

Aspettando La buona battaglia

L'educazione civica

Fulvio Cortese

Cittadinanza e costituzione

dal manuale-antologia per il triennio delle scuole superiori
Cuori intelligenti. Mille anni di letteratura, Garzanti Scuola

Fulvio Cortese, ordinario di Diritto amministrativo all'Università di Trento, ha scritto queste pagine su Cittadinanza e Costituzione per il manuale scolastico «Cuori intelligenti. Mille anni di letteratura», curato da Claudio Giunta per Garzanti Scuola, nel fascicolo «1, 2, 3... Maturità. Percorsi di cittadinanza» (nel manuale i capitoli sono corredati da esercizi: qui ne diamo una versione leggermente ridotta).

I

Il cuore e i caratteri della Costituzione italiana

La **Costituzione italiana**, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, è stata approvata il 22 dicembre 1947 da un'Assemblea Costituente composta di 556 membri, eletti il 2 giugno 1946 a **suffragio universale**, finalmente allargato al voto delle donne. In quest'ultima data si era svolto anche il referendum istituzionale, il cui esito aveva portato alla decisione di abbandonare il regime monarchico e di fondare su nuove basi una **Repubblica**.

L'Assemblea Costituente, dunque, aveva un compito difficile e ambizioso, visto che doveva anche svolgere, nel frattempo, le funzioni che comunemente sono attribuite al Parlamento. Tuttavia, una sua parte (la "Commissione dei 75") vi si dedicò esclusivamente, dividendosi anche in tre sotto-gruppi ("Sottocommissioni").

Frutto di un lungo e complesso lavoro, di discussioni altrettanto accese e di molteplici e importanti accordi tra le forze politiche che componevano l'Assemblea – a testimonianza del fatto che, quando si discute dei fondamenti della vita sociale, la convergenza sul patto costituzionale e sulle *parole* con cui esso si esprime è davvero una fase decisiva – la Costituzione italiana è, dunque, una **costituzione "scritta"** (diversamente da quella inglese, che è viceversa caratterizzata da una molteplice serie di documenti costituzionali, consuetudini e interpretazioni stratificatisi nel tempo) ed è formata da 139 articoli e XVIII disposizioni transitorie e finali.



Il testo si divide in **due parti**: la prima (artt. 13-54) dedicata alla **disciplina dei diritti e dei doveri dei cittadini** (con attenzione, sulla scorta della Costituzione di Weimar, anche ai “diritti sociali”, in ciò distinguendosi dai modelli costituzionali dello Stato liberale e configurandosi come costituzione “lunga”); la seconda (artt. 55-139) dedicata all’**articolazione degli organi**

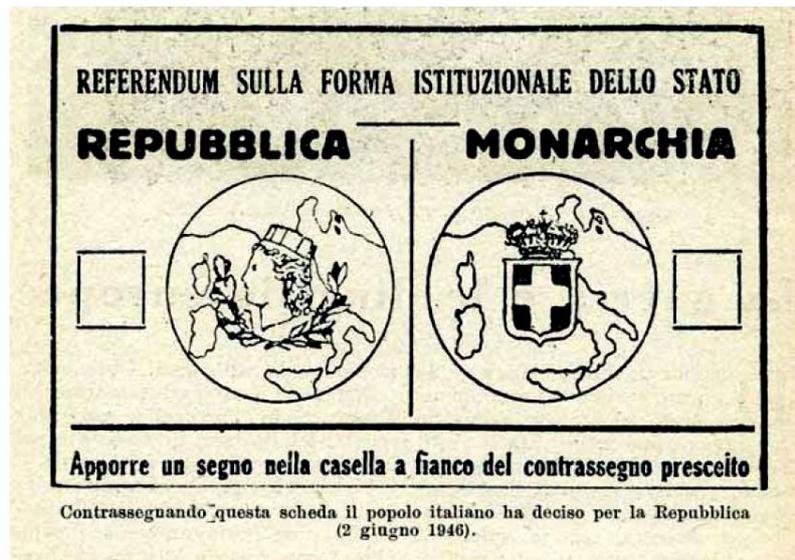
che compongono le istituzioni, ai loro poteri, alla giustizia, all’**organizzazione territoriale** della Repubblica (che, assieme allo Stato, racchiude anche il sistema delle autonomie, quali le Regioni, le Province, i Comuni e, dal 2001, anche le Città metropolitane) e alle procedure richieste per la modifica della Costituzione stessa.

Quest’ultima è un’evenienza praticabile solo seguendo una procedura molto più tortuosa di quella utilizzabile per ogni altra legge, a garanzia della stabilità delle opzioni costitutive del nuovo stato (non solo la scelta repubblicana, ma anche alcuni “principi supremi”): in questo senso la Costituzione italiana è qualificabile come una **costituzione “rigida”**. Ed è anche una **costituzione “garantita”**: tra tutte le regole giuridiche (anch’essa vi fa parte, perché esprime precetti che devono essere osservati e non è semplicemente un manifesto di obiettivi di carattere puramente politico), la Costituzione è posta formalmente al vertice, ed esiste anche un giudice *ad hoc*, la Corte costituzionale, che ha il compito di controllare il rispetto di tale gerarchia, potendo dichiarare illegittime le leggi del Parlamento che siano eventualmente contrastanti con la Costituzione.

Il carattere rigido e garantito della Costituzione rappresentano in modo molto evidente la consapevolezza – acquisita a caro prezzo durante il fascismo – che il codice genetico del governo costituzionale e democratico non sempre riesce a tutelarsi da solo e che è necessario, quindi, proteggerne l’operatività anche di fronte alla volontà del popolo sovrano e delle istituzioni in cui esso è rappresentato e si articola.

D’altra parte, la Costituzione è la cornice indisponibile nella quale è possibile che si svolga la comune dialettica che anima un sistema democratico: è del tutto normale che si succedano al potere formazioni politiche anche assai diverse e mosse da strategie e obiettivi non sempre coincidenti; ciò che non è normale è che queste forze ambiscano a rovesciare a proprio favore le “regole del gioco”.

È un profilo, questo, che dimostra di per sé quanto sia difficile e delicato “cambiare la Costituzione”, non solo per il fatto che per tale operazione, come si è detto, occorre seguire un iter molto articolato, ma anche perché, in presenza di maggioranze politiche particolarmente forti in Parlamento, si può facilmente cedere alla tentazione di piegare il quadro costituzionale di riferimento agli interessi dell’una o dell’altra fazione. Per gli stessi motivi – e ciò vale soprattutto per il caso italiano, nel quale la rappresentanza politica è tradizionalmente contrassegnata da un pluralismo molto spinto – è molto difficile e delicato anche immaginare la migliore disciplina per l’elezione dei parlamentari, poiché è in quella sede che si definisce l’equilibrio concreto tra le forze politiche.



Estratto da N. Bobbio, *Compromesso e alternanza nel sistema politico italiano* (1977), Carocci, Roma 2006

“Una costituzione stabilisce le regole del gioco. Non stabilisce come si deve giocare, una volta date quelle regole. Anche il modo di giocare è stabilito da regole ma ognuno vede la differenza fra le prime e le seconde. Le prime fissano le condizioni essenziali e pregiudiziali in base alle quali un qualsiasi gioco fra più persone può essere condotto. Le seconde sono quelle che insegnano a condurre il gioco in modo da vincerlo. Le prime sono regole concordate e ad esse i giocatori debbono attenersi scrupolosamente. Le seconde non solo non sono concordate ma ognuna delle parti è libera di seguire quelle che ritiene più idonee allo scopo. Le prime sono norme di comportamento cui le parti debbono attenersi indipendentemente dai vantaggi che ne possono trarre; le seconde sono regole di abilità la cui osservanza è sempre subordinata al fine da raggiungere. Tanto è vero che in base all’osservanza o inosservanza delle prime si distingue il giocatore corretto da quello scorretto, in base all’inosservanza delle seconde il buon giocatore dal cattivo giocatore. So bene che vi sono giochi in cui questa distinzione non esiste, in cui cioè non vi è alcuna distinzione fra regole del gioco e regole sul modo di giocare, perché le regole del gioco sono esse stesse le regole sul modo di giocare. Sono i giochi d’azzardo, cioè i giochi in cui la vittoria o la perdita dipende non dall’abilità ma dall’aver accettato di comune accordo una regola piuttosto che un’altra: per esempio, vince chi alza la carta più alta (regola del resto perfettamente fungibile con quella opposta, vince chi alza la carta più bassa). Ma le regole di una costituzione democratica non sono di questo tipo: sono esclusivamente regole del gioco.”

II

Costituzione della Repubblica Italiana - Principi fondamentali

Art. 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.

Art. 2

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 4

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Art. 9

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 12

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

Le due parti in cui si articola la Costituzione sono precedute dai «**Principi fondamentali**» (artt. 1-12), che introducono e sintetizzano il patrimonio di **ideali in cui si riconosce l'Italia**, e per i quali le nostre istituzioni affermano di volersi impegnare. È per tutto ciò che si legge in questi «Principi» che la Costituzione italiana può dirsi – oltre che “lunga”, “rigida” e “garantita” – anche “**programmatica**” e “**aperta**”, e così capace di un’implementazione sempre nuova e propositiva, sensibile ai mutamenti socio-economici e culturali.

In particolare, oltre al carattere democratico della forma di Stato e ai colori della bandiera, tra i «Principi fondamentali» si trovano affermati: la sovranità popolare e la sua appartenenza al popolo; il primato della persona e dei suoi diritti inviolabili, in funzione dei quali tutti i poteri pubblici sono chiamati ad attivarsi; il principio di uguaglianza, inteso non solo come presupposto, ma anche come obiettivo da perfezionare continuamente; la connotazione intrinsecamente pluralista della nuova comunità nazionale; l’importanza essenziale del lavoro, come condizione di autentica libertà e di partecipazione alla vita politica e sociale; la tutela delle autonomie territoriali e sociali, quale pilastro e metodo irrinunciabile delle istituzioni repubblicane; la libertà di tutte le confessioni religiose; la promozione della cultura e della ricerca; la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico; l’apertura internazionale dello Stato e il ripudio della guerra, ma anche la possibilità di partecipare a organizzazioni che intendano facilitare la diffusione della pace e della giustizia (come sono l’Organizzazione delle Nazioni Unite, ma anche il Consiglio d’Europa e l’Unione europea: anche da questo punto di vista la Costituzione si può dire “aperta”).

Le parole, le formulazioni verbali dei «Principi fondamentali», proprio perché veicoli di significati così profondi, hanno una posizione costituzionale ancor più importante di tutto il restante lessico costituzionale, contribuendo, così, a porre i basilari criteri interpretativi. Non c’è da stupirsi, quindi, se questi «Principi» – che in larga parte originano precetti che nessuna riforma, neanche costituzionale, potrebbe mai cancellare – formano anche la struttura del **vitale vocabolario della cosa pubblica**. Sono il cuore pulsante della Costituzione, ai cui battiti la comunità intera si deve accordare per dare senso all’esperienza necessaria della cittadinanza e della politica.



Piero Calamandrei

Estratto del discorso tenuto il 26 gennaio 1955 a Milano, presso il Salone degli Affreschi della Società Umanitaria, da Piero Calamandrei (1889-1956), giurista e Padre Costituente

“È stato detto giustamente che le costituzioni sono delle polemiche, che negli articoli delle costituzioni c'è sempre, anche se dissimulata dalla formulazione fredda delle disposizioni, una polemica. Questa polemica, di solito, è una polemica contro il passato, contro il passato recente, contro il regime caduto da cui è venuto fuori il nuovo regime.

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 sconosciute. Quindi, polemica nella parte dei diritti dell'uomo e del cittadino contro il passato.

Ma c'è una parte della nostra Costituzione che è una polemica contro il presente, contro la società presente. Perché quando l'art.3 vi dice: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana” riconosce con questo che questi ostacoli oggi vi sono di fatto e che bisogna rimuoverli. Dà un giudizio, la Costituzione, un giudizio polemico, un giudizio negativo contro l'ordinamento sociale attuale, che bisogna modificare attraverso questo strumento di legalità, di trasformazione graduale, che la Costituzione ha messo a disposizione dei cittadini italiani.

Ma non è una Costituzione immobile che abbia fissato un punto fermo, è una Costituzione che apre le vie verso l'avvenire. Non voglio dire rivoluzionaria, perché per rivoluzione nel linguaggio comune s'intende qualche cosa che sovverte violentemente, ma è una Costituzione rinnovatrice, progressiva, che mira alla trasformazione di questa società in cui può accadere che, anche quando ci sono, le libertà giuridiche e politiche siano rese inutili dalle disuguaglianze economiche e dalla impossibilità per molti cittadini di essere persone e di accorgersi che dentro di loro c'è una fiamma spirituale che, se fosse sviluppata in un regime di perequazione economica, potrebbe anch'essa contribuire al progresso della società. Quindi, polemica contro il presente in cui viviamo e impegno di fare quanto è in noi per trasformare questa situazione presente.

Però, vedete, 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. Per questo una delle offese che si fanno alla Costituzione è l'indifferenza alla politica, l'indifferentismo politico che è – non qui, per fortuna, in questo uditorio, ma spesso in larghe categorie di giovani – una malattia dei giovani.

“La politica è una brutta cosa”, “che me ne importa della politica”: quando sento fare questo discorso, mi viene sempre in mente quella vecchia

storiellina, che qualcheduno di voi conoscerà, di quei due emigranti, due contadini, che traversavano l'oceano su un piroscampo traballante. Uno di questi contadini dormiva nella stiva e l'altro stava sul ponte e si accorgeva che c'era una gran burrasca con delle onde altissime e il piroscampo oscillava. E allora questo contadino impaurito domanda a un marinaio: "Ma siamo in pericolo?", e questo dice: "Se continua questo mare, il bastimento tra mezz'ora affonda". Allora lui corre nella stiva a svegliare il compagno e dice: "Beppe, Beppe, Beppe, se continua questo mare, tra mezz'ora il bastimento affonda!". Quello dice: "Che me ne importa, non è mica mio!". Questo è l'indifferentismo alla politica.

È così bello, è così comodo: la libertà c'è. Si vive in regime di libertà, c'è altre cose da fare che interessarsi di politica. E lo so anch'io! Il mondo è così bello, ci sono tante belle cose da vedere, da godere, oltre che occuparsi di politica. La politica non è una piacevole cosa. Però la libertà è come l'aria: ci si accorge di quanto vale quando comincia a mancare, quando si sente quel senso di asfissia che gli uomini della mia generazione hanno sentito per vent'anni, e che io auguro a voi, giovani, di non sentire mai, e vi auguro di non trovarvi mai a sentire questo senso di angoscia, in quanto vi auguro di riuscire a creare voi le condizioni perché questo senso di angoscia non lo dobbiate provare mai, ricordandovi ogni giorno che sulla libertà bisogna vigilare, dando il proprio contributo alla vita politica.

La Costituzione, vedete, è l'affermazione scritta in questi articoli, che dal punto di vista letterario non sono belli, ma è l'affermazione solenne della solidarietà sociale, della solidarietà umana, della sorte comune, che se va a fondo, va a fondo per tutti questo bastimento. È la carta della propria libertà, la carta per ciascuno di noi della propria dignità d'uomo."

Il **lessico primario** della Costituzione, a ogni modo, è spesso venato da esigenze – non ultime quella di effettuare proclamazioni solenni o quella di durare nel tempo – che lo rendono ricco di molte sfumature e **suscettibile**, come tale, **di essere letto in modi diversi**. È una caratteristica tipica delle costituzioni del secondo dopoguerra, che tendono spesso a esprimersi per principi e sono il frutto di delicati compromessi tra forze politiche espressive di visioni del mondo anche antitetiche. Lungi dal rappresentare un fattore di debolezza, però, questa sorta di endemica flessibilità si dimostra uno degli elementi che meglio consentono alla Costituzione di preservare la sua forza in contesti anche assai differenti da quello che ne ha conosciuto l'approvazione.

Estratto da S. Bartole, *La Costituzione è di tutti*, il Mulino, Bologna 2012

“ I principi costituzionali [...] esprimono posizioni e interessi che non si vogliono oggetto di una generale condivisione e restano fra loro distinti e contrapposti e, quindi, non si fondono in un tutto confuso e indeterminato, ma esigono generale e doveroso rispetto. Sono in effetti destinati a convivere uno accanto all'altro nella misura in cui le rispettive domande sociali e politiche trovino accoglienza e soddisfazione attraverso gli interventi delle autorità di volta in volta chiamate a dare applicazione alla Costituzione.”

La tutela dei diritti inviolabili

Tra i principi fondamentali che la Costituzione pone in esordio – e che costituiscono, per così dire, il “motore immobile” della Repubblica – si segnala l’affermazione del principio della **tutela dei diritti inviolabili dell’uomo (articolo 2)** e del **principio di eguaglianza (articolo 3)**.

I «diritti inviolabili» altro non sono, innanzitutto, che i diritti che il costituzionalismo moderno ha voluto e vuole tuttora porre in un regime di indisponibilità da parte del potere.

La Costituzione italiana – come molte altre costituzioni del secondo dopoguerra (così è stato, per esempio, anche nella Costituzione tedesca del 1949, nella Costituzione spagnola del 1978, o nella Costituzione portoghese del 1976) – ha sentito l’esigenza di sintetizzare tale riconoscimento in una disposizione specifica: la tradizione giuridica occidentale sentiva la necessità, dopo le tragiche esperienze dittatoriali esplose negli orrori del conflitto mondiale e della Shoah, di riaffermare in modo ancor più forte il paradigma di necessario **rispetto della dignità umana e dei diritti** che ne costituiscono il patrimonio fondamentale.

Questa prospettiva riflette la tradizionale e dominante vocazione universalistica – e già illuministica – della teoria dei diritti umani, concepiti come situazioni soggettive di cui tutti sono titolari, indipendentemente dalla nazionalità, dalle origini etniche, dalle condizioni sociali ecc.

Questa lettura è stata più volte al centro di un certo dibattito, poiché alcuni autori hanno evidenziato una strutturale ambiguità nella nozione (così definita) dei diritti umani. Essa infatti imputerebbe prerogative e istanze di tutela e di realizzazione personale anche in capo a individui che, per le circostanze più disparate (povertà, guerre, regimi autoritari, calamità naturali...), possono riuscirne avvantaggiati solo teoricamente. Pertanto, in quest’ottica, una tutela dei diritti umani disgiunta da un’azione concreta a favore della diffusione trasversale di specifici assetti politico-istituzionali (nella specie, democratici) rischierebbe di avere un significato soltanto retorico.

Altri autori, tuttavia, hanno contemporaneamente ribadito l’importanza della visione cosmopolitica dei diritti umani, poiché, proprio per la sua capacità critica nei confronti di situazioni fattuali con essa radicalmente contrastanti, produrrebbe fenomeni e processi “giusgenerativi”, idonei, cioè, a mutare quelle stesse situazioni mercé la diffusione e il consolidamento di una “cultura dei diritti” maggiormente effettiva.

La Costituzione italiana sviluppa e perfeziona la percezione relativa alla sfera di ciò che è fondamentale e intangibile, poiché il termine ultimo dell’attribuzione dei «diritti

inviolabili» non è l'uomo inteso in senso astratto e atomistico, come titolare individuale di una relazione esclusiva con il potere pubblico, bensì la **persona**, come tale immersa in una rete di relazioni, di esperienze e di bisogni che contribuiscono a connotarne la concretezza e la realtà.

Da questo punto di vista, ben si può sostenere, mutuando le parole utilizzate in Assemblea Costituente dall'Onorevole La Pira, che quando si parla di diritti dell'uomo non ci si può riferire soltanto «ai diritti individuali di cui parlano le Carte costituzionali del 1789», ma anche «ai diritti sociali e delle comunità, attraverso le quali la persona umana si integra e si espande» (prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, seduta del 9 settembre 1946).

Nella Repubblica italiana, quindi, il fine ultimo dell'organizzazione sociale consiste nello sviluppo di ogni singola persona umana (è questo il "principio personalista"), e ciò anche quando tale sviluppo avviene nelle formazioni in cui si articola la società: sicché anche tali comunità o gruppi o associazioni, in quanto contribuiscano al raggiungimento di quella finalità, da un lato meritano tutela e promozione, dall'altro sono tenute a rispettare i diritti inviolabili di ogni singolo individuo (sono queste le due proiezioni del "principio pluralista").

In questo senso, i «diritti inviolabili» non coincidono con il classico numero dei diritti e delle libertà civili e politici, giacché comunque competono all'uomo, e quindi anche ai non cittadini, né possono delimitarsi alle sole situazioni che la Costituzione definisce espressamente come inviolabili (come accade, per esempio, per la libertà personale o del domicilio, o per il diritto di difesa). Tra quei «diritti», cioè, possono annoverarsi anche pretese variamente definite come strumentali al **raggiungimento degli obiettivi positivi di emancipazione** che, come si è visto, la Costituzione stessa enuncia. Essi obbligano il potere a esprimersi in senso ragionevolmente conforme, sia per fornire soddisfazione concreta a un'istanza specifica, sia per tessere quelle condizioni di carattere materiale e morale senza le quali sarebbe del tutto frustrato anche il godimento dei "diritti di libertà" in senso proprio.

In questo modo l'articolo 2 si propone di riconoscere, garantire e promuovere anche un adeguato spazio di **libera determinazione per ciascun individuo**, senza che sia possibile imporre soluzioni di carattere identitario. Come hanno osservato alcuni interpreti, tramite questa formula non si tratta di comprendere solo quali siano i limiti all'azione pubblica di "definizione" dell'individuo e del suo ruolo, privato o sociale, bensì soprattutto di consentire che sia l'individuo a esprimersi e a "dire" allo Stato quale sia la propria identità. Il cambiamento di orizzonte rispetto alla precedente cornice costituzionale e, in modo ancor più forte, rispetto allo Stato fascista è veramente netto.

Così interpretato, l'articolo 2 ha consentito alla Corte costituzionale di qualificare come inviolabili anche diritti che non sono descritti come tali nella Costituzione (ad esempio, il diritto alla privacy; il diritto all'identità personale e il diritto al nome; il diritto all'identità sessuale; il diritto all'unità familiare; il diritto a contrarre matrimonio; il diritto alla salute; il diritto all'istruzione obbligatoria; i diritti previdenziali ecc.), e ciò anche in virtù della speciale qualificazione che alcuni di essi hanno ricevuto sul piano del diritto internazionale, vale a dire dei trattati che anche l'Italia ha stipulato e

nei quali si è, così, obbligata a dare tutela a specifiche situazioni.

Per quest'ultima ragione, la garanzia di libertà e diritti "fondamentali" è tema assai complesso, perché su di essa convergono non solo le tutele apprestate dalla Costituzione, ma anche quelle che derivano da "cataloghi" di diritti formulati altrove e dotati, talvolta, di una forza del tutto particolare. Così è il caso, ad esempio, dei diritti riconosciuti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (1950) e dai relativi Protocolli, o dei Patti internazionali sui diritti civili e sui diritti economici, sociali e culturali (1966).

Un caso ancor più peculiare è quello dei diritti e delle libertà riconosciute dall'Unione europea. L'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea riconosce sia i diritti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000), sia – come "principi generali" – i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri dell'Unione.

IV

Il principio di eguaglianza

È veramente netto, rispetto al passato, anche il cambiamento di significato che assume, nella Costituzione repubblicana, il **principio di eguaglianza**.

Esso, infatti, viene precisato dall'articolo 3 non solo come principio di "eguaglianza **formale**" (la classica eguaglianza di tutti di fronte alla legge), ma anche come principio di "eguaglianza **sostanziale**" (il traguardo di eguaglianza concreta, fattuale, cui la Repubblica deve sempre tendere, mettendo in atto quanto necessario per rendere tutti capaci di esercitare effettivamente i diritti che la legge riconosce). Nulla di più diverso, quindi, dall'eguaglianza di matrice liberale, che per lo più veniva concepita esclusivamente nella prima proiezione del principio, non anche nella seconda.

Questa peculiarità corrisponde in tutto e per tutto alla natura democratica della Costituzione. Lo Stato democratico, diversamente dallo Stato liberale, non si pone l'obiettivo di conservare un determinato equilibrio socio-economico, ma ne prefigura esplicitamente il mutamento, per eliminare, per l'appunto, i dati di realtà che impediscono a ogni singola "persona" di emanciparsi, e di raggiungere, così, una condizione tale da permetterne la **partecipazione alla vita pubblica** e un **reale godimento delle libertà e dei diritti** che la medesima Costituzione garantisce.

Che uno scopo di questo genere, apertamente evolutivo, non potesse essere concepito nell'età delle prime costituzioni moderne – esso sarebbe stato tacciato di "ingiustizia" – è un elemento che si può apprezzare anche da una nota ricostruzione di un famoso, e

illuminato, giurista italiano di quell'epoca, Giandomenico Romagnosi (1761-1835), che per esprimere la propria lettura ricorre anche a una sorta di storiella edificante, costruita su misura mutuando immagini e temi di due "romanzi" assai in voga a quel tempo (il *Robinson Crusoe* di Daniel Defoe e *Zadig o il destino* di Voltaire).



Giandomenico Romagnosi

Estratto da G. Romagnosi, *Che cosa è eguaglianza? Memoria pubblicata la prima volta in Trento nel 1792*

“Volete voi sapere cosa intendere si debba per eguaglianza in Morale e in Diritto? Immaginatevi il fatto seguente. Robinson e Zadich colle loro mogli fanno un viaggio in mare. Si solleva una tempesta, e sono gittati in un'isola, dove si salvano. Lo loro barche restate in possesso delle acque e dei venti vengono rotte e disperse; Onde sono costretti di rimanere nell'isola, senza poter più tornare alle loro case.

Perbuona sorte in quest'isola si trovano delle case, ma senza abitanti, perché furono prima rapiti dai corsari. In esse si trovano attrezzi di agricoltura, ed agio abbastanza da ricoverarsi. L'isola ha alcun poco di terreno colto, e alquanto frumento per seminare. Robinson e Zadich comprendono che per sostentarsi è necessario di coltivare la terra: quindi convengono di dividersele in porzioni eguali, e di aiutarsi nel resto alle occorrenze.

In capo ad un anno Robinson e sua moglie, essendo più attivi, robusti ed industriosi dell'altra famiglia, raccolgono alcuni sacchi di più di grano. Quindi ecco la disuguaglianza fra le due famiglie nei prodotti utili.

Accade che Zadich viene a produrre figli, ed i proventi del suo campo non bastano ad alimentarli tutti. Robinson per lo contrario non ne genera che due soli, ed egli di mano in mano ha migliorato il suo fondo. Quindi Zadich si presenta a lui, e gli offre parte della sua terra, chiedendo in corrispondenza altrettanto grano da alimentare la sua famiglia. Robinson accorda un tale contratto; ed eccolo più ricco di Zadich anche riguardo ai fondi. Così si verifica una disuguaglianza di beni stabili.

Finalmente cresciuti i figli di Zadich, e trovandosi angustiati dalla moltitudine e dalla ristrettezza del terreno, uno di essi per nome Orondal si reca da Robinson, offrendogli di coltivare per lui parte del suo campo, con patto di dividerne seco i frutti. Robinson lo accetta. Ed ecco stabilita non solo la disuguaglianza, ma anche l'opposizione rapporto alla proprietà. Robinson possiede, ed Orondal no; Robinson comanda, ed Orondal serve.

Interrompiamo qui la storia, e facciamo qualche riflessione. Credete voi che in tutta la serie di questo racconto queste due famiglie abbiano osservata la giustizia naturale? Voi lo sentite nel fondo del vostro cuore. Credete voi che abbiano osservata l'eguaglianza di diritto? Sì certamente; ed appunto hanno osservata la giustizia, perché hanno operato a norma dell'eguaglianza.”

L'orizzonte della Costituzione italiana, evidentemente, è assai diverso da quello descritto da Romagnosi, e ciò perché è diverso l'orizzonte dello Stato democratico.

Occorre aggiungere che l'esistenza di un principio di eguaglianza come quello affermato dall'articolo 3 offre una duplice possibilità: al legislatore, di predisporre discipline esplicitamente differenzianti, purché abbiano la finalità di “creare eguaglianza”; alla Corte costituzionale, di sottoporre al proprio giudizio tutte le ipotesi nelle quali il legislatore introduca discriminazioni irragionevoli, ossia distinzioni che nulla hanno a che spartire con quella finalità.

Sul punto è opportuno segnalare che, a garanzia dell'eguaglianza, e specialmente con riferimento alla situazione degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio nazionale, si è diffuso anche il ricorso a una forma originale di tutela, quella contro la discriminazione, che consente di far valere dinanzi al giudice una sorta di autonomo “diritto a non essere discriminati” (così prevede l'articolo 44 del decreto legislativo n. 286/1998, rubricato, per l'appunto, «Azione civile contro la discriminazione»). Questo peculiare strumento si ritrova, potenziato, anche nel contesto della disciplina di derivazione europea sull'attuazione del principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

Una nota applicazione di questa disciplina è avvenuta per la risoluzione di un caso particolarmente simbolico. Si trattava delle provvidenze che un Comune aveva destinato a favore dei nuovi nati. In particolare, il Comune aveva previsto di assegnare la somma di 1.000 euro, ma a condizione che i genitori non superassero determinate soglie reddituali e che almeno uno di essi avesse la cittadinanza italiana. Il giudice, cui si sono rivolti alcuni cittadini stranieri residenti nel Comune, ha condannato l'amministrazione locale, e ciò proprio sulla base del particolare strumento di garanzia disciplinato dal diritto nazionale e dal diritto europeo. Il Tribunale, precisamente, ha ritenuto discriminatoria e quindi illegittima la condizione relativa alla titolarità della cittadinanza italiana, ed ha ordinato al Comune di ammettere al “bonus bebè” anche i nuovi nati i cui genitori fossero

entrambi stranieri, salvo il rispetto del limite di reddito. Il Comune, a fronte di questa pronuncia, ha deciso di revocare in toto la decisione di assegnare questo tipo di provvidenza. Ma il giudice, nuovamente attivato dai cittadini stranieri, che si sono considerati vittime di un comportamento sostanzialmente ritorsivo, ha ritenuto che anche questa seconda determinazione fosse discriminatoria.

V

Essere cittadini vuol dire...

Non c'è dubbio che – in un modo forse generale e approssimativo, ma certo di non poco rilievo – **essere cittadini** significa, in primo luogo, essere consapevoli di che cosa sia una Costituzione, di come si sia evoluto e consolidato in senso democratico il governo rappresentativo e da quali valori e principi sia animato quello del proprio Paese.

È vero, però, che la cittadinanza, propriamente detta, è uno specifico status che la legge riconosce a determinati soggetti, al fine di renderli titolari di diritti e di doveri, distinguendoli così dal più ampio numero di coloro che sono residenti in uno specifico territorio. Sono i cittadini, del resto, che possono votare i loro rappresentanti in Parlamento, alimentando così il circuito della sovranità.

Quanto è libero uno Stato nel definire chi è cittadino? Tendenzialmente è liberissimo, anche se in un celebre caso del 1955 (il caso *Nottebohm*) la Corte internazionale di giustizia dell'Aja (il giudice cui gli Stati possono rivolgersi per risolvere le controversie che siano tra di loro insorte, a patto che ciò sia previsto da qualche trattato o che i contendenti siano tutti d'accordo) ha precisato che, in ogni caso, gli Stati non potrebbero attribuire la cittadinanza secondo parametri del tutto disgiunti dalla considerazione del legame esistente tra il singolo soggetto e il territorio statale.

La legge italiana (e precisamente la Legge n. 91/1992) prevede innanzitutto che **la cittadinanza si acquisisca per nascita da un genitore italiano**, ovunque essa sia avvenuta (criterio dello *ius sanguinis*). Solo eccezionalmente la cittadinanza si può acquisire per il fatto di essere nati nel territorio nazionale (criterio dello *ius loci* o *ius soli*: esso si applica quando i genitori sono ignoti o quando sono apolidi, ossia privi di qualsiasi altra cittadinanza).

A questo assetto si affiancano molti regimi particolari, che prevedono l'acquisto della cittadinanza in virtù di **altre circostanze** (per esempio, il matrimonio con cittadino/a italiano/a, anche se non si tratta di un automatismo; l'adozione da parte di genitore italiano, ma nel caso di adottati maggiorenni è richiesta la concorrenza di altre circostanze).

Gli **stranieri**, se nati in Italia, possono ottenere la cittadinanza al conseguimento della maggiore età; altrimenti possono comunque fare domanda dopo dieci anni di residenza (se sono, però, cittadini europei – ossia cittadini di uno Stato membro dell'Unione europea – possono inoltrare questa istanza già dopo quattro anni di residenza; gli apolidi, dopo

cinque anni). È anche possibile, in presenza di talune condizioni, ottenere la cittadinanza da parte di stranieri che dimostrino di avere un proprio ascendente (fino al secondo grado) già cittadino italiano per nascita (quindi, lo straniero con bisnonno italiano, per esempio, può ottenere la cittadinanza italiana); ed è anche praticabile l'ottenimento della cittadinanza per il fatto di aver reso «eminenti servizi all'Italia, ovvero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato».

Della **riforma** di questa disciplina, complessivamente intesa, si ragiona da molto tempo, specie sotto l'influenza dei profondi processi migratori che interessano tutto il continente europeo. Le motivazioni dell'auspicato cambiamento sono molte, non ultima quella di riconoscere la cittadinanza a soggetti che dimostrino di essersi in tutto e per tutto integrati nel tessuto sociale e civile del Paese: così, per alcuni, dovrebbe essere per i figli (nati in Italia) di cittadini stranieri laddove abbiano compiuto almeno un ciclo degli studi in cui si articola il sistema nazionale di istruzione; per altri, invece, la cittadinanza dovrebbe riconoscersi a tutti coloro che nascono in Italia da stranieri che siano residenti nel Paese da un certo numero di anni.

La cittadinanza si può anche perdere. All'articolo 22, la Costituzione precisa che «per motivi politici» nessuno può esservi privato (e ciò vale anche per il proprio nome e per la capacità giuridica, ossia l'idoneità di ciascuno a essere titolare di diritti e di doveri). Dopodiché, però, la legge dispone che la perdita, per esempio, può avvenire per quel cittadino che presti servizio militare o un impiego pubblico per uno Stato straniero e non obbedisca all'invito (che lo Stato italiano gli rivolga) ad abbandonare quel servizio o quell'impiego.

Bisogna, a ogni modo, osservare che la cittadinanza italiana, se da un lato consente l'esercizio dei diritti politici e un più facile e rapido accesso a molti altri diritti e ad altrettante libertà, dall'altro **non è un requisito esclusivo per poter godere di talune prestazioni**, alcune delle quali, corrispondendo a diritti inviolabili, devono essere garantite, come si diceva, a ogni persona. In proposito, si segnala che il legislatore (Decreto Legislativo n. 286/1998) riconosce allo straniero, comunque presente sul territorio o alla frontiera, anche se irregolare, «i **diritti fondamentali** della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti» (articolo 2). In particolare, allo straniero, anche se irregolare, sono garantite «le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio e sono estesi i programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva» (articolo 35).



Sono poi rilevanti anche i diritti e le libertà di cui gode il **cittadino europeo**, qualità che si acquisisce automaticamente con l'acquisto della cittadinanza di uno degli Stati membri dell'Unione europea. Tale qualità permette di circolare e soggiornare liberamente nel territorio dell'Unione, di partecipare (come elettori, ma anche come candidati) alle elezioni del Comune

di residenza e alle elezioni del Parlamento europeo, di ricevere protezione diplomatica e consolare da parte di qualsiasi Stato membro dell'Unione, nonché di presentare petizioni al Parlamento europeo e al Mediatore europeo (una specie di difensore civico).

Deve anche rammentarsi che lo straniero (qualsiasi straniero) gode, per espressa previsione costituzionale (articolo 10), del **diritto d'asilo**, e ciò laddove dimostri che nel suo Paese gli venga «impedito [...] l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana». L'interpretazione dominante tende a riconoscere in questa tutela il diritto dello straniero ad accedere a tutte le forme di protezione internazionale allo stato vigenti (e quindi a ottenere, per esempio, il riconoscimento dello status di rifugiato o la cosiddetta "protezione sussidiaria"; ciò secondo procedure che sono largamente disciplinate anche dal diritto dell'Unione europea).

Un quesito che può sorgere spontaneo è questo: come mai la stragrande maggioranza dei Paesi democratici, che riconoscono (come l'Italia) molti diritti a ogni "persona", circoscrivono in modo molto dettagliato la possibilità, per gli stranieri, di diventare cittadini o di ottenere, comunque, altri titoli specifici di garanzia all'interno dei confini nazionali? Una possibile risposta è nel passo che segue.

Estratto da G. Sciortino, *Rebus immigrazione*, il Mulino, Bologna 2017

“Nessun Paese democratico sul pianeta ha percentuali di stranieri sul totale della popolazione anche solo minimamente comparabili a quelle degli stati del Golfo Persico, dove gli stranieri sono quasi il 50% della popolazione, con punte superiori all'85% in Qatar. Un numero enorme di stranieri, 25 milioni, superiore a quello degli stranieri presenti sul territorio dell'Unione europea, che ha una popolazione venti volte maggiore. [...] Come spiegare questa differenza?

Uno dei motivi è sicuramente che gli stati liberali, essendo anche democratici, sono maggiormente sensibili agli orientamenti dell'opinione pubblica, di solito altamente restrizionisti. [...]

Un motivo più vicino al vero è che le istituzioni di base di una cittadinanza liberal-democratica sono inevitabilmente legate a una certa stabilità della popolazione. È difficile concepire una comunità politica democratica che non operi sulla base di una definizione stabile dei confini della stessa comunità. [...] Ed è ancora più difficile definire interventi redistributivi qualora la platea dei beneficiari sia radicalmente diversa, e continuamente in movimento, rispetto a quella di chi li finanzia.”

Al di là di questi profili, è importante sottolineare che esiste anche un'altra **dimensione della cittadinanza italiana**; un livello di riconoscimento, e di partecipazione, che non è precluso a chi non sia titolare della cittadinanza politica, e che, invece, si conquista **sul campo**, mediante il compimento di attività di cura del bene comune.

L'esistenza di una sorta di più ampia, e "meritevole", cittadinanza repubblicana è un dato che è stato rilevato anche dalla Corte costituzionale, che proprio sulla base dell'importanza

delle azioni concrete che si rivelino attuative dei grandi principi repubblicani ha fondato la decisione con cui ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disciplina del servizio civile nazionale nella parte in cui escludeva che potessero accedervi gli stranieri.

Estratto dalla sentenza n. 119/2015 della Corte costituzionale

“L’istituto del servizio civile ha subito una rilevante trasformazione a seguito dei ripetuti interventi legislativi che ne hanno modificato i contorni. Dall’originaria matrice di prestazione sostitutiva del servizio militare di leva, che trovava il suo fondamento costituzionale nell’art. 52 Cost. [secondo cui «La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino»; n.d.r.], esso si qualifica ora come istituto a carattere volontario, al quale si accede per pubblico concorso. L’ammissione al servizio civile consente oggi di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene.

In realtà, è lo stesso concetto di ‘difesa della Patria’, nell’ambito del quale è stato tradizionalmente collocato l’istituto del servizio civile, ad evidenziare una significativa evoluzione, nel senso dell’apertura a molteplici valori costituzionali.

Come già affermato da questa Corte, il dovere di difesa della Patria non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire un’aggressione esterna, ma può comprendere anche attività di impegno sociale non armato. Accanto alla difesa militare, che è solo una delle forme di difesa della Patria, può dunque ben collocarsi un’altra forma di difesa, che si traduce nella prestazione di servizi rientranti nella solidarietà e nella cooperazione a livello nazionale ed internazionale [...].

In coerenza con tale evoluzione, questa Corte ha già richiamato la necessità di una lettura dell’art. 52 Cost. alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale di cui all’art. 2 Cost. [...].

L’esclusione dei cittadini stranieri, che risiedono regolarmente in Italia, dalle attività alle quali tali doveri si riconnettono appare di per sé irragionevole.

Inoltre, sotto un diverso profilo, l’estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l’inserimento in attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo – oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà – anche come un’opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza.

Come già affermato da questa Corte, l’attività di impegno sociale che la persona è chiamata a svolgere nell’ambito del servizio civile ‘deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente’ [...]. Occorre sottolineare, d’altra parte, che il godimento ‘dei diritti in materia civile attribuiti al

cittadino italiano', è riconosciuto agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato (art. 2, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante 'Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero').

L'esclusione dei cittadini stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale, impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune, comporta dunque un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza.”



Esiste, tuttavia, nella Costituzione, all'articolo 118, anche il riconoscimento espresso di quella che, in direzione analoga a quella ora riassunta, è stata definita come **cittadinanza attiva**. I cittadini, cioè, possono, singolarmente o in gruppo, promuovere iniziative di interesse generale; iniziative che, proprio perché rivolte al bene comune, devono poter trovare supporto specifico da parte delle istituzioni.

In questa concezione, dunque, il cittadino non è semplicemente un interlocutore passivo del potere pubblico, un recettore di prestazioni organizzate e fornite dall'amministrazione; a certe condizioni, il cittadino può diventare un alleato del potere pubblico, una "risorsa" la cui operatività permette di mettere in gioco ipotesi di amministrazione pubblica condivisa.

L'ambito naturale in cui la cittadinanza attiva ha avuto, e ha tuttora, modo di esprimersi al meglio è quello della **tutela dei cosiddetti "beni comuni"**, che più di ogni altra situazione è parsa rappresentare la materializzazione più afferrabile dell'interesse generale capace di qualificare gli interventi privati meritevoli di sostegno pubblico. Nello specifico, si è fatto riferimento a una peculiare categoria di "beni comuni", ossia ai "beni comuni urbani", che in molti Comuni sono stati presi a riferimento quale potenziale oggetto di progetti o azioni su cui promuovere l'intervento dei cittadini singoli, di loro associazioni o di comitati appositamente costituiti.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

**Art. 118, comma quarto – Costituzione italiana*

Estratto da Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani (Comune di Bologna, approvato dal Consiglio comunale il 19 maggio 2014)

“a) Beni comuni urbani: i beni, materiali, immateriali e digitali, che i

cittadini e l'Amministrazione, anche attraverso procedure partecipative e deliberative, riconoscono essere funzionali al benessere individuale e collettivo, attivandosi di conseguenza nei loro confronti ai sensi dell'art. 118 ultimo comma Costituzione, per condividere con l'amministrazione la responsabilità della loro cura o rigenerazione al fine di migliorarne la fruizione collettiva.”

Si tratta del primo di una lunga serie di altri regolamenti, approvati ormai da 200 Comuni in tutta Italia, con la collaborazione dell'associazione Labsus-Laboratorio per la sussidiarietà (www.labsus.org).