

La Costituzione di Fiume e la cultura dell'ottimismo costituzionale

di Achille Chiappetti *
(22 gennaio 2008)

1.- Lo Statuto della Reggenza italiana del Carnaro, promulgato l'8 settembre del 1920, costituisce da sempre un angolo oscuro quasi perduto della "coscienza costituzionale" del nostro Paese. Il suo testo predisposto dal socialista rivoluzionario Alceste De Ambris rappresenta infatti un insieme di estrema modernità e di inventiva anticipatoria di quelli che sarebbero stati i successivi sviluppi dell'organizzazione economica dello stato fascista e delle democrazie moderne. Il suo impianto fondato sul sistema corporativo e sul valore del lavoro produttivo, come fondamento dell'eguaglianza e della libertà, nonché sul non riconoscimento della proprietà se non come funzione sociale, costituisce un modello che è stato troppo spesso dimenticato.

È indubbio, a mio avviso, che l'avventura -come fu detta- di Fiume e la breve esperienza dello «Statuto», che era una vera e propria costituzione democratica, costituiscono una vicenda che configura una sorta di sperimentazione concreta ma anche quasi *in vitro*, del modo in cui venivano affrontati da una certa cultura e politica italiana e in quella particolarissima epoca il problema della identità nazionale e dei suoi valori. Identità caratteristica di una fase del nazionalismo italiano post- o tardo-risorgimentale, di cui Gabriele D'annunzio è stato uno dei più qualificati rappresentanti, condividendo con altri la capacità di operare indistintamente, in coerente connessione sia nell'ambito letterario (e culturale in senso lato), sia in quello politico. E con ciò, pagando un prezzo alla storia. Come un prezzo alla storia viene pagato dallo Statuto della Reggenza per il fatto di avere avuto un'applicazione molto limitata nel tempo e di essere stato quindi sommerso da più rilevanti vicende e poi da quegli steccati e quella sorta di epurazione che è dovuta alla tradizionale contrapposizione tra fazioni politiche che impediscono ogni seria manifestazione di sentimento unitario del Paese.

Nel procedere all'analisi dello Statuto della Reggenza fiumana non si può omettere qualche parola riguardo alla valutazione di un elemento che, dal punto di vista costituzionale, è da ritenersi fondamentale, ossia al procedimento con il quale esso è stato prodotto ed è entrato in vigore. Certamente, da questo punto di vista, lo Statuto appare, anche se il termine utilizzato non è propriamente esatto, più vicino alle costituzioni *ottriate*, che alle costituzioni volute e definite nei loro contenuti dalla volontà popolare. La Costituzione di Fiume è -si potrebbe dire- una via di mezzo tra le due. È vero che il procedimento di formazione della costituzione è fondamentale per determinare la democraticità dell'ordinamento che si fonda su di essa, ma nel caso del Carnaro vi erano fin troppe ragioni per escludere che ciò abbia effettivo valore, data l'urgenza di disporne; quindi, non ne parlerò, anche perché non ha, obiettivamente, un grande interesse. In altre parole, la particolarità della genesi dello Statuto può essere considerata irrilevante

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Scienze Politiche della Università degli Studi "La Sapienza" di Roma.

se non indifferente, visto che esso è rimasto quasi esclusivamente scritto sulla carta e dato che la situazione concreta, nella quale esso è venuto in essere, faceva sì che non era neppure lontanamente immaginabile muoversi seguendo un procedimento costituente conforme in tutto alle esigenze di democraticità ormai maturate in quell'epoca e che pure sono presenti (dal punto di vista sostanziale) nel suo testo.

Il che non toglie che lo Statuto sia stato poi approvato per acclamazione; un passo certamente in qualche modo più avanzato se confrontato alla costituzione italiana dell'epoca, lo *Statuto Albertino*, che era stato «generosamente» ma -in realtà- forzatamente concesso dal Re sabauda, in una situazione di pericolo per l'istituzione monarchica e senza alcun intervento popolare. (Diverso discorso può farsi per i referendum con i quali gli Stati pre-unitari accettarono di essere assorbiti dal Piemonte e perciò assoggettati allo Statuto Albertino).

E tutte queste considerazioni fanno sì che un costituzionalista non può prendere in considerazione questa peculiarissima costituzione se non in una chiave di comparazione; laddove i due termini di confronto sono lo *Statuto Albertino*, da una parte, vigente all'epoca in Italia; e la Costituzione italiana del 1948, che l'Italia si è data circa vent'anni dopo, a seguito della caduta del fascismo. Ebbene, direi che se noi consideriamo queste due date (1848 e 1948), lo Statuto ci appare subito molto più vicino –dal punto di vista dei suoi contenuti – al 1948 e, per certi versi, sembra perfino scavalcare quest'ultima data.

È questo aspetto che merita la maggiore attenzione; mi riservo perciò, se ne avrò la possibilità di occuparmene più approfonditamente in altra sede, al fine di dare qualche contributo e riprendere con l'approfondimento che merita questa peculiarissima *Carta*. In questa sede non potrò che accennare ad alcuni dei suoi fondamenti e dei suoi principi fondamentali, dato che essi costituiscono una parte che colpisce l'attenzione in modo particolare.

Non va dimenticato che lo Statuto della Reggenza viene cronologicamente prima della Costituzione di Weimar dalla quale esso si distingue principalmente per la forma di governo (di certo, la seconda, più concreta e meglio articolata) ma essa anticipa anche tante altre Costituzioni democratiche dell'epoca.

Il suo valore può indubbiamente apparire svilito dal fatto di essere una Costituzione quasi solo “scritta sulla carta” e, in tali condizioni, è facile lanciarsi in belle ma ipotetiche sperimentazioni. Senonché un approccio del genere sarebbe troppo riduttivo. Il testo dello Statuto è di una ricchezza e di un valore sostanziale comunque eclatanti e non lo dico perché sono qui a parlare di questa inconsueta fonte costituzionale, ma perché questa è la sensazione che si ha ogni qualvolta la si legge.

◇ ◇ ◇

In primo luogo, il riconoscimento dei diritti è in esso formulato in una chiave talmente moderna e originale che appare inatteso che in esso si possano trovare alcuni concetti così avanzati in senso democratico.

Si prenda quale esempio il seguente: “*La Reggenza riconosce e conferma la sovranità di tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, di stirpe, di lingue, di classe, di religione*”. Sembra di rileggere con quasi identiche parole l'articolo 3, I comma, della nostra attuale Costituzione che, però, è qui scritto, forse, anche in modo molto più facilmente decifrabile perché

l'eguaglianza viene riferita e collegata direttamente alla sovranità popolare (un mix tra i nostri artt. 1, Il comma, e 3, I comma).

Ancora più sconcertante è ciò che viene aggiunto subito dopo: “*Ma amplia ed innalza e sostiene sopra ogni altro diritto i diritti dei produttori*”. Produttori è un termine un po' generico e forse desueto ma è ben scelto per dare una valenza unificatrice alla previsione normativa. Questa esclude le categorizzazioni che portano, diritto diritto, alla contrapposizione tra lavoratori da una parte e datori di lavoro o imprenditori dall'altra e costituisce il dato fondativo della concezione corporativa tanto dell'organizzazione sociale che del sistema di governo.

La nostra Costituzione è formata, invece, in modo del tutto opposto ed è bene che l'esame dello Statuto ci porti ora a ricordare come essa sia sfortunatamente diversa. Il suo articolo 1 è molto meno trasparente laddove stabilisce che: “*L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro*”. Questa è una formula che, da quando io la lessi per la prima volta, tanti, tanti decenni fa, mi inusse subito a chiedermi se essa avesse un senso concreto. Poi, con il progredire degli studi, mi accorsi di non avere avuto torto perché mi fu facile accertare che, in realtà, questa formula era confusa e compromissoria.

Essa aveva tratto origine dalla pretesa *togliattiana* di fare dell'Italia una “*Repubblica dei lavoratori*” sul modello sovietico. Una proposta che venne respinta con estrema decisione dall'Assemblea Costituente, che espresse il suo giudizio negativo in quanto l'intento dei Costituenti non era quello di instaurare uno Stato monoclasse, bensì una democrazia pluralista e aperta: tutti i cittadini sono uguali, e i lavoratori sono uguali agli altri cittadini. Rimase, con l'intervento di mediazione di Fanfani, la strana vigente formula “*fondata sul lavoro*”, che non significa, a ben vedere, granché.

Ma gli effetti del contrasto nato dagli emendamenti della componente socialcomunista della Costituente non si fermano qui. Procedendo nella lettura si incontra presto un'altra disposizione bizzarra e scarsamente intelligibile nell'art. 3, Il comma, nella quale si legge che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli che impediscono lo sviluppo della personalità dei cittadini e la partecipazione di tutti i lavoratori. Perché mai l'eguaglianza sostanziale dovrebbe perseguire due fini disparati ed essere, per quanto attiene alla partecipazione, solo a favore dei lavoratori: in una democrazia pluralista come la nostra, la partecipazione non deve essere necessariamente garantita a tutti i cittadini?

Forse la disposizione sull'eguaglianza contenuta nello Statuto di De Ambris appare molto semplificatrice ma, di certo, essa non contiene quei due refusi, nell'articolo 1 (“*fondata sul lavoro*”) e nell'articolo 3, che derivano da quella pretesa, ripetuta ed insistita, di TOGLIATTI e dei social-comunisti (una presenza fortissima nell'Assemblea Costituente), di prevedere uno Stato *monoclasse* dei lavoratori che tante conseguenze negative hanno portato. Non fosse altro che attraverso di essi è stato possibile alle forze di sinistra di negare rilievo al successivo art. 4 e all'immediato chiarimento che esso fornisce. Eppure l'affermazione secondo la quale “*L'Italia tutela il lavoro in tutte le sue forme*” evidenzia con chiarezza la fallacità dell'art. 3, Il comma, dimostrando che quando la Costituzione si impegna a tutelare i lavoratori, essa non si riferisce al solo lavoro subordinato o, in particolare, alle organizzazioni dei lavoratori ma ad ogni “*produttore di ricchezza*”, come evidenzia la definizione del lavoro contenuta nel Il comma dell'art.4 Cost..

Invece, nello Statuto della Reggenza italiana del Carnaro, si incontra subito, con una linearità (che costituisce un vero e proprio programma politico) la parola “produttori”. Una parola dal significato ben più ampio e comprensivo di quella di “lavoratori”.

È inutile nascondere; ma leggendo lo Statuto e scorrendo subito dopo la successiva disposizione che suona così: *“La Reggenza si studia di ricondurre i giorni e le opere verso quel senso di virtuosa gioia che deve rinnovare dal profondo il popolo finalmente affrancato da un regime uniforme di soggezione e di menzogne”*, si respira un'aria di positività e di concordia quasi da costituzione statunitense e non il clima di tensione e scontro che risuona nelle prime parole della nostra Carta repubblicana.

◇ ◇ ◇

E lo stesso può dirsi delle disposizioni di carattere più sociale, quale, ad esempio, quella sulla limitazione del diritto di proprietà: *“Nessuna proprietà può essere riservata alla persona quasi fosse una sua parte; né può essere lecito che tal proprietario infingardo la lasci inerte o ne disponga malamente, ad esclusione di ogni altro. Unico titolo legittimo di dominio su qualsiasi mezzo di produzione e di scambio è il lavoro”*. Ecco qui il lavoro che appare, ma non come strumento di potere di una classe contro l'altra, bensì come elemento della costituzione materiale, come momento di qualificazione nel sociale.

“Soltanto i produttori assidui”, aggiunge, poi, l'articolo XVIII, *“della ricchezza comune e i creatori assidui della potenza comune sono nella Reggenza i compiuti cittadini e costituiscono con essa una sola sostanza operante, una sola pienezza ascendente”*. E qui lo Statuto segnala tutta la sua differenza con la compromissoria della Costituzione repubblicana. Non si trovano nel suo testo quegli elementi di scontro- confronto tra classi che spingono a confondere il lavoro cui si riferisce la costituzione al solo lavoro subordinato. Ragion per cui si tende a dire: “E' il governo dei lavoratori subordinati”, oppure: “la partecipazione è di tutti i lavoratori”, sottinteso “subordinati”.

La Costituzione della Reggenza, invece, fa riferimento alla produzione di ricchezza. È lavoro, ma il lavoro che produce e, quindi, non il solo lavoro subordinato, l'unico (si suppone erroneamente) meritevole di tutela. Un'affermazione che nella nostra Costituzione è un po' nascosta nel II comma dell'art. 4 il quale, nel sancire il dovere al lavoro, utilizza una bella formulazione che è stata forse troppo dimenticata: *“un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”*. Una frase, a proposito della quale, RUINI, uno dei nostri più lucidi democratici della Costituente, spiegò che il lavoro è pure quello del Sacerdote, che cura le anime, perché è produttivo, perché contribuisce al benessere. Così anche lo scrittore, il poeta: tutto è lavoro, se diretto a produrre ricchezza o crescita del benessere della collettività. E, d'altronde, la nostra Costituzione afferma che tutti hanno l'obbligo, il dovere di partecipare alla produzione della ricchezza e del benessere nazionale.

È sorprendente come la lettura di questo Statuto della Reggenza italiana di Fiume possa servire a rendere più evidente la fumosità di certi concetti espressi dalla nostra Costituzione. Ed è giusto riconoscere la sua capacità anche nel momento in cui afferma (e sembra una posizione di ortodossia socialista) che *“Unico titolo legittimo di dominio su qualsiasi mezzo di produzione e di scambio è il lavoro”*, di fare subito intendere che il lavoro

non può essere inteso che in questo senso generalissimo; quindi, sì la finalizzazione della proprietà alla produzione, ma anche una finalizzazione alla produzione del benessere di tutti i cittadini.

In questa sua parte, la Costituzione fiumana del 1920 appare molto più consapevole e meno ambivalente del nostro testo costituzionale del 1947; un testo costituzionale sul quale, poi, si è costituito un sistema nel quale i rapporti e il ruolo dei sindacati e lo sciopero esteso a forme e casi inaccettabili hanno determinato la drammatica situazione in cui si trova oggi il Paese e dove, in realtà, le finalità della produzione sono condizionate da esigenze diverse e di parte, quali quelle del salvare certi tipi di occupazione a tutti i costi. Un Paese nel quale di sono consolidate la perdita del valore del merito e la criminalizzazione della ricerca del profitto sebbene siano essenziali per lo sviluppo dell'economia e il progresso del Paese, specialmente in una situazione come l'attuale nella quale l'Italia si confronta in un'economia globale che non consente debolezze o quei lussi ideologici che portano a preferire l'occupazione purchessia allo sviluppo.

◇ ◇ ◇

Ma la Costituzione della Reggenza è degna di attenzione per molti altri aspetti di assoluta attualità. Per esempio, molto interessanti sono anche le norme sulla giustizia. *“L'esercizio dei diritti riconosciuti dalla Costituzione non può essere menomato né soppresso in alcuno se non per conseguenza di giudizio pubblico”*. L'attenzione è attratta da questa inedita e inattesa locuzione: “giudizio pubblico”. Lo Statuto dice “giudizio pubblico”; ma sono non poche le sentenze dei nostri giudici che gli italiani non sentono corrispondere al comune sentire, alle esigenze di sicurezza comune. E ciò, in quanto la giustizia, a volte, non è più pubblica, non ha più alcun collegamento con le finalità politiche e con le esigenze della collettività o con l'urgenza di avere risposte e certezze.

Anche questa affermazione dello Statuto dannunziano che evoca la pretesa di una giustizia che si rispecchi nella volontà del popolo sovrano evidenzia, dunque, una distorsione del nostro attuale sistema. Un sistema che è ormai inappellabilmente caratterizzato da una magistratura che è auto-referenziale, che è completamente distaccata dall'impianto democratico e che opera, nel campo penale, secondo logiche di fazione che sono consentite in modo preminente dalla politicizzazione del CSM.

Il CSM ha rappresentato, infatti, una grande illusione da parte dei nostri Costituenti; quella che essi ebbero nel 1947 quando, istituendo l'autogoverno attraverso il CSM, essi si posero il solo obiettivo della indipendenza della magistratura dal potere politico -fine sul quale non si può non essere d'accordo- ma non da se stessa. Si creò, quindi, un organo di autogoverno che consentiva ai magistrati di non subire dalla politica influenze nella loro carriera che potevano incidere sull'autonomia dell'esercizio della funzione giurisdizionale.

Ciò anche se, per il vero, i Costituenti percepirono il rischio che poteva aversi con la istituzione di un sistema di autogoverno, ossia che esso potesse diventare l'organo rappresentativo di un vero e proprio potere non rappresentativo, contrapposto e separato dagli altri, e perciò essi precisarono che il potere giudiziario non esisteva, ma esisteva soltanto l'ordine giudiziario. Il CSM si sarebbe occupato solo di attività amministrative: promozioni, carriera, trasferimenti, disciplina, assunzione dei magistrati. Malgrado questo organo fosse solo un organo amministrativo, cui era

demandato di decidere solo riguardo alla carriera e allo *status* dei magistrati, i Costituenti hanno previsto due contro-garanzie: hanno sancito che l'organo di autogoverno fosse presieduto dal Presidente della Repubblica, che avrebbe dovuto fungere da primario (e neutrale) momento di collegamento tra l'organizzazione della magistratura con il sistema politico rappresentativo (e la Costituzione) e hanno, inoltre, previsto la presenza di un terzo dei componenti scelti dal Parlamento.

Ma a monte di questo articolato assetto del CSM, stava un'altra grande premessa o illusione che non va dimenticata: che i magistrati non fossero iscritti a partiti politici e non fossero neppure di parte. Un presupposto che è stato completamente dimenticato, mentre la magistratura si è (si potrebbe dire, per forza di cose) politicizzata. Spesso le sue decisioni non sembrano il prodotto di un giudizio del popolo ma di singole parti o gruppi.

E non basta; nello Statuto della Reggenza italiana del Carnaro è dato incontrare una disposizione che sarebbe stato utile rinvenire anche nella nostra: "*Gli Statuti garantiscono a tutti i cittadini di ambedue i sessi... il risarcimento dei danni in caso di errore giudiziario o di abusato potere*" (art. VIII). Non può sfuggire l'importanza che avrebbe avuto il trovare già sancita in costituzione una norma che è stata faticosamente attuata in Italia (quella della responsabilità dei magistrati) attraverso mille contrasti e vendette. Da noi, chi afferma che un magistrato ha sbagliato nello svolgimento delle sue funzioni, compierebbe, secondo alcuni, un attacco al "potere giudiziario". Nella Costituzione fiumana, viceversa, era formalmente sanzionato, come era giusto prevederlo, che i magistrati possono sbagliare e che essi, a volte, anche dolosamente abusano del loro potere.

◇ ◇ ◇

Si potrebbe continuare a lungo ma non è questa la sede per farlo. Quel che interessa, infatti, sono numerose altre sue disposizioni. Si pensi, per esempio a quelle concernenti il decentramento amministrativo: "*La Reggenza abolisce o riduce la centralità soverchiante dei poteri costituiti*", "*scompartisce le forze e gli uffici*". E' il principio del decentramento, è l'articolo 5 della nostra Costituzione: i due criteri dell'autonomia e del decentramento.

E si potrebbe continuare nella lettura e così avvedersi che lo Statuto della Reggenza aggiunge "*cosicché dal gioco armonico delle diversità sia fatta sempre più vigorosa e più ricca la vita comune*" (come non riconoscere la vena letteraria se non poetica di D'ANNUNZIO?). Il che forza a prendere coscienza del fatto che questo approccio che sembra quasi sentimentale evidenzia una cultura dell'ottimismo che è del tutto inesistente nella Costituzione scritta nel 1946-1947?

Eppure questi primi anni della ricostruzione dell'unità e dell'economia erano apparsi, a molti, come un'epoca di nuove speranze e di un nuovo risorgimento italiano, molto più partecipato (anzi, quasi di massa) di quanto non fosse mai avvenuto in precedenza. E, invece, a ben vedere, in tante sue parti il testo costituzionale risulta privo di entusiasmo e di innocenza; denota con evidenza il duro scontro e la diversità delle prospettive che vi fu tra le componenti della Assemblea Costituente. E' una Costituzione *inquieta* se non pessimista e costruita sulla diffidenza. Una realtà ben diversa dallo Statuto della Reggenza, dal quale traspare una evidente ispirazione positiva e un non sottinteso riferimento al fine più nobile di una Costituzione: quello di promuovere la felicità o comunque di darne una forte aspettativa.

Meriterebbe forse che venisse riesumato l'art. XIV della Carta del Carnaro, quello che pone come sua credenza la certezza che: *“la vita è bella e degna che veramente e magnificamente la viva l'uomo rifatto intiero dalla libertà”*.

Ecco. La felicità nella nostra Costituzione non c'è.

Prevalgono le regole, le limitazioni, il sospetto. Sullo sfondo emergono solo contrasti che vengono faticosamente risolti con discipline spesso viziate dall'ambiguità e che, quindi possono essere interpretate in un modo o in un altro, divenendo foriere di ulteriori contrasti e di nuove occasioni di conflittualità sociale. E queste considerazioni trovano attualmente conferma e riscontro; sono gli anni odierni in cui si tenta di contrapporre con rinnovato vigore fascismo e anti-fascismo, in cui si blatera ancora di ritorno al socialismo reale e in cui operano partiti che ad esso si richiamano, sebbene il comunismo sia stato ormai sepolto da decenni.

E' nello Statuto fiumano, dunque, che è possibile trovare l'ispirazione per un concetto di *socialità* posto in maniera differente e del tutto a-conflittuale che meriterebbe di essere ripreso per dare forza ad un nuovo risorgimento italiano.

D'altronde, se volessimo dare una definizione di questo Statuto, che venne scritto negli anni Venti, quando lo Stato sociale cominciava ad affacciarsi con più nettezza sulla scena delle grandi democrazie europee (in Francia e in Inghilterra e nel Nord Europa, principalmente ma anche in Italia), potremmo utilizzare l'espressione “sviluppo sociale condiviso”. Tale è infatti la visione che sottostà alle sue disposizioni economiche e non. Un *mix* nel quale le finalità di tutela dei lavoratori-produttori si giustificano anche alla luce del loro ruolo di partecipi ad un sistema sociale tutto volto alla crescita del benessere collettivo. In altre parole una concezione corporativistica non riferita esclusivamente ad aspetti economici ma allargata all'intero arco della vita politica e sociale e alla sua crescita.

Né va dato ascolto a chi volesse sminuire queste positive considerazioni sullo Statuto della Reggenza, rilevando che era facile prospettare uno scenario idilliaco nello stendere un testo costituzionale calato dalla penna di un idealista visionario e probabilmente destinato a non ricevere una lunga applicazione. Ciò mentre nella realtà concreta, come è ancora oggi la situazione italiana, i nodi da risolvere sono molto più complessi e i contrasti molto più reali e duri.

Ma è pure certo che lo Statuto può dare una precisa lezione di ispirazione costituzionale e costituire un memento per guidare i riformatori odierni. Tanto più che le ragioni di conflitto sociale (vere e reali), che erano molto forti sessanta anni fa, si sono ormai affievolite. Una lezione di cultura dell'ottimismo e della pacifica convivenza e di rifiuto delle logiche del sospetto come strumento non eludibile per instaurare una volta per tutte la solidarietà sociale, l'identità e l'orgoglio nazionali.