

SERGIO LARICCIA, *Riflessioni sulla Costituzione*\*

Apprezzo questa iniziativa, che mi fu annunciata con un'email dell'amico Augusto Cerri, di valutare alcuni aspetti che riguardano il 70esimo anniversario della conclusione dei lavori dell'Assemblea costituente. Ora mi propongo di esporre il mio pensiero con riferimento ai singoli punti del questionario.

1) Nel primo quesito si parla dell'importanza derivante dal fatto che ricorre quest'anno il 70° anniversario della conclusione dei lavori dell'Assemblea costituente: il mio giudizio su quale sia la rilevanza della Costituzione nella vita etica, economica e sociale del Paese è un giudizio che fa riferimento a una mia lunga esperienza. Io ho ... conosciuto la Costituzione, il costituzionalismo e la storia costituzionale sui banchi della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università La Sapienza di Roma quando, nel 1953, iscritto al corso di laurea in Giurisprudenza, ho avuto l'opportunità e direi anche la fortuna di avere un professore che era stato membro della Costituente e che divenne poi giudice costituzionale: Gaspare Ambrosini. Il prof. Ambrosini era un appassionato sostenitore delle autonomie locali e ricordo in particolare il gusto che provava a lezione nel parlare del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali nella Costituzione, in modo particolare nel suo articolo 5. Il mio ricordo della esperienza come allievo e come studente della Facoltà di Giurisprudenza di quegli anni credo che possa essere significativo perché in quei banchi dell'università – ricordo tra l'altro che eravamo insieme come studenti io ed Alessandro Pace, che recentemente ha svolto le funzioni di presidente del Comitato per il No alle riforme costituzionali proposte dal Parlamento e per fortuna respinte dal risultato del voto referendario del 4 dicembre 2016 – abbiamo avuto l'opportunità di capire cosa aveva significato l'Assemblea costituente in un periodo nel quale la maggior parte dei professori, anzi quasi tutti i nostri professori universitari, avevano studiato la Costituzione del 1848, lo Statuto di Carlo Alberto, che conteneva principi assai diversi rispetto a quelli della carta costituzionale dell'Italia repubblicana a democratica. Anche Gaspare Ambrosini, data la sua età, era stato allievo in una facoltà di Giurisprudenza nella quale, per la disciplina del *Diritto costituzionale*, si studiava lo Statuto albertino che, per tutela delle libertà, si limitava ad affermare «La libertà individuale è garantita» (art. 24). Per tutti noi studenti, apprendere quale era stato lo spirito dell'Assemblea costituente fu molto importante: mi ricordo che per lo studio del diritto costituzionale era previsto un testo di Ambrosini di circa 80 pagine, un testo molto breve e litografato. Nella mia vita professionale ho avuto più e varie esperienze: quelle di docente di scuola media, di avvocato (prima rotale, poi di diritto amministrativo), di magistrato amministrativo (per undici anni, alla Corte dei conti) e di professore universitario: in tutte le mie esperienze di lavoro ho avuto l'opportunità di considerare rilevante la Costituzione nell'espressione della mia attività professionale. Ricordo che nel 1969 avevo conseguito una libera docenza in *Diritto ecclesiastico* e poi, due anni dopo, una libera docenza in *Diritto costituzionale*, ottenendo l'unanime giudizio positivo dei cinque membri della Commissione (prof.ri Zangara, A. M. Sandulli, Lavagna, Abbamonte, Soprano) e nell'esercizio di ogni mia attività ho ritenuto necessario affrontare i problemi prevalentemente dal punto di vista del *Diritto costituzionale*. Vorrei dire che sento

---

\* Intervento pubblicato nel volume *Riflessioni sulla Costituzione. Docenti e costituzionalisti a confronto sui principi fondamentali della Repubblica*, Prefazione di Augusto Cerri, Roma, ANPPIA, 2017, pp. 81-97.

l'orgoglio per avere scritto nel 1974 un libretto sui *Principi costituzionali del diritto ecclesiastico* (Padova, 1974) edito in litografia dalla casa editrice Cedam nel periodo in cui insegnavo nella facoltà di Giurisprudenza di Cagliari, proprio perché mi sembrò opportuno che la disciplina della materia che allora insegnavo, il *Diritto ecclesiastico*, fosse impostata dal punto di vista della Costituzione e dei principi costituzionali di questa disciplina. Poi ho fatto lo stesso quando più tardi, nel 1992, ho iniziato, nella Sapienza università di Roma, l'insegnamento universitario del *Diritto amministrativo*, proseguito fino al 2010, anno del mio collocamento a riposo. Ricordo che negli anni Cinquanta gli autori dei manuali pubblicati per la preparazione della materia di *Diritto ecclesiastico* affermavano espressamente che la Costituzione non aveva avuto e non aveva alcuna rilevanza nella disciplina del *Diritto ecclesiastico*: uno studioso prestigioso di questa materia, Vincenzo Del Giudice, che aveva scritto un importante manuale di *Diritto ecclesiastico*, adottato in molte facoltà giuridiche anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, scriveva che la Costituzione non aveva introdotto alcuna novità nello studio della disciplina del *Diritto ecclesiastico*, il che parve subito inesatto a molti dei più giovani studenti e docenti della disciplina, considerando che la Costituzione, in particolare negli articoli 1, 2, 3, 7, 8, 19, 20, 21, 33 e 38 della Costituzione, ha stabilito molti principi fondamentali che modificano completamente l'impostazione di questa materia e di tutte le discipline di insegnamento universitario.

La stessa cosa – per ricollegarmi a quanto detto prima a proposito dell'esperienza di magistrato della Corte dei conti - si può dire con un altro esempio: nelle camere di consiglio alle quali partecipavo alla Corte dei conti, come componente della prima sezione giurisdizionale in materia di responsabilità, ero il più giovane della sezione, perché nel 1965 ero entrato nella Corte dei conti all'età di trent'anni, e molti dei magistrati miei colleghi avevano studiato all'università lo Statuto albertino e non la Costituzione del 1848 per il semplice motivo che erano più anziani di me. Per questa ragione in molti casi avevo l'opportunità di affrontare con maggiore consapevolezza il problema della rilevanza della Costituzione, per esempio quando si poneva l'ipotesi di sollevare questioni di costituzionalità delle norme che dovevamo applicare nella valutazione delle singole controversie sottoposte al nostro esame. Era importante avere una preparazione sufficiente, e direi una sensibilità speciale, per potere affermare che alcuni diritti assumevano il valore di diritti 'costituzionalmente riconosciuti', meritevoli dunque di un'attenzione particolare, proprio perché si trattava di diritti previsti e riconosciuti dalla Carta costituzionale. Nei giudizi di responsabilità presso la Corte dei conti questo profilo *costituzionalistico* ha avuto ed assume tuttora una notevole importanza. La causa più significativa che ho impostato quando ero pubblico ministero presso la Procura generale della Corte dei conti riguardava la concezione del danno erariale nell'esercizio di un'azione di responsabilità nei confronti di chi aveva consentito la costruzione di 42 villette all'interno del Parco Nazionale d'Abruzzo e la valutazione del problema se questo evento potesse costituire un danno per l'Erario. Per rispondere positivamente a questo interrogativo occorre avere la convinzione che il danno all'Erario non fosse concepibile soltanto come un danno di natura patrimoniale, dovendosi attribuire rilevanza anche ai danni derivanti dalla distruzione della flora e della fauna e fosse dunque configurabile come *danno ambientale*. Quindi, per ritornare al primo quesito formulato nel questionario, io penso che, non soltanto guardando a quel periodo ma anche con riferimento al lungo periodo che è trascorso da quando è stata eletta la Costituente e sono iniziati i lavori per l'approvazione della Carta costituzionale del 1948, la rilevanza della Costituzione per il nostro Paese, sia dal punto di vista dell'etica sia dal punto di vista dell'economia sia dal punto di vista dell'evoluzione sociale, è stata molto forte.

2) Nel secondo quesito si fa riferimento alla “natura programmatica” della nostra Costituzione. Effettivamente questo è un punto fondamentale perché è noto a tutti come si sia spesso affermato che la Costituzione italiana è una Costituzione “promessa per il futuro”: questo è stato un punto fondamentale dei miei studi e delle mie ricerche nel lungo periodo degli anni 1959-2017 (v. S. LARICCIA, *Tutti gli scritti, 1959-2015*, Cosenza, Pellegrini, 2015) perché ho avuto spesso occasione di precisare come nell’intera Carta costituzionale vi sia un’unica disposizione normativa nella quale sia stato approvato un testo con riferimento non al futuro, non all’evoluzione dei principi costituzionali nel periodo futuro: mi riferisco all’art. 7, 2° comma della Costituzione nel quale è stabilito che i rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica sono regolati dai Patti Lateranensi; questo richiamo a un avvenimento del 1929, e ad un evento significativo del periodo fascista, ha rappresentato una grave anomalia che ha impedito un’evoluzione delle libertà di religione nel nostro Paese, tenendo conto che la disciplina degli accordi concordatari del 1929 era una disciplina orientata per l’attuazione di principi fondamentali del fascismo in Italia. Si voleva perseguire l’obiettivo di una società confessionale, l’affermazione della religione cattolica come unica religione dello Stato, la materia del matrimonio era impostata secondo l’idea che lo stesso matrimonio non potesse che essere *indissolubile*, i principi della scuola erano legati a un’importante disposizione del concordato del 1929, quella dell’art. 36, nella quale si affermava che l’insegnamento della religione cattolica avrebbe dovuto costituire il “fondamento” e il “coronamento” di tutta l’istruzione pubblica. Queste disposizioni hanno determinato nel tempo molte gravi conseguenze rendendo necessarie molte sentenze della Corte costituzionale capaci di modificare il sistema giuridico coerente con gli obiettivi del regime fascista: Vincenzo Del Giudice aveva torto! L’affermazione di una Costituzione “promessa per il futuro” ha a lungo condizionato l’evoluzione del nostro ordinamento giuridico, in modo particolare della nostra legislazione, per ottenere un sistema coerente con la Carta costituzionale del 1948. Naturalmente quando si parla di Costituzione promessa per il futuro occorre ricordare il 2° comma dell’articolo 3 nel quale si legge che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d’ordine economico e sociale che di fatto impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’esercizio dei diritti di libertà e uguaglianza». Questo è naturalmente un aspetto molto importante: di questa disposizione ho avuto molto spesso occasione di ricordare l’importanza nell’esercizio della mia attività d’insegnante, dato che, come ho ricordato, ho avuto anche l’esperienza di insegnante (di *Diritto e di economia politica*) nelle scuole pubbliche. L’idea che fosse compito della Repubblica, e quindi anche dei professori della Repubblica, di tenere conto che vi erano degli ostacoli di fatto che ostacolavano l’esercizio dei diritti di libertà e uguaglianza ha rappresentato un aspetto importante della mia attività di insegnante.

3) Nel terzo quesito ci si domanda se e in quale misura, dopo 70 anni, sia stato attuato il programma costituzionale e quale è il suo valore attuale. Naturalmente qui non si può far riferimento alla realtà, senza porsi anche degli interrogativi inquietanti, considerando che vi sono disposizioni la cui lettura provoca il disagio di chi legge: quando si afferma, commentando l’art. 1 cost., che la Repubblica italiana è una Repubblica democratica «fondata sul lavoro» spesso si avverte il disagio di guardare negli occhi i giovani che seguono le lezioni: i giovani, più degli adulti e degli anziani, sanno bene quanto infondata sia l’affermazione che la nostra Repubblica sia fondata sul lavoro. Mi riferisco alla realtà drammatica che si presenta quando si valutano le difficoltà di fronte alle quali si trova qualunque giovane, soprattutto un giovane che non abbia un aiuto da parte della famiglia, nel trovare un lavoro, e ancora di più un lavoro coerente con la formazione ricevuta durante gli anni degli studi. Dunque, quale è il valore attuale del programma costituzionale?

Secondo me è ancora enorme, e grandissimo deve essere l'impegno con il quale qualunque funzionario o persona che esercita un'attività nella società civile deve porsi l'obiettivo che la Costituente ha individuato come obiettivo di tutta la struttura pubblica, di tutte le istituzioni.

4) Io, più che rispondere al quarto quesito, sul quale non ho un'esperienza diretta, preferisco soffermarmi sul principio che, nella mia attività di studio e di ricerca, ha avuto grande rilievo e che è contenuto nel quinto quesito.

5) A proposito dello stato di garanzia dei diritti civili nel nostro Paese voglio ricordare che ho avuto per tanti anni una grande passione, il tema delle *unioni civili*, e più in generale dei *diritti civili*, in Italia. Ho scritto molto, ho esaminato molti argomenti collegati a questo tema e c'è un mio libro del 2011 che ha il seguente titolo: *Battaglie di libertà. Democrazia e diritti civili in Italia 1943-2011* (Roma, Carocci, 2011), un libro scritto con la convinzione che sia necessario ribadire con forza la necessità di una forma di pieno rispetto, di garanzia, di protezione, come si precisa nel quesito che è stato formulato, di quelli che si definiscono i *diritti civili*. Il mio libro pubblicato nel 2011 è impostato sulla valutazione della storia costituzionale italiana che inizia nel 1943 perché è già in quegli anni che si inizia a definire quella che sarà poi la problematica degli anni successivi: il problema esiste tuttora. Ho partecipato con grande passione alle discussioni e al dibattito sul referendum per il divorzio, che fu uno degli istituti a proposito dei quali questo problema si pose con urgenza. Nei quattro anni compresi tra il 1° dicembre 1970 – data di approvazione della legge n. 898 in materia di divorzio – e il 12 e 13 maggio 1974, quando si è svolto il referendum che si è concluso con il voto nel quale il 59% degli italiani ha votato a favore della conservazione della legge sul divorzio e circa il 41% ha votato per l'abrogazione della stessa legge. I più giovani non sanno quanto sia stata appassionante e anche drammatica la situazione che si determinò in quel periodo, nel quale si ebbe uno 'scontro' di diverse e opposte concezioni della vita civile e della vita sociale nell'Italia di quegli anni. Vi furono professori di scuole private allontanati dall'insegnamento perché avevano assunto una determinata posizione ed espresso opinioni favorevoli alla legge divorzista, vi furono casi di professori dell'università cattolica nei confronti dei quali si decise lo scioglimento del rapporto di lavoro, in applicazione di una norma del concordato (art. 38) che prevedeva una necessaria coerenza tra l'impostazione ideologica dell'università cattolica e i professori che in quel periodo insegnavano al suo interno. Ebbi allora occasione di partecipare a dibattiti e di scrivere note, commenti, articoli e volumi per esaminare la situazione che si era verificata a Milano, quando il professore Franco Cordero, che nella facoltà di giurisprudenza dell'università cattolica di Milano insegnava *Diritto processuale penale* e, come materia facoltativa, *Filosofia del diritto*, e aveva avuto occasione di esprimere ripetutamente una posizione a favore della conservazione della legge sul divorzio, subì una procedura di sospensione del rapporto di lavoro; la questione arrivò fino alla Corte costituzionale, dopo un ricorso fatto dagli avvocati Arturo Carlo Jemolo (S. Lariccia, *Arturo Carlo Jemolo. Un giurista nell'Italia del Novecento*, Roma, Carocci, 2015), Paolo Barile (S. Lariccia, *Le garanzie delle libertà di religione: il contributo di Paolo Barile*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Paolo Barile*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 90-8 e in S. Lariccia, *Tutti gli scritti*, cit., pp. 2102-18) e Leopoldo Piccardi: gli avvocati avevano presentato ricorso al Consiglio di stato, il quale ritenne rilevante la questione di legittimità costituzionale. L'ordinanza con la quale venne sollevata la questione di legittimità costituzionale venne sottoscritta da Vincenzo Caianello, mio caro amico che mi piace qui ricordare. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 195 del 1972, espresse un giudizio favorevole all'Università cattolica affermando che le università private cattoliche avevano il diritto di privarsi dell'insegnamento di docenti che esprimessero convinzioni contrastanti con le idee dominanti

sostenute dalla stessa struttura dell'università cattolica. Io scrissi un commento critico a quella sentenza: può sembrare strano che si ritenga opportuno ritornare ora, dopo più di quarant'anni, su questi temi e problemi, nel rispondere a una domanda che riguarda lo stato di garanzia dei diritti civili nel nostro Paese; ma è a mio avviso opportuno osservare che questo argomento si collega a una questione che ha grande rilevanza in Italia: la questione della laicità, problema per il quale in Italia ci sono state molte vicende che inducono a prestare attenzione alla problematica riguardante i diritti civili.

Nella situazione attuale il tema della laicità delle istituzioni civili si è molto modificato: tuttavia i dibattiti che si svolsero in quegli anni, tra il 1970 e il 1974, sono rimasti come termini di essenziale riferimento per valutare le ragioni dei ritardi e delle difficoltà che hanno caratterizzato la storia dei diritti civili in Italia. La domanda del questionario fa riferimento a molti problemi che dovrebbero essere esaminati anche singolarmente, come il divorzio che è soltanto uno dei tanti temi che riguardano la materia familiare, o la necessità di una legge in materia di *unioni civili*, che è stata di recente approvata e che ha dovuto superare molti ostacoli: basti ricordare il periodo di Presidenza del Consiglio di Romano Prodi e delle difficoltà che sorsero a proposito delle proposte che da quel governo vennero presentate per cercare di affrontare e risolvere il problema delle unioni civili in Italia.

6) Nel sesto quesito si fa riferimento all'attualità o meno della "centralità" del lavoro nell'ambito dei valori costituzionali. Ho già espresso, nelle pagine precedenti, un giudizio di perplessità e una valutazione di forte preoccupazione derivante dalla constatazione che il lavoro non assume purtroppo un ruolo centrale nell'esperienza di vita quotidiana dei giovani che hanno concluso gli studi e si impegnano nella ricerca di un lavoro, mentre non c'è dubbio che la questione del lavoro sia stato considerato un valore essenziale tra i valori posti alla base della Carta costituzionale di una Repubblica democratica come quella italiana «fondata sul lavoro» (art. 1 cost.). Il lavoro rimane un valore costituzionale nella previsione normativa dei costituenti e si colloca dunque all'interno delle tante situazioni, più volte ricordate da Piero Calamandrei, nei primi anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, rispetto alle quali devono ritenersi esistenti valori costituzionali che rimangono "centrali" nelle disposizioni normative di grado costituzionale ma non sono divenuti centrali nell'evoluzione giuridica dell'ordinamento: e sono dunque giustificate le preoccupazioni e le delusioni dell'interprete costretto ad ammettere l'esistenza di ipotesi nelle quali sussistono gravi casi di "inattuazione" della Costituzione. Il lavoro è un valore senz'altro presente come valore costituzionale che non è stato attuato nell'esperienza concreta e reale dell'ordinamento giuridico nazionale.

7) Argomento complesso è quello dello stato di salute della nostra forma di governo, anche perché, parlando nel dicembre del 2016, si ha ben presente come si sia ancora alla ricerca di una legge elettorale adeguata, una legge elettorale che sia capace di trovare un giusto equilibrio fra la cosiddetta "esigenza della rappresentanza" e la cosiddetta "esigenza della governabilità": due esigenze che indubbiamente sono presenti e che non possono non essere presenti in ogni Paese, in ogni sistema giuridico. Sono convinto, come mi sembra derivi con certezza da una lettura attenta della sentenza costituzionale n. 1 del 2014, che l'esigenza della rappresentanza non possa essere sacrificata per garantire l'esigenza della governabilità. Quindi siamo ancora alla ricerca di una forma di governo adeguata, se pensiamo a quanti sono i contributi e gli studi che riguardano questo argomento. Ho avuto occasione di avere come testo di base per il mio insegnamento di *Diritto costituzionale comparato* un libro su *Le forme di governo* di Costantino Mortati: un libro edito dalla Cedam di Padova che utilizzavo come testo di studio della materia da me insegnata: e quindi molti e importanti sono stati i costituzionalisti che hanno fornito contributi molto interessanti su questo tema. Quindi, lo "stato di salute" – facendo riferimento a questa espressione indicata fra virgolette – è dimostrato dal grande rilievo che assume questo argomento/tema, ma siamo però ancora

alla ricerca di una forma di governo adeguata. Certo, le leggi elettorali non si fanno in prossimità delle elezioni. Ci troviamo in questa drammatica situazione anche per l'irresponsabilità di persone, e mi riferisco agli esponenti del potere politico, che hanno avuto occasione di affrontare questo tema: è sufficiente accennare in questa sede all'assurdità di diversi riferire a una legge in materia elettorale – *l'Italicum* – che è prevista per la Camera dei deputati ma non per il Senato, sulla base della considerazione che ... tanto il Senato era destinato ad essere eliminato a seguito dell'approvazione del referendum del 4 dicembre sulle proposte costituzionali che volevano ridimensionare e modificare fortemente la funzione e il funzionamento del Senato. Avere quindi una legge elettorale che è soltanto applicabile alla Camera dei deputati e non avere una legge elettorale che riguardi il Senato non è ammissibile: e quindi è necessario che si faccia "qualcosa" per arrivare a un diverso risultato, con la convinzione tuttavia che questo "qualcosa" è estremamente difficile da fare perché, se le elezioni sono vicine, è veramente difficile capire come si possa arrivare all'approvazione di una legge elettorale soddisfacente. Vedremo!

8) Nella domanda n. 8 si parla dei numerosi mutamenti storici, culturali e sociali, come ad esempio nel caso delle scienze biologiche o della comunicazione; vi sono anche i fenomeni migratori di massa, e ci si domanda se questi elementi abbiano inciso sul valore della Costituzione ed eventualmente come. Io ricordo sempre un'osservazione esposta in un convegno da Paolo Barile, a proposito del sindacato di legittimità costituzionale svolto dalla Corte costituzionale, che esprimeva la convinzione che si potessero ottenere valutazioni dei nuovi problemi, alla luce di quelli che sono definiti "valori costituzionali". Barile ricordava che la Costituzione, consistendo in un insieme di disposizioni scritte guardando all'avvenire, sia stata capace di valutare i temi e i problemi del periodo successivo alla sua approvazione nel 1947, applicando valori costituzionali che, ad esempio in materia di esercizio dei diritti di libertà, sono stati capaci di portare a risposte soddisfacenti nei confronti di tante nuove questioni che si ponevano nella società italiana. Quindi io non credo che si possa parlare di un venir meno dei valori della Costituzione, anzi tutte queste vicende hanno reso possibile l'utilizzazione dei valori costituzionali: basti pensare al problema della dignità della persona umana – tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali di fronte alla legge, si legge nell'art. 3, comma 1 –, al principio di uguaglianza, ai principi che si riferiscono alla formazione di nuove famiglie, ai principi della solidarietà. Vi sono moltissime vicende per le quali è stata preziosa l'attività degli interpreti della Costituzione: in particolare dei giudici della Corte costituzionale ma anche di tutti coloro che, fondandosi sulla Costituzione, hanno ritenuto di poter cercare e hanno in effetti 'trovato' disposizioni capaci di individuare le migliori soluzioni per disciplinare i nuovi problemi via via emergenti nella società.

9) Il fenomeno del cosiddetto "costituzionalismo multilivello" incide sul valore sostanziale della nostra Costituzione? Anche questo è un problema che si riferisce al tema al quale si è accennato in precedenza, quello delle Costituzioni multilivello: sia il livello superiore, con riferimento ai temi della Carta europea e dei diritti in Europa, dei giudizi costituzionali che riguardano il problema dal punto di vista europeo, sia il livello inferiore, quello relativo alle autonomie locali; sono aspetti sempre più importanti che hanno consentito di utilizzare il valore della Costituzione con riferimento ai vari aspetti in discussione.

10) Sono convinto, con riferimento alla domanda n. 10, che, come ha potuto constatare chiunque abbia avuto occasione di studiare all'estero o viaggiare in altri paesi, grande sia stata l'importanza e l'utilità del programma Erasmus per favorire la conoscenza degli istituti giuridici nei vari paesi d'Europa. Sono andato soprattutto in Spagna, come professore, e in varie occasioni ho avuto la possibilità di insegnare in molte università spagnole. Non posso dimenticare come la Costituzione spagnola del 1978 sia stata impostata sulla base dell'esperienza costituzionale italiana. Ricordo, avendo avuto fin dal 1974 occasione di andare in Spagna, molti convegni nei quali i colleghi delle Università spagnole ritenevano prezioso il contributo fornito dagli studiosi di diritto costituzionale italiano per la preparazione, l'interpretazione e l'attuazione della Costituzione nel loro Paese. In Spagna c'era anche una comune esperienza storica e politica, perché come in Spagna c'era stato il franchismo, in Italia c'era stato il fascismo. Quindi ci si rendeva conto con facilità che erano molte le disposizioni della Costituzione che si stava elaborando e impostando in Spagna per le quali sussistevano molti elementi in comune. In Spagna ci si rendeva conto come le vicende, le esperienze, i problemi dell'approvazione di una nuova Costituzione avevano molti punti in comune con

quella che era stata l'esperienza dell'approvazione della Carta costituzionale italiana. In proposito non sarebbe giusto parlare soltanto di "influenza delle disposizioni costituzionali italiane" ma di influenza dell'*esperienza* costituzionale, essendo necessario attribuire importanza a qualcosa che va al di là della singola norma costituzionale e si riferisce a un insieme di fattori che contribuiscono all'approvazione e all'interpretazione di una Costituzione. Molti sono i problemi che vanno considerati con riferimento ai partiti politici, al sistema elettorale, ai valori e ai diritti che sono evoluti con l'evoluzione della società in Paesi diversi dal nostro.

11) L'argomento che viene considerato nell'11° quesito è quello che riguarda un'affermazione di Aldo Moro in occasione di un intervento all'Assemblea costituente: quando Moro affermò che la Costituzione italiana non poteva essere semplicemente *afascista* perché nasceva dal presupposto etico, civile e storico di opposizione al fascismo. Qui poi la domanda si sviluppa con un'ulteriore quesito: se l'antifascismo oggi abbia ancora un fondamento politico e morale nella nostra Costituzione. Credo che con il passare degli anni sia giusto continuare a fare riferimento alla necessità di una Costituzione non soltanto *afascista* ma anche *antifascista*. Faccio ancora una volta riferimento a quello che è stato lo spirito che ha ispirato i componenti dell'Assemblea costituente, per la cui conoscenza, come ho già ricordato, è stato per me prezioso l'insegnamento di Gaspare Ambrosini, e ritengo che non vi siano dubbi che nell'Assemblea costituente in molti casi si perseguì l'obiettivo di ottenere che in Italia non si ripettesse quello che era avvenuto con l'affermazione del regime fascista; ci si impegnava, guardando al futuro, di fare il possibile per evitare ciò che nel passato era invece avvenuto. E' significativa la disposizione dell'art. 3 della Costituzione in materia di uguaglianza nella quale, quando si proclama che tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, non ci si limita ad affermare la necessità dell'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge perché si ritiene necessario stabilire anche che l'uguaglianza di trattamento deve essere garantita con particolare riferimento ad alcuni aspetti, che costituiscono elementi essenziali della storia politica e giuridica del nostro Paese: il sesso, la lingua, la religione, le condizioni personali e sociali; ci si propone dunque di prevedere diritti e garanzie nella considerazione di temi e problemi che avevano assunto grande rilevanza nel periodo del ventennio fascista e che dunque richiedevano un intervento legislativo e una disciplina normativa di grado costituzionale. Per esempio, sostenere che tutti i cittadini sono (devono essere) uguali senza distinzione di sesso vuol dire ricordare che in Italia le donne hanno votato per la prima volta soltanto nel 1945 e riconoscere l'importanza di un riferimento a questo elemento del sesso come motivo di attenzione per un'affermazione dell'uguaglianza. Questa considerazione può valere per tutti gli altri problemi disciplinati nella stessa disposizione: il riferimento alla religione, contenuto nell'articolo 3 della Costituzione, significa riconoscere che non era vero che in Italia vi fosse stata un'uguaglianza di religione, perché anzi vi erano state molte e pesanti discriminazioni: basti pensare a tutte le iniziative del fascismo di violazioni della libertà religiosa derivanti dalle posizioni governative nei confronti degli ebrei e delle comunità protestanti. Da qui la necessità che con la Costituzione si affermasse l'esigenza di una uguaglianza con riferimento anche a questo aspetto del problema. Ma, più in generale, l'antifascismo in realtà si esprimeva anche con una affermazione di superamento di una serie di condizioni e situazioni: ad esempio, la ferma avversione per l'introduzione di sistemi favorevoli alla previsione di un sistema politico di *un uomo solo al comando*. Questo è ancora un problema attuale nella società italiana, dove è ancora viva l'esigenza di ostacolare in ogni modo le forme di evoluzioni legislative dalle quali possano derivare situazioni politiche in cui il potere sia più accentrato. Quando si ricordava nell'Assemblea costituente quello che era uno dei discorsi più significativi del fascismo in Italia - cioè *tutto nello Stato, nulla fuori dallo Stato, nulla contro lo Stato* -, che era una frase spesso utilizzata da Benito Mussolini per affermare l'esigenza dell'accentramento in contrasto con l'esigenza del decentramento, quando ci si proponeva di superare la concezione che aveva favorito il no ai partiti politici diversi dal partito nazionale fascista, il no a religioni diverse dalla religione cattolica, che appunto si riteneva dovesse avere una situazione di privilegio nel Paese, si affermavano esigenze che purtroppo sono vive anche oggi. Quindi, al di là dell'espressione "antifascismo" - formula che viene talora ritenuta retorica da parte di chi contesta l'opportunità di ribadire una importante esigenza da soddisfare - è necessario andare a vedere i singoli aspetti del problema: per esempio sottolineare l'importanza di un articolo come quello dell'art. 2

della Costituzione nel quale si afferma che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità», e dunque si afferma l'esigenza di superamento di concezioni autoritarie nelle quali vi sia un rifiuto del valore delle formazioni sociali, cioè dei gruppi sociali, della formazione di personalità in situazioni come quella della scuola; come quella in cui è opportuno che non vi sia solo una scuola di stato, potendosi ammettere, «senza oneri per lo Stato» (art. 33, 3° comma, cost.) anche forme diverse di insegnamento diverse rispetto alla scuola di stato. Credo che occorra, proprio come esigenza della cultura costituzionale, continuare ad affermare l'importanza di espressioni di libertà che vadano al di là delle garanzie di libertà riconosciute dalle istituzioni statali. Quando insegnavo, oramai sono in pensione dal 2010, avevo spesso occasione di richiamare l'attenzione sull'ordine del giorno Dossetti del 9 settembre 1946, nel quale vennero esaminati in commissione i problemi che verranno affrontati con l'approvazione dell'art. 2 cost. A conclusione dell'intervento di Giuseppe Dossetti vi fu una dichiarazione di Palmiro Togliatti che affermò: «su alcuni aspetti contenuti nell'ordine del giorno possiamo anche non essere d'accordo ma che il riconoscimento della persona umana costituisca l'elemento essenziale della democrazia non possiamo non convenire». Con riferimento all'espressione dell'antifascismo mi sembra importante che la cultura costituzionale, non soltanto nei contenuti dei libri di diritto e nelle lezioni della Facoltà di Giurisprudenza, ma nell'intera evoluzione della società continui a insistere sul valore di questi principi e sulla necessità di superare concezioni nelle quali, ad esempio, l'accentramento sia ritenuto un valore più importante del decentramento e delle autonomie locali. Qui faccio anche riferimento a una proposta della recente proposta di riforma costituzionale nella quale mi sembra che fosse evidente la convinzione che fosse superata la fase di riconoscimento e promozione delle autonomie locali e fosse invece giunto il momento di arrivare ad affermare un'esigenza di forte accentramento nei confronti di quelli che sono i poteri delle autonomie locali, in particolare dei comuni e delle Regioni.