratica. Ritiene di poter accettare una simile formulazione, e di poter accettare anche un accenno alla solidarietà sociale, ma è d'avviso che su questo tema sarebbe necessario uno scambio di idee generali, trattandosi di un tema che non è stato ancora affrontato.

LA PIRA, *Relatore*, dichiara che la sua preoccupazione è stata di dare della libertà un concetto diverso di quello che è alla base della dichiarazione del 1789, e che è stata riprodotta nel progetto ultimo di Costituzione francese, poi bocciato dal *referendum* popolare.

Dice il progetto francese: «La libertà è la facoltà di fare tutto quanto non arrechi pregiudizio ai diritti altrui» e si richiama alla dichiarazione del 1789 in cui è detto: «La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri». È, questo, un concetto negativo della libertà; invece nella Costituzione italiana si vuole introdurre un concetto positivo di questa libertà, il concetto di una libertà finalizzata. Mentre la Costituzione del 1789, e in genere le Costituzioni a tipo liberale, parlano allo Stato per limitarne la libertà nei confronti dei diritti imprescrittibili dell'uomo, la nostra Costituzione vuole parlare non soltanto allo Stato, per limitare la sua autonomia circa i diritti della persona, ma anche alla persona, per orientare la sua libertà e limitarla rispetto ai diritti della persona. Quindi la nostra Costituzione dovrebbe parlare contemporaneamente allo Stato, per limitarne la sua libertà o meglio per finalizzarla, e alla persona pure per finalizzarne la libertà. Si riserva di proporre che l'articolo venga collocato prima di quelli riferentisi ai singoli diritti di libertà, in modo che possa essere orientatore di questi diritti.

MASTROJANNI dichiara di essere contrario ai concetti espressi dal Relatore, essendo fermamente convinto che lo Stato non debba comunque intervenire a limitare le libertà individuali, sia pure in omaggio alle concezioni filosofiche e giuridiche dell'onorevole La Pira e cioè finalizzando le libertà stesse. Tutto ciò capovolge il concetto di libertà nel senso che dalla concezione negativa dei diritti di libertà si passa ad una concezione limitatrice positiva, effettiva e concreta. È una libertà la

quale, se convogliata in determinate finalità, deve essere imposta dallo Stato e dalla società. Si verrebbe in tal modo a castigare la libertà con quelle direttive o finalità sociali o particolari che sono la conseguenza dell'intervento dello Stato. Permane l'impressione che sotto una concezione siffatta si nasconda il pericolo dello Stato totalitario, il quale, per il raggiungimento di quei fini determinati, finirebbe con l'incrinare le libertà individuali.

Ritiene che una formula conciliativa debba essere trovata nel senso, anche da lui condiviso, del concetto cristiano e umano della solidarietà umana e sociale, ma escludendo che questa solidarietà umana e sociale debba essere perseguita attraverso uno Stato totalitario.

CARISTIA dichiara di non aderire ai concetti contenuti nella formula proposta. Rispetta le osservazioni fatte dall'onorevole La Pira, e si rende conto degli orientamenti che le motivano, ma rileva che in sostanza si viene a dare una definizione della libertà, e questa è cosa pericolosissima.

È d'accordo nel concetto che si debbano eliminare quegli ostacoli che lo Stato pone all'esercizio della libertà consacrata nei principî approvati dalla Commissione. Ma quando si vuole dare un contenuto positivo a queste libertà, si va a toccare un grave problema che probabilmente implica anche come presupposto la soluzione di altri problemi.

Ritiene quindi che si debba fare un accenno di carattere generale, e quindi trovare una formula con la quale si esprima il concetto che la libertà che si concede ha un limite nel tempo in cui deve essere esercitata nell'interesse della collettività. È del parere che possa bastare l'affermazione del principio che la libertà è per tutti, purché con essa non si venga a turbare la società civile in cui noi viviamo. Ad ogni modo, la formula proposta non gli sembra felice.

MANCINI fa presente che i membri della Commissione si trovano su due sponde diverse, e che è necessario trovare una formula conciliativa, che soddisfi le esigenze dei due principî contrastanti. Propone pertanto il rinvio della discussione, in modo che i Relatori possano incontrarsi e stabilire una nuova formula.

MORO risponde alle osservazioni fatte dall'onorevole Basso, circa l'inutilità di introdurre una dichiarazione come quella che è contenuta nella formula proposta dall'onorevole La Pira.

Richiama l'attenzione della Commissione sul valore giuridico della prima parte dell'articolo proposto, il quale dovrebbe essere collocato al principio, prima di parlare delle singole libertà, e servirebbe a porre le premesse giuridiche per intendere quali siano queste libertà e quali siano i collegamenti tra queste e quelle dichiarazioni di principio che si sono fatte negli articoli 1 e 2.

Per quanto riguarda la seconda parte dell'articolo, fa osservare all'onorevole Mancini che i membri della Sottocommissione non si trovano su due sponde diverse, poiché c'è una felice convergenza delle concezioni solidaristiche cristiane con le concezioni di solidarietà sociale di cui sono portatrici le forze socialiste e comuniste. Si tratta di finalizzare la libertà, di darle un significato positivo, ed è indubitabile che queste libertà, i democristiani intendono farle svolgere in armonia con il

bene comune e con quella che è la compagine della società.

Ricorda che nel secondo articolo è stato dichiarato il diritto ad un uguale trattamento sociale. Ora proprio questo diritto va esplicato nel senso che tutte le libertà che vengono sancite in questa Costituzione non vanno intese come una garanzia di fronte allo Stato, come un limite frapposto allo Stato, ma come espressione della convergenza degli sforzi individuali in una società ordinata e compatta per il bene di tutti.

DOSSETTI sottolinea la coincidenza del pensiero e dell'indirizzo democristiano, quando si preoccupa di finalizzare la libertà, con la visione solidaristica delle correnti socialiste e comuniste.

Siccome l'onorevole Togliatti ha accennato alla caratteristica della Costituzione sovietica di finalizzare la libertà nel senso che deve tendere allo sviluppo del regime socialista, l'oratore ritiene di potere essere d'accordo con lui nel finalizzare la libertà nel senso dello sviluppo delle libertà democratiche. Se la nostra Costituzione accettasse questo principio, si avrebbe un duplice risultato: quello di avere accolto un elemento comune in cui confluiscono il pensiero democristiano e il pensiero socialista; e quello di aver accentuato la caratteristica di profonda originalità della nostra Costituzione in confronto alle Costituzioni precedenti e specialmente in confronto a quella francese.

BASSO, *Relatore*, dichiara di voler chiarire le ragioni per cui ha parlato di superfluità a proposito dell'articolo proposto dall'onorevole La Pira.

Si tratta di concetti sui quali egli può, in via di massima, essere d'accordo. Superflua è – a suo avviso – la formulazione di questi concetti.

Consente con gli onorevoli La Pira e Dossetti che la libertà deve essere finalizzata e che bisogna vederla nel quadro generale in rapporto alle finalità della vita associata. È anche d'accordo che la nostra Costituzione debba segnare un progresso nei confronti della Dichiarazione del 1789. Quindi equilibrio tra l'interesse collettivo e le libertà individuali; ma questo equilibrio, molto difficile, si potrà trovare più nella storia che negli Articoli che potranno essere introdotti nella Costituzione. Anzi l'oratore ritiene che indicarlo negli articoli sia pericoloso.

Apprezza l'intenzione dell'onorevole La Pira che questa finalizzazione della libertà debba identificarsi con la esigenza del bene comune; ma, parlando del bene comune, egli non può dimenticare che questa teoria si riattacca a tutta una tradizione che si può far risalire già al 1700. Questa teoria, prima che entrasse nei concetti accolti dalla democrazia francese, era contenuta nella teoria dell'Illuminismo, cioè del dispotismo illuminato che può arrivare facilmente alla formula del totalitarismo.

Dichiara che le preoccupazioni degli onorevoli Dossetti e La Pira sono anche le sue, ma che egli si preoccupa anche delle difficoltà di trovare una formula adeguata, e pertanto è del parere che si debba rinunciare ad una formulazione. D'altra parte bisogna considerare che da tutto l'insieme della nostra Costituzione risulta la comune preoccupazione di armonizzare le libertà individuali con le esigenze collettive e sociali.

Comunque, se si dovesse arrivare ad una formulazione dell'articolo, l'oratore ritiene che bisognerebbe trovare espressioni diverse da quelle del bene comune, che hanno tutta una tradizione ormai superata.

TOGLIATTI si dichiara lieto di avere, con la sua osservazione iniziale, dato occasione alla presente discussione, che chiarisce alcuni punti molto importanti e offre possibilità di accordo tra correnti politiche che possono avere punti di partenza differenti, ma possono anche convergere nella realizzazione di obiettivi comuni.

Dichiara di accettare il principio di inserire nella Costituzione una formulazione la quale dica che il nostro regime democratico si differenzia dal regime del liberalismo individualistico del secolo precedente, perché in questa direzione si deve andare. I democristiani daranno a questo principio una formulazione, i socialcomunisti ne daranno un'altra; ma si potrà trovare un punto di convergenza, cioè quello di significare che per noi la libertà viene garantita dallo Stato per il raggiungimento di determinati fini: il perfezionamento della persona umana; il rafforzamento e lo sviluppo del regime democratico; il continuo incremento della solidarietà sociale; tre obiettivi che dichiara di accettare.

All'osservazione che in questa impostazione del problema della libertà possono essere contenuti dei pericoli, risponde che i pericoli possono esserci dovunque, poiché qualunque atto della vita umana è legato ad un rischio. Non occorre per questo rinunciare a determinati principî. La realtà è che noi non limitiamo la libertà. Il pericolo ci sarebbe se dicessimo che le libertà sono subordinate allo Stato. Le libertà sono garantite dalla Costituzione, ma debbono essere esercitate in un determinato modo.

La libertà esiste, ma si vuole dare un indirizzo alla organizzazione della vita sociale, cioè della vita collettiva.

Il contrasto delle idee, dei principî, forse anche il contrasto delle forze dell'organizzazione c'è sempre: che questo contrasto abbia luogo entro l'ambito democratico, cioè per raggiungere determinati obiettivi, è una cosa giusta e non è male che sia sancito nella Costituzione.

Suggerisce una formula ai Relatori, ma non ancora all'Assemblea, perché intende riflettervi ancora: «Tutte le libertà garantite dalla presente Costituzione debbono essere esercitate in modo che contribuiscano al perfezionamento della persona umana, in armonia con le necessità di rafforzamento e sviluppo del regime democratico e con il continuo incremento della solidarietà sociale».

PRESIDENTE rileva che la discussione preliminare oggi svoltasi ha servito ad orientare il pensiero della Sottocommissione e a dare ai Relatori elementi concreti, sui quali potranno eventualmente costruire una nuova formula, giovandosi anche di quella suggerita dall'onorevole Togliatti.

Invita i due Relatori ad accordarsi su una proposta elaborata, in base alla quale la Sottocommissione potrà discutere nella prossima seduta, fissata per domani mercoledì.

La seduta termina alle 20.30.

Erano presenti: Basso, Caristia, Cevolotto, Corsanego, De Vita, Rossetti, Iotti Leonilde, La Pira, Lucifero, Mancini, Mastrojanni, Moro, Togliatti e Tupini.

Assenti giustificati: Grassi, Lombardi Giovanni, Marchesi, Merlin Umberto.