

NUOVI argomenti

Mensile del Sindacato Pensionati Italiani Cgil della Lombardia

Numero 6 • Giugno 2026

Spedizione in abbonamento postale 45% art. 2 comma. 20/B legge 662/96 - filiale di Milano



Articolo 1.

*“L’Italia è
una Repubblica democratica,
fondata sul lavoro.*

*La sovranità
appartiene al popolo,
che la esercita
nelle forme e nei limiti
della Costituzione.”*

LA NASCITA DELLA COSTITUZIONE

La Storia Conta 2

Sommario

- Introduzione
- 2 **Le nostre radici**
Daniele Gazzoli
- 5 **LA STORIA CONTA 2**
La nascita della Costituzione
raccontata nei podcast
- 6 **Dopo il 25 luglio 1943:
i governi in Italia dalla caduta
di Mussolini al 2 giugno 1946**
Silvia Cassamagnaghi
- 10 **Le costituzioni provvisorie**
Debora Migliucci
- 12 **Il voto delle donne:
un cambiamento "epocale"**
Patrizia Gabrielli
- 15 **Il Referendum istituzionale
del 2-3 giugno 1946**
Un "miracolo della ragione"
Maurizio Ridolfi
- 18 **Un compromesso di alto livello:
il lavoro dell'Assemblea Costituente**
Giorgio Giovannetti
- 21 **Il contributo determinante
delle Costituenti**
Marilisa D'Amico
- 23 **Obiettivo,
un'eguaglianza sostanziale**
Giuseppe Arconzo
- 26 **Lavoro, solidarietà, dignità**
Giuseppe Arconzo
- 29 **Un modello economico equilibrato**
Giuseppe Arconzo
- 32 **I diritti civili,
ovvero libertà dallo Stato**
Marilisa D'Amico
- 34 **La separazione dei poteri
per tutelare i diritti**
Irene Pellizzone
- 36 **Le Garanzie costituzionali**
Benedetta Liberali
- 39 **I lunghi anni
della Costituzione disattesa**
Marcello Flores
- 41 **Gli anni Settanta e la realizzazione
dei diritti costituzionali**
Miguel Gotor
- 43 **LA STORIA CONTA 2**
Nelle scuole
- 44 **Tra voto e democrazia**
Tobia Sertori
- 46 **Qualche lavoro degli studenti**

Introduzione

LE NOSTRE RADICI

Daniele Gazzoli - Segretario generale Spi Cgil Lombardia

Il referendum del 2 giugno 1946, che portò gli italiani a scegliere fra Monarchia e Repubblica, è per la storia dell'Italia un evento davvero epocale: sancisce la fine del Regno d'Italia, dei vent'anni di fascismo e apre la fase democratica - le donne votano per la prima volta e gli italiani, più in generale, tornano a votare. Ma soprattutto si elegge l'Assemblea costituente e Padri e Madri della Repubblica possono mettersi al lavoro e scrivere la Costituzione, che si appresta oggi a compiere i suoi ottant'anni.

Una Costituzione che nasce dall'antifascismo, dalla lotta di Resistenza. Non ci stancheremo mai di ripeterlo. Se non ci fosse stata quella guerra civile - perché questo fu - difficilmente avremmo potuto scrivere la nostra Carta, ce l'avrebbero infatti *dettata* gli angloamericani come è stato per Germania Occidentale e Giappone.



Un “miracolo della ragione”, così Calamandrei parlò del referendum e Maurizio Ridolfi nel suo intervento ci spiega dettagliatamente l'importanza del voto del 2 e 3 giugno '46. Così come Palmiro Togliatti sostenne che il lavoro fatto in Costituente fu “un compromesso di alto livello”. Forze e sensibilità politiche diverse si trovarono a stendere i prin-

cipi della nostra vita democratica, lo fecero con un grande senso di responsabilità, quella che nasceva dall'esperienza comune di aver vissuto sotto la dittatura fascista e che rendeva *ferrea* l'idea di una costituzione che fosse antifascista, che si ispirasse agli ideali per i quali avevano lottato. Certo ci furono compromessi, anche al ribasso in taluni casi, ma ciò non impedì la scrittura di un testo che ancora oggi molti ci invidiano.

E grande fu il lavoro delle Madri costituenti, che avevano combattuto una doppia guerra di

Liberazione: dal nazifascismo e dal patriarcato. Le partigiane hanno sempre sottolineato questa caratteristica della “loro” guerra. E le costituenti ne condussero un’altra sia nella Commissione dei 75 che nelle sedute in aula plenaria.

A loro dobbiamo articoli importantissimi - ce ne parla Marilisa D’Amico - che hanno poi permesso di emanare leggi che sono andate man mano a infrangere le regole di una società patriarcale che nel codice Rocco aveva il suo baluardo. A loro dobbiamo un lavoro paziente nel respingere gli attacchi maschilisti dei colleghi, spesso anche dei compagni di partito; a loro dobbiamo quel lavoro di squadra che ogni volta ha fatto superare le divergenze politiche in nome di un obiettivo comune: l’emancipazione delle donne, il miglioramento della loro vita nella società. Una capacità di tessere reti e alleanze che oggi sembra perduta.

Non è stato un cammino facile quello della nostra Carta. Per lunghi anni è rimasta disattesa, ce lo spiega bene Marcello Flores, e quando si è arrivati alla realizzazione di alcuni dei dettami più importanti - i diritti sul lavoro, i diritti civili ad esempio - l’Italia ha dovuto confrontarsi

con l’esplosione di una violenza politica che nessun paese democratico ha sperimentato. È la storia degli anni Settanta stretta tra grandi riforme e le stragi, di cui parla Miguel Gotor.

Ecco questo secondo ciclo di podcast de *La storia Conta* ci parla sempre più dei giorni nostri. Ci ricorda che i diritti sono una conquista, che non sono mai scontati e che non sono acquisiti una volta per tutte. Bisogna vigilare, esserci e partecipare come è accaduto durante l’ultimo referendum proprio su alcuni articoli della Costituzione, quando l’affluenza è stata molto alta.

Tantissimi i giovani che si sono mobilitati, evidentemente la Costituzione è per loro qualcosa di ancora vivo, qualcosa di importante.

Questo risultato ci conferma la giustezza della scelta che abbiamo fatto volendo entrare nella scuole con i podcast per raccontare ai più giovani le loro radici. L’entusiasmo che nella giornata dell’11 maggio scorso abbiamo visto tra alunne e alunni, l’ovazione che ha accolto il dono del libretto della Costituzione, sono stati un’ulteriore conferma.

Pensiamo che non ci possa essere migliore passaggio di testimone! ■

LA STORIA CONTA 2

La nascita della Costituzione
raccontata nei podcast



"Se voi leggete la parte della Costituzione che si riferisce ai rapporti civili e politici, ai diritti di libertà, voi sentirete continuamente la polemica contro quella che era la situazione prima della Repubblica, quando tutte queste libertà, che oggi sono elencate e riaffermate solennemente, erano sistematicamente disconosciute. (...) la Costituzione è l'affermazione solenne della solidarietà sociale, della solidarietà umana, (...) È la Carta della propria libertà, la carta per ciascuno di noi della propria dignità d'uomo"

Piero Calamandrei

DOPO IL 25 LUGLIO 1943: I GOVERNI IN ITALIA DALLA CADUTA DI MUSSOLINI AL 2 GIUGNO 1946

Silvia Cassamagnaghi, *Docente associata di Storia contemporanea presso l'Università degli Studi di Milano.*

All'alba del 25 luglio 1943, dopo una concitata sessione del Gran consiglio del fascismo, venne messo ai voti l'Ordine del giorno Grandi (poi approvato con 19 voti favorevoli, 8 contrari e 1 astenuto, ndr): Mussolini fu costretto a rimettere tutti i suoi poteri nelle mani del Re per essere poi arrestato, mentre il maresciallo Badoglio controfirmava il decreto reale che lo nominava presidente del consiglio.

Roma si trovò in un vero e proprio stato d'assedio. Esercito, carabinieri e polizia presidiavano l'Eiar e le sue stazioni trasmettenti, le centrali telefoniche, i ministeri e i palazzi del potere: si temeva una dura reazione fascista, ma a scendere per le strade non furono i fascisti, bensì la popolazione in festa. Anche se il proclama Badoglio aveva affermato la prosecuzione del conflitto, la gente sperava che la fine della dittatura avrebbe portato la pace.

Vittorio Emanuele III avrebbe, in effetti, voluto firmare l'armistizio il prima possibile, ma con la sicurezza degli Alleati alle porte di Roma, per garantirsi da una rappresaglia dei tedeschi. Dal canto suo, Hitler non poteva permettere che l'Italia si arrendesse, ma un'azione immediata avrebbe richiesto un forte impegno militare, avvantaggiando così gli Alleati. Il Führer fece credere che l'Italia fosse ancora considerata un'alleata



della Germania, imponendo, nel contempo, il proprio aiuto contro America e Gran Bretagna. In realtà le armate tedesche occuparono in pochi giorni il Paese, mentre le trattative per l'armistizio si dilungavano, tra malumori e diffidenze: l'unica opzione possibile per l'Italia sembrava la resa incondizionata.

Dopo il golpe monarchico, il Re si era brevemente illuso di

poter governare da solo, senza i fascisti e con l'aiuto dei suoi generali, ma la situazione era bloccata, se non peggiorata, e Badoglio usò il pugno di ferro per mantenere l'ordine pubblico.

Di contro, si verificò un'accelerazione nell'organizzazione delle forze antifasciste, che si riunirono nel Comitato nazionale delle opposizioni e pretesero dal governo il ripristino della libertà; Badoglio non poteva ignorare le posizioni degli antifascisti, che non erano più isolati, ma avevano alle spalle parte del Paese. Il generale fu, dunque, costretto a far liberare i detenuti politici, escludendo, all'inizio, comunisti e anarchici, anche se, ben presto, dovette cedere e farli rilasciare: i quadri e i dirigenti dei partiti di sinistra erano di nuovo pronti alla lotta. Gli antifascisti erano, in questa situazione, soprattutto preoccupati per l'ambigua posizione del Re. In effetti, quando, il 3 settembre, venne siglato l'armistizio, reso noto l'8 settembre, il Re e la sua famiglia, Badoglio e

il Governo, insieme allo stato maggiore dell'esercito fuggirono da Roma e raggiunsero Pescara per poi imbarcarsi alla volta di Brindisi.

A questo punto, i tedeschi rimasero padroni di gran parte dell'Italia: la confusione regnava sovrana, gli ufficiali italiani non sapevano come interpretare gli ordini dei superiori, mentre l'esercito era allo sbando. L'Italia aveva perso la propria identità di stato nazionale, l'unità territoriale e ogni potere legittimo sembrava scomparso. A sud c'erano gli americani e gli inglesi, a nord e al centro i tedeschi; Vittorio Emanuele, nascosto nelle retrovie, era il Re solo sulla carta, poiché Stati Uniti e Gran Bretagna non riconoscevano il governo del sud e le regioni meridionali erano amministrate dal comando militare alleato.

Nel frattempo, il 12 settembre, i tedeschi avevano liberato Mussolini dalla prigione sul Gran Sasso e il 18 settembre, da Berlino, il duce annunciò la costituzione della Repubblica sociale italiana. Mussolini era, però, l'ombra di sé stesso e il suo governo non aveva nessuna legittimità, dato che la Rsi esisteva solo per volontà dei nazisti.

Nei territori del nord Italia i rastrellamenti tedeschi erano continui; i fascisti e gli uomini della milizia affiancavano gli occupanti contro i civili italiani. La popolazione era in un permanente stato di angoscia, trattata come un popolo vinto e traditore; in questo contesto, alcuni scelsero la resistenza, sapendo che li avrebbe aspettati una vita durissima, ma essi avevano almeno la speranza di un futuro migliore.

Già a fine agosto 1943, il Comitato delle opposizioni cercò di convincere Badoglio ad armare i civili per fronteggiare i tedeschi. I dirigenti antifascisti, riuniti nel Comitato nazionale di liberazione, fecero appello alla resistenza, che consideravano essenziale e necessaria per arrivare a una riscossa nazionale. Bisognava combattere e ciò divenne un imperativo anche per il Re, che mirava a convincere gli Alleati che solo il fascismo era responsabile della guerra, per non pagare, in seguito, un prezzo eccessivamente alto al tavolo della pace.

Americani e britannici continuarono, tuttavia, a non ritenere gli italiani alleati, ma semplici cobelligeranti: l'Italia, anche per loro, era un paese vinto e in questo contesto la lotta armata rappresentava l'unico strumento possibile per scuotere la popolazione e metterla di fronte alle proprie responsabilità.

Il Comitato nazionale di liberazione continuò ad essere durissimo con il Re e con il suo operato, tanto è vero che nel gennaio del 1944, al congresso di Bari, chiese l'abdicazione di Vittorio Emanuele III e la convocazione, a fine guerra, di un referendum che decidesse sul futuro della monarchia.

L'antifascismo, però, non era coeso al proprio interno e l'unità fra i vari partiti sembrava già scricchiolare. "Antifascismo" aveva, infatti, un significato diverso per ogni sua componente politica. Per tutti, dai liberali ai comunisti, la libertà degli italiani oppressi era un imperativo, una priorità, ma costruire un futuro di unità

nazionale sulla base di valori e ideali non unitamente condivisi era una sfida difficile. Il Comitato nazionale di liberazione aveva, infatti, almeno tre diversi modi di intendere questo conflitto. Da una parte c'era chi lo vedeva come una guerra patriottica, un secondo Risorgimento per scacciare nazisti e fascisti; a questa categoria appartenevano l'esercito fedele a Vittorio Emanuele III e i borghesi, che erano però paralizzati dalla paura del pericolo rosso, anche perché la prospettiva di una guerra di classe aveva avuto una vasta eco fra le masse operaie e contadine, che avevano il mito della rivoluzione proletaria.

Una seconda interpretazione era quella che si potrebbe definire come "guerra di civiltà", portata avanti soprattutto dai militanti del Partito d'Azione, numerosi fra le file dei partigiani, ma solo una piccola minoranza all'interno del Paese. I loro ideali si basavano sulla libertà, sulla giustizia, sui diritti, ma anche sui doveri, per riscattare, con l'impegno politico e la partecipazione alla lotta, gli italiani, su cui pesava la responsabilità morale di quanto era avvenuto, e questo nonostante il fatto che, dopo il 25 luglio, essi si sentissero in gran parte "innocenti", come se nessuno di loro avesse mai indossato la camicia nera. Vent'anni di fascismo avevano, invece, soffocato il loro senso civico e contribuito a spoliticizzare il Paese.

In Italia c'era poi anche un'altra protagonista, la Chiesa Cattolica, che, con Pio XII, aveva condiviso il progetto regio di eliminare il fascismo in modo "indolore" e di sostituirlo con un regime autoritario. Questa prospettiva era però fallita e la Chiesa aveva assunto una posizione quasi defilata, anche se, nel vuoto di poteri e di valori, essa era rimasta l'unico punto di riferimento per una popolazione allo sbando, sfiduciata, mentre la Dc diventava la propria emissaria nel nuovo mondo politico, con l'investitura di Alcide De Gasperi a leader del partito.

Nel marzo del 1944, Palmiro Togliatti ritornò dall'esilio: egli sosteneva che la rivoluzione non era la priorità e che la lotta armata aveva come obiettivo la costituzione di un rinnovato Stato democratico. In nome dei nuovi equilibri che si andavano delineando fra Est e Ovest, gli Alleati, e per primo Stalin, riconobbero finalmente il governo Badoglio, mentre Vittorio Emanuele III si

ritirò a vita privata e Umberto venne nominato luogotenente del regno: la questione istituzionale fu così rinviata alla fine della guerra.

Dopo la liberazione di Roma, il 4 giugno del 1944, il governo Badoglio diventò il primo governo antifascista, sostituito dopo poco più di un mese (il 18 luglio) dal governo del liberal riformista Ivanoe Bonomi, alla guida di una coalizione di unità nazionale che comprendeva tutti i partiti del Cnl – Partito Comunista, Partito Socialista di Unità Proletaria, Democrazia Cristiana, Partito d'Azione, Partito Liberale – a cui si unirono i militari e alcuni indipendenti. Il Partito Comunista fu tutto sommato soddisfatto di questo risultato, poiché era comunque entrato nel legittimo governo della nuova Italia.

Nell'inverno del 1944, però, le azioni militari alleate furono interrotte fino alla primavera successiva e questo permise una durissima controffensiva dei nazisti, che fu arginata dalla resistenza partigiana a prezzo di gravi perdite. In questa situazione, i rappresentanti del Comitato nazionale di liberazione Alta Italia si recarono a Roma per firmare un accordo con gli Alleati, che riconobbero il Clnai come organo dei partiti antifascisti nei territori occupati, laddove i capi partigiani si impegnarono a consegnare le armi dopo la Liberazione.

Sarà proprio con la Liberazione che ci si sarebbe, però, resi conto di quanto l'Italia fosse un paese diviso, pur condividendo l'entusiasmo per la fine della guerra: si aveva l'impressione che il Sud fosse stato un semplice spettatore dell'ingresso in Italia delle truppe alleate, mentre il Nord aveva l'orgoglio di essere stato protagonista attivo della Liberazione.

Mentre i capi dell'antifascismo prendevano in mano la gestione delle regioni liberate, formalmente sotto il governo alleato, anche il governo Bonomi dovette rassegnare le dimissioni, all'inizio di giugno del 1945. Alla guida della coalizione antifascista fu nominato l'azionista Ferruccio Parri, il partigiano Maurizio, che, fino a qualche giorno prima, era stato a capo del Corpo dei volontari della libertà; Parri prestò giuramento come presidente del consiglio il 21 giugno 1945. La sua investitura creò numerose polemiche, anche perché era il risultato di veti incrociati per bloccare le candidature del democristiano De

Gasperi e del socialista Nenni; inoltre, c'era anche diffidenza da parte degli Alleati, che si dimostrarono, tuttavia, abbastanza disponibili a dar fiducia al nuovo governo.

In questo frangente, al Partito Comunista venne assegnato un compito difficile, quello di dissuadere i propri militanti dalla rivoluzione: nel paese molti giovani ex-partigiani erano ancora armati e avevano un forte desiderio di vendetta, desiderando eliminare, anche fisicamente, i fascisti, soprattutto nelle province rosse dell'Emilia-Romagna. La violenza che verrà perpetrata in queste zone getterà un'ombra sulla Resistenza, mettendo sotto accusa le sinistre che avevano acquisito autorevolezza nel paese.

La prima vittima di questa situazione incerta fu lo stesso Ferruccio Parri, politico onesto e integerrimo, ma "divisivo" per alcune sue posizioni. Innanzitutto, aveva chiesto l'epurazione – nelle istituzioni statali e nel potere economico – dei funzionari e degli industriali coinvolti con il regime fascista; aveva poi fatto dichiarazioni a sostegno della tesi repubblicana e aveva un progetto di maggior tassazione per le grandi aziende a favore delle piccole e medie imprese.

Dunque, alla fine del 1945, si aprì una crisi di governo, con i liberali e i democristiani che rassegnarono le proprie dimissioni, mentre i comunisti e i socialisti non sostennero Parri, che si dimise il 10 dicembre del 1945, per essere sostituito da De Gasperi. Fu questo il segno di

un mutamento di clima e della nuova posizione di forza acquisita dalla Democrazia Cristiana, rispetto a pochi mesi prima.

Il nuovo governo si reggeva ancora sulla partecipazione di tutti i partiti del Comitato nazionale di liberazione, ma c'era stata una svolta importante: i progetti di riforme economiche furono accantonati e ci fu un significativo rallentamento nel progetto di epurazione, tanto è vero che, nel giugno del 1946, lo stesso Togliatti, allora ministro di Grazia e Giustizia, concesse una vasta amnistia agli ex fascisti, atto che segnò la fine delle prospettive di profondo rinnovamento, che la lotta di liberazione avrebbe dovuto portare in tutto il Paese. Ciò nonostante, il Partito Comunista e il Partito Socialista non cavalcarono il risentimento per il cambiamento mancato, sperando nel successo elettorale per assumere la guida del Paese in modo democratico, con le elezioni del 2 giugno del 1946. Furono queste, dopo oltre vent'anni di dittatura, le prime consultazioni libere, con l'obiettivo di eleggere l'Assemblea Costituente e di decidere, attraverso un referendum, fra Monarchia e Repubblica. Ad esse partecipò il 90 per cento degli eventi diritto e, fra di loro, per la prima volta, le donne. ■

Per approfondire:

- Ennio Di Nolfo,

La Repubblica delle speranze e degli inganni,
Ponte alle Grazie, 1996



LE COSTITUZIONI PROVVISORIE

Debora Migliucci, *Storica, direttrice Archivio storico Cgil Milano.*

Un momento cruciale della nostra storia fu la fase delle cosiddette costituzioni provvisorie, che segnarono il passaggio dallo Statuto Albertino - disatteso e umiliato dal regime fascista, ma mai abrogato - alla democrazia.

Siamo nel giugno del 1944, il paese è ancora diviso, il nord Italia sotto l'occupazione tedesca e fascista, il sud liberato, ma provato dalla guerra. Con l'accordo seguito alla svolta di Salerno - in cui si decise di rimandare la questione istituzionale a guerra finita - si formò il secondo governo Badoglio a cui parteciparono i partiti del Cln e Umberto di Savoia nominato luogotenente del Regno. Questo governo ebbe un compito storico: preparare le fondamenta del nuovo assetto politico e istituzionale dell'Italia.

Il 25 giugno del 1944, con il Decreto luogotenenziale numero 151, venne approvata la prima Costituzione provvisoria, così come venne definita da Piero Calamandrei, che segnò la fine dello Statuto Albertino.

Fin dall'articolo 1, la prima Costituzione era chiarissima: la sovranità appartiene al popolo, per la prima volta si parla di suffragio universale e di un'assemblea costituente eletta direttamente dai cittadini, incaricata di scri-



vere la nuova Costituzione e di scegliere la forma istituzionale dello Stato.

Un'altra novità dirompente riguardava il giuramento dei ministri, non più fedeltà al Re, ma impegno a servire l'interesse supremo della nazione. Un segnale forte che sanciva la sospensione della monarchia in attesa della decisione popolare. Intanto, fino all'elezione

del nuovo Parlamento, la funzione legislativa venne affidata al governo, che poteva emanare decreti approvati dal consiglio dei ministri e promulgati dal luogotenente.

Tuttavia, la mancanza di un'assemblea rappresentativa durante la transizione creava un vuoto politico difficile da colmare, per questo i partiti del Comitato di liberazione nazionale decisero di istituire un organo pre-parlamentare, la Consulta nazionale, che nacque nell'aprile del 1945, poco prima della liberazione del nord Italia, e cominciò a lavorare nel settembre dello stesso anno. Composta da personalità politiche, sindacalisti, intellettuali, rappresentanti della società civile, la Consulta ebbe un ruolo fondamentale nella definizione della legge elettorale con cui si sarebbero eletti i membri dell'assemblea costituente, ma il vero punto caldo rimaneva la scelta della forma di governo: monarchia o repubblica?

I sostenitori della monarchia temevano che un'assemblea eletta a suffragio universale potesse spostare troppo l'equilibrio verso i sostenitori della repubblica, per cui chiesero che il voto fosse obbligatorio, in modo tale da scongiurare l'astensionismo e proteggere in qualche modo la rappresentanza monarchica. Non solo. Anche gli americani guardavano con sospetto un'assemblea con poteri troppo ampi: la paura era quella che potesse far traghettare l'Italia nell'alveo dei paesi comunisti. Prese così forma l'idea di limitare le prerogative della Costituente fino ad arrivare alla seconda costituzione provvisoria.

Il 16 marzo 1946 il decreto luogotenenziale numero 98 poneva fine al dibattito: sarebbe stato il popolo italiano a decidere. Si stabiliva infatti che - contemporaneamente alle elezioni dell'Assemblea costituente - gli italiani avrebbero votato per un referendum istituzionale.

Per la prima volta, con una scheda, i cittadini avrebbero scelto se mantenere la monarchia o dare vita a una repubblica, ma il decreto non si fermava qui. Assegnava al governo la funzione legislativa con l'eccezione delle leggi elettorali, dei trattati internazionali e naturalmente della stessa Costituzione.

In questo modo si anticipava uno dei principi cardine del nostro ordinamento: la divisione dei poteri e la rigidità della Carta costituzionale. Si preparava anche il passaggio pacifico al potere nel caso di vittoria repubblicana.

L'Assemblea, difatti, come primo atto, avrebbe eletto un capo provvisorio dello Stato. C'era poi una novità epocale: il suffragio universale, che apriva finalmente le urne anche alle donne.

Nel 1944, a sostegno del diritto di voto femminile, erano nate due grandi associazioni femminili: l'Unione donne italiane, d'ispirazione comunista e socialista, e il Centro italiano femminile, vicino al mondo cattolico. Entrambe si batterono per il riconoscimento dei diritti e per la partecipazione politica delle donne, e nel 1946, milioni di italiane parteciparono per la prima volta al voto, cambiando per sempre la storia democratica del nostro Paese.

In meno di due anni, dal 1944 al 1946, l'Italia compiva un percorso straordinario: sospendeva la monarchia, creava gli strumenti per la creazione di una nuova Costituzione (che nasceva da un potere costituente), riconosceva il diritto di voto alle donne e affidava al popolo la decisione sul futuro istituzionale. ■

Per approfondire:

- Debora Migliucci,
Storia e Costituzione - Le basi giuridiche e istituzionali dei 150 anni d'Italia,

Franco Angeli, 2011

- Carlo Ghisalberti,
Storia costituzionale d'Italia 1848-1994,
Editori La Terza, 1974

IL VOTO DELLE DONNE: UN CAMBIAMENTO "EPOCALE"

Patrizia Gabrielli, *Professoressa ordinaria di Storia contemporanea e Storia di genere, Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali (DISPI), Università di Siena.*

Nell'autunno del 1944, in Italia, nelle aree liberate, il tema del suffragio acquista centralità nel dibattito politico avviato dai movimenti femminili interni ai partiti antifascisti del Cln ed entra a far parte anche delle agende politiche di due importanti associazioni femminili nate tra il settembre e l'ottobre. L'Unione donne italiane (Udi), di matrice laica, raccoglie comuniste, socialiste, azioniste, repubblicane, alcune liberali; il Centro italiano femminile (Cif), è una federazione di ventisei associazioni cattoliche.

Intorno al suffragio, dunque, si va addensando, l'intervento politico delle donne che promuovono un'azione unitaria e si danno uno strumento unitario di intervento.

Nell'ottobre 1944 nasce il Comitato pro-voto al quale aderiscono anche le rappresentanti dei movimenti femminili dei partiti del Cln e due associazioni già attive nell'Italia liberale, una è la Federazione delle laureate diplomate, Fildis, l'altra è l'Associazione femminile pro-suffragio. Queste due associazioni vedono al proprio interno donne che erano state attive nella battaglia suffragista soprattutto in quella che si svolse tra il 1906 e il 1907.

Dall'ottobre 1944 al febbraio 1945 il Comitato promuove un'opera di sensibilizzazione dell'o-



pinione pubblica e rivendica la piena partecipazione all'elettorato attivo e passivo. Vengono stampati opuscoli, si svolgono conferenze, si attiva una campagna di informazione, anche nei quartieri popolari delle grandi città, e l'Unione Donne Italiane lancia una petizione. Date le condizioni del Paese, questa raccolta di firme è realizzata in alcune città dell'Italia li-

berata e con diverse difficoltà.

Se questa è l'azione delle donne non dobbiamo dimenticare la posizione espressa dai partiti di massa, vale a dire dal Partito Socialista Italiano, un po' più timido a dire il vero sulla questione, dalla Democrazia Cristiana e dal Partito Comunista Italiano.

Soprattutto Alcide De Gasperi e Palmiro Togliatti sono ben consapevoli dei mutamenti intervenuti tra ampie fasce della popolazione femminile durante la guerra, sono consapevoli che il coinvolgimento delle donne nel conflitto, la partecipazione alla resistenza armata, organizzata, così come alla resistenza civile, hanno favorito la maturazione di nuove responsabilità. I due leader erano consapevoli del fatto che questi gravi eventi avevano innescato dei processi di cambiamento tra ampie fasce della popolazione femminile e che non era possibile tornare indietro.

Avevano, inoltre, degli interessi squisitamente elettorali: i grandi partiti, in proporzione, avrebbero avuto vantaggi dal raddoppiamento dell'elettorato. Proprio questo preoccupava invece i partiti più piccoli, che temevano di non trarne vantaggi e, soprattutto, ritenevano - e questo è frutto di un pesante pregiudizio sull'autonomia femminile - che le donne avrebbero votato secondo le indicazioni del clero.

Occorre poi tenere presente almeno un altro dato: il contesto internazionale. Mi riferisco principalmente a due questioni.

La prima è che da lì a breve il tema della parità di genere - o come si diceva allora di parità tra i sessi, parità uomo-donna - sarebbe stata parte delle proposte e, dunque, del dibattito interno all'organizzazione delle Nazioni Unite. Secondo elemento, i movimenti femminili andavano ritessendo le trame di un'alleanza, di un'azione politica comune: è nel dicembre 1945 che si svolge a Parigi il primo grande congresso femminile, subito dopo la guerra.

Anche la Chiesa aveva in parte, lentamente, cambiato posizione. Quello di Pio XII è un passaggio importante perché chiama le donne non solo a essere presenti nella sfera familiare, ma anche a svolgere una propria funzione, in seno al processo di ricostruzione e di costruzione anche di una pace e duratura.

La mobilitazione suffragista è in corso quando il governo Bonomi vara il decreto che estende il diritto di voto alle donne, è il 1° febbraio

1945 e nelle regioni del nord Italia la guerra è ancora in corso. Questa scelta che manifesta chiaramente che non è più possibile tornare indietro e che il diritto di voto va riconosciuto. Si trattò di un passaggio importante, di una novità, un cambiamento definito *epocale*, non solo sul piano politico ma anche sul piano simbolico. Quel diritto al suffragio metteva in discussione una consolidata costruzione di genere che affidava le donne alla sfera pubblica, al privato, alla famiglia, e dunque escludeva loro dalla politica proprio in virtù del loro ruolo di madri.

Ho fatto riferimento ai partiti di massa e all'orientamento suffragista di De Gasperi e Togliatti, ma questo non deve indurci a pensare che tutti i partiti politici fossero orientati a favore del suffragio.

Forti titubanze erano presenti anche nel Partito Comunista, così come nella Democrazia Cristiana, fu forse proprio l'autorevolezza di questi due grandi leader a far passare la scelta suffragista.

All'indomani dell'emanazione del decreto si coglie un certo malumore in Italia e le tendenze antisuffragiste emergono. Emergono dalla stampa, che in primo luogo non dà il dovuto rilievo a questo evento, e soprattutto in alcune testate si menzionava sì il decreto ma per criticarlo, per sottolineare l'inopportunità di questa scelta in un momento così grave, cioè con l'Italia ancora in guerra.

Soprattutto si insisteva sull'analfabetismo

politico delle donne, si sottolineava il disinteresse delle italiane verso la politica, si agitava il fantasma dell'astensionismo femminile. Di fatto queste tesi furono smentite l'indomani del 2 giugno del 1946. Se escludiamo le elezioni amministrative che si svolgono tra marzo e aprile in quello stesso anno nella maggioranza dei comuni del centro-nord, il 2 giugno e la mattina successiva, le italiane si recano ai seggi per la prima volta per esprimere la propria volontà sul referendum istituzionale Monarchia-Repubblica e per eleggere i membri dell'Assemblea costituen-



te, per la prima volta votano e sono elette, l'affluenza fu molto alta e smentì i pregiudizi degli antisuffragisti.

Così come contraddicono l'immagine di un diritto esercitato per dovere e inconsapevolmente, le numerose testimonianze scritte o orali su quel primo voto delle italiane che rendono ben chiaro l'orgoglio provato, le emozioni avvertite.

Sibilla Aleramo così confidava a un amico: "Per la prima volta nella mia vita, dopo cinquant'anni che attendevo che alle donne del mio Paese fosse concesso questo diritto, ho potuto votare ed è stato con profonda emozione. Ho atteso per tre ore e mezzo pigiata fra la folla di poter entrare e finalmente ho deposto nelle urne le due schede, quella per il referendum istituzionale e quella per la costituente. Ora sono qui, sfinita ma contenta".

All'Assemblea costituente furono elette ventuno donne, nove nelle liste della Democrazia Cristiana, nove nelle liste del Partito Comunista Italiano, due in quelle del Partito Socialista, una nella lista dell'Uomo Qualunque. Furono loro che, attraverso un'opera di collaborazione e di mediazione politica, seppero far fronte comune su aspetti importanti inerenti la parità uomo-donna. ■

Per approfondire:

- Patrizia Gabrielli,

Il primo voto - Elettrici ed elette,

Castelvecchi, 2026 (1° ed. 2016)

IL REFERENDUM ISTITUZIONALE DEL 2-3 GIUGNO 1946 UN "MIRACOLO DELLA RAGIONE"

Maurizio Ridolfi, *Professore ordinario di Storia contemporanea
e Storia della Comunicazione politica e istituzionale presso l'Università della Tuscia.*

Il 2026 sarà l'anno della Repubblica, sono ottant'anni da quando in Italia abbiamo come forma di stato una Repubblica. Come ci si arrivò e cosa è utile oggi ricordare di quel passaggio fondativo nella storia della nostra democrazia?

Fu davvero un passaggio epocale, poiché i giorni del 2 e 3 giugno 1946, ebbero un rilievo fondamentale

nella transizione democratica che si era aperta con il collasso del regime fascista nel luglio '43 e poi all'indomani della liberazione, il 25 aprile del 1945.

Ancora oggi è opportuno che di quel passaggio ci sia ampia consapevolezza nel mondo della scuola, dell'educazione, delle università, della comunicazione, del giornalismo, di chi si muove nell'ambito delle istituzioni a vario livello.

Fu un evento epocale perché ebbe una doppia valenza.

Da una parte per la prima volta sul terreno nazionale, in tutto il Paese, anche le donne furono ammesse al voto. Il voto femminile era stato sperimentato in un terzo, più o meno, dei comuni italiani nella primavera, però l'evento del 2 e 3 giugno ebbe una valenza nazionale, fu davvero il primo voto con tutti gli italiani, uomini e donne.



Dall'altra parte, nella stessa circostanza, fu eletta l'Assemblea Costituente. Un sogno, un miraggio che fin dal Risorgimento aleggiava nelle speranze dei democratici, dei socialisti, dei repubblicani, di coloro i quali ritenevano essenziale un momento fondativo della democrazia. Quel momento fondativo, con il referendum istituzionale, fu l'elezione

dell'Assemblea Costituente che - lavorando circa un anno e mezzo - scrisse quella che ancora oggi è la Costituzione della Repubblica. Quindi un passaggio eccezionale, un momento repubblicano che cercherò di ricostruire velocemente, che ha segnato nell'ultimo secolo e più la storia dell'Italia, dandole un carattere, una declinazione diversa da quella che era stata in precedenza.

Tra i vari commenti, quello di Piero Calamandrei rimane forse il più attuale e comunque con una forte pregnanza interpretativa. Calamandrei - giurista democratico, azionista, uno dei padri della Costituente e poi della Costituzione - parlò di miracolo della ragione.

Dopo l'uscita di scena di Vittorio Emanuele III, il figlio Umberto II era ancora in sella, nel senso che si era defilato quel tanto che gli permetteva di gestire la campagna elettorale tra maggio e i primi di giugno. Quindi gli italia-

ni furono chiamati a una scelta fondamentale - quale forma dare allo Stato e conseguentemente alla democrazia che stava nascendo - con la monarchia ancora fortemente insediata e con le istituzioni ancora legate a essa.

Molti erano impauriti dalla Repubblica che stava arrivando, si domandavano quali sconquassi avrebbe provocato l'avvento di una forma di governo repubblicana rispetto alla storia, lunga più di un secolo, nel segno della monarchia. Una monarchia che era stata messa in disparte dal regime fascista, che però non cancellò mai lo Statuto Albertino.

Fu davvero un miracolo della ragione - nella conflittualità tra fautori/sostenitori e denigratori della monarchia - il prevalere dell'idea di un futuro da rinnovare, da ricostruire in modo diverso rispetto alla continuità che volevano i fautori della monarchia.

Fu un passaggio centrale non solo per la dinamica della vita pubblica, ma anche perché in quei due giorni il Paese riacquistò una sua credibilità a livello internazionale. Molti Paesi guardavano all'Italia, in particolare i nostri alleati britannici e americani, con pulsioni diverse ma rispettando questa scelta di autonomia che si stava profilando.

Quei due giorni furono un esercizio di sovranità popolare ma anche di unificazione nazionale, il Paese era stato sconquassato dalla guerra e poi dalla guerra civile, c'erano esperienze politiche e culturali ovviamente molto diverse, esperienze anche di lungo periodo che avevano provocato conflitti, fratture, tra le culture politiche dell'antifascismo. Repubblicani, socialisti, cattolici, liberali, comunisti, azionisti, furono tenuti insieme da un orizzonte comune, vale a dire la prospettiva di costruire insieme una democrazia.

Ovviamente ogni cultura politica avrebbe messo in campo anche posizioni diverse, distanti, ma il lavoro della Costituente fu molto importante perché fu concorde. Lo fu nonostante l'impatto della guerra fredda e delle fratture polarizzanti - a livello europeo e internazionale - che stavano arrivando e che produssero una scomposizione dei governi di alleanza antifascista con le sinistre relegate all'opposizione. Nonostante la competizione sul piano

politico, in Assemblea Costituente lavorarono concordemente.

Leggendo oggi le discussioni che si ebbero in relazione alla scrittura non solo degli articoli più importanti, i primi della nostra Costituzione, ma anche di quelli che riguardarono l'ordinamento democratico della Repubblica, si coglie questo spirito comune, questa voglia di condividere, di compartecipare.

Spirito che è venuto meno negli ultimi anni: ogni parte politica oggi propone una propria lettura della politica, delle istituzioni, addirittura della Costituzione, perdendo di vista il senso della comunità nazionale, della comunità politica, che invece i nostri costituenti ebbero.

Una breve nota sui numeri di quel referendum.

In modo indolente anche noi storici abbiamo a lungo guardato a quel voto come a un voto di separazione: un nord largamente repubblicano e un sud largamente a favore della monarchia. Lo abbiamo fatto guardando solo le percentuali di voto, non il numero dei partecipanti al voto, non la demografia, per esempio quanti votavano in Lombardia, quanti votavano in Calabria.

Questo lavoro, fatto negli ultimi anni, fa emergere un'Italia tutt'altro che spaccata, emerge un'Italia riunita dalla prospettiva della Repubblica. Tanto per darvi dei riferimenti, nel nord repubblicano si ebbe il 40 per cento dei voti che confluirono a sostegno della monarchia, cioè la gran parte o quasi la metà del voto a favore della monarchia fu nel nord. Ma perché nel nord? Perché il nord era molto più abitato, quindi la demografia contò molto e stranamente non ne abbiamo tenuto conto.

Così come, nella scelta complessiva, quel 20 per cento di elettori che nelle regioni del sud a maggioranza filomonarchica, votò invece per la Repubblica, fu assolutamente decisivo nella scelta della Repubblica.

Quel referendum non emise, dunque, un verdetto insanabile su due Italie contrapposte, quasi nemiche, tutt'altro. Evidenziò una costellazione di territori che guardavano o in modo maggioritario o con forti minoranze, alla Repubblica come prospettiva capace di tenere insieme un paese che, fuoriuscendo dalla guerra, avrebbe avuto enormi problemi nella ripartenza.

Ecco allora che gli anni che vanno dal luglio '43 fino al '48, con l'entrata in vigore della Costituzione, nel rappresentare una vera e propria stagione costituente, hanno permesso agli italiani di essere soggetti e partecipi di questa rinascita e di questa ricostruzione.

I caratteri identitari fondativi di quel passaggio storico così importante sono poi rimasti nel corso della storia dell'Italia repubblicana, che ha avuto momenti di grave crisi, di grave contestazione della stessa idea di Repubblica. Pensiamo agli anni '70, al terrorismo, agli anni '90 con la vicenda di Tangentopoli, agli attentati della mafia contro le istituzioni, contro i difensori della nostra Repubblica. Ebbene, in quei momenti è tornato quello spirito, quel collante unitario che aveva tenuto insieme già i padri e le madri della Costituente, quindi della nostra Repubblica.

Questo 2026 è l'anno della Repubblica, l'anno

di un rotondo anniversario: ottant'anni. Non sono molti nella storia degli Stati nazionali, ma nella storia dell'Italia unita hanno un'importanza enorme, e non è un caso, che il Presidente Mattarella, per la prima volta nella storia dei discorsi di fine anno, abbia incentrato larga parte di quel suo saluto agli italiani proprio raccontandoci la storia di questi ottant'anni di Repubblica. ■

Per approfondire:

- Direzione di M. Ridolfi,

2 giugno. Nascita, storia e memorie della Repubblica,
6 volumi, Viella 2020

- Diretto da M. Ridolfi,

Lessico per la Repubblica.

Dal Risorgimento all'integrazione europea,
Il Mulino, 2025

- U. Gentiloni Silveri,

2 giugno, Il Mulino, 2025



UN COMPROMESSO DI ALTO LIVELLO: IL LAVORO DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

Giorgio Giovannetti, Già docente di storia e filosofia, lavora nell'ambito dell'editoria scolastica come consulente e autore di libri di testo di storia per gli studenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado. Collabora con "L'Indice dei libri del mese", in qualità di autore di articoli e recensioni sui temi della scuola e della didattica della filosofia e della storia, ed è membro della redazione della rivista di didattica della storia "Novecento.org". Collabora con gli istituti storici della Resistenza e con altre associazioni come divulgatore storico e formatore.

In questo intervento affronterò due argomenti: i risultati elettorali delle elezioni per l'Assemblea Costituente; gli aspetti generali dell'operato dei costituenti. Cominciamo dai risultati elettorali, soffermandoci sugli aspetti più rilevanti.

Il primo è la sconfitta dei liberali. Non dimentichiamo che i liberali avevano governato l'Italia in tutto il periodo prefascista, quindi per sessant'anni dal 1861 al 1922. Il liberalismo italiano aveva vari orientamenti, dai più conservatori ai più progressisti, che si erano alternati al potere nel corso di quei sessant'anni. Nelle elezioni del giugno 1946 i liberali ottennero solo il 7,4 per cento dei voti, meno di un elettore su dieci. Ciò significa la grande maggioranza degli italiani voleva cambiare e dar vita a un'Italia diversa sia da quella fascista sia da quella prefascista, scegliendo i partiti che garantivano questo cambiamento, quindi non i liberali, che avevano promesso un ritorno al passato prefascista.

Seconda rilevanza: la vittoria della Democrazia Cristiana. La DC divenne il primo partito col 35,2 per cento dei voti, quindi ottenne la maggioranza relativa ma non quella assoluta: fu il partito più votato ma ebbe meno della metà dei voti. Tenendo presente che nelle



elezioni per la Costituente si usò un sistema elettorale proporzionale, ciò comportò per la Democrazia Cristiana l'assegnazione di poco più di un terzo dei seggi all'Assemblea Costituente. Fu un risultato in parte inatteso: benché la Democrazia Cristiana godesse del sostegno della Chiesa cattolica, era un partito relativamente nuovo. Fondata nel 1942,

era l'erede del Partito Popolare, nato nel 1919, quindi non aveva alle spalle una tradizione come quella liberale.

Terzo dato degno di nota: i risultati delle sinistre. I due principali partiti di sinistra, il Partito Socialista e il Partito Comunista, pur presentandosi separati, avevano stipulato un patto di unità d'azione, cioè un'alleanza politica e programmatica. Complessivamente conseguirono un numero di voti soddisfacente, ma inferiore alle aspettative. Il Partito Socialista ottenne il 20,7 per cento dei voti e il Partito Comunista il 18,9 per cento. Insieme avevano circa il 40 per cento dei voti, quindi più della Democrazia Cristiana, il che, dal loro punto di vista, era un fatto positivo; tuttavia avevano sperato in un risultato migliore. I più delusi furono i comunisti. Durante la Resistenza le brigate partigiane con il maggior numero di adesioni erano state le Brigate Garibaldi, or-

ganizzate dai comunisti. Non solo: il Partito Comunista aveva avuto un ruolo importantissimo nella resistenza antifascista anche prima della caduta del fascismo, cioè prima del 25 luglio 1943. Per fare solo un esempio, i grandi scioperi del marzo del '43 vennero sostanzialmente organizzati dalla rete clandestina del Partito Comunista. Un partito con un ruolo così rilevante nella lotta antifascista si aspettava di essere se non il primo partito italiano, quantomeno il primo partito delle sinistre, ma non fu così.

Un altro risultato importante, e inatteso, fu quello del Partito d'Azione. Il Partito d'Azione era un partito di sinistra, ma con un proprio orientamento ideologico diverso da quello dei socialisti e dei comunisti. In realtà aveva varie correnti al suo interno, ma, per semplificare, possiamo definirlo "liberal-socialista", in quanto tentava di unire elementi della tradizione marxista con aspetti del liberalismo. Il Partito d'Azione aveva avuto un ruolo molto importante durante la Resistenza. Dopo le Brigate Garibaldi, quelle più numerose erano state le Brigate di Giustizia e Libertà, organizzate dal Partito d'Azione, che avevano avuto più aderenti rispetto alle Brigate Matteotti, organizzate dai socialisti, e alle Fiamme Verdi, promosse dai democristiani. Dopo la liberazione, la rilevanza del contributo delle brigate azioniste alla lotta resistenziale fu riconosciuta con la nomina di Ferruccio Parri - capo del Partito d'Azione - a primo presiden-

te del consiglio dell'Italia liberata. Per questi motivi ci si aspettava un buon risultato, anche perché - proponendo un programma politico che oggi diremmo di centrosinistra - si poteva pensare che gli azionisti raccogliessero consensi in varie classi sociali. Non fu così: il Partito d'Azione ebbe solo l'1,5 per cento dei voti, un risultato molto deludente che lo portò allo scioglimento poco dopo il voto per la Costituente.

L'ultimo dato rilevante riguarda il 5,3 per cento dei voti, quindi non molto meno dei liberali, ottenuto dal Fronte dell'Uomo Qualunque, un movimento nato per l'occasione e che si sciolse poco dopo. Da questo movimento deriva l'espressione "qualunquismo" che tutt'oggi usiamo. Si trattava infatti di un movimento che criticava i partiti in quanto tali e la politica in generale. Di fatto raccoglieva il consenso dei nostalgici del fascismo, che, dopo lo scioglimento del Fronte dell'Uomo Qualunque, diedero vita a un partito che sarà presente nei successivi decenni nelle elezioni italiane e in parlamento: il Movimento Sociale Italiano.

Quale fu il risultato finale dell'operato dei costituenti? Palmiro Togliatti, capo del Partito Comunista e fra i protagonisti dell'Assemblea Costituente, sostenne che si trattò di un "compromesso di alto livello". È un giudizio condiviso da molti studiosi. Infatti, nessuno degli orientamenti ideologici presenti nell'Assemblea - quello liberaldemocratico, quello cattolico, quello marxista - prevalse nettamente.

Non abbiamo un testo costituzionale marxista, cattolico o liberaldemocratico, ma una costituzione in cui questi orientamenti sono tutti presenti e armonizzati tra di loro.

Orientamenti così diversi avrebbero potuto dar vita a una sorta di mescolanza incongrua, contraddittoria o, viceversa, a un annacquamento generale, cioè a una costituzione senza principi in cui per non farne prevalere l'uno o l'altro non se ne affermava nessuno. Non fu così. Ovviamente ci furono alcuni compromessi al ribasso, ma in generale nella costituzione si affermarono principi molto netti, prendendoli dalle varie tradizioni senza sacrificarle. In questo senso è corretto parlare di "compromesso di alto livello".

Faccio solo un esempio. L'articolo 11 della Costituzione afferma il ripudio della guerra, della guerra di aggressione e, più in generale, della guerra "come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali", auspicando un futuro di pace nel mondo. Ebbene, in questo articolo troviamo tutt'e tre le tradizioni alla base della Costituzione: l'auspicio per la pace fa parte della tradizione cristiana; vi è poi la tradizione marxista, che ha sempre criticato le guerre in nome della fratellanza tra i popoli e della lotta al capitalismo imperialista; infine è evidente l'influenza di Immanuel Kant, il più importante filosofo illuminista, nonché padre del pensiero liberaldemocratico, che dedicò uno dei suoi scritti proprio al tema della costruzione di una "pace perpetua" tra i popoli.

Come fu possibile questo "compromesso di alto livello"? Gli storici danno varie risposte, delle quali due ritengo siano le più solide.

La prima è che quasi tutti i partiti presenti nell'Assemblea Costituente, pur essendo diversi tra di loro, avevano un terreno comune: l'antifascismo. Avevano partecipato alla lotta antifascista e condividevano l'idea che la costituzione dovesse essere intrinsecamente antifascista. Questo è evidente in molti passaggi, tra cui il già citato articolo 11: se lo si confronta con quello che aveva scritto Mussolini nel testo *La dottrina del fascismo* del 1932, in cui aveva sostenuto che la guerra è un fatto naturale e positivo, la contrapposizione è evidente ed esplicita.

La seconda spiegazione possibile è che i partiti presenti nella Costituente, non avendo nessuna certezza su quello che gli avrebbe riservato il futuro - essere parte della maggioranza governativa o stare all'opposizione - trovarono un punto di compromesso che salvaguardasse i diritti di tutti, guardando necessariamente agli interessi universali e non a quelli di parte. ■

Per approfondire:

- Gustavo Zagrebelsky,

Questa Repubblica,

Le Monnier, Firenze 2009

- Paul Ginsborg,

Storia d'Italia, dal dopoguerra a oggi,

Einaudi, Torino 2006

IL CONTRIBUTO DETERMINANTE DELLE COSTITUENTI

Marilisa D'Amico, *Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e Presidente del Comitato Unico di Garanzia presso l'Università degli Studi di Milano e coordinatrice del Centro interuniversitario di Culture e di Genere, che riunisce tutte le università milanesi.*

La battaglia delle donne per essere rappresentanti e per il diritto di voto è iniziata ben prima delle costituenti, esattamente nel 1912 quando ci fu la riforma sul suffragio universale proposta da Giolitti.

In quell'occasione le suffragette italiane si mobilitarono, ci fu una lunga discussione anche in Parlamento, dove alla fine si decise che il

cittadino rimaneva un cittadino uomo. Tanto è vero che Anna Kuliscioff commentò questa riforma evidenziando come l'italiano per essere cittadino "non ha che una sola cosa da fare, nascere maschio".

Le donne italiane, che già avevano fatto moltissimo durante la Prima guerra mondiale, furono protagoniste durante il conflitto e nella Resistenza; fu quasi scontato, quindi, che ottenessero il diritto di voto. Lo ottennero quasi in sordina col decreto luogotenenziale n. 23 del 1 febbraio 1945 da parte del secondo governo Bonomi, ma dovette esserci un altro provvedimento per porre rimedio a una grave mancanza, relativa all'elettorato passivo, ovvero la possibilità di essere candidate ed elette. Questo arrivò col Dll n. 74 del 10 marzo 1946 dal titolo *Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente*.

A seguito di questi due provvedimenti, nella prima elezione del popolo italiano dopo la libe-



razione - quella che elesse i componenti dell'Assemblea Costituente e insieme decise se l'Italia dovesse essere una Repubblica o rimanere una Monarchia - entrarono nell'Assemblea Costituente le prime donne rappresentanti: solo ventuno su 556 deputati. Nove elette della Democrazia Cristiana, nove del Partito Comunista, due del Partito Socialista e una

dell'Uomo Qualunque.

Cinque di loro, Angela Gotelli, Maria Federici, Nilde Iotti, Angela Merlin e Teresa Noce, entrarono a far parte della Commissione dei 75, che scrisse il testo della Costituzione.

Le costituenti rappresentavano il meglio dei partiti che le esprimevano e - sottolineo con grande forza - a differenza dei colleghi uomini erano tutte profondamente antifasciste, avevano combattuto per la liberazione, pur nelle modalità diverse che ci sono state. Non era lo stesso, purtroppo, per molti uomini costituenti passati da un'esperienza profondamente fascista alla presenza in Assemblea Costituente, un esempio per tutti: Costantino Mortati, l'ideologo del fascismo.

Le donne non solo rappresentarono una grande forza ma erano anche molto ben considerate dagli uomini, per questo ci fu una grande autorevolezza dei messaggi femminili.

È interessante ricordare come la Domenica del Corriere, il 4 agosto 1946, descriveva le deputate: “laureate o lavoratrici, tutte hanno cooperato con slancio al movimento femminile, alla resistenza e alla lotta clandestina e giungono in Parlamento con un’esperienza dei problemi sociali che renderà particolarmente interessante la loro attività alla Costituente”.

In effetti il contributo femminile fu un contributo determinante, perché le donne, unendosi fra di loro, riuscirono a introdurre in Costituzione una piattaforma di diritti all’avanguardia. Diritti che vanno dal principio di parità dell’articolo 3 - solennemente sancito nella sua dimensione formale e sostanziale, per cui si batterono in particolare Elena Merlin e anche Teresa Mattei – e poi la conquista di tutti i principi che riguardano la parità nella famiglia. Un aspetto, quest’ultimo, molto importante e anche molto innovativo rispetto alla società patriarcale italiana. Conquistare la parità nella famiglia, scardinando di fatto il modello di famiglia fascista, fu una vittoria importante, e voglio sottolineare che fu una vittoria importante anche per gli uomini.

In occasione dell’approvazione dell’articolo 29, Aldo Moro disse: “Nasce in questo momento la famiglia della Costituzione ed è una famiglia la cui morale, le cui leggi, le cui regole non sono dettate dall’alto dallo Stato, ma rispetto alle quali Leggi e regole lo Stato deve solo inchinarsi”. Una frase bellissima che significa che è la Costituzione che offre un contenuto per regole che la società sviluppa e che si volevano, in quel momento, fondate sul principio di parità.

Noi sappiamo che questo articolo ha avuto bisogno di una lunga strada di attuazione: la riforma del diritto di famiglia arriverà solo nel 1975.

Andiamo avanti. Non c’è solo l’ambito familiare, la Costituzione si occupa dei diritti delle donne anche nell’ambito del lavoro, con la fondamentale norma dell’articolo 37 che assicura alle donne un diritto anche in relazione alla loro essenziale e non prevalente funzione familiare: sancisce il principio - che ancora oggi deve essere affermato anche sul piano europeo - della parità di lavoro e parità retributiva. Ri-

cordiamo la direttiva europea che impone a tutti gli Stati di superare il gender pay gap, un problema rilevante che abbiamo ancora oggi, ma il cui principio fu sancito già nell’articolo 37 della nostra Costituzione.

Arriviamo, infine, ai principi che riguardano il voto e la politica, gli articoli 48 e 51 della nostra Costituzione ovvero il diritto di voto e di essere votati.

Voglio ricordare a tutti che c’è una importante e raffinata presa di posizione sull’inserire in Costituzione il riferimento sia agli uomini che alle donne, perché lo Statuto Albertino scriveva *tutti i regnicoli* che però fu interpretato in riferimento ai soli uomini.

Per questo le donne e gli uomini costituenti hanno accettato e voluto che si sottolineasse che tutti i cittadini, uomini e donne, hanno diritto al voto.

È molto interessante osservare che, per conquistare i loro diritti, le donne si sono unite superando le divisioni politiche pur rimanendo rapporti differenti in relazione alla cosiddetta disciplina di partito. Se vogliamo anche sulla famiglia ci sono stati interventi leggermente diversi fra la componente comunista espressa da Nilde Iotti e quella democristiana di Maria Federici; però in relazione ai loro diritti hanno cercato una strategia anche di compromesso con i rispettivi partiti. Sono, invece, state molto radicali per esempio sui temi della scuola, della proprietà, in altri interventi e rispetto ad altri diritti.

In conclusione, quello che vorrei rimarcare è che l’apporto di queste ventuno donne su più di 550 costituenti fu decisivo, e lo fu grazie alla loro storia e autorevolezza.

La nostra Costituzione proprio grazie al loro apporto nasce come Costituzione che fonda una democrazia paritaria. Come diceva Teresa Mattei: “nasce in questo momento una democrazia di donne e di uomini e non ci sarà mai una piena emancipazione se non si riuscirà a garantire una adeguata emancipazione femminile”. ■

Per approfondire:

- Marilisa D’Amico,

Una parità ambigua,

Raffaello Cortina edizioni, Milano 2020

OBIETTIVO, UN'EGUAGLIANZA SOSTANZIALE

Giuseppe Arconzo, *Avvocato e Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano, insegna diritto costituzionale e diritti delle persone con disabilità.*

Per parlare di diritti sociali dobbiamo partire dal concetto di eguaglianza. Quando parliamo di eguaglianza, pensiamo generalmente a un concetto abbastanza scontato, quello per cui tutti devono essere trattati allo stesso modo. In realtà, la Costituzione italiana ci dice che l'eguaglianza è un qualcosa di più complesso e, soprattutto, di ben più impegnativo.

L'articolo 3 della Costituzione parla infatti di eguaglianza in due sensi diversi: da un lato si afferma che tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge e ciò significa che non sono ammissibili discriminazioni per nessuna ragione (sesso, religione, condizione personale, ecc.); dall'altro lato, sempre l'articolo 3 chiede allo Stato di intervenire attivamente per rimuovere quegli ostacoli che, nella realtà, rendono le persone diseguali. È qui che entra in gioco il concetto di eguaglianza sostanziale. Eguaglianza sostanziale significa che non basta dire che siamo tutti uguali se poi le condizioni di partenza, soprattutto quelle economiche, sono profondamente diverse.

Ecco allora che la Costituzione, e qui entrano in gioco i diritti sociali, richiede che situazioni diverse vengano trattate in modo diverso, non per creare privilegi ma per correggere, almeno parzialmente, gli squilibri sussistenti.



Credo che questa sia la norma più importante di tutta la Costituzione perché disegna in modo chiaro lo scopo del nostro Stato, del nostro vivere insieme, del nostro essere comunità: ridurre le diseguaglianze e consentire a tutti i cittadini di vivere pienamente e in modo attivo all'interno della nostra società.

È proprio da questo concetto di eguaglianza sostanziale che dobbiamo partire per raccontare i diritti sociali. Basti, ad esempio, pensare alle agevolazioni economiche per chi ha redditi molto bassi: quando a queste persone viene concessa l'esenzione dal pagamento delle spese sanitarie, non si lede affatto il principio di eguaglianza, ma anzi si procede esattamente alla rimozione di uno di quegli ostacoli di ordine economico di cui parla l'articolo 3, comma 2, della Costituzione. Ecco allora che i diritti sociali - la cui affermazione ha determinato, nella storia, il decisivo passaggio dallo stato liberale allo stato sociale - rappresentano in modo molto concreto proprio l'applicazione del principio di eguaglianza sostanziale.

Perché diciamo questo? Perché i diritti sociali sono quei diritti che non possono essere garantiti senza un intervento attivo da parte dello Stato. Non basta che lo Stato si limiti a non

ostacolare il godimento di un diritto sancito dalla Costituzione, deve invece agire, deve organizzare i servizi, mettere a disposizione risorse economiche e strumentali.

Quali sono i diritti sociali che tipicamente vengono riconosciuti, all'interno delle costituzioni occidentali, e anche all'interno della nostra Costituzione? Il diritto alla salute, il diritto allo studio, il diritto all'assistenza sociale: sono diritti che non si realizzano da soli, hanno bisogno di politiche pubbliche, di strutture, di finanziamenti.

Partiamo dal diritto alla salute che la Costituzione riconosce all'articolo 32: la salute è definita come un diritto fondamentale, che non riguarda soltanto il singolo individuo ma l'intera collettività.

Ora, attraverso l'affermazione del diritto alla salute la Costituzione intende garantire l'integrità fisica e psichica della persona. Affermare questo diritto significa quindi imporre allo Stato un dovere preciso, quello di garantire cure adeguate ad ogni persona e di fare in modo che l'assenza di disponibilità economica non precluda il ricorso alle cure per coloro che non potrebbero permetterselo. Questa è l'idea dalla quale è nato, nel 1978, il Servizio sanitario nazionale.

Bisogna poi ricordare che questo diritto non impone l'obbligo delle cure, perché la nostra Costituzione riconosce il diritto di autodeterminazione, in base al quale ciascuno può anche rifiutare le cure del caso. Ovviamente questa affermazione apre molti scenari complicati e complessi; pensiamo a quanti, ad esempio, rifiutano le terapie salvavita per motivi religiosi o a coloro che non sono più in grado di esprimere la propria volontà perché si trovano in uno stato di incoscienza. Sono situazioni difficili che mettono in tensione diritti fondamentali e valori etici profondi.

Ci sono poi casi in cui la cura della salute del singolo diventa anche un interesse della collettività: con qualche semplificazione, possiamo affermare che, secondo la nostra Costituzione, lo Stato non può permettere che un comportamento individuale possa mettere a rischio la salute di molti altri. Questa è la ragione per cui la Costituzione consente eccezionalmen-

te, nel rispetto di ciascuna persona, di disporre trattamenti sanitari obbligatori, come le vaccinazioni, prevedendo anche sanzioni per quanti non vi si sottopongono.

Il diritto alla salute è poi anche alla base dell'interesse collettivo a vivere in un ambiente sano e non inquinato.

Passando all'altro diritto sociale per eccellenza, quello all'istruzione, dobbiamo citare gli articoli 33 e 34, che, per l'appunto, hanno ad oggetto l'insegnamento, lo studio, la cultura e la conoscenza.

In primo luogo, l'articolo 33 ci dice che l'arte e la scienza sono libere e che lo Stato non può dunque imporre agli artisti o agli scienziati l'oggetto delle loro creazioni o dei loro ambiti di ricerca, fermo restando il limite del rispetto della dignità umana.

Anche l'insegnamento è libero, ma – ecco qui l'aspetto sociale del diritto – spetta allo Stato il compito di organizzare il sistema scolastico. Esistono, come è noto, anche le scuole private, anch'esse ammesse dalla Costituzione (sono le cosiddette scuole paritarie) che possono rilasciare i titoli di studio con valore legale. Queste però non possono gravare direttamente sullo Stato, anche se sono possibili forme di sostegno indiretto alle famiglie che scelgono per i loro figli la frequenza di tali scuole.

La Costituzione riconosce poi il ruolo delle università, che godono di una posizione particolare legata alla loro ampia autonomia scientifica e organizzativa.

L'articolo 34 completa il quadro illustrato: esso riconosce il diritto allo studio e impone l'obbligo dell'istruzione: *la scuola è aperta a tutti*, dice con parole semplici ma piene di significato il primo comma dell'articolo citato. È una norma che nasce nel lontano 1948 per combattere l'analfabetismo, ma che si fonda su un'idea sempre attuale, in ogni tempo. Quella per cui senza strumenti culturali minimi non è in alcun modo possibile sviluppare pienamente la propria personalità: proprio per questo la Costituzione riconosce il diritto allo studio e deve quindi organizzare il sistema scolastico. Le scuole dell'obbligo sono così gratuite. Per i livelli più alti di istruzione non è invece prevista la gratuità, ma deve essere comunque

garantita la possibilità di studiare a quanti dimostrino capacità e merito e sono privi di mezzi, anche attraverso quelle agevolazioni che la Costituzione individua nelle borse di studio e in altre provvidenze simili.

L'ultimo diritto sociale su cui ci soffermiamo è quello garantito dall'art. 38, che rappresenta una delle espressioni più forti del principio di solidarietà.

Il principio di solidarietà sociale è sancito dalla Costituzione all'articolo 2 e costituisce anch'esso il fondamento dei diritti sociali. L'art. 38 ci dice che lo Stato deve sostenere chi, impossibilitato a lavorare, si trova in condizione di bisogno (assistenza sociale). Ugualmente deve farsi carico di garantire mezzi adeguati a chi è stato un lavoratore e, per i più diversi motivi (vecchiaia, infortunio, invalidità sopravvenuta, ecc.) non è più in grado di farlo (previdenza).

Peculiare attenzione, sempre nell'art. 38, è dedicata alle persone con disabilità, per le quali l'istruzione e l'avviamento al lavoro non sono da considerarsi diritti soltanto individuali, ma responsabilità dell'intera collettività.

Nel corso degli anni la Corte costituzionale, nell'interpretare la Costituzione, ci ha spiegato che le problematiche che incontrano le persone con disabilità non sono da considerarsi problemi della singola persona o della singola famiglia, ma sono problemi che ricadono sull'intera società: spetta pertanto all'intera società il compito di curarsene.

È questo, del resto, il senso più profondo della Costituzione e dell'eguaglianza sostanziale. È una Costituzione che non si limita a proclamare diritti, ma che chiede allo Stato e alla società intera di renderli realmente accessibili a tutti. ■



LAVORO, SOLIDARIETÀ, DIGNITÀ

Giuseppe Arconzo, *Avvocato e Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano, insegna diritto costituzionale e diritti delle persone con disabilità.*

Quando parliamo della Costituzione italiana, pensiamo spesso ai grandi principi, ai diritti politici, alle istituzioni, alla forma di governo. Eppure, una parte essenziale della nostra Carta costituzionale riguarda anche il lavoro, la dignità delle persone e la costruzione di una democrazia che non sia soltanto politica, ma anche economica e sociale. Lo disse con grande



lucidità l'onorevole Meuccio Ruini, che presiedeva la Commissione dei 75 incaricata di redigere il progetto di Costituzione: «Le nuove costituzioni, quelle del Novecento, del secondo dopoguerra, riflettono una democrazia che si realizza nella vita concreta dei cittadini, nelle loro condizioni materiali e nelle loro opportunità reali».

È in questo quadro che dobbiamo leggere gli articoli 1 e 4 della Costituzione, secondo i quali la nostra Repubblica democratica si fonda sul lavoro e riconosce a tutti il diritto al lavoro. Questo ovviamente non significa che una persona disoccupata possa avere il diritto di chiedere e ottenere in un giudizio davanti ai giudici un posto di lavoro, ma si tratta comunque di una norma che esprime un indirizzo molto chiaro: lo Stato si deve impegnare per creare condizioni socio-economiche che rendano possibile l'accesso al lavoro. Nell'idea delle madri e dei padri costituenti, il lavoro costituiva la più intensa forma di protezione sociale e, di conseguenza, hanno impegnato lo Stato a promuovere

le condizioni che lo rendano un diritto effettivo.

Il secondo comma dell'articolo 4 aggiunge un ulteriore elemento, che potremmo dire molto moderno: il lavoro è anche un dovere da svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta. Si tratta chiaramente di un dovere che non può essere oggetto di coercizione, ma ha una sua chiara valenza morale e civile.

Occorre pertanto contribuire al benessere della collettività con attività materiali, intellettuali, morali, persino di volontariato. Il già citato Ruini ricordava che il lavoro non è soltanto fatica materiale, ma anche impegno spirituale e morale e tutto ciò che fa crescere la società.

È dunque questa la visione ampia del lavoro che illumina l'intera Costituzione economica: il lavoro non è soltanto una prestazione economica, ma diventa uno strumento di partecipazione, di realizzazione personale e di progresso democratico. Siamo quindi in presenza di un vero e proprio cardine della nostra Costituzione.

Passando alle singole previsioni dedicate al lavoro - contenute nel titolo terzo della parte prima della Costituzione, dedicato ai rapporti economici - conviene partire dall'articolo 35, che sancisce l'obbligo di tutela per ogni forma di lavoro. C'è voluto un po' di tempo per dare attuazione a questa previsione, ma nel 1970 il legislatore, con lo Statuto dei Lavoratori, ha concretizzato questa

idea, proteggendo di fatto la dignità della persona anche nei luoghi di lavoro e garantendo in quei luoghi la libertà sindacale.

Del resto, i costituenti erano pienamente consapevoli dell'asimmetria esistente tra la posizione del datore di lavoro e quella del lavoratore: il primo detiene un potere organizzativo forte, mentre chi lavora ha bisogno di un reddito per potersi mantenere e rischia di dover accettare condizioni molto sfavorevoli, finanche, in alcuni casi, vessatorie.

Per questo, la Costituzione introduce all'articolo 36 una serie di principi inderogabili a favore del lavoratore: una retribuzione proporzionata e sufficiente a garantire una vita dignitosa, limiti all'orario di lavoro e il diritto al riposo settimanale e alle ferie annuali. Sono diritti cui non si può mai rinunciare, neppure volontariamente, e la giurisprudenza, del resto, ha rafforzato questi principi utilizzando, ad esempio, i contratti collettivi come metro per valutare l'adeguatezza dei salari.

Ci sono poi, all'interno di questa parte della Costituzione, norme che tutelano soggetti ancora più vulnerabili, si pensi al lavoro delle donne e a quello dei minori, categorie storicamente esposte a discriminazioni.

L'articolo 37 stabilisce per le donne lavoratrici la parità di diritti e retribuzioni che, nel momento in cui la Costituzione veniva scritta, esattamente come oggi, era tutt'altro che scontata. Al tempo stesso riconosce una tutela particolare della maternità che poi si è andata via via estendendo, e pur in modo non pieno, oggi comprende anche la condizione dei padri.

Per i minori, sempre l'articolo 37, prevede una

protezione ancora più rigorosa: il lavoro al di sotto dei sedici anni, dice la nostra Costituzione – salvo eccezioni limitate come ad esempio il lavoro artistico – è del tutto vietato e, in ogni caso, sono proibite attività che mettano a rischio la salute e lo sviluppo dei più piccoli, come il lavoro notturno. Si tratta di una protezione che vede affondare le sue radici nella volontà dei costituenti di difendere i soggetti storicamente più esposti a discriminazioni.

Ci sono poi misure di sicurezza sociale previste dall'articolo 38 che ci dicono in maniera molto chiara – dando attuazione al principio di eguaglianza sostanziale di cui all'articolo 3, comma 2, della nostra Costituzione – che nessuno deve essere lasciato indietro. La Costituzione tutela così non solo chi lavora ma anche chi non può lavorare. Il già citato articolo 38 si riferisce così ai cittadini che non possono lavorare e non hanno i mezzi per farlo: per costoro dispone che lo Stato individui e indirizzi mezzi adeguati per una vita dignitosa. Pensiamo ai cittadini inabili al lavoro, ai disoccupati involontari, agli anziani, alle persone con disabilità.

Sono queste le categorie considerate dall'articolo 38: del resto, la Corte costituzionale ha ribadito moltissime volte che i problemi delle persone con disabilità non riguardano solo l'individuo o la famiglia che convive con quella condizione, ma tutta la collettività. Siamo di fronte a un concetto che sintetizza perfettamente la visione solidale della nostra Carta costituzionale.

Le norme successive ci dicono che il diritto al lavoro non sarebbe pienamente garantito senza la

libertà sindacale: questa è anche una scelta di democrazia, perché la piena libertà di organizzazione sindacale rappresenta una vera e propria rottura definitiva con il passato fascista. I sindacati nascono liberamente e svolgono un ruolo essenziale nella tutela dei lavoratori e nella contrattazione collettiva, anche se la possibilità di estendere i contratti collettivi non è mai stata attuata proprio per il timore di interferenza statale nella vita dei sindacati. Nonostante ciò, come abbiamo già accennato, i contratti collettivi restano strumenti centrali proprio grazie al riconoscimento che è stato fatto dalla giurisprudenza.

Lo Statuto dei Lavoratori rafforza ulteriormente questa libertà sindacale, vieta le discriminazioni, permette alle organizzazioni più rappresentative di esercitare diritti specifici nei luoghi di lavoro, ad esempio si pensi alle convocazioni delle assemblee sindacali.

E ancora, non ci sarebbe diritto al lavoro pieno non soltanto senza l'organizzazione sindacale, ma senza il diritto di sciopero, che presuppone libertà e responsabilità.

Potremmo dire così: il diritto di sciopero rappresenta uno degli strumenti più significativi della partecipazione dei lavoratori alla nostra società. La Costituzione evidentemente lo riconosce e ha demandato alla legge il compito di disciplinarne gli aspetti più significativi. Una legge importante, da questo punto di vista, è quella che regola lo sciopero nei servizi pubblici essenziali, in cui si bilanciano gli interessi del lavoratore con quello della collettività. Si pensi agli scioperi che inte-

ressano i settori della salute, dell'istruzione, dei trasporti pubblici: sono settori che non possono essere completamente scoperti, neppure in caso di sciopero. Questa è la ragione che ha portato il legislatore a prevedere preavvisi, servizi minimi e limiti specifici all'esercizio di tale diritto.

La Corte costituzionale ha poi avuto un ruolo decisivo nel superare la normativa fascista, che considerava lo sciopero un reato, consentendo appunto allo sciopero di assumere anche una valenza politica. Si può quindi protestare anche per ragioni di carattere più ampio che non siano quelle legate alla stretta organizzazione lavorativa in cui si presta la propria occupazione: si restituisce così piena dignità democratica a questo strumento.

Per concludere, il quadro che emerge nel titolo terzo dedicato al lavoro della parte prima della Costituzione è quello di una Carta che vede nel lavoro non soltanto un elemento economico, ma un fondamento della democrazia.

Siamo di fronte a una Costituzione che tutela la dignità della persona, che sostiene chi è in difficoltà, che garantisce libertà collettive e al tempo stesso promuove l'eguaglianza sostanziale. È un progetto di società, quello dei costituenti del '48, che si fonda certamente sul lavoro, ma al tempo stesso si fonda sulla solidarietà e sulla dignità di ogni persona: essa parla non soltanto agli uomini e alle donne di quel tempo, ma continua a parlare al nostro presente, orientando l'interpretazione dei diritti anche in un contesto che appare in questo periodo storico particolarmente difficile. ■

UN MODELLO ECONOMICO EQUILIBRATO

Giuseppe Arconzo, *Avvocato e Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano, insegna diritto costituzionale e diritti delle persone con disabilità.*

Nel nostro ordinamento, la disciplina dei rapporti economici rappresenta uno dei punti in cui più chiaramente emergono le diverse visioni politiche, sociali e culturali che diedero vita alla nostra Costituzione repubblicana.

Infatti, i costituenti si trovarono di fronte alla necessità di conciliare l'esigenza di garantire la libertà economica dei singoli con la consapevolezza che tale libertà dovesse comunque essere esercitata tenendo in viva considerazione anche l'interesse collettivo e la dignità di ogni persona.

Il risultato che ne scaturisce è un insieme di principi che delineano un modello economico che è certamente fondato sulla libertà. Si tratta però di una libertà temperata dalla funzione sociale e dalla responsabilità verso la comunità e verso le persone più deboli. In questo modo, l'art. 41 della Costituzione riconosce innanzitutto che l'iniziativa economica privata – che altro non è che la libertà di fare impresa – costituisce una componente essenziale della vita della nostra società.

Lo Stato non può ostacolarne arbitrariamente lo sviluppo, poiché l'impresa privata è considerata un motore della crescita della società. Del resto, nel corso del tempo questo principio ha assunto un rilievo sempre più elevato, anche grazie al



diritto dell'Unione Europea che ha via via valorizzato il principio della concorrenza. Tuttavia, la libertà di fare impresa non è affatto una libertà assoluta: i costituenti hanno anzi sancito in modo esplicito che essa incontra un limite invalicabile tutte le volte in cui l'attività di impresa dovesse contrastare con l'utilità sociale o si ponesse in conflitto con valori

fondamentali come la sicurezza, la libertà e, soprattutto, la dignità dell'uomo.

Di recente, nel 2022, una riforma costituzionale che ha modificato anche l'articolo 41 della Costituzione ha introdotto ulteriori limiti espliciti alla libertà di impresa, che oggi non può neppure recare danno alla salute e all'ambiente.

Spetta poi al legislatore il compito di definire, di volta in volta, i confini entro cui la libertà di impresa deve essere ricondotta.

Pensiamo, per fare due esempi, alla legge che tutela le lavoratrici in maternità e che impedisce all'imprenditore di licenziarle durante la gravidanza, o, ancora, alla legge che sancisce per le imprese più grandi l'obbligo di assumere persone con disabilità. Si tratta di limitazioni alla libertà dell'imprenditore che trovano il loro fondamento proprio nei limiti sanciti dall'articolo 41 della Costituzione.

L'idea che le libertà debbano fare i conti con altri interessi di carattere sociale ritorna con forza anche nella disciplina costituzionale della proprietà. Anche in questo caso, pur riconoscendola e garantendola, l'art. 42 della Costituzione non la considera più come inviolabile secondo quanto accadeva durante la tradizione liberale: la proprietà deve dunque confrontarsi con una serie di limiti che ne facciano emergere anche la funzione sociale.

Ciò significa, innanzitutto, che l'uso di un bene di cui si è proprietari non può recare danno alla collettività: un esempio concreto può essere rappresentato da quei vincoli che impediscono di edificare su aree di pregio ambientale.

Accanto a questi limiti la Costituzione prevede anche strumenti più incisivi. Lo Stato può persino arrivare all'espropriazione purché ricorrano motivi di interesse generale e sia garantito un indennizzo all'espropriato. Si tratta di un bilanciamento delicato: l'interesse pubblico può certamente prevalere, ma anche il proprietario non può essere privato completamente delle sue garanzie. Su questo tema, nel corso degli anni, un'importante giurisprudenza della Corte eu-

ropea dei diritti dell'uomo ha pian piano dato concretezza a queste garanzie.

Un ulteriore tassello nella disciplina dei rapporti economici riguarda poi la possibilità, sancita dall'art. 43 Cost., che lo Stato riservi a sé, o trasferisca a enti pubblici o a comunità di lavoratori o utenti, l'esercizio di attività particolarmente rilevanti come i servizi essenziali, le fonti di energia e i settori in monopolio. Questa facoltà è stata però esercitata molto raramente. Si può ricordare, come esempio, la nazionalizzazione dell'energia elettrica del 1962 con la creazione dell'Enel. Nei decenni più recenti, le liberalizzazioni e le privatizzazioni, spesso influenzate dal diritto europeo, hanno ridotto l'intervento dello Stato in molti settori economici.

Per comprendere pienamente l'art. 44 della Costituzione e lo spirito che animò i costituenti è utile ricordare che l'Italia del dopoguerra era un paese ancora profondamente agricolo. La concentrazione della proprietà terriera in mano a pochi soggetti, e la condizione di povertà di molti lavoratori agricoli, soprattutto nel nostro Sud, avevano generato tensioni sociali molto forti. In quel contesto l'art. 44 della



Costituzione attribuì alla legge il compito di limitare le estensioni delle grandi proprietà, di imporre vincoli e di avviare la trasformazione dei latifondi. Così nel 1950 venne approvata la Riforma agraria che realizzò queste previsioni, espropriando e redistribuendo alcune grandi proprietà ai coltivatori diretti. Oggi la parte più attuale di questa norma riguarda la necessità di tutelare le zone montane.

Nella parte dedicata ai rapporti economici, l'art. 45 della Costituzione si sofferma poi sulle cooperative: si tratta di quelle specifiche forme di impresa fondate sulla mutualità e prive di scopo di lucro individuale. Queste sono considerate particolarmente meritevoli di tutela, perché orientate più al benessere dei soci che non alla massimizzazione del profitto.

Allo stesso modo, l'art. 45 della Costituzione riconosce il valore dell'impresa artigiana, affidando ancora una volta al legislatore il compito di sostenerne lo sviluppo.

Un principio ambizioso riguarda poi la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende (art. 46). Nonostante le intenzioni dei costituenti, questo diritto non ha mai portato a forme effettive di cogestione, pur essendosi tradotto in significativi poteri di controllo riconosciuti ai sindacati.

Infine, la Costituzione, nell'ambito dei rapporti economici, dedica una previsione, l'art. 47, alla tutela del risparmio, che deve essere incoraggiato e protetto in tutte le sue forme. Particolare attenzione è posta al risparmio popolare, che generalmente è quello che si accumula poco per volta nel corso degli anni. La Costituzione guarda con favore all'impiego del risparmio per obiettivi significativi come l'acquisto della casa, dei terreni agricoli o la partecipazione alle imprese.

Nel loro insieme queste previsioni costituzionali descrivono un modello economico equilibrato: è una Costituzione che crede nelle libertà economiche, ma prevede anche che queste debbano essere accompagnate da responsabilità di carattere sociale. È una Costituzione che valorizza la proprietà privata, ma ne orienta l'uso verso il bene comune; è una Costituzione che riconosce il ruolo dell'impresa, ma allo stesso tempo tutela l'interesse collettivo e la dignità delle persone che con l'impresa vengono in contatto.

In definitiva, è un equilibrio complesso che però rivela tratti profondamente umani. Un equilibrio che continua a parlare - anche a distanza di molti anni dall'approvazione della Costituzione - anche all'Italia di oggi. ■

Per approfondire:

- Marilisa D'Amico, Giuseppe Arconzo, Stefania Leone,

Lezioni di Diritto Costituzionale,

Franco Angeli, 2025 quarta edizione, in particolare il capitolo 10, sezione 1, sezione 6 e sezione 7

- Augusto Barbera, Carlo Fusaro, Corrado Caruso,

Corso di Diritto Costituzionale,

Il Mulino, 2024 settima edizione, in particolare il capitolo 10

- (a cura di) Francesco Clementi, Lorenzo Cuocolo, Francesca Rosa e Giulio Enea Vigevani,

La Costituzione italiana,

Commento articolo per articolo,

Il Mulino, 2021, in particolare il commento sugli articoli dal 32 al 47



I DIRITTI CIVILI, OVVERO LIBERTÀ DALLO STATO

Marilisa D'Amico, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e Presidente del Comitato Unico di Garanzia presso l'Università degli Studi di Milano e coordinatrice del Centro interuniversitario di Culture e di Genere, che riunisce tutte le università milanesi.

Una delle pagine più interessanti nell'approvazione degli articoli della nostra Costituzione è quella che riguarda i diritti civili. Perché è interessante? Perché in questo momento rinasce la matrice della libertà che lo Stato moderno assicurava proprio con i principi liberali.

I diritti civili, come è noto, nascono nello stato liberale e vengono garantiti nel momento in cui lo Stato assicura di non invadere gli spazi di libertà del cittadino.

In una celebre lezione universitaria, Norberto Bobbio parlava di *libertà dallo Stato*. La libertà è garantita se lo Stato non interviene, a differenza di quello che succede con i diritti sociali in cui noi abbiamo la libertà garantita solo se lo Stato interviene: per esempio, se non assicuro le scuole pubbliche non garantisco la libertà e il diritto di istruzione.

Nella nostra Costituzione rinasce il principio fondante della cultura della persona. Questo principio rinasce dalle ceneri del fascismo, che lo aveva completamente ribaltato.

Negli articoli 2 e 3, in particolare, abbiamo i principi supremi che fanno da base per tutta la parte sui diritti civili. Il principio che garantisce la libertà e la dignità delle persone nell'articolo 2 - la persona viene prima dello Stato - e



all'articolo 3 il principio che garantisce l'uguaglianza in tutte le sue forme.

Impostati in Costituzione questi due principi supremi, possiamo affrontare il capitolo dei diritti civili cominciando dalla libertà più importante, quella personale. È la prima libertà che nasce nello stato liberale, a partire dalla *Magna Carta de Libertatum* in Inghilterra: infatti

l'articolo 13 inizia dicendo: *la libertà personale è inviolabile*.

Attenzione, l'articolo 13 e tutti gli articoli che seguiranno - la libertà di domicilio, la libertà della segretezza della corrispondenza, la libertà di circolazione - come poi gli articoli che riguardano libertà collettive - come la riunione e l'associazione - e anche la libertà di manifestazione del pensiero all'articolo 21 hanno una caratteristica importante: sono molto minuziosi, dettagliati. Nell'articolo 13, ad esempio, si definiscono i tempi in cui l'autorità di pubblica sicurezza adotta provvedimenti che devono essere provvisori, e che devono avere una convalida da parte del giudice. Si parla di quarantotto ore per qualsiasi provvedimento limitativo della libertà personale.

Rispetto alla libertà di riunione, articolo 17, si dice che i cittadini hanno diritto di riunirsi e che per le riunioni, anche in luogo aperto al pubbli-

co, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica. Questa attenzione ai particolari è un punto fondamentale che mira all'esatta definizione dello spazio in cui lo Stato non può entrare.

Un altro aspetto molto importante, che riguarda tutti i diritti civili è la protezione del cittadino da uno Stato autoritario, e questo, nella visione dei Costituenti, significava anche un ruolo minimo del diritto penale.

È importante richiamare l'attenzione su questo punto perché intanto c'è stata una profonda ambiguità quando la Costituzione ha iniziato a entrare in vigore e si è mantenuto tutto l'impianto delle leggi penali fasciste. Quelle leggi penali fasciste erano profondamente contrarie ai principi costituzionali e hanno avuto bisogno di un lunghissimo periodo per essere dichiarate incostituzionali.

C'è stato questo momento di ambiguità e c'è un momento dove, lasciando sopravvivere anche oggi alcune norme, noi rischiamo nuovi autoritarismi. Vi faccio due esempi recenti che ci fanno capire come una Costituzione scritta, la sua storia, lo spirito stesso della Costituzione andrebbe costantemente difeso e riattuito.

Il primo esempio che vi faccio riguarda il fine vita.

C'è una norma penale simbolo del fascismo che è l'articolo 580 del Codice Penale che insieme all'articolo 579 impediscono ancora oggi che una persona possa dire quello che vuole fare della fine della sua vita. Perché? Perché c'è un presidio penale dall'alto che è figlio della morale del 1930, quella del Codice Penale.

Secondo esempio. Anche provvedimenti, come quello recente del decreto legge sulla Sicurezza, in qualche modo fanno risorgere nuovi autoritarismi in cui si vuole reprimere il dissenso. Si vuole imporre una morale dall'alto, si vuole rendere il diritto penale un presidio su tutto, sembra di tornare indietro e sembra che questi principi costituzionali siano molto più deboli rispetto a quando sono stati solennemente introdotti.

Ricordo ancora due punti importantissimi. Il diritto di manifestazione del pensiero: con l'ar-

ticolo 21 - che garantisce il diritto di manifestazione del pensiero in tutte le sue forme -, rinasce la democrazia.

Diritto di manifestazione del pensiero significa libertà di esprimere le proprie opinioni, significa anche libertà di dissenso. Ed è esattamente il motivo per cui mi fa paura, oggi, qualsiasi tentativo - anche subdolo o anche ambiguo - di reprimere il dissenso: è contro la Costituzione. Altri punti molto importanti riguardano il diritto di difesa dell'articolo 24, che riguarda la garanzia del giudice naturale per tutti e tutto il presidio sul diritto penale che sta negli articoli 25 e 27.

Infine un aspetto che mi sembra importante rilevare è che gli articoli 19 e 20 della Costituzione, in particolare l'articolo 19, tutelano anche il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa, in qualsiasi forma individuale o associata, di farne propaganda, di esercitare in privato o in pubblico il culto.

La libertà religiosa è un diritto individuale. Nell'idea dei Costituenti questo diritto doveva garantire anche l'ateismo, il diritto di non credere. Oggi in tanti momenti, anche della storia italiana, mi sembra che anche su questo ci sia una profonda contraddizione. Questo diritto all'ateismo non lo vedo garantito mentre penso che sia un aspetto importante che si collega all'articolo 21 della Costituzione, in tutta quella parte che vuole garantire il dissenso, che è un sale della democrazia esattamente come il diritto di pensarla liberamente.

Un quadro complesso, in cui abbiamo i diritti delle persone uniti ai diritti collettivi, come la riunione e l'associazione. Un quadro che ancora oggi permette una cornice di inviolabilità; naturalmente noi sappiamo che ogni Costituzione dalla forma deve poi scendere nella realtà e la nostra Costituzione materiale oggi offre ancora luci e ombre.

È affidato a tutti noi il compito di attuarla, se non è ancora attuata, o difenderla se rischia di essere attuata male. ■

Per approfondire:

- Marilisa D'Amico,

I diritti contesi,

Franco Angeli, 2016

LA SEPARAZIONE DEI POTERI PER TUTELARE I DIRITTI

*Irene Pellizzone, Professoressa associata in Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Milano.*

La Costituzione della Repubblica italiana si occupa dell'organizzazione dello Stato, che possiamo immaginare come uno dei suoi punti cardine, perché una funzione fondamentale delle costituzioni è quella di organizzare il potere e, al contempo, limitarlo.

All'organizzazione dello Stato sono dedicate alcune norme centrali, che regolano la distribuzione del potere sul territorio, mentre altre sono dedicate al rapporto tra gli organi che esercitano le funzioni più importanti dello Stato.

È fondamentale sapere che la nostra Costituzione contempera il principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica, quindi di tutto il territorio nazionale, con la promozione delle autonomie locali. Questo è un primo aspetto organizzativo molto importante che emerge, per esempio, dall'articolo 5.

L'articolo 114 ci dice, invece, che la Repubblica è composta dallo Stato, che è il livello di governo centrale, i cui organi risiedono principalmente a Roma, cui si sommano livelli di governo più vicini alla persona, che sono le Regioni, le Città metropolitane e i Comuni. Questo aspetto non è secondario, perché consente di governare anche in modo più vicino alle persone.

In base ai territori e alla struttura delle città e dei



comuni, è possibile avere livelli di governo in cui le regole per stare insieme vengono decise più vicino ai cittadini. È un aspetto a cui il Costituente teneva, per dare spazio alle differenze territoriali.

Inoltre, più il livello di governo è vicino alle persone, più queste ultime sono in grado di controllare come viene esercitato il potere e di sanzionare, al momento

delle successive elezioni, chi ha amministrato male. Per esempio, se vediamo che le nostre strade non sono ben tenute e sappiamo che se ne deve occupare il Comune, possiamo tenerne conto nel momento in cui andremo a votare per il sindaco e il consiglio comunale.

Se invece il livello di governo è lontano geograficamente, è più difficile per gli elettori controllare l'operato e far valere le responsabilità di chi ha amministrato male.

Allo stesso tempo, ci sono tematiche che devono essere regolate in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e, in questo caso, la competenza spetta agli organi dello Stato: pensiamo alle norme penali, alle regole sull'ingresso nel territorio nazionale o alla difesa.

Ricordiamoci, dunque, che la Repubblica è formata da Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni.

Gli articoli 2 e 3 della Costituzione riguarda-

no rispettivamente i diritti inviolabili dell'uomo e il principio di eguaglianza. In entrambi i casi, la Costituzione usa il termine "Repubblica": ciò significa che tutti gli enti in cui si articola il governo sono chiamati a tutelare direttamente questi diritti.

Questo consente di ricordare un altro aspetto fondamentale: la nostra è un'organizzazione di natura democratica.

L'articolo 1 della Costituzione afferma che la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione. Essa non è stata "concessa" dal sovrano, ma emana dal popolo stesso. Tuttavia, il popolo non può diventare a sua volta un dittatore, poiché deve rispettare i limiti costituzionali.

La Repubblica è democratica nel senso che i diritti spettano a tutte e a tutti, ma comportano anche doveri. La democrazia non significa libertà illimitata, bensì accettazione di limiti per rispettare gli altri.

Un esempio è la libertà di manifestazione del pensiero: essa esiste, ma incontra limiti, come il rispetto dell'onore e della reputazione altrui, la cui violazione può comportare responsabilità giuridiche.

Il carattere democratico emerge chiaramente anche dall'articolo 3, che sancisce il principio di uguaglianza.

L'uguaglianza ha due dimensioni: da un lato, tutti sono uguali davanti alla legge; dall'altro, la Repubblica deve rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza.

La Costituzione non si accontenta quindi di un'uguaglianza formale, ma mira a un'uguaglianza sostanziale.

Un esempio è il diritto alla salute: cure, farmaci ed esami hanno un costo, e non tutti possono permetterseli. Per questo l'articolo 32 prevede cure gratuite per gli indigenti.

Lo stesso vale per l'istruzione: borse di studio sono previste per studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzi, al fine di garantire pari opportunità.

La Repubblica costruisce così una rete di servizi scolastici e sanitari accessibili a tutti, mostrando una particolare attenzione ai gruppi svantaggiati.

Un esempio significativo riguarda le donne, che storicamente hanno incontrato ostacoli nell'accesso al lavoro e alle cariche pubbliche. La Costituzione mira a rimuovere tali ostacoli, anche se il percorso è ancora lungo.

Altro aspetto fondamentale è la separazione dei poteri. Essa è essenziale per limitare il potere e garantire i diritti.

La Costituzione distingue tra potere legislativo, esecutivo e giudiziario, evitando la concentrazione del potere nelle mani di un solo soggetto, anche alla luce dell'esperienza del fascismo.

Il sistema adottato è quello della forma di governo parlamentare: il Governo non è eletto direttamente dal popolo, ma deve ottenere la fiducia del Parlamento.

Se questa fiducia viene meno, si apre una crisi di governo e occorre formarne uno nuovo. In questo processo interviene il Presidente della Repubblica, che svolge un ruolo di garanzia. Egli deve restare al di sopra delle parti, senza legami politici diretti, per poter gestire le crisi con autorevolezza.

Negli ultimi anni, le crisi di governo sono state frequenti, rendendo più centrale il ruolo del Presidente della Repubblica. Questo è utile per garantire stabilità, ma può rendere più difficile l'attuazione di programmi politici duraturi.

In ultima analisi, il funzionamento del sistema dipende anche dal comportamento dei partiti politici e dalla consapevolezza degli elettori, che devono esercitare il diritto di voto in modo informato. ■

Per approfondire:

- Marilisa D'Amico, Giuseppe Arconzo e Stefania Leone,

Lezioni di Diritto costituzionale,

Franco Angeli, 2025

LE GARANZIE COSTITUZIONALI

Benedetta Liberali, *Professoressa associata di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano, componente del Consiglio direttivo dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, già assistente di studio a tempo pieno presso la Corte costituzionale.*

Riflettere sulle garanzie costituzionali del nostro ordinamento significa interrogarsi sul senso più profondo della nostra Costituzione, a partire dal suo stesso nome: Costituzione significa qualcosa che è stabilito, qualcosa che è stabilito e che costituisce la struttura essenziale e necessaria di un organismo. Significa, quindi, la sua struttura fondamentale.

La prima domanda che ci possiamo porre, allora, è: a cosa serve una Costituzione?

Una Costituzione (e, dunque, la nostra legge fondamentale che esprime l'architettura fondante del nostro vivere insieme) serve da un lato a riconoscere e tutelare i diritti fondamentali e dall'altro a fissare le regole di organizzazione dell'ordinamento ispirate al principio della separazione dei poteri. Le moderne Costituzioni, infatti, vengono scritte per porre specifici limiti al potere e le modalità del suo concreto esercizio, nel pieno rispetto dei diritti fondamentali. In tal modo, quindi, la Costituzione limita il potere, fissando un perimetro di regole che non può mai essere superato e fissando valori condivisi che orientano l'esercizio dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario.

Nella Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, in cui culminò il primo pro-



cesso costituente del nostro continente, all'art. 16 si legge in modo significativo che "Un popolo che non riconosce i diritti dell'uomo e non attua la divisione dei poteri non ha una Costituzione".

Posti questi principi fondamentali, si comprende bene come una Costituzione così composta (con questi due pilastri fondamentali, essen-

ziali e non più rinunciabili) abbia bisogno di strumenti concreti per porla al riparo dal rischio che ne venga compromesso il nucleo normativo essenziale, la sua integrità.

A questo obiettivo è dedicato allora il titolo VI (*Garanzie costituzionali*) della parte II seconda (*Ordinamento della Repubblica*) della nostra Costituzione.

Per garanzie costituzionali si intendono proprio quegli strumenti che i nostri Padri e le nostre Madri Costituenti hanno voluto inserire nello stesso testo costituzionale allo scopo di proteggere la Carta fondamentale, al contrario di quanto era avvenuto durante il previgente regime fascista rispetto allo Statuto albertino (in vigore dal 1848 nel Regno d'Italia).

Lo Statuto albertino, si dice, è stato una Costituzione cd. flessibile: esso poteva essere modificato e derogato in tutte le sue parti, anche quelle

che riconoscevano il principio di uguaglianza e i diritti fondamentali dei regnicoli, dalla legge ordinaria. Lo Statuto, infatti, si trovava collocato sullo stesso livello gerarchico della legge: questo ne permise di fatto il progressivo svuotamento (pensiamo alle leggi razziali), mancando uno specifico meccanismo che ne scongiurasse l'effettivo verificarsi.

È così che l'Assemblea costituente, forte di questa drammatica pregressa esperienza, decise di rendere la nostra Costituzione rigida (e non, appunto, flessibile).

Possiamo rispondere, dunque, a una seconda domanda fondamentale, ossia come debba essere una Costituzione. Una Costituzione, per essere tale, deve essere rigida: con questo aggettivo si fa riferimento a una caratteristica fondamentale (la rigidità appunto), che si articola in tre direzioni. 1) Innanzitutto, la stessa Costituzione prevede una procedura aggravata che il Parlamento deve seguire laddove intenda modificare alcune sue disposizioni. La Costituzione, quindi, non è imm modificabile. Essa è modificabile ricorrendo al procedimento disegnato all'art. 138 Cost., che si differenzia sostanzialmente da quello previsto per l'approvazione delle leggi da parte del Parlamento. Si tratta di una procedura più lunga e complessa, che può arrivare a coinvolgere anche il voto popolare attraverso il cd. referendum costituzionale. Con ciò si intende raggiungere l'obiettivo di modifiche costituzionali il più

possibile condivise sia alla Camera e al Senato (il Parlamento) sia da parte del popolo.

E però questo, con ogni evidenza, non può bastare.

2) Ecco che, come secondo strumento di "protezione", la Costituzione prevede che, pur ricorrendo alla procedura aggravata di revisione, non si possa affatto modificare qualsiasi disposizione del testo costituzionale. L'art. 139 Cost. con una formula molto concisa, ma densa di significato stabilisce che la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale. Ma che cosa significa che la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione? Con questa espressione si intende dire che non può essere modificato il carattere elettivo della figura del nostro Capo dello Stato, del nostro Presidente della Repubblica: in caso contrario, infatti, si verrebbe a modificare la più profonda essenza della nostra forma di Stato, trasformando la Repubblica (scelta dal popolo italiano in occasione del referendum istituzionale del 2 giugno 1946) in Monarchia. Ma ciò, però, non basta. L'art. 139 Cost. si riferisce alla forma repubblicana che certamente richiama il carattere elettivo del Presidente della Repubblica, ma acquista ulteriore senso se letto unitamente all'art. 1 Cost., che espressamente qualifica la Repubblica in senso democratico: dice l'art. 1 Cost. che l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. Cosa si intende, dunque, con questo aggettivo? Cosa dobbiamo intendere che sia ricompreso nei limiti sostanziali imposti dalla Costituzione contro il rischio di

una revisione? Dobbiamo ricomprendere tutto ciò che rende democratico il nostro ordinamento: tutti i principi fondamentali e supremi e, soprattutto, i nostri diritti fondamentali, i diritti fondamentali che, lo abbiamo detto, sono riconosciuti e garantiti dalla stessa Costituzione.

3) Il terzo fondamentale strumento che la nostra Costituzione mette in campo a protezione di questo nucleo normativo essenziale (quello che non può essere modificato nemmeno ricorrendo al meccanismo di revisione aggravato di cui all'art. 138 Cost.) è l'istituzione di un organo specificamente preposto a questo scopo: la Corte costituzionale, chiamata a verificare il rispetto delle disposizioni costituzionali da parte della legge. La Corte, pertanto, è definita anche Giudice delle Leggi: e la Corte non si occupa solo di giudicare il rispetto della Costituzione da parte delle leggi statali e regionali e degli atti aventi forza di legge come i decreti-legge e i decreti legislativi, ma anche di sciogliere i conflitti che si possono determinare fra Stato e Regioni e fra i poteri dello Stato.

La Corte costituzionale, dunque, è arbitro nei conflitti fra poteri e garante dei nostri diritti fondamentali.

È importante sottolineare il ruolo anche di un altro organo costituzionale, anche perché vi ho fatto un rapido riferimento: ecco concorre sostanzialmente a disegnare il complessivo quadro delle garanzie costituzionali tese a proteggere la nostra Costituzione. Si tratta del Presidente della Repubblica, organo monocratico, rappresentativo dell'unità

del nostro paese, apolitico e garante anch'esso – se pure in modi e forme differenti rispetto alla Corte – del rispetto della nostra Costituzione.

Alla luce di tutto quanto abbiamo detto sulle garanzie costituzionali previste nella nostra Carta fondamentale, possiamo ricordare le parole, ancora oggi particolarmente attuali e significative, di uno dei nostri Padri costituenti, Piero Calamandrei:

“La Costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé.

La Costituzione è un pezzo di carta, la lascio cadere e non si muove.

Perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile.

Bisogna metterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità”.⁽¹⁾ ■

(1) Tratto dal discorso tenuto il 26 gennaio 1955 presso il salone degli Affreschi della Società Umanitaria in occasione di un ciclo di sette conferenze sulla Costituzione italiana organizzato da un gruppo di studenti universitari e medi.

Per approfondire:

- Valerio Onida,

La Costituzione -

La legge fondamentale della Repubblica,

Il Mulino, 2017

- Gian Giulio Ambrosini,

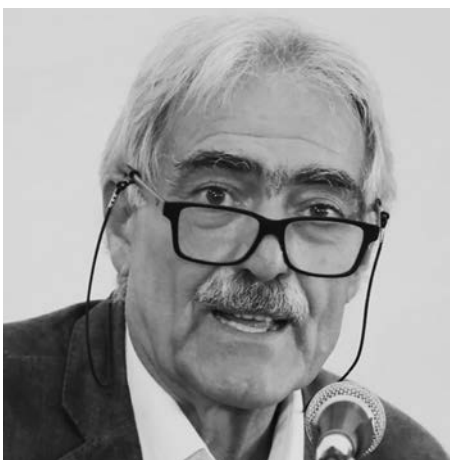
La Costituzione spiegata a mia figlia,

Einaudi, 2014

I LUNGI ANNI DELLA COSTITUZIONE DISATTESA

Marcello Flores, *Storico*, ha insegnato *Storia contemporanea e Storia comparata* all'Università di Siena, dove ha diretto il *Master in Human Rights and Genocide studies*, e all'Università di Trieste.

Per capire quanto, soprattutto nei primi anni, la Costituzione italiana sia stata in qualche modo disattesa rispetto al testo approvato dall'Assemblea Costituente, bisogna tener conto che tra la fine della guerra, 25 aprile 1945 e quando la Costituzione entra in funzione, 1° gennaio 1948, ci troviamo in quello che è stato chiamato periodo di transizione.



Transizione non solo perché fino al 2 giugno, giorno del referendum, la forma dello stato è ancora quella monarchica, ma anche perché da lì in poi iniziano i lavori dell'Assemblea Costituente che avrebbe preparato le norme fondamentali della nostra vita collettiva, norme raccolte nella Costituzione.

In quel periodo, soprattutto il settore della Giustizia si trovava in una situazione estremamente complessa e contraddittoria dovuta al fatto che la maggioranza della magistratura era ancora largamente fascista. Si erano avute una serie di misure, di cui la più importante era stata l'amnistia Togliatti, che avevano reso in qualche modo difficile - o fatto terminare prima di quello che si sarebbe aspettato e con risultati minori - quell'opera di epurazione dei fascisti all'interno dello Stato che era stata uno degli obiettivi più importanti immaginati nel corso della Resistenza.

Nelle elezioni del 2 e 3 giugno 1946 i partiti antifascisti, che avevano partecipato alla Resistenza, ottennero complessivamente oltre l'85 per cento

dei voti degli elettori. Questo sentimento comune della popolazione italiana non rispondeva però alla situazione arretrata della Magistratura, guidata soprattutto dalla Corte di Cassazione, elemento principale della costruzione istituzionale della giustizia. La Corte di Cassazione era largamente influenzata da magistrati che non solo erano stati fascisti ma erano stati attivi

nel promulgare le leggi del fascismo. E fu proprio la Cassazione che interpretò l'amnistia Togliatti in senso estremamente riduttivo per i fascisti, liberando, per esempio, tutti coloro che non avevano commesso azioni *particolarmente efferate*.

Questa *particolarmente efferate*, dizione presente nell'amnistia, venne interpretata ritenendo che tutto quello che era efferato poteva in qualche modo essere amnistiato tranquillamente. Furono così amnistrate alcune delle violenze e delle torture più terribili che nel corso della Resistenza gli uomini della Repubblica sociale italiana avevano perpetrato.

Il tema fondamentale era quello dell'indipendenza e proprio sull'indipendenza l'Assemblea Costituente discusse quando affrontò il nodo della composizione del Consiglio superiore della magistratura, questo organo d'autogoverno su cui ancora oggi la discussione è in qualche modo fondamentale.

Il testo costituzionale rinnovava la Giustizia, ma

non costituiva una immediata sua realizzazione: per i magistrati prevaleva una cultura della continuità. Non volevano una rottura, non accettavano di dover immediatamente interpretare l'ordinamento legislativo vigente alla luce della Costituzione.

Per esempio la Corte di Cassazione nel febbraio del 1948, poco dopo l'ingresso della Costituzione nel nostro sistema, a Sezioni unite, stabilì che ci doveva essere una distinzione tra le norme programmatiche e le norme precettive presenti nel testo costituzionale. In questo modo rinviava norme programmatiche fondamentali, i primi articoli sulle libertà fondamentali, come se fossero una sorta di libro dei sogni che si sarebbe dovuto realizzare chissà quando. Evitava, inoltre, di accettare il primato della Costituzione sulla legge ordinaria. Si rinviò fino al 1956 l'istituzione della Corte Costituzionale, l'organo che doveva garantire quanto e come le leggi fossero coerenti con il testo della Costituzione. Fu così che le leggi fasciste rimasero a lungo vigenti, in spregio proprio alla Costituzione.

La prima sentenza importante della Corte Costituzionale, infatti, stabilì l'illegittimità del Testo unico di Pubblica sicurezza che continuava a essere quello che guidava l'azione del ministro degli Interni, della Polizia, con forme repressive e illiberali tipiche del periodo fascista.

Così come si continuava a stabilire che l'adulterio femminile era più grave di quello maschile, e si accettavano anche norme, come quella per esempio sul vilipendio e altre del genere, proprie del periodo fascista.

Il problema dell'adulterio femminile è importante in quanto perfino la Corte Costituzionale nel 1961 accettò di riconoscere che non si dovesse considerare l'uguaglianza su questo terreno perché l'adulterio femminile era più grave rispetto a quello maschile per il modo in cui lo sentiva la società. Fu solamente più tardi, nel 1968, che la stessa Corte Costituzionale cambiò il proprio punto di vista e si entrò in una nuova fase.

Il tema delle donne è fondamentale per capire quanto in questo primo periodo fosse stato disatteso l'articolo 3 della Costituzione, cioè la necessità di fare in modo che tutti quanti i cittadini fossero uguali davanti alla legge senza distinzione di sesso.

Non dimentichiamo che, per esempio, in sede di assemblea Costituente si discusse sulla possibilità per le donne di entrare in magistratura, possibilità riconosciuta più tardi grazie all'art. 51 dove si dice che tutti possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettorali secondo i requisiti stabiliti dalla legge. Le donne dovettero però attendere il 1963 per poter entrare in magistratura, grazie alla legge n. 66 del 9 febbraio di quell'anno.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione la maggioranza dei magistrati iniziò, a partire soprattutto dalla fine degli anni '50, a lottare perché si creasse tra di essi una pariteticità e non una gerarchia che non prevista all'interno delle norme costituzionali. Pensiamo che, tra il 1954 e il 1959, a guidare la Cassazione fu il magistrato Ernesto Eula che era stato il pubblico ministero nel famoso processo di Savona, settembre 1927, contro Sandro Pertini e altri antifascisti per l'espatrio clandestino di Filippo Turati.

I temi, quindi, della violenza della polizia, della censura pesante nel cinema come nel teatro, le violenze delle guardie penitenziarie nei confronti dei carcerati e così via continuano a rimanere fino a quando - nella prima metà degli anni '60, con l'ingresso dei nuovi magistrati formati fuori dalla cultura del fascismo - si iniziò a fare in modo che la magistratura nella sua maggioranza lottasse perché la Costituzione fosse il faro a cui aderire nel tentativo di amministrare la Giustizia. ■

Per approfondire:

- Marcello Flores e Mimmo Franzinelli, *Conflitto tra poteri. Magistratura, politica e processi nell'Italia repubblicana*, il Saggiatore, Milano, 2024

- Paolo Borgna e Margherita Cassano, *Il giudice e il principe. Magistratura e potere politico in Italia e in Europa*, Donzelli, Roma, 1997

- Giovanni Focardi e Cecilia Nubola, *Nei tribunali. Pratiche e protagonisti della giustizia di transizione nell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2016

- Francesca Tacchi, *Eva togata. Donne e professioni giuridiche in Italia dall'Unità a oggi*, UTET, Torino, 2009

GLI ANNI SETTANTA E LA REALIZZAZIONE DEI DIRITTI COSTITUZIONALI

*Miguel Gotor, Docente di Storia moderna all'Università di Roma Tor Vergata.
È stato senatore dal 2013 al 2018 e assessore alla Cultura del Comune di Roma
dal 2021 al 2024.*

Gli anni Settanta sono stati un decennio di speranze e di tempeste. Le tempeste sono rappresentate dalla straordinaria esplosione di violenza politica che ha caratterizzato il più lungo decennio del «secolo breve». Si pensi alla lotta armata di matrice marxista-leninista o a quella neofascista. Alcune sigle sono diventate tristemente note: dalle Brigate Rosse a Prima Linea, per quanto riguarda i «rossi», e ai NAR, per quanto concerne i «neri». Negli anni Settanta è esistito un vero e proprio «partito armato», costituito da una costellazione di sigle - centinaia e centinaia - che hanno scelto la tragica strada dell'omicidio politico di tipo selettivo, trasformando un individuo in un bersaglio e in un simbolo da abbattere in ragione della funzione sociale da lui ricoperta.

Gli anni Settanta sono stati anche anni di stragismo: una sequela di attentati nelle piazze e sui treni che colpivano in modo indiscriminato cittadini inermi. Si possono distinguere due fasi della strategia della tensione: la prima, iniziata nell'aprile 1969 e durata sino all'agosto 1974; la seconda, sviluppatasi nel biennio 1979-1980 e culminata con la strage di Bologna.

Inoltre, quel decennio è stato accompagnato da un sordo rumore di sottofondo, rappresentato da



una violenza politica diffusa di origine giovanile nelle scuole e nelle università, lungo un doppio crinale: fascismo-antifascismo, comunismo-anticomunismo.

Se la lotta armata e lo stragismo sono stati fenomeni - dal punto di vista quantitativo - marginali, ma dagli effetti tragici, questa violenza politica diffusa ha invece coinvolto fasce più ampie della po-

polazione giovanile e studentesca. Tuttavia, un giudizio equilibrato sugli anni Settanta non può e non deve dimenticare che quel decennio ha costituito anche un periodo di riforme in grado di modernizzare ed europeizzare la società italiana. È sempre difficile fare paragoni tra epoche storiche differenti, ma, se dobbiamo individuare un periodo riformatore analogo, lo possiamo trovare soltanto nel primo decennio del Novecento, tra il governo guidato da Giuseppe Zanardelli e i successivi esecutivi di Giovanni Giolitti, anche se sono persuaso che gli interventi degli anni Settanta abbiano avuto una portata e un'intensità maggiori.

Di conseguenza, il problema storico da mettere a fuoco è il seguente: come mai la più ampia e radicale stagione riformatrice della storia italiana ha dovuto convivere con un'eccezionale esplosione di violenza politica, che forse non ha eguali nelle altre democrazie del mondo per intensità e durata?

Eppure, non bisogna mai dimenticare che, nonostante questi drammatici avvenimenti, il Paese ha mostrato una tenace tenuta democratica e non è caduto nella trappola ideologica della «guerra civile» tra gli «opposti estremismi» di destra e di sinistra, che gli stessi protagonisti degli attentati stragisti e degli omicidi politici di allora avrebbero auspicato.

Gran parte della classe dirigente democristiana, socialista e comunista di quegli anni conseguì questo merito storico, condiviso con gli attivisti e i militanti dei rispettivi partiti e dei sindacati, che svolsero un ruolo prezioso con i loro iscritti: pur tra mille difficoltà, ricatti interni e pressioni internazionali lesive della sovranità nazionale, furono preservate l'autonomia, la libertà e la democrazia dell'Italia repubblicana, resistendo alla tenaglia reazionaria neofascista del cosiddetto «partito delle stragi» e a quella rivoluzionaria dell'estrema sinistra organizzata nel «partito armato».

In realtà, se si vuole formulare un giudizio complessivo ed equilibrato sulla decade degli anni Settanta, è bene ricordare che non furono soltanto anni di violenza politica, lotta armata e stragismo o di difficile congiuntura economica, bensì registrarono un avanzamento dei diritti dei lavoratori e delle libertà civili dei cittadini senza precedenti nella storia d'Italia, a maturazione di un processo politico e culturale cominciato nel Sessantotto e proseguito negli anni successivi.

Nel 1970 vennero promulgati lo Statuto dei lavoratori e la legge che introdusse il divorzio; l'anno successivo furono istituiti gli asili nido pubblici, fu affermata la tutela delle lavoratrici madri (con permessi per la maternità e il divieto di licenziamento in stato di gravidanza) e venne definito il tempo pieno a scuola; nel 1972 fu riconosciuto il diritto all'obiezione di coscienza; tra il 1973 e il 1974 venne portato a compimento il processo di elaborazione dei decreti delegati nella scuola; nel 1975 fu approvato il nuovo diritto di famiglia, furono istituiti i consultori sulla salute, la contraccezione e la maternità e si realizzò la riforma penitenziaria; nel 1977 si introdusse la legge di parità tra uomini e donne sul lavoro; l'anno successivo si approvò

la depenalizzazione dell'aborto, si varò il Servizio sanitario nazionale per garantire uniformità di assistenza medica pubblica su tutto il territorio italiano, si emanò l'equo canone per calmierare il mercato degli affitti a tutela dei soggetti più deboli e, a compimento del processo culturale e civile avviato dallo psichiatra Franco Basaglia, si decretò la chiusura dei manicomi.

Più in generale, nel corso di quel decennio, un vento di democrazia di carattere riformatore e partecipativo attraversò la polizia, le forze armate, la magistratura, le carceri, la scuola, l'università e la sanità, rendendole istituzioni migliori e più vicine ai cittadini. Anche in campo artistico, pittorico e teatrale, ad esempio, si registrò uno sperimentalismo continuo e una rivoluzionaria contaminazione tra diverse tecniche e linguaggi che contribuirono prima ad alimentare e poi a radicare, grazie anche all'inevitabile trascorrere del tempo e ai processi di rimozione e di abrasione che esso comporta, il convincimento, ancora assai diffuso presso i reduci di quella generazione, che «a parte il piombo, quegli anni sono stati bellissimi».

Una cosa è certa: un bilancio conclusivo sugli anni Settanta è necessariamente non lineare e non può né deve essere ridotto ai suoi soli aspetti negativi, che pure si presentarono con tragica intensità. L'Italia visse anche un periodo di straordinaria e difficile modernizzazione, in cui si raggiunsero fondamentali conquiste sul terreno politico, sociale e civile e dei diritti dell'individuo, della donna, della famiglia e del lavoro: un concentrato di speranze e di riforme progressive e democratiche, volte ad attuare il dettato costituzionale e farlo vivere tra i cittadini, che non erano mai state realizzate prima e non si sarebbero più ripetute dopo. ■

Per approfondire:

- Miguel Gotor,

Generazione Settanta. Storia del decennio più lungo del secolo breve (1966-1982),

Einaudi, 2022

- Salvatore Mura, Albertina Vittoria,
L'Italia repubblicana.

Un profilo storico dal 1946 a oggi,
Carocci, 2025

LA STORIA CONTA 2

Nelle scuole

LA REPUBBLICA ITALIANA

LO STATO ITALIANO ESISTE DAL MARZO DEL 1861 E INIZIALMENTE ERA UNA MONARCHIA

CON LA CADUTA DELLA DITTATURA FASCISTA

IL 2 GIUGNO 1946 GLI ITALIANI SONO CHIAMATI AD UN REFERENDUM E DEVONO SCEGLIERE QUALE FORMA DI GOVERNO DARE ALL'ITALIA

VIENE SCELTA LA REPUBBLICA

E SI FORMA UN'ASSEMBLEA COSTITUENTE CON IL COMPITO DI SCRIVERE LA COSTITUZIONE

LA COSTITUZIONE ENTRA IN VIGORE IL 1° GENNAIO 1948 ED È DIVISA IN 3 PARTI:

1° PARTE (ARTICOLI 1-12) = PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA STATO

2° PARTE (ARTICOLI 13-54) = DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI

LA COSTITUZIONE HA 4 CARATTERISTICHE

- 1. LUNGA
- 2. RIGIDA.

3° PARTE (ARTICOLI 55-135) = FUNZIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI DELLO STATO



TRA VOTO E DEMOCRAZIA

Tobia Sertori - *Segreteria Spi Cgil Lombardia*

Ottant'anni non sono solo una ricorrenza cronologica, ma un ponte ideale tra chi ha visto nascere la democrazia e chi ha il compito di abitarla domani.

Come Spi Cgil Lombardia, sindacato dei pensionati, avvertiamo l'urgenza di consegnare alle nuove generazioni non solo un testo giuridico, ma il cuore pulsante del nostro vivere civile: la Costituzione italiana. In questo percorso, la storia e la memoria non sono esercizi di nostalgia, ma strumenti di libertà.

Le radici della libertà: la lotta al nazifascismo. È fondamentale ricordare ai più giovani che la nostra Costituzione non è nata per caso, ma affonda le sue radici nella lotta al nazifascismo. Essa è il testamento morale della Resistenza: ogni articolo è stato scritto per opporsi all'orrore della dittatura e della guerra, per garantire che l'Italia non dovesse mai più conoscere

l'oppressione. Spiegare la Carta oggi significa onorare il sacrificio di chi ha combattuto per restituirci la dignità di cittadini liberi. Spiegare la Costituzione oggi significa ricordare che i diritti di cui godiamo sono stati conquistati con determinazione. Un momento di svolta fondamentale fu il 1946, l'anno in cui per la prima volta in Italia le donne esercitarono il diritto di voto e di eleggibilità. Proprio per questo i Padri Costituenti furono affiancati da 21 Madri Costituenti straordinarie, che scrissero, di concerto con i colleghi uomini, la nostra Carta.

Il progetto consegnato alle scuole si è avvalso di un approccio moderno e autorevole, grazie a una serie di podcast realizzati da storici/che, giuristi/e e docenti universitari. Questi contributi sono stati il punto di partenza grazie ai quali gli insegnanti hanno lavorato fianco a fianco degli alunni, producendo vari lavori.



Alla fine del percorso, come abbiamo fatto l'anno scorso, è stato prodotto un volumetto che raccoglie le trascrizioni dei podcast e i lavori fatti dai ragazzi (quelli riproducibili su carta) oltre alle loro foto. È il prezioso frutto del lavoro delle alunne e degli alunni di sedici classi delle scuole lombarde, sia di scuola prima-

ria che di scuola media (secondaria di primo grado). Partendo dall'ascolto e dallo studio, i ragazzi hanno rielaborato i concetti di libertà, giustizia, uguaglianza e solidarietà. L'evento finale - l'uscita didattica all'Abbazia di Mirasole dello scorso 11 maggio - ha rappresentato il culmine di questo viaggio.

In questa cornice storica di spiritualità e lavoro, lo Spi Cgil Lombardia ha consegnato ufficialmente il volumetto a tutti gli alunni, le alunne e i docenti partecipanti. Insieme al libro, abbiamo regalato il testo tascabile della Costituzione italiana - accolto con una grandissima ovazione! -, affinché ogni studente possa custodire la nostra Legge Fondamentale, utilizzandola come bussola per la propria vita.

Nulla di tutto questo sarebbe stato possibile senza la passione civile del corpo docente. Esprimiamo profonda riconoscenza agli insegnanti per aver accolto il progetto *La storia Conta*, dimostrando che la scuola rimane il primo, insostituibile presidio di democrazia del nostro Paese.

Consegniamo queste pagine ai cittadini di domani, affinché facciano della memoria un'energia pulita per costruire un futuro di pace, uguaglianza e dignità. ■





