

Stefano Rodotà: Costituzione “figlia della Resistenza”



Idee costituzionali della Resistenza – Convegno tenuto nel 1995 Introduzione agli atti – di Stefano Rodotà

Con questo scritto vogliamo ricordare Stefano Rodotà, che fino all'ultimo ha profuso il suo impegno nella difesa della nostra Costituzione e dei valori della democrazia di cui essa è portatrice.

Perché è diventato così difficile parlare della Costituzione, del modo in cui nacque, del ruolo da essa effettivamente svolto in quasi mezzo secolo di vita repubblicana? L'improvviso congiungersi della distanza nel tempo, di un congedo dalle sue ragioni d'origine che a taluno sembra definitivo, e della sua richiesta ormai accettata di una sua revisione la rendono forse un oggetto imbarazzante, da

consegnare alle cure di specialisti operanti in luoghi discreti, lontani dall'attenzione viva dell'opinione pubblica? Sarà così rimosso dalla discussione politica e istituzionale un riferimento troppo forte, fatalmente destinato ad accendere gli animi o, almeno, a sollecitare riflessioni che lo spirito del tempo sembra voler evitare?

Vi sono molti modi di rispondere a queste domande. Ma sarebbero tutti sbagliati se muovessero da quella rappresentazione estenuata della Costituzione che spesso oggi prevale, e che fa di essa un'ombra, fastidiosa magari, ma pur sempre l'ombra di un passato inesorabilmente trascorso, sì che l'appellarsi a quel testo si tingerebbe fatalmente con i colori della conservazione. La difficoltà vera sta altrove, nell'essere la Costituzione sicuramente un prodotto storico, ma, al tempo stesso, un documento di oggi, un ineludibile riferimento vigente: ben può accadere, allora, che quanti ne enfatizzano le debolezze attuali siano portati a sentirsi rafforzati in questo loro giudizio se, poi, riescono a fondarlo anche su qualche vizio d'origine; e accade pure che la Costituzione, in un impeto estremo di difesa, sia oggetto di operazioni nostalgiche, che neppure esse le rendono giustizia, visto che finiscono con il fondarla esclusivamente nel passato, quasi che oggi non vi sia più terra per le sue radici.

Vi sono almeno due ragioni che hanno determinato questa situazione. La prima riguarda il fatto che la Costituzione del 1948 è stata sempre segnata da una contraddizione. Da una parte, è stata lo strumento che ha accompagnato la lenta nascita della Repubblica e, se pure non è riuscita a far nascere un vero "patriottismo costituzionale", certo ha costituito un forte ammortizzatore delle frizioni tra le politiche, nessuna delle quali, neppure nei periodi più aspri, fu mai tentata dalla denuncia del patto stipulato nell'Assemblea costituente. Al tempo stesso però, quel testo non è mai stato pienamente accettato da tutti. La lunga

inattuazione costituzionale è lì a dimostrarlo, tanto che istituti fondamentali, dal CSM alla Corte costituzionale, dalle regioni a statuto ordinario al referendum, vennero realizzati con ritardi grandissimi (e attendiamo ancora la riforma dell'ordinamento giudiziario).

La seconda ragione deve essere ricercata in una vicenda più recente, che ha consegnato la Costituzione e la sua riforma ad una impostazione tutta politologica. Così, da anni, si celebrano i fasti di una ingegneria costituzionale senz'anima, che ha sempre più guardato alla Costituzione come ad una macchina, ignorando del tutto le idee fondative che la percorrono e la sua natura di "programma costituzionale". Non solo, dunque, per ripercorrere correttamente una vicenda storica, ma per cogliere anche il senso delle possibili operazioni di riforma, è indispensabile oggi che si torni proprio su quelle idee fondative e su quel programma.

Se e come tutto questo possa essere riferito alla Resistenza è questione che richiede ancor oggi una riflessione. Non è solo retorica l'aver parlato per anni di una Costituzione "figlia della Resistenza", perché fu questa vicenda che contribuì a segnare il clima del tempo e diede il senso d'una impresa comune nella quale, pur tra molte differenze, già s'erano ritrovate le maggiori tra le forze presenti nell'Assemblea. E dunque lì poteva ritrovarsi il primo momento "costituente" della nuova storia. Certo, quando i lavori dell'Assemblea costituente cominciano il "vento del Nord" è già caduto. Ma lo spirito dei partecipanti a quei lavori non era quello di chi sentiva d'aver alle spalle il periodo "eroico", con l'obbligo di abbandonar la "poesia. e metter mano alla "prosa". Era, invece, ancora il momento delle grandi speranze, anzi il momento in cui le speranze potevano divenire davvero grandi perché ad esse si offriva la possibilità di divenire la trama costitutiva, più che d'un nuovo Stato, addirittura d'una nuova società.

Se, poi, quelle speranze avessero davvero tutte il loro

fondamento nell'esperienza comune della Resistenza – o non fossero invece legate ad elaborazioni ch'erano piuttosto proprie di partiti, movimenti culturali, personalità che le avevano elaborate lungo una loro storia e secondo le loro particolari tradizioni – è questione che rimane rilevante, e che deve ancora mettere in guardia contro un riferimento all'esperienza resistenziale di fatti che in essa non trovano una loro specificità. La Resistenza fu insieme lotta armata, esperienza di governo ed elaborazione culturale, ma comporne direttamente i tratti in uno specifico programma è cosa che ancor oggi può indurre a forzature. La Resistenza fu soprattutto momento di paragone, e di emersione delle questioni che si sentivano più rilevanti per il futuro: oggi diremmo che fu messa a punto un' "agenda" di quella che, tra i medesimi protagonisti, sarebbe stata poi la futura discussione intorno ai temi della Costituzione. E così venne forgiandosi lo spirito d'una fase costituente che non avrebbe certo avuto la stessa pienezza se avesse semplicemente seguito una dissoluzione del regime fascista. In quella fase e in quelle discussioni, anzi, già emerge quello che sarebbe stato uno dei tratti costitutivi della futura Repubblica: l'essere questa "Repubblica dei partiti", visto che in diversi momenti (in particolare nelle cinque lettere dei partiti del CLNAI del novembre 1944) fu chiara la netta opposizione di alcuni ad ogni prospettiva di prolungare al di là della vicenda resistenziale un'azione politica comune, privilegiandosi invece l'assunzione per ciascun partito di una netta fisionomia autonoma, secondo una logica di pluralismo e di specifica funzione dei partiti nell'ordinaria vita politica nella quale non è arbitrario ritrovare la radice di quello che sarebbe poi stato l'articolo 49 della Costituzione.

Se pure non si delinea un compiuto progetto, diverse sono le direzioni verso le quali muovono le indicazioni costituzionali rinvenibili nei tempi della Resistenza. Ne indico alcune:

- 1) la restaurazione delle libertà e dei diritti

- 2) l'attribuzione ai lavoratori di un ruolo rilevante nelle fabbriche e nell'organizzazione dello Stato;
- 3) La diffusione del potere, soprattutto attraverso una rete estesa di autonomie;
- 4) la rilevanza dei legami sociali;
- 5) la prospettiva di una democrazia integrale.

Sembra persino ovvia, data la natura del regime al quale ci si era opposti e della guerra che si stava combattendo, l'affermazione ricorrente della volontà di rifondere lo Stato sulla ritrovata pienezza della libertà. Con una formula incisiva Silvio Trentin, nel 1930, aveva parlato di "assorbimento del cittadino" ad opera del regime fascista: la ritrovata democrazia, quindi, avrebbe dovuto, prima di tutto, reagire a questa condizione di servaggio. Ma era pure nettissima la consapevolezza che non si trattava soltanto di restaurare il quadro e l'impianto liberale dei diritti, bensì di costruire, anche su questo terreno, qualcosa che avesse i caratteri d'una sostanziale novità.

Questa novità, per un verso, era nelle cose. Aprendo, nella sua qualità di decano, i lavori della Costituente, Vittorio Emanuele Orlando rivolgerà il suo saluto ad Un'Assemblea nella quale il popolo italiano, per la prima volta nella sua storia, si può dire rappresentato nella sua totalità perfetta, senza distinzione né di sesso, né di classi, né di regioni o di genti". E questa pienezza della cittadinanza era stata ulteriormente dilatata, proprio nella prospettiva delineata negli ultimi anni della Resistenza, dal riferimento a un'idea di cittadino che non lo vedeva solo come soggetto dei riconquistati diritti, ma anche protagonista attivo di processi di autogoverno, riconosciuto in una qualità di lavoratore che assumeva dignità fondativa dell'intero assetto dello Stato.

In questo modo, pure il catalogo dei diritti tipici dello

Stato liberale veniva collocato in una prospettiva che non si chiudeva intorno al cittadino isolato, ma lo immergeva nei processi sociali e politici, dando così rilievo a quel legame sociale che la Costituzione vorrà riconoscere attraverso il principio di solidarietà e l'ampio riconoscimento di diritti sociali. I diritti dovevano separarsi definitivamente persino dal sospetto del privilegio, divenire qualcosa in cui ritrovarsi uniti: e nulla più che questo controverso senso dell'unità può contribuire a spiegare conflitti e consensi che accompagnarono i diversi momenti della Resistenza. Proprio qui—in una linea programmatica che nella essa Costituzione non troverà sempre pieno riconoscimento, e che ancor meno: ne avrà nelle prassi successive—si coglie la consapevolezza che non si trattava di rifondere un assetto già noto, ma di fondarne uno su basi integralmente rinnovate. E l'ansia di questo nuovo fa nascere una precoce preoccupazione, esplicita in tanti scritti, per una capacità di rinnovamento davvero radicale, temendosi che vecchie logiche e vecchi apparati avrebbero potuto di nuovo avere il sopravvento, riproponendo tradizionali chiusure e, soprattutto, lasciando intatti i meccanismi di esclusione.

Dove questo visibilissimo intento politico di sconfiggere l'esclusione si congiunge più felicemente con il progetto costituzionale è nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, frutto dell'incontro di un politico lungimirante, Lelio Basso, e di un giurista di straordinaria cultura e sensibilità, Massimo Severo Giannini. Qui emerge con nettezza il raccordo tra riconoscimento formale di un diritto e condizioni che ne rendono possibile l'esercizio. Certo, dire che in questo modo sia stato composto l'antico dissidio tra forma e sostanza dei diritti, tra astrazione giuridica e condizione materiale dei soggetti, è correre molto. Ma sicuramente in questa norma "di rifiuto" degli assetti conosciuti, si rivela nel modo più netto la natura d'una Costituzione che non vuole essere punto d'arrivo, ma di partenza; non sanzione d'un ordine esistente, ma impegno a

edificarne uno nuovo.

Al tema delle libertà si connette quello della giustizia, che nella Resistenza trova esplicita trattazione con riferimento ai giudizi riguardanti i fascisti, tuttavia con notazioni che assumono una non trascurabile portata generale. Già nella prassi di alcune delle repubbliche partigiane si era cercato di sottoporre la giustizia politica da esse amministrata a regole formali che ne temperassero i possibili arbitri. E, nell'agosto del 1944, nella circolare del CLNAI sull'organizzazione della giustizia si coglie la preoccupazione di avviare una separazione tra politica e giustizia come condizione per "evitare eccessi e giudizi sommari" o, come si dirà più tardi, per "fornire alla popolazione seria garanzia che giustizia sarà fatta con serenità e con sollecitudine". In ciò si può certo scorgere una reazione all'uso degli strumenti giudiziari da parte del regime fascista, reazione che troverà il suo compimento proprio nel testo costituzionale, dove autonomia e indipendenza della magistratura assumono il duplice significato di rifiuto del raccordo tra giustizia e indirizzo politico dominante e di garanzia della libertà del gioco politico, dal momento che la magistratura viene vista anche come garante dei diritti delle minoranze sconfitte nelle competizioni elettorali (e qui è da scorgere una delle motivazioni del fortissimo garantismo giudiziario che caratterizza la Costituzione). Inoltre, la necessità di una separazione pure tra politica e amministrazione, o almeno di non deprimere la competenza amministrativa a vantaggio della pura appartenenza partitica, è anch'essa presente nelle discussioni che si sviluppano nel corso della Resistenza, segno d'una precoce consapevolezza di nominare senza alcun controllo i loro candidati a cariche pubbliche.

La connessione tra il riconoscimento dei diritti e le condizioni per la loro effettività, dunque, è ben presente nel corso della Resistenza, dove tuttavia assume caratteri di ben

più intensa radicalità quando la concreta pienezza dei diritti viene messa in diretta relazione con la distribuzione del potere, con le modalità di organizzazione delle diverse strutture. È quanto accade con le indicazioni relative all'autogoverno locale ed alla gestione operaia che vogliono realizzare appunto un avvicinamento, se non una totale coincidenza, tra soggetti gestori e soggetti titolari di particolari diritti. Così, i diritti dei lavoratori si dilatano nella direzione della gestione diretta o della partecipazione alla gestione delle imprese; e i diritti dei cittadini vogliono che ad essi si guardi nel momento stesso dell'organizzazione dello Stato, in una prospettiva in cui "il popolo si governi da sé", con una democrazia basata sull'iniziativa e sul controllo popolare. E questa non è logica chiusa in angustie nazionali: almeno la dimensione dell'Europa è ben presente nelle discussioni, e in qualche proposta.

Conosciamo lo scarto tra queste idee, che pure sono tra le più nette del programma resistenziale, e la realizzazione costituzionale, sì che proprio da ciò si potrebbero trarre conclusioni su una definitiva distanza tra Resistenza e Costituzione. Ma il confronto, certo rivelatore delle tensioni dell'epoca, non può essere spinto fino a questo punto.

L'idea dell'autogoverno e della diffusione dei poteri è tutt'altro che estranea alla Costituzione, e non si esprime soltanto nell'ordinamento regionale, ma in una diffusa preferenza per l'articolazione dei poteri, tanto che si è potuto parlare, giustamente, di una "Repubblica delle autonomie". Lo scarto, talora al limite del conflitto, non può essere spiegato, allora, solo mettendo a confronto le idee costituzionali della Resistenza e il testo Costituzione, ma piuttosto confrontando quest'ultimo con le inattuazioni e le distorsioni delle fasi successive. E questa è una notazione che non serve soltanto a respingere forzature ricostruttive, ma anche per sottolineare come proprio nella Costituzione

esista ancora un potenziale che può essere utilizzato per dare concreta espressione a quelle richieste di decentramento e di autonomia divenute più forti negli ultimi tempi, e che spesso sono state presentate come del tutto confliggenti con la logica costituzionale, si da indurre comunque a chiedere, anche per questo, una sua profonda revisione.

Ma la spinta verso una organizzazione non autoritaria e una diffusione paritaria dei poteri, visibilissima nella Resistenza, non agisce soltanto nella dimensione costituzionale più direttamente legata all'organizzazione del potere locale. Si dà rilievo, infatti, al ruolo delle formazioni sociali, anche come luogo di sviluppo della personalità, e si rifiuta ogni suggestione gerarchica anche nell'Organizzazione della famiglia.

Più complessa è la questione del potere dei lavoratori, che va considerata nel quadro più vasto dei problemi della proprietà industriale e del modo in cui questi giunsero alla discussione della Costituente. Certo, quando si apre questa fase, la spinta tutta politica della Resistenza si è ormai affievolita, ed è già stato ridimensionato il ruolo dei Consigli di gestione (sul quale soprattutto il CLNAI aveva insistito), tanto che il progetto in materia di Rodolfo Morandi non venne approvato. Se, quindi, si può dire che lo specifico programma di dare ai lavoratori "il controllo sulla produzione" non riuscì ad essere attuato, non si può peraltro affermare che il quadro costituzionale non sia stato profondamente segnato proprio dai riferimenti ai lavoratori e al lavoro, che connotano la Costituzione fin dalla sua apertura (la Repubblica "fondata sul lavoro"; la rimozione degli ostacoli di fatto all'eguaglianza per consentire l'effettiva partecipazione di "tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese"): formulazioni che, in luogo dell'antica "Repubblica dei proprietari", hanno fatto parlare di "Repubblica dei lavoratori".

Formule declamatorie, si dirà (e si è detto); formule ormai

sorpassate, si è aggiunto di recente, perché non sarebbe più il riferimento al lavoro a poter connotare la presente organizzazione sociale. Ma queste critiche, a parte ogni rilievo sulla loro consistenza, finiscono con l'ignorare del tutto quello che è il carattere più intenso della Costituzione, quello in cui davvero si riflettono lo spirito della Resistenza e il modo in cui questo passò nel lavoro della Costituente.

Ho detto prima dell'aspirazione della Resistenza ad una democrazia integrale, intesa non tanto nel senso di una radicalità democratica delle scelte, quanto soprattutto nella pervasività di una democrazia alla quale nessun luogo doveva essere precluso. E quindi: una democrazia non come obiettivo raggiunto una volta per tutte, quanto piuttosto come processo continuo. Per ciò il programma democratico "eccede" sempre le possibilità di realizzazione immediata, perché deve salvaguardare una tensione verso altri e più lontani obiettivi.

La Costituzione risponde a queste logiche, e così assume una peculiarità che la differenzia assai da altri documenti costituzionali. Non è il testo che sanziona definitivamente una fase, e la chiude in formule giuridiche, come molte volte accade il diritto cala alla sera. Essa sta al principio di un'epoca, deve aprirla: e come le donne e gli uomini della Resistenza combattevano perché ciò fosse possibile, così i costituenti operano perché questo cammino potesse essere effettivamente intrapreso, sia pure tra ritrosie ed espedienti, tra limitazioni e rinvii.

La Costituzione è percorsa da una tensione, visibile e intensa, che già si coglie in formulazioni non abituali, in costrutti nuovi – "è compito della Repubblica...", "la Repubblica promuove..." – che infatti sfuggiranno per molto tempo alla cultura giuridica, e solleciteranno interessate disattenzioni di troppi politici. Qui si coglie l' "eccedenza costituzionale", in questo non limitarsi a definire un quadro

organizzativo e una tutela dei diritti, ma nell'immergere h stessa vicende costituzionale, e dunque quello che dovrebbe essere il momento più alto della politica pubblica, nelle contraddizioni della società, perché h nascente Repubblica, e con essa le istituzioni a venire, facciano i conti con esse e si adoperino per rimuoverle. Un compito, questo, nel quale si può cogliere un'altra "eccedenza", quella etica che proviene dall'antifascismo, e che così connota fortemente la Costituzione come "programma costituzionale.. E qui si può cogliere una significativa distanza da un altro importante documento costituzionale, la quasi coeva (1949) Legge Fondamentale della Germania Federale, dove la nettezza della ripulsa della tragica esperienza nazista approda piuttosto ad un quadro d'impianto giusnaturalista.

Proprio perché connotato da tante "eccedenze", il programma costituzionale corre sempre il rischio d'una ripulsa, o d'un fallimento, perché esige una forte e comune identificazione di tutte le forze chiamate a realizzarlo. È per questo che, già all'indomani della sua approvazione, venne sostanzialmente revocato in dubbio in troppe sue parti, quelle che più sembravano incompatibili con le urgenze della guerra fredda, e si ebbe così quella fase di una Costituzione "congelata" che solo il più tardo disgelo costituzionale degli anni Sessanta, coincidenti con i nuovi equilibri politici determinati dal passaggio ai governi di centro-sinistra, riuscì a rimuovere, avviando una vera fase di attuazione costituzionale. E questo dimostra come, pure in tempi difficili e tra asperre polemiche, la Costituzione non avesse cessato d'essere un punto di riferimento, partendo dal quale rimaneva possibile avviare di nuovo un'impresa comune.

Abbiamo conosciuto poi altri tempi ed altri spiriti, che si potrebbero definire in vari modi, ma che sostanzialmente hanno avviato un processo di delegittimazione della Costituzione, per non dire di un suo rifiuto. Di questo bisogna parlare esplicitamente, non solo per misurare un cammino o registrare

un mutamento dei tempi, ma proprio perché la nostra Costituzione ha la particolare caratteristica che si è appena sottolineata, quella di presentarsi come un programma forte, sul quale rimane d'obbligo (almeno fino a che sarà vigente) misurare indirizzi politici e programmi di riforma. Così le riforme, anche quando dichiarano d'aver come oggetto soltanto la parte organizzativa della Costituzione, devono essere giudicate con riferimento proprio a quel programma, poiché il carattere delle costituzioni di questo secolo è proprio quello d'aver rovesciato un vecchio schema, per cui gli strumenti organizzativi oggi devono essere modellati sugli obiettivi programmatici, e non viceversa.

Sempre più spesso, però, ci troviamo di fronte a proposte di scomposizione del quadro costituzionale, più che a proposte di riforma della Costituzione. È così quando si abbandona l'idea dell'esistenza di un insieme di principi costituzionali intangibili, e si torna all'ipotesi di un Parlamento senza limiti nel suo potere di revisione costituzionale. È così quando l'interpretazione del principio maggioritario induce a ritenere che le riforme costituzionali possano rispondere a logiche politiche d'occasione, non dirò di parte, invece di mirare al rinnovo e al rafforzamento del patto fondamentale. È così, in definitiva, quando si agisce considerando la Costituzione come una legge tra tante, assistita soltanto da un fastidioso aggravamento delle procedure per la sua revisione, tuttavia non più in grado di impedire una deriva verso una progressiva cancellazione della rigidità costituzionale.

In fondo a questa strada non vi sono modifiche a questa o a quella parte del testo costituzionale, o la sostituzione di un programma costituzionale ad un altro. Vi è la perdita dell'idea stessa di costituzione, e dunque di un comune punto di riferimento, di una possibilità di identificazione delle storie e delle memorie.

Una analisi che muova dalle origini della vicenda

costituzionale repubblicana, dunque, può almeno renderci consapevoli di un rischio, che è quello appena evocato. Ma ci ricorda pure quanto intense e drammatiche furono quelle vicende, e come la Costituzione poté essere riconosciuta come patto vincolante anche da chi non aveva trovato in essa la traduzione piena di quegli ideali per i quali pure aveva lottato. Non fu compromesso, se non nel senso alto che gli dà Hans Kelsen, come momento essenziale del processo democratico. Fu piuttosto riconoscimento reciproco di forze che magari si riscoprivano lontane pur dopo una lotta comune, che sapevano di essere destinate a contrapporsi, ma proprio per questo avvertivano d'aver tutte bisogno di un patto al quale esse, e soprattutto i cittadini, potessero riferirsi al di là delle contingenze. Se il mugnaio di San-Souci traeva le sue certezze dal sapere che v'erano giudici a Berlino, il cittadino dei nostri travagliatissimi tempi può trarle solo dalla possibilità di appellarsi a questo più largo quadro di garanzie e fini che chiamiamo Costituzione.