

Trattati europei e democrazia costituzionale



di **Vladimiro Giacché**

1. L'idea di società della Costituzione italiana e la priorità del lavoro

Il migliore punto di partenza per affrontare il tema del rapporto tra trattati europei e democrazia costituzionale è partire dall'idea di società che informa la Costituzione italiana.

In termini generali, la Costituzione italiana esprime una delle varianti di quel modello di capitalismo regolato che si afferma nell'immediato dopoguerra in molti paesi e che Hyman Minsky descrisse come il punto di approdo di un processo storico. Il processo per cui – così Minsky – “un sistema che possiamo caratterizzare come un capitalismo nel quale lo Stato ha un ruolo marginale, vincolato dal sistema aureo e non governato [small government gold standard constrained laissez-faire capitalism] fu sostituito da un capitalismo nel quale lo Stato ha un ruolo rilevante, flessibile grazie al contributo della banca centrale e governato attivamente [big government flexible central bank interventionist capitalism]”.

La necessità di regolare l'attività economica era condivisa dalle tre principali componenti politico-culturali che concorsero alla stesura della nostra Costituzione. Così, per

la Democrazia Cristiana, Amintore Fanfani nei lavori preparatori della Costituzione evidenziò “il problema... di controllare, dal punto di vista sociale, lo sviluppo dell’attività economica, senza accedere totalmente a un’economia collettiva o collettivizzata, e senza d’altra parte lasciare totalmente libere le forze individualistiche, ma cercando di sfruttarle, disciplinandole e regolandole al fine di raggiungere determinati obiettivi sociali”.

Continua a leggere

Internazionalismo del lavoro e globalizzazione

Emiliano Brancaccio – Intervento al convegno “La sinistra e la trappola dell’euro” – Roma 22 novembre 2014

**Cultura e libertà nel
dibattito all’Assemblea
costituente**



Nel dibattito all'Assemblea costituente, arte, scienza e libertà sono strettamente connesse e nella loro inscindibilità formano il presupposto di tutte le altre libertà garantite dalla Costituzione. Lo stesso «lavoro», su cui appare «fondata» la «Repubblica democratica», presuppone la libertà della ricerca e il diritto di ogni cittadino «di ricevere istruzione ed educazione adeguate allo sviluppo della propria personalità e all'adempimento dei propri compiti sociali», come recita un articolo scritto ma mai inserito nella carta costituzionale. Senza «lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica», che la Repubblica ha il compito di promuovere, non ci sarebbe nemmeno la possibilità di indirizzare la produzione e la sperimentazione tecnica verso quei settori economici, dove l'interesse della collettività è maggiormente impegnato, unica garanzia per cui in un processo produttivo sia salva la dignità dell'uomo. Questo implica un'idea emancipatrice del lavoro e soprattutto un'idea di libertà «finalizzata», come la chiamarono i costituenti, per cui tutte le libertà garantite dalla Costituzione, è scritto in un articolo che non venne inserito in Costituzione, «devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana [...] ed in modo da permettere l'incremento democratico, mediante la sempre più attiva e cosciente partecipazione di tutti alla gestione della cosa pubblica». L'autore cerca di chiarire il rapporto tra cultura e libertà ricostruendo il dibattito alla costituente sul tema.

L'art. 33 della nostra Costituzione dichiara, con tono solenne, che «l'arte e la scienza sono libere...». La formula fu coniata da Concetto Marchesi^[1] durante i lavori preparatori dell'Assemblea Costituente con lo scopo di porre a fondamento della Repubblica democratica italiana l'universalità della scienza e dell'arte, che, per loro natura, stanno al di sopra di ogni barriera statale e di ogni sentimento nazionale, al di sopra di ogni tendenza, di ogni orientamento politico, giuridico e sociale. Si volle, dunque, rendere omaggio alle manifestazioni più eccelse della personalità umana riconoscendo, allo stesso tempo, che l'arte e la scienza sono la libertà stessa nella sua forma più alta. Per non rendere pleonastica l'asserzione, tuttavia, occorreva garantire che l'arte e la scienza avessero davvero la possibilità di manifestarsi liberamente, per cui si precisò che non solo «l'arte e la scienza sono libere», ma «libero ne è l'insegnamento». Il concetto di libertà acquistava, in questo modo, un significato più ampio e più concreto, poiché non è possibile pensare alla libertà svincolata dalla sua forma più alta, che è la conoscenza, e questa, contemporaneamente, non può essere pensata fuori dalle forme concrete in cui si manifesta. «L'arte e la scienza sono libere in ogni loro manifestazione, e libero è il loro insegnamento»: questa è una delle formulazioni provvisorie dell'articolo. Due libertà inscindibili, dunque, che vanno a congiungersi con un'altra libertà, quella di pensiero, con il diritto, sancito dall'art. 21, che tutti hanno «di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di comunicazione».

Per comprendere la funzione fondativa di questo articolo, è necessario recuperarne un altro che i costituenti avevano pensato di premettere a tutti gli articoli relativi all'insegnamento: «Ogni cittadino ha diritto di ricevere istruzione ed educazione adeguate allo sviluppo della propria personalità e all'adempimento dei propri compiti sociali». Questo articolo non solo riconosceva a tutti indistintamente

un diritto assolutamente originario e fondamentale ma, soprattutto, determinava chiaramente la duplice finalità della scuola e degli istituti formativi e di ricerca: lo sviluppo della propria personalità e la solidarietà sociale.

La scienza nelle sue immediate manifestazioni, cioè l'insegnamento e la ricerca, nella Costituzione italiana è considerata come fondamento della libertà della persona umana e garanzia della pacifica convivenza civile. Quest'ultimo motivo è essenziale perché – come dichiarava l'onorevole Francesco Franceschini^[2] nella seduta dell'Assemblea costituente del 24 aprile 1947 -, «se è vero che ogni Costituzione democratica ha per suprema esigenza quella di raggiungere e di mantenere l'armonia del rapporto tra singolo e collettività, di assicurare l'accordo fra i diritti della persona libera e i diritti dello Stato sovrano, consegue di necessità che la scuola italiana, destinata appunto a creare questa coscienza democratica nelle giovani generazioni, deve essere essa stessa impostata su tale concezione, in via assolutamente pregiudiziale; e ne consegue la necessità di una garanzia, che lo Stato deve pretendere mentre riconosce i diritti dell'individuo all'istruzione. [...] La scuola deve tendere congiuntamente a fare e l'uomo e il cittadino».

All'opposto, oggi, il compito delle istituzioni scolastiche è mortificato alla meccanica funzione di «elevare il livello delle competenze dei cittadini», come si evince dalla cosiddetta 'Legge Aprea' approvata il 22 marzo del 2012. Segno evidente del processo di decadenza che ha investito da oltre un trentennio le istituzioni deputate alla formazione. La Costituzione repubblicana e democratica italiana non presuppone a suo fondamento l'arbitrio del singolo, la volontà particolare ripiegata ottusamente su se stessa, ridotta esclusivamente a soddisfare bisogni in una delirante lotta per determinare ciò che 'è mio'; essa pone da sé il suo principio: la libertà, ovvero, l'uomo nella sua infinità. La cifra di quest'essere infinito è il pensiero, inteso nelle sue

molteplici forme. Diventa pertanto «compito della Repubblica – art. 3 della Costituzione – rimuovere tutti 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», il cui presupposto è, appunto, il pensiero quale attività infinita dell'uomo, condizione essenziale per il progredire dell'intera collettività. L'uomo nasce libero, ma si fa libero soltanto nell'esercizio della libertà, un esercizio che necessita della vita associata, della comunità politica. Lo Stato inteso come luogo della libertà, come spazio entro cui la libertà è riconosciuta come cifra dell'essere Uomo, è il popolo che governa se stesso nell'esercizio della libertà, che si fa coscienza direttiva perché si sa e si vuole libero. Uno Stato repubblicano e democratico è tenuto a garantire e a tutelare la libertà in tutte le sue forme e in special modo nella sua forma più alta: nell'esercizio 'dell'arte e della scienza'. In questa libertà risiede il principio autopoietico di una comunità, la sua capacità di ripensarsi criticamente, rielaborando costantemente le proprie tradizioni culturali e civili e superandone creativamente i limiti in relazione al proprio tempo storico. Se viene meno questa capacità rigenerativa, viene meno per un popolo la possibilità stessa di esistere se non in condizioni di servitù e di miseria.

Per questo, più volte, nell'Assemblea costituente è detto che solo nella libertà della scuola, intesa come luogo di ricerca e formazione permanente, è possibile ritrovare gli elementi necessari per la rinascita. I compiti di uno Stato sono, in questo campo, fondamentali: rinunciando ad essi lo Stato rinuncia a se stesso e alla sua funzione politica e sociale. Ma ribadire la funzione dello Stato quale garante e tutore della libertà dell'arte e della scienza – come dichiara Concetto Marchesi alla Costituente nel presentare l'articolo in cui è scritto che «Lo Stato detta le norme generali in materia di istruzione» – è «ben lontano dal proporre e dal desiderare che lo Stato intervenga come ordinatore degli

indirizzi ideologici, dei metodi di insegnamento e di tutto ciò che possa intaccare o menomare la libertà di insegnamento, la quale invece deve essere in tutti i modi rispettata e garantita». Per questo motivo, del resto, nell'ultimo comma dell'art. 33 è prescritto che «le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato». Una prima formulazione di questo comma recitava espressamente: «Le istituzioni di alta cultura, Accademie ed Università, sono politicamente indipendenti e funzionalmente autonome». Il significato di una tale impostazione pare evidente: i cultori delle scienze, gli insegnanti, gli studenti debbono essere garantiti e tutelati affinché il loro pensiero e la loro attività non siano fuorviati da interferenze politiche e di altro genere. La ricerca, l'insegnamento e la formazione hanno in sé il principio che le regola, e questo è la libertà del pensiero critico e della ricerca scientifica.

Su questo punto, Tristano Codignola^[3] pronunciò parole lapidarie: «noi crediamo che lo Stato abbia il solo dovere di offrire tutti gli strumenti necessari, perché l'educazione possa essere un fatto che si espande liberamente nella società umana. Ed io ricordo che, se lo sviluppo del pensiero moderno ha condotto a quell'abito di critica e di metodo critico, esso ha condotto anche ad un'altra conquista fondamentale: che l'educazione è andata sempre più allargandosi da alcuni ceti, da alcune categorie privilegiate di uomini, alla grande massa dei cittadini, è diventato un grande fenomeno sociale. Questo fatto sta a fondamento del concetto nazionale della scuola. Chi oggi non sente questo problema come il primo problema di qualsiasi Stato moderno, ancor prima che socialista, costui non ha il senso dello Stato moderno. Lo Stato moderno ha, prima di tutto, davanti a qualunque altro dovere, questo dovere che è un dovere elementare, il dovere della educazione del cittadino. Scriveva Genovesi: «La scuola deve formare teste per la Repubblica, uomini forniti di buon senso e produttivi, e non dei frati e dei pedanti». Queste parole di

Genovesi sono tuttora vive. Noi abbiamo il dovere fondamentale di riconoscere che l'educazione è primo compito dello Stato. Chi penserebbe mai di voi che siano possibile oggetto di scambio, che siano possibile oggetto di cessione ad altri istituti sociali l'amministrazione della giustizia, o la difesa dello Stato? Vi sono alcuni attributi fondamentali della convivenza civile, alcuni attributi, rinunciando ai quali, onorevoli colleghi, lo Stato rinuncia a se stesso, rinuncia alla sua funzione sociale, rinuncia alla sua funzione nazionale»^[4].

Lo Stato non deve solo farsi garante e tutore della libertà dell'arte e della scienza ma deve anche intervenire, mediante una legislazione coerente con i principi sopra citati, sia a difesa della libertà degli studi, sia per indirizzare la ricerca scientifica in quei settori della produzione che determinano le condizioni di vita di milioni di persone. Questo garantirebbe, da una parte, l'accesso ai gradi più alti degli studi ai capaci e meritevoli (art. 33), i soli che ne hanno diritto anche se privi di mezzi, dall'altra, la risoluzione di contraddizioni di un sistema-mondo sempre più complesso, dinanzi alle quali il singolo uomo è impotente.

«La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica», recita l'art. 9: anche in questo caso l'intervento dello Stato è finalizzato alla piena concretizzazione della libertà, perché se vero che l'arte e la scienza permettono di realizzare lo sviluppo integrale dell'uomo in armonia con le esigenze della solidarietà sociale, è altrettanto vero che l'uomo realizza se stesso e adempie ai suoi compiti sociali in una determinata società che è sempre il risultato di un processo storico svoltosi lungo l'arco di secoli. È impossibile astrarre l'uomo dal suo contesto storico e pertanto non si può pensare di garantire la libertà senza intervenire sulle strutture sociali dominanti per modificarne gli effetti e migliorarne i benefici. Ai costituenti era evidentemente ben chiaro quanto la struttura

repubblicana e democratica della nostra Costituzione fosse in contraddizione con il regime monopolistico e imperialistico dell'economia occidentale che aveva già gettato i popoli europei in due micidiali guerre mondiali e che, ponendo a suo fondamento una falsa concezione della libertà, intesa come dominio finalizzato all'accrescimento indiscriminato di ricchezza e potere, minacciava ancora la pace fra i popoli. Nella sua originaria formulazione l'articolo recitava: «La Repubblica promuove la ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica e ne incoraggia lo sviluppo». Giuseppe Firrao^[5], in qualità di relatore^[5], nel motivare la necessità di approvare il testo dell'articolo sostenne che «il trinomio scienza, tecnica, industria si afferma sempre più, come una unità inscindibile, nelle condizioni di progresso della vita nei nostri tempi; esso è base del perfezionamento senza arresti della produzione, cioè a dire del 90 per cento del progresso tecnico. [...] La ricerca scientifica e la sperimentazione tecnica fanno leva sul valore degli uomini, ma è pur vero che entrambe sono anche problemi di organizzazione, di divisione di compiti, di collegamenti e di collaborazione e, specialmente, di mezzi, cose queste che insieme prevalgono sull'azione individuale: è una attrezzatura che deve essere approntata con spese che debbono considerarsi eminentemente produttive.

Il concetto, che lo Stato debba intervenire in questo campo, trae anche riflesso dalla necessità di indirizzare, specialmente la sperimentazione tecnica, verso quei settori economici, dove l'interesse della collettività è maggiormente impegnato, o dove tali attività richiedono di essere coordinate.

Prima di questa guerra, la Francia impegnava, per le istituzioni di ricerca, 80 milioni di lire; il Belgio 450 milioni; la Svezia 150 milioni della fondazione Nobel; la Russia circa 500 milioni di lire e la Germania circa 900 milioni di lire; gli Stati Uniti, con le istituzioni

Rockefeller e Carnegie e la Columbia University, spendevano 50 milioni di dollari; quest'ultimo Paese ha invece speso nel 1946 la cifra colossale di un miliardo di dollari.

Ove, invece che fini di distruzione e di guerra, fossero stati assegnati a questi ingenti mezzi come meta solo il progresso e l'ansia di assicurare agli uomini nuove fonti di benessere, si sarebbero ottenuti ancor più cospicui risultati.

Io e gli onorevoli colleghi che hanno, in nome dell'alta cultura tecnica, con me sottoscritto l'articolo aggiuntivo ora sottoposto all'esame di questa Assemblea, ci lusinghiamo di trovare il concorde consenso di tutti, nel sancire nella Carta costituzionale, come compito dello Stato, un problema di così fondamentale interesse, per lo sviluppo e l'evolversi di questa nostra civiltà, perché questa sia potenziata e piegata a beneficio degli uomini.

Assicurate, onorevoli colleghi, strumenti come questi all'intelletto della nostra gente e voi darete un reale apporto all'incremento di ricchezza del nostro Paese; voi offrirete mezzi sicuri per concorrere, in modo efficace, alla nostra rinascita economica, e per mantenere, ancora accesa, da questo Paese, una fiaccola di alta civiltà nel mondo»^[6].

Da questi brevi cenni non solo emerge con chiarezza il rapporto inscindibile che i costituenti posero tra cultura e libertà, ma si profila un'interpretazione del concetto di libertà del tutto nuovo: in opposizione all'idea di 'libero arbitrio', i nostri costituenti pensarono di esplicitare chiaramente lo spirito della Costituzione con un articolo che successivamente ritennero superfluo vista la chiarezza dei loro intenti. Un articolo che oggi, invece, aiuterebbe a ricomprendere il senso autentico della *Res-publica* e della democrazia: «Le libertà garantite dalla presente Costituzione devono essere esercitate per il perfezionamento integrale della persona umana, in armonia con le esigenze della solidarietà sociale e in modo da favorire lo sviluppo del

regime democratico mediante la sempre più attiva e concreta partecipazione di tutti alla cosa pubblica. La libertà è fondamento di responsabilità». La proposta fu presentata da Giorgio La Pira^[7] il 1° ottobre del 1946 nella prima «Sottocommissione della Commissione per la Costituzione». Questi dichiarò che la sua preoccupazione era stata quella di dare della libertà un concetto diverso da quello che è alla base della Costituzione repubblicana francese del 1789 in cui è detto che la «libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce agli altri». Un concetto, dunque, negativo della libertà. Nella Costituzione repubblicana e democratica italiana, invece, si voleva introdurre un concetto positivo della libertà: il concetto di libertà finalizzata. Vale a dire, come dichiarò Palmiro Togliatti^[8], che «tutte le libertà debbono essere esercitate in modo che siano coerenti con lo sviluppo della società democratica». Le libertà sono garantite dalla Costituzione dando un indirizzo all'organizzazione della vita sociale attraverso uno Stato ordinato per il perfezionamento della persona umana, il rafforzamento e lo sviluppo del regime democratico e il continuo incremento della solidarietà sociale. Tutte le libertà che vengono sancite nella carta costituzionale vanno intese, secondo le parole di Aldo Moro^[9], «come espressione della convergenza degli sforzi individuali in una società ordinata e compatta per il bene di tutti». L'articolo chiarisce che in regime democratico la libertà non mira al soddisfacimento dell'arbitrio individuale ma alla «collaborazione positiva dei singoli per la realizzazione del bene comune». L'unico limite posto alla libertà è la responsabilità, intesa come responsabilità giuridica e sociale. Questo nuovo concetto chiarisce in che rapporto devono trovarsi in una società repubblicana e democratica l'attività di ricerca e le forze produttive. Se è innegabile il legame di interdipendenza fra questi due momenti, per cui dallo sviluppo dell'uno si determina il progredire dell'altro e viceversa, è pur vero che l'attività di ricerca non può mai essere subordinata alle forze

produttive o, peggio ancora, trasformarsi essa stessa in un'attività di produzione. Se così fosse assisteremmo progressivamente ad uno scadimento della ricerca e ad un imbarbarimento degli stessi modi di produzione. In questa prospettiva si chiarisce anche la funzione del lavoro, posto «a fondamento» della nostra Costituzione solo in quanto risultato creativo della libera attività di ricerca e della sintesi tra questa e le forze produttive, e non quale attività di sostentamento o mero strumento all'interno dei mezzi di produzione. L'arte e la scienza, dunque, devono essere libere in tutte le loro manifestazioni, per evitare il rischio di uno sconvolgimento irreversibile dell'assetto repubblicano e democratico della Costituzione del nostro Paese.

Occorre domandarsi, allora: questa libertà riuscirebbe ancora ad essere garantita se le istituzioni preposte alla cultura si tramutassero nella «fetente mangiatoia» di manzoniana memoria?

Nicola Capone

^[1] C. Marchesi, iscritto al gruppo parlamentare comunista è stato componente della Commissione per la Costituzione e della Prima sottocommissione.

^[2] F. Franceschini, iscritto al Gruppo Parlamentare Democratico Cristiano.

[3] T. Codignola, iscritto al Gruppo Parlamentare Autonomista.

[4] Assemblea Costituente, seduta di lunedì 21 aprile 1947.

[5] G. Firrao, iscritto al Gruppo Parlamentare Democratico Cristiano, ha fatto parte della Quarta Commissione per l'esame dei disegni di legge.

[6] Assemblea Costituente, seduta di giovedì 24 aprile 1947.

[7] G. La Pira, iscritto al Gruppo Parlamentare Democratico-Cristiano è stato componente della Commissione per la Costituzione e della Prima sottocommissione.

[8] P. Togliatti, iscritto al Gruppo Parlamentare Comunista, è stato Vicepresidente della Commissione per i Trattati Internazionali e componente di diverse altre commissioni tra le quali quella per la Costituzione e la Prima sottocommissione. Ha fatto parte, tra l'altro, del Comitato di redazione della Costituzione.

[9] A. Moro, iscritto al Gruppo Parlamentare Democratico-Cristiano, è stato componente di varie commissioni, tra cui la Prima sottocommissione e la Commissione per la Costituzione. Ha fatto parte tra l'altro del Comitato di redazione della Costituzione.

L'articolo è apparso sulla rivista Teoria e storia del diritto privato, VI, 2013