

2

Valerio Onida

Resistenza e Costituzione

Testo della lezione per la seconda
Lettura estiva **Ermanno Gorrieri**

Montefiorino – Rocca di Montefiorino – 8 settembre 2018



La seconda Lettura estiva Ermanno Gorrieri sulla Resistenza
è stata possibile anche grazie al contributo di



Stampa Grafiche TEM Modena per conto del
Comune di Montefiorino
Via Rocca 1 – 41045 Montefiorino (MO)
Luglio 2019

Per evitare che le giovani generazioni non sappiano quanto di nobile e puro c'è stato nella lotta partigiana.

Maurizio Paladini
Sindaco del Comune di Montefiorino

Montefiorino, 8 settembre 2018

Presentazione

Nel difficile panorama della politica attuale la figura di Ermanno Gorrieri continua a rappresentare un riferimento importante per chi si riconosce nei valori della democrazia, della solidarietà, dell'onestà intellettuale.

Per questo Fondazione Gorrieri, Comune di Montefiorino e Museo di Montefiorino, con la collaborazione dell'Istituto Storico di Modena portano avanti con convinzione le Letture estive sulla Resistenza a lui dedicate, per trasmettere la ricca eredità ma anche proseguirne il duro lavoro, nell'attivazione della memoria, nella comprensione del presente, nella costruzione del futuro.

La Lettura estiva 2018 è stata tenuta da Valerio Onida, già Presidente della Corte Costituzionale e dell'Istituto Nazionale per la Storia del Movimento di Liberazione. In questa occasione Onida ha richiamato le radici storiche della Co-

stituzione Repubblicana, collegandola alla lotta di Resistenza e agli anni difficili della Seconda guerra mondiale.

Parlare oggi di Resistenza significa ridare al dibattito pubblico complessità e dignità, senza scivolare in vuote retoriche ma anche senza cadere in sterili derive polemiche. Il Museo intende essere un luogo aperto per confrontare le diverse memorie e portare avanti il dibattito storico, tenendo alti i valori della lotta di liberazione e della democrazia che ne è scaturita.

Mirco Carrattieri
*Direttore del Museo della Repubblica di Montefiorino
e della Resistenza italiana*

Montefiorino, 8 settembre 2018

Il Presidente della Repubblica

TELEGRAMMA

ON. PROF. LUCIANO GUERZONI
PRESIDENTE DELLA FONDAZIONE
ERMANNO GORRIERI PER GLI STUDI SOCIALI
VIA EMILIA OVEST, 101
41124 MODENA

L'INCONTRO SUL TEMA "RESISTENZA E COSTITUZIONE", PROMOSSO DALLA FONDAZIONE ERMANNO GORRIERI NELLA CORNICE DELLA ROCCA DI MONTEFIORINO, È OCCASIONE A ME GRADITA PER RIVOLGERE AD ORGANIZZATORI E PARTECIPANTI IL SALUTO PIÙ CORDIALE ED ESPRIMERE, AL CONTEMPO, I SENSI DELLA MIA ATTENZIONE E VICINANZA.

RICORRE QUEST'ANNO IL 70ESIMO DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA E ASSUMONO, DUNQUE, ANCOR MAGGIOR VALORE LE RIFLESSIONI E GLI APPROFONDIMENTI SUI PRINCIPI FONDANTI DELLA NOSTRA DEMOCRAZIA, LA CUI FORZA TRAE ORIGINE DA UNA CONDIVISIONE ETICA E CULTURALE CHE VA COSTANTEMENTE ALIMENTATA NELLA SOCIETÀ, AFFINCHÉ ARRICCHISCA DI CONTINUO IL PATRIMONIO MORALE SEDIMENTATOSI IN QUESTI DECENNI DI VITA DELLA REPUBBLICA.

MONTEFIORINO - TERRA DOVE LA LOTTA PER LA LIBERAZIONE DAL NAZIFASCISMO FU PARTICOLARMENTE ASPRA E PARTECIPATA, E DOVE VIDE LA LUCE UNA DELLE PRIME ESPERIENZE DI AUTOGOVERNO DEMOCRATICO - È LUOGO DI ALTA VALENZA SIMBOLICA. LA STORIA HA IMPRESSO, IN QUESTO COME IN ALTRI NOSTRI TERRITORI E COMUNITÀ, TRACCE INDELEBILI, CHE CONTINUANO A COSTITUIRE PUNTI DI RIFERIMENTO, MATRICI DI ESPERIENZA, TESTIMONIANZE DI UMANITÀ.

QUESTA MEMORIA È VITALE PER L'ORDINAMENTO DEMOCRATICO E PER LA COESIONE DEL PAESE.

LA LOTTA DI LIBERAZIONE È FONTE DELLA NOSTRA COSTITUZIONE.

PROPRIO IL CARATTERE UNIVERSALE DEI DIRITTI E DEI PRINCIPI CHE SCATURÌ DALLA GRANDE LOTTA DI POPOLO, ITALIANA ED EUROPEA, PER LA LIBERTÀ E LA DEMOCRAZIA, CI CARICA OGGI DI UNA GRANDE RESPONSABILITÀ AFFINCHÉ SI RINNOVINO ANCORA - E SI TRASMETTANO ALLE GENERAZIONI PIÙ GIOVANI - QUEGLI IDEALI DI PACE, DI UGUAGLIANZA, DI PARI DIGNITÀ TRA LE PERSONE CHE, CON IL SACRIFICIO DI TANTI, RIUSCIRONO AD AFFERMARSI SULLE IDEOLOGIE DI VIOLENZA, DI SOPRAFFAZIONE, DI CHIUSURA, DI DISCRIMINAZIONE TRA ESSERI UMANI.

SERGIO MATTARELLA



Resistenza e Costituzione*

Il tema che mi avete assegnato è un tema su cui non solo gli storici ma tutti i cittadini sono chiamati a riflettere, a fare memoria per meglio capire il presente e progettare il futuro.

Si parla spesso della “Costituzione nata dalla Resistenza”, stabilendo così un rapporto “genetico” fra la Costituzione come prodotto storico e la vicenda storica della Resistenza. È sicuramente vero che la Resistenza, quella armata, ma anche quella non armata (la “Resistenza senza fucile” di cui ha scritto Giovanni Bianchi), fu alla base della netta discontinuità prodottasi in Italia dopo il 25 luglio e l’8 settembre 1943, e sfociata infine nella Costituzione repubblicana.

* Testo rivisto dall’Autore della *lectio magistralis* tenuta l’8 settembre 2018 per la seconda edizione della «Lettura estiva Ermanno Gorrieri sulla Resistenza».

1. La Resistenza come “discontinuità” politica e istituzionale

Discontinuità anzitutto nella posizione dello Stato italiano sul terreno della politica internazionale. L'armistizio segna la fine della guerra contro gli alleati. L'Italia, entrata in guerra “dalla parte sbagliata”, abbandona quella parte e passa dalla “parte giusta”.

Discontinuità anche sul terreno delle istituzioni dello Stato. Il 25 luglio non fu una rivoluzione, fu un colpo di stato interno al regime fascista. Nell'immediato la discontinuità sul terreno istituzionale fu molto parziale: non solo il proclama di Badoglio conteneva la famosa frase “la guerra continua”; e in ogni caso gli oppositori interni di Mussolini volevano presumibilmente uscire dalla guerra, ma non passare al fronte opposto.

Sul piano interno, dopo il 25 luglio non si delineava una discontinuità totale nel quadro istituzionale, ma piuttosto il tentativo, in realtà subito fallito, di una “restaurazione” monarchica e statutaria: con l'idea che bastasse liberarsi dalle “incrostazioni” recate dal regime (le leggi “fascistissime”) per riprendere semplicemente la strada dello Stato pre-fascista, retto dallo Statuto

Albertino, confermato come testo costituzionale vigente, e che sarebbe stato ripristinato nella sua portata sostanziale abolendo le leggi che lo avevano di fatto svuotato in molti suoi aspetti. Il 29 luglio esce il primo decreto legge del nuovo governo Badoglio, che sopprime il Tribunale Speciale per la difesa dello Stato, e il 2 agosto esce il decreto legge che sopprime il Partito Nazionale Fascista, trasformato dal regime in una vera e propria istituzione dello Stato.

Anche la qualifica del Presidente del Consiglio cambia: in luogo della qualifica di “Duce del fascismo, Capo del Governo”, torna ad essere adottata quella di “Presidente del Consiglio”. Lo stesso 2 agosto, il decreto legge n. 705 è intitolato “Scioglimento della camera dei fasci e delle corporazioni”, e dispone che sia chiusa la legislatura in corso e che entro 4 mesi dalla cessazione dello stato di guerra si proceda alla elezione di una nuova Camera dei deputati, con l’avvio della nuova legislatura. Lo Statuto conservava dunque il suo vigore, con il ripristino annunciato della Camera dei deputati: restava il Re, restava lo Statuto come costituzione del Regno d’Italia.

Subito dopo l’armistizio annunciato l’8 settembre, l’occupazione di tutto il Centro-Nord

del paese da parte delle truppe tedesche e la fuga del Re e del Governo nel sud del paese controllato dalle truppe alleate, a questo tentativo di restaurazione, che faceva capo al Monarca e al primo Governo del Maresciallo Badoglio, si oppongono i partiti antifascisti, riuniti nel Comitato di Liberazione Nazionale: cioè le forze che puntavano ad una netta discontinuità non solo rispetto al regime fascista, ma anche rispetto all'ordinamento prefascista, e rivendicavano il compito di guidare la nuova fase della vita del paese.

Queste forze, da un lato, attivano la resistenza armata contro gli occupanti nazisti, dall'altro, rendendosi conto dell'impossibilità di avviare da subito la costruzione di un nuovo assetto costituzionale definitivo, stipulano con il Re il cosiddetto "patto di tregua istituzionale". In base ad esso, convengono che il Re, quando sarà liberata Roma (il che avvenne, come si sa, nel giugno 1944) il Monarca abbandonerà la vita pubblica, nominando un "Luogotenente del Regno" nella persona di suo figlio Umberto. Nel frattempo, i partiti antifascisti entrano nel Governo (il secondo Governo Badoglio, nominato il 22 aprile 1944), e subito dopo, avvenuta il 5 giugno la nomina del Luogotenente, rivien-

dicano la piena guida di esso, con la costituzione, il 18 giugno 1944, del Gabinetto presieduto da Ivanoe Bonomi, cui succederanno il secondo Ministero Bonomi il 12 dicembre 1944, e il Ministero Parri il 21 giugno 1945, dopo la Liberazione. I Governi che si costituiscono sono nominati dal Luogotenente, ma sono composti da esponenti appartenenti o designati dai partiti del CLN (Comitato di Liberazione Nazionale).

La Resistenza è fondamentalmente animata e guidata da quegli stessi partiti antifascisti che si sono candidati alla guida del Governo, con l'apporto di quel che restava delle Forze Armate rimaste fedeli al Re. Essa opera in accordo e con il sostegno delle truppe alleate ma in un Paese ancora per larga parte occupato dai nazisti, i quali sono affiancati e sostenuti dalle milizie di quella "Repubblica Sociale Italiana" (la "Repubblica di Salò") costituitasi all'inizio dell'ottobre 1943, dopo la liberazione di Mussolini da parte dei tedeschi.

La RSI a sua volta pretende di costituire un elemento di discontinuità istituzionale, fin dall'inizio addirittura per certi versi più "radicale" ("Repubblica" in luogo di "Regno"), benché invece si presentasse come "continuità" rispetto ai connotati ideologici e autori-

tari del regime fascista. Uno Stato nuovo, che scioglie le forze armate regie, sostituendovi le “forze armate repubblicane” (decreto del Duce 27 ottobre 1943), abolisce il Senato di nomina regia “in attesa delle decisioni della Costituente” (decreto del 29 settembre 1943: quindi abbandona decisamente il terreno statutario cui invece è ancorato il Governo del Sud), ricostituisce il Tribunale speciale per la difesa dello Stato (decreto del 3 dicembre 1943), riconosce il “Partito fascista repubblicano” (decreto del 23 gennaio 1944). Un embrione di nuovo regime, che arriva anche a prefigurare un nuovo assetto economico-sociale. Prevede la “socializzazione delle imprese” private che abbiano un capitale e un numero di lavoratori superiori a dati limiti minimi, con assemblee e consigli di gestione che partecipano alla gestione dell’impresa (decreto del 12 febbraio 1944); sancisce, alla vigilia della liberazione, un nuovo “ordinamento sindacale” (decreto del 18 gennaio 1945); dispone la istituzione di “consulte comunali” elette da tutti i “lavoratori manuali, tecnici ed intellettuali, iscritti nella Confederazione generale del lavoro, della tecnica e delle arti” (decreto del 3 giugno 1944). Dunque una pretesa di discontinuità, però nella conclamata continuità del

fascismo come regime autoritario alleato della Germania hitleriana.

La Resistenza diviene dunque “ufficialmente” anche guerra civile.

La Resistenza, a sua volta, fa seguire all’azione armata la realizzazione, in zone dove riesce stabilmente a prevalere sugli occupanti e sulle truppe della Repubblica sociale, di forme istituzionali provvisorie per l’esercizio delle funzioni pubbliche nei rispettivi territori. La Repubblica di Montefiorino è un esempio, ma non è l’unico. Furono esperimenti durati pochi mesi, che però, nella fase che precede la liberazione, già prefigurano modi di essere del nuovo Stato, in particolare con la previsione di forme democratiche attraverso l’elezione di rappresentanti. Rilevante, nei territori non ancora definitivamente liberati, il ruolo dei Comitati di Liberazione Nazionale, di quello centrale di Roma e del Comitato di Liberazione Nazionale dell’Alta Italia.

In sintesi, dunque, in questo periodo di transizione abbiamo due occupazioni (al centro-nord i tedeschi, al sud gli alleati) e tre “legalità” formali, o tre “volti” dello Stato: la “legalità” del Governo del sud, formato dai partiti del CLN in base alla “tregua” con il Re, e appoggiato dagli alleati; la “legalità” della Repubblica sociale, so-

stenuta dai tedeschi occupanti; la “legalità” della Resistenza, là dove questa riesce a prevalere, in attesa della liberazione definitiva del paese.

2. 1944: l'avvio del processo costituente

Nell'ambito della “legalità” espressa dal Governo formato in base alla tregua fra il Re e il CLN si realizza, subito dopo la liberazione di Roma del giugno 1944, l'atto fondamentale di “discontinuità” istituzionale, quella che si chiama la “decisione costituente”. Il decreto legislativo n. 151 del 25 giugno 1944, considerato a ragione la “prima Costituzione provvisoria” del nuovo Stato italiano, stabilì che “Dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato”.

Questa decisione è il vero atto di nascita del nuovo regime costituzionale. Qui nasce, si può dire, la Costituzione, anche se passeranno ancora quasi quattro anni prima che essa possa essere deliberata ed entrare in vigore. In Italia non vi era mai stata un'Assemblea Costituente

nazionale, mai la Costituzione aveva avuto origine e sanzione popolare: lo Statuto Albertino era una costituzione concessa dal Re nel Regno di Piemonte e Sardegna, a cui poi i vari territori italiani furono annessi in seguito alle vicende del risorgimento. Per la prima volta si delinea un processo costituente che nasce dal popolo. All'Assemblea Costituente spetterà deliberare la nuova Costituzione dello Stato. Da quel momento lo Statuto Albertino non è più la Costituzione dello Stato italiano. Sopravvive la Monarchia, in attesa delle deliberazioni costituenti.

La decisione e l'avvio del processo costituente segnano, come ho detto, il fondamentale elemento di discontinuità istituzionale tra l'Italia fascista e l'Italia post- e anti-fascista. Dal punto di vista politico, la discontinuità è data dal ruolo di guida del nuovo processo assunto dai partiti antifascisti, entrati nel Governo e promotori della Resistenza.

3. La Resistenza e le radici storiche della Costituzione

C'è dunque un nesso stretto, storico e istituzionale, tra Resistenza e Costituzione. Tuttavia

questo non significa che la natura e l'essenza della Costituzione italiana si identifichino e tanto meno si esauriscano in ciò che è rappresentato, nella storia politica italiana, dalla Resistenza antifascista e antinazista. La Costituzione è qualcosa di più.

Appare qui la profonda verità di ciò che disse un grande costituente della vostra terra, Giuseppe Dossetti, il 16 settembre 1994 (in anni in cui la Costituzione era messa vivacemente in discussione), all'Abbazia di Montevoglio, parlando delle radici della Costituzione:

“Qual è la sua radice più profonda? Alcuni pensano che la Costituzione sia un fiore pungente nato quasi per caso da un arido terreno di sbandamenti post bellici e da risentimenti faziosi volti al passato. Altri pensano che essa nasca da una ideologia antifascista di fatto coltivata da certe minoranze che avevano vissuto soprattutto da esuli gli anni del fascismo. Altri ancora (...) si richiamano alla resistenza, con cui l'Italia può avere ritrovato il suo onore e in certo modo si è omologata ad una certa cultura internazionale”, rientrando a far parte della famiglia degli Stati democratici. E proseguiva: “si potrebbe continuare a lungo nella rassegna delle opinioni o sbagliate o insufficienti.

In realtà la Costituzione italiana è nata ed è stata ispirata - come e più di altre pochissime costituzioni - da un grande fatto globale, cioè i sei anni della Seconda guerra mondiale”.

È un'intuizione esatissima sul piano storico: perché, certo, la Costituzione del 1948 ha le sue immediate radici nella lotta antifascista e nella Resistenza, ma nella sua architettura globale e nel suo significato più profondo ha radici che vanno molto al di là nel tempo e nello spazio, in quel mondo che con la Seconda guerra mondiale e la sua conclusione conosce le massime convulsioni e insieme l'inizio di una svolta epocale.

Giustamente quindi afferma Dossetti: *“Per ciò, la Costituzione italiana del 1948 si può ben dire nata da questo crogiolo ardente e universale, più che dalle stesse vicende italiane del fascismo e del postfascismo: più che dal confronto-scontro di tre ideologie datate”* (e si riferisce alle ideologie cattolico-democratica, marxista e liberale, cui spesso si riconduce il “compromesso” costituzionale) *“essa porta l'impronta di uno spirito universale e in certo modo transtemporale”.*

4. Il “nuovo costituzionalismo”

Occorre dunque andare ben al di là della vicenda italiana degli anni 1943-1948, al di là di ciò che è stata la Resistenza sul piano militare e civile, e della transizione politica e istituzionale realizzatasi in quegli anni. Le radici della Costituzione affondano nelle idee e nelle pratiche delle rivoluzioni liberali della fine del Settecento; nel lento progressivo passaggio, in Europa, da forme di democrazia elitaria a forme di democrazia di massa, di cui sono portatori i partiti di massa; nelle idee e delle pratiche del movimento dei lavoratori fra l'Ottocento e la prima metà del Novecento; nelle culture politiche, di ispirazione marxista, cattolico-democratica e liberaldemocratica che avevano posto la questione sociale: quindi in tradizioni e culture politiche risalenti nel tempo, ma che dopo la fine della Seconda guerra si riproporranno in termini nuovi, a livello europeo e mondiale.

È lo stesso Dossetti, in un altro discorso, a qualificare la Costituzione come “*frutto particolarmente positivo e felice della civiltà occidentale*”. Il costituzionalismo contemporaneo, di cui la nostra Costituzione è una delle espressioni più significative, ha i suoi ascendenti e le sue radici

in questa lunga storia. La storia del lento affermarsi del suffragio universale (in Italia nel 1861 votava solo il 2% della popolazione, e il suffragio femminile sarà riconosciuto solo nel 1945). La storia dell'evoluzione del costituzionalismo: questo alle origini è incentrato sul riconoscimento delle libertà "negative" e sulla limitazione e la divisione del potere politico, ma i movimenti sociali e politici successivi pongono il problema di una democrazia di tutto il popolo, e non solo di élites, e quindi dei diritti sociali e delle riforme delle strutture economico-sociali.

La Seconda guerra non è più, come le guerre che l'avevano preceduta, espressione del confronto e dello scontro fra "potenze" nazionali o sovranazionali, più e meno democratiche, per i confini territoriali o per le indipendenze nazionali, ma è lo scontro finale e decisivo fra regimi che si rifacevano, anche in modi diversi, ai principi affermatasi con le rivoluzioni della fine del Settecento e regimi, sorti in Europa nella prima metà del Novecento, che a quei principi si opponevano radicalmente, sul piano ideologico e pratico, in nome di ideologie autoritarie e di forme di nazionalismo esasperato a sfondo razziale.

Queste sono le radici storiche del nuovo costituzionalismo, guardando alle quali si compren-

de anche l'impianto fondamentale della Costituzione. Così si capisce perché la Costituzione non si limita a riaffermare e a garantire più attentamente e più completamente i tradizionali diritti di libertà civile (libertà personale, di domicilio, di comunicazione, di pensiero e di stampa), tipici del costituzionalismo originario, e le libertà politiche, con l'affermazione definitiva del suffragio universale, ma si occupa anche di quelli che chiamiamo i diritti sociali, e dunque anche di quella "libertà dal bisogno", che il Presidente Roosevelt, nel suo famoso discorso del 6 gennaio 1941 (detto per questo "delle quattro libertà"), accomunava alla libertà di pensiero, alla libertà di religione e alla libertà dalla paura, come obiettivi da conseguire "ovunque nel mondo". I diritti sociali, al lavoro, all'istruzione, alle cure, alla previdenza sociale, all'assistenza in caso di invalidità, e così via, entrano a pieno titolo a far parte del tessuto costituzionale.

A sua volta il principio di eguaglianza, anch'esso cardine del costituzionalismo sette-ottocentesco, non è più inteso solo in senso formale, come divieto di discriminazione per sesso, razza, opinioni politiche, ma anche in senso sostanziale, cioè come compito della Repubblica di rimuovere, come recita l'articolo 3 della Costituzione,

“gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del paese”.

Quindi il fine dello Stato, della Repubblica, non è più solo il mantenimento dell’ordine e la garanzia delle libertà “negative” da indebite ingerenze dell’autorità, ma anche un compito positivo, quello di promuovere le condizioni di una società più giusta, eliminando le disuguaglianze inaccettabili. “Rimuovere gli ostacoli” significa che la Repubblica non può assistere passivamente alle ingiustizie che l’assetto sociale crea o aggrava, ma deve agire per “promuovere” l’eguaglianza e rendere “effettivi” i diritti sociali. Più volte la Costituzione usa queste espressioni: la Repubblica “promuove le condizioni che rendano effettivo” il diritto al lavoro (art. 4); “rende effettivo” il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di “raggiungere i gradi più alti degli studi” (art. 34). Perché i diritti sociali diventino effettivi non basta un divieto di ingerenze, garantito da un giudice, occorre un’azione positiva.

I “fini di giustizia” sono dunque affermati nella Costituzione. Poi, evidentemente, come si

debba e si possa perseguire la giustizia sociale nei vari campi è argomento rimesso alle decisioni democratiche: ma i fini rimangono e valgono per tutti.

5. L’“anima” della Costituzione

Questa è l’anima della Costituzione: da un lato il forte volto garantista, che afferma i diritti di libertà e appresta rimedi e strumenti per garantirli (la magistratura indipendente, l’amministrazione organizzata in modo da assicurarne l’imparzialità e il buon andamento, la Corte Costituzionale); dall’altro il volto dello “Stato sociale”, il compito di perseguire la giustizia sociale.

È per questo che la Costituzione ha anche un carattere “programmatico”. Alla Costituente gli esponenti della classe politica liberale prefascista non condividevano il fatto che si affermasse in Costituzione dei programmi per il futuro, ritenendo che questi spettassero solo alla politica. La Costituzione, certo, non contiene programmi politici concreti e dettagliati, ma indica fini, traguardi, orizzonti permanenti. Un vincolo finalistico all’attività della Repubblica.

È anche sulla base di questa impostazione che è stata possibile la convergenza, nell'approvazione della Costituzione, di forze che avevano programmi e ispirazioni politiche molto diversi tra di loro, e che poterono convergere però nella accettazione del metodo democratico e dei fini di giustizia.

È questa una differenza fondamentale rispetto al quadro costituzionale antecedente. All'Assemblea costituente, Giorgio La Pira spiegò bene il significato di questo impianto della Costituzione: un "no" deciso alla "Costituzione" dei regimi autoritari, onde l'antifascismo era il primo connotato della Costituzione; un "no" anche alla "Costituzione del 1789", cioè all'idea che lo Stato avesse solo compiti di garanzia negativa delle libertà.

I "programmi" costituzionali sono ancora là, nel testo della Carta: la giustizia sociale, il diritto al lavoro per tutti, l'istruzione per tutti, non sono obiettivi pienamente realizzati. La Costituzione non nasce solo con degli obiettivi programmatici, ma con l'impegno a perseguirli, e sconta anche il carattere progressivo della loro attuazione.

6. L'attuazione della Costituzione: un processo lento e progressivo

L'attuazione della Costituzione è stata progressiva e lenta, del resto, anche sul terreno organizzativo. Nasce solo nel 1956 la Corte Costituzionale, che doveva garantire la Costituzione anche nei confronti del legislatore ordinario, e che ha dovuto spesso occuparsi, specie nei primi decenni, di far venir meno o di correggere, data l'inerzia e i ritardi del legislatore repubblicano, molte disposizioni di leggi pre-costituzionali, dell'epoca fascista e pre-fascista, rimaste in tanti campi in vigore, e che erano spesso in contrasto con i nuovi principi costituzionali. L'opera di sostituzione della legislazione pre-costituzionale è ancora incompiuta (si pensi solo che è ancora in vigore nel suo impianto generale il codice penale del 1930). L'autonomia istituzionale della Magistratura, con la costituzione dell'organo di governo autonomo di essa, il Consiglio superiore, fu realizzata solo nel 1958. Le autonomie regionali dovranno attendere il 1970 per affermarsi al di là delle cinque regioni a statuto speciale.

Anche sul piano dei contenuti della legislazione civile l'adeguamento alla Costituzione è

stato lento e progressivo: ad esempio la riforma del diritto di famiglia si ha solo nel 1975.

Sul terreno poi dei diritti sociali l'attuazione è un compito permanente mai pienamente realizzato. Ma la Costituzione pone le basi e indica i traguardi, che non solo le forze politiche operanti in Parlamento, ma anche le altre istituzioni dello stato, quali la Corte Costituzionale e la Magistratura, sono chiamate a garantire quanto meno "negativamente", cioè intervenendo ad applicare in conformità ai principi, o a correggere, le leggi in vigore che siano in netto contrasto con essi. Da tempo è superata l'antica idea che le norme cosiddette programmatiche della Costituzione siano affidate per la loro applicazione solo al legislatore. Per fare un solo esempio, il diritto del lavoratore ad una "retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro svolto e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" (art. 36) deve essere garantito anche ai lavoratori e nei confronti dei datori di lavoro cui non si applichino i contratti collettivi di diritto privato stipulati dai sindacati e dalle associazioni imprenditoriali, attraverso l'estensione dei minimi previsti da tali contratti o l'applicazione di quelli previsti dalla legge.

7. L'impronta "universalistica" della Costituzione: una "rivoluzione" decisiva e irrinunciabile

Ma c'è un altro aspetto della Costituzione, per il quale la ricerca delle sue radici obbliga ad andare al di là dei confini del nostro Paese. Il costituzionalismo, anche quello delle origini, nasce con l'affermazione di principi (libertà, dignità e uguaglianza degli esseri umani) che hanno una impronta universalistica, ma nella storia si incarna per molto tempo in realtà storiche e in contesti nazionali, dei singoli Stati. All'interno degli ordinamenti statali si affermano i diritti dei singoli nei confronti dell'autorità, e l'appartenenza del potere "sovrano" (quello che un tempo veniva riconosciuto al sovrano assoluto) al popolo, che lo esercita attraverso gli istituti della democrazia, e incontra i limiti rappresentati da quei diritti e dalle regole sulla divisione dei poteri.

Ma all'esterno, cioè nei rapporti con gli altri Stati, la "sovrانيتà" dello Stato si affermava nella sua pienezza e senza limiti, non riconoscendosi alcuna autorità sovrastatale in grado di limitarla. I rapporti internazionali erano rapporti fra "Stati sovrani", posti in posizione di parità, onde

essi potevano essere regolati giuridicamente solo per contratto (i trattati) o in base a consuetudini da tutti accettate; e se sorgevano controversie fra Stati, esse potevano essere risolte solo con l'uso della forza, cioè con la guerra, non esistendo "autorità" sovrastatali che potessero esercitare un potere superiore, come quello che le autorità interne esercitano nei confronti dei singoli nell'ambito delle comunità statali. Questo era il classico diritto internazionale, i cui soggetti erano solo gli Stati.

Il "fatto epocale" della Seconda guerra mondiale, il "crogiolo ardente e universale" di cui parlava Dossetti, segna da questo punto di vista una svolta. Per la prima volta nella storia dell'umanità si affaccia l'idea che non solo in linea di principio i diritti fondamentali e l'eguaglianza riguardano tutti gli esseri umani, ma che l'assetto dei rapporti fra gli uomini e fra le comunità nazionali, quindi anche fra gli Stati, non può e non deve essere governato sul presupposto che ogni Stato è pienamente "sovrano" e non riconosce autorità superiori, e quindi rimanere affidato in definitiva alla guerra: ma che anche sul piano internazionale vi siano regole e istituzioni rivolte a mantenere la pace e ad assicurare la giustizia, e che dunque anche il diritto interna-

zionale veda fra i suoi “soggetti” le persone.

È sulla base di questa idea che nasce, prima ancora che la guerra sia finita, e su iniziativa dei vincitori, ma con espresso intendimento rivolto a tutti gli Stati, l’Organizzazione delle Nazioni Unite, la cui carta intende togliere agli Stati il monopolio dell’uso della forza per la risoluzione delle controversie internazionali, e afferma l’universalità dei diritti umani. Infatti il primo atto dell’ONU sarà proprio l’approvazione (col voto positivo di 50 dei 58 Stati che allora ne facevano parte, nessun voto contrario e solo otto astensioni) della Dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo, il cui articolo 1 proclama: *“Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza”*.

Subito dopo la fine della guerra, il mondo ha visto aprirsi la lunga fase della Guerra fredda, fra i due blocchi capeggiati da Stati Uniti e Unione Sovietica. E tuttavia la Guerra fredda (anche, certo, per effetto dell’equilibrio del terrore) non è mai diventata “calda”; l’ONU non è stata sciolta e riunisce oggi praticamente tutti gli Stati del mondo; sulla base della Dichiarazione Universale sono stati firmati il Patto inter-

nazionale sui diritti civili e politici e il Patto internazionale sui diritti economici e sociali (del 1966, ratificati dall'Italia nel 1978), numerose altre convenzioni sui diritti umani, nonché le convenzioni “regionali”, fra cui la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, cui oggi aderiscono 48 Stati (dalla Gran Bretagna alla Russia), e che ha dato vita alla Corte di Strasburgo, alla quale oggi i singoli soggetti possono ricorrere per far valere le violazioni dei loro diritti da parte di uno Stato membro.

La fine della Guerra fredda, con la caduta del muro di Berlino e la fine dell'Unione Sovietica, non ha prodotto ancora, come si poteva sperare, un adeguato rafforzamento dell'ONU e della collaborazione pacifica fra gli Stati; guerre locali continuano a sorgere o sono minacciate; e oggi si assiste in varie parti del mondo al risorgere di chiusure e di nazionalismi conflittuali. Ma la strada aperta dalla svolta della Seconda guerra non è venuta meno: resta tracciata per il futuro dell'umanità.

Nel lungo periodo, questa è la “rivoluzione” decisiva e irrinunciabile, uscita dal “crogiolo ardente e universale” della Seconda guerra mondiale. La nostra Costituzione fin dall'origine

reca questa impronta universalistica. Il fondamentale articolo 11 afferma che *“L’Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”*; e aggiunge che l’Italia *“consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni”*; e *“promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo”*. Suppone dunque un ruolo attivo del nostro Stato per la promozione e il sostegno dei progressi su questa strada.

Non è un caso che la nostra Costituzione abbia reso possibile, senza alcun intervento innovativo sul testo, l’adesione dell’Italia, fin dall’inizio e poi nelle sue varie tappe, al cammino di fondazione e di costruzione dell’edificio che è oggi l’Unione Europea, come soggetto costituzionale pensato proprio, alle origini, per far sì che una nuova guerra in questa parte del mondo fosse, come diceva la dichiarazione Schumann del 9 maggio 1950 (questa data è stata scelta come “festa dell’Europa”) *“non solo impensabile, ma materialmente impossibile”*. La nostra “clausola europea” è l’articolo 11, che fonda anche il primato del diritto europeo comunitario sul diritto nazionale.

8. Un patrimonio *comune* e un riferimento per *tutti*

Per questo la Costituzione, che non contiene come ho detto programmi politici concreti, ma pone limiti e garanzie e stabilisce fini e obiettivi generali, è un patrimonio comune, segno di unità profonda, che nessun particolarismo o settarismo, nessuna nostalgia sovranista può farci abbandonare. La “sovranità” dello Stato, anche nei suoi rapporti con l’Europa e con il mondo, è limitata e deve esserlo sempre di più. Un patrimonio comune, questo, che deve essere custodito, sviluppato e sempre meglio tradotto in atto.

Per questo la Costituzione (e anche ogni sua possibile modifica migliorativa, soprattutto sul piano organizzativo), non è e non può essere mai oggetto di appropriazione o di decisione di questa o quella maggioranza politica: è e deve restare il riferimento per tutti. Non si tratta solo di rispettare il metodo democratico, e quindi il procedimento “aggravato” richiesto per le sue modifiche (che peraltro andrebbe semmai reso ancor più stringente, elevando le maggioranze necessarie); e non si tratta solo di tenere fermi i principi fondamentali: ma anche di affrontare i

possibili processi riformatori della Costituzione, nel quadro dei principi immutati, con metodi e spirito conformi alla natura della stessa, su un terreno unitario che non può non essere radicalmente diverso rispetto a quello della dialettica quotidiana fra le forze politiche e fra maggioranze e opposizioni.

Non sempre, purtroppo, è stato così negli ultimi decenni in cui si è discusso di riforme costituzionali, per fortuna con esiti finali che finora per lo più hanno impedito modifiche pericolose. Il patrimonio costituzionale deve rimanere patrimonio comune, da rispettare, garantire e sviluppare.

Anche la giusta vigilanza e l'impegno per contrastare risorgenze culturali e politiche, che talora sembrano oggi riproporre idee e modelli propri del fascismo, vanno mantenuti e sorretti al di fuori di qualsiasi ideologia e pratica di violenza o di giustificazione della violenza, che sono proprio i connotati di quel fascismo da cui la Costituzione ci ha definitivamente liberati. Non si combatte il fascismo con metodi fascisti. La "Costituzione antifascista" si difende così: non cedendo alle tentazioni dell'odio, dell'intolleranza, del reciproco insulto, o a una conce-

zione della politica democratica come scontro assoluto e mortale fra fronti opposti e reciprocamente del tutto incompatibili. Non è questo il “metodo democratico” a cui la Costituzione si riferisce quando chiama i cittadini a concorrere, attraverso i partiti, “a determinare la politica nazionale” (articolo 49).

