Aspettando
La buona battaglia

L'educazione civica

Fulvio Cortese
La costituzione italiana

Fulvio Cortese, ordinario di Diritto amministrativo all'Università di Trento, ha scritto queste pagine sulla Costituzione italiana per il manuale scolastico «Cuori intelligenti. Mille anni di letteratura», curato da Claudio Giunta per Garzanti Scuola. Si tratta di un manuale di letteratura: di qui lo speciale interesse non solo per il contenuto ma anche per la forma, per la lingua che i costituenti adoperarono nella redazione della nostra Carta, una lingua esemplarmente chiara.

Letterati giuristi

La tradizione giuridica italiana è forse la più ricca del mondo. Non solo perché essa affonda le sue radici nel diritto romano, ossia nell'esperienza che è storicamente alla base dell'intera tradizione giuridica occidentale, ma anche perché è italiana la prima sede dello studio universitario del diritto, **Bologna**, che sin dall'XI secolo ha costituito, in questo campo, un modello per tutta l'Europa.

Anche per questo, forse, per l'importanza che la giurisprudenza ha avuto nel nostro paese, molti grandi letterati italiani sono stati giuristi. Lo erano alcuni dei poeti riuniti alla corte di Federico II, nella Palermo del XIII secolo; lo era **Petrarca**; lo era il più grande storiografo del nostro Cinquecento, Francesco **Guicciardini**; lo era uno dei più importanti intellettuali italiani del Settecento, Cesare **Beccaria**. E gli esempi potrebbero continuare.

Francesco Petrarca
(1304-1374)

Francesco Guicciardini
(1483-1540)

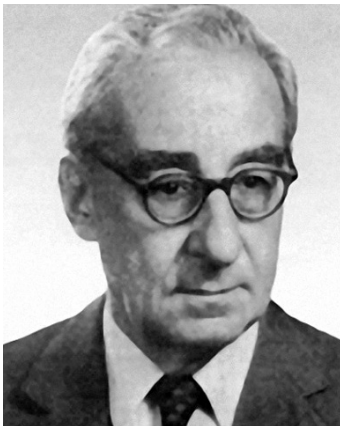
Cesare Beccaria
(1738-1794)

Giurisprudenza e letteratura

Più in generale va osservato che la cultura giuridica in Italia ha sempre rappresentato un nutrimento essenziale anche per la cultura letteraria. Sarebbe ingenua, ad esempio, un'interpretazione dell'opera di **Dante Alighieri** che non prestasse la dovuta attenzione alla sua vasta conoscenza del diritto e del pensiero giuridico. Allo stesso modo, non si può leggere **la *Storia della colonna infame* di Manzoni** senza accorgersi che è una delle riflessioni più profonde sui pericoli e sulle deviazioni a cui il processo penale è sempre esposto di fronte alle pressioni dell'opinione pubblica. Né va dimenticato che vi sono stati grandi giuristi, anche nel corso del Novecento, che si sono dimostrati grandi scrittori: pensiamo ad esempio a **Salvatore Satta**, studioso acutissimo del processo civile e autore del fortunato romanzo ***Il giorno del giudizio***, pubblicato postumo nel 1977.

Dante Alighieri (nato a Firenze, morto a Ravenna nel 1321)

Alessandro Manzoni (1785-1873)



Salvatore Satta (1902-1975)

La «lingua avvocata»

Ora, questa antica e nobile tradizione non si è affatto spenta. Ma è un fatto che, se oggi pensiamo al linguaggio giuridico, quello che ci viene in mente è il gergo spesso incomprensibile di tante leggi, la «lingua avvocata» di cui scriveva **Gadda**, oppure, con Manzoni, l'immagine dell'**Azzeccagarbugli** come tipica figura del mediocre uomo di legge.

La Costituzione, il testo giuridico in cui riconoscersi

Riportando in queste pagine un pezzo della Costituzione, vogliamo ricordare che il linguaggio del diritto può e deve essere il linguaggio della chiarezza. Chiarezza che – è importante osservarlo – non vuol dire "univocità", cioè "impossibilità di interpretazioni diverse": l'idea dell'applicazione della legge in termini meramente automatici è infatti soltanto un mito, tanto autorevole (risale a **Montesquieu** e all'idea che i giudici debbano essere semplici «bocche della legge») quanto illusorio, perché di fronte alle quotidiane esigenze della società, tutte le regole scritte sono intrinsecamente imperfette. Nel desiderio di chiarezza c'è anche una domanda sociale facilmente comprensibile: perché il diritto sia il punto di riferimento condiviso dal popolo è necessario che il popolo stesso vi si riconosca. Ebbene, tale bisogno di riconoscimento viene soddisfatto innanzitutto dalla **Costituzione**, cioè dal testo giuridico che più di ogni altro vincola l'attività delle istituzioni pubbliche.

L'esigenza di chiarezza e precisione

A tutte le costituzioni, infatti, si affida la funzione di porre regole e limiti per l'esercizio di ogni potere, allo scopo di garantire e di promuovere l'esercizio effettivo dei diritti da parte di tutti i cittadini. Che questo sia il carattere di ogni costituzione in senso moderno – di ogni testo che così si voglia definire, dal XVII secolo in poi – ci viene ricordato dall'articolo 16 della ***Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino***, elaborato nei primi mesi della **Rivoluzione francese** (26 agosto 1789):

> **«Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha costituzione».**

Se questo è lo scopo essenziale di una costituzione, allora è evidente che la chiarezza e la precisione corrispondono a esigenze irrinunciabili, tanto più ne contesto dell'odierno Stato democratico. Perché si tratta di evitare i soprusi dei più forti, di rendere i cittadini certi di ciò che possono fare, di consentire loro di partecipare consapevolmente alla vita pubblica, di stabilire forme di controllo per ogni possibile abuso da parte di chi si trovi a esercitare funzioni di governo, di indicare i traguardi di progresso e di emancipazione che la comunità nazionale si propone per il futuro.

La "Commissione dei 75"

La Costituzione italiana oggi vigente è entrata in vigore il **1° gennaio 1948** ed è stata approvata il **22 dicembre 1947 da un'Assemblea costituente composta di 556 membri, eletti il 2 giugno1946**. In quel giorno 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 aveva dunque 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 in tre sottogruppi (Sottocommissioni). A questa difficile attività di scrittura prese parte il meglio della rinnovata classe dirigente e intellettuale di quegli anni, e tra gli altri Luigi Einaudi, Vittorio Emanuele Orlando,

Assemblea Costituente

Scheda elettorale referendum istituzionale
del 2 giugno 1946

Meuccio Ruini, Costantino Mortati, Palmiro Togliatti, Pietro Nenni, Aldo Moro, Giuseppe Dossetti, Piero Calamandrei.

Commissione dei 75

Le due parti della Costituzione

Frutto di un lungo e complesso lavoro, di discussioni 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 sulle parole è una fase decisiva – la Costituzione italiana è formata da **139 articoli e 18 disposizioni transitorie e finali**. Essa si divide in due parti: la prima (artt. 13-54) dedicata alla disciplina dei diritti e dei doveri dei cittadini (con attenzione anche ai "diritti sociali", in ciò distinguendosi dai modelli costituzionali dello Stato liberale); la seconda (artt. 55-139) dedicata all'articolazione degli organi che compongono le istituzioni, ai loro poteri, alla giustizia, all'organizzazione territoriale della Repubblica e alle procedure richieste per la modifica della Costituzione stessa.

I «Principi fondamentali»

Queste due parti sono precedute dai «Principi fondamentali» (artt. 1-12), che introducono e sintetizzano gli ideali e i valori 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 "rigida", anche "programmatica" e "aperta"**, e cioè capace di rinnovarsi e di arricchirsi (ossia di cambiare) nel tempo.

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[1], 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[2].

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[3].

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[4]. 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[5].

Art. 12

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

[1] **La Repubblica ... uomo**: la Costituzione non presenta un elenco completo dei "diritti inviolabili dell'uomo", ossia di quelli propri di ogni soggetto, indipendentemente dalla sua appartenenza al nostro o ad altro Stato. Alcuni di questi diritti sono definiti da altri articoli (ad esempio la libertà personale, la libertà del domicilio); altri sono tali per costante interpretazione (ad esempio il diritto di associarsi, la libertà religiosa, la libertà di manifestazione del pensiero, il diritto fondamentale alla salute); altri sono ricavabili da trattati internazionali che l'Italia si è obbligata a rispettare (ad esempio il diritto all'istruzione); altri sono stati, per così dire, "estratti" dai giudici e, in particolare, dalla nostra Corte costituzionale (ad esempio il diritto alla privacy, il diritto alla libertà sessuale, il diritto all'abitazione).

[2]**Tutti ... sociali**: la prima parte di questo articolo (il "primo comma") è espressione della cosiddetta "uguaglianza formale", e quindi del principio secondo cui tra i cittadini della Repubblica non sono ammesse disparità di trattamento (se si tratta di diritti inviolabili, poi, i destinatari di questo principio non sono solo i cittadini, bensì tutti gli individui, anche se stranieri).

[3] **È compito ... Paese**: la seconda parte (il "secondo comma") è espressione del principio di "uguaglianza sostanziale": non c'è, infatti, vera "uguaglianza formale" se le condizioni di partenza dei soggetti sono diverse; e così la Repubblica si impegna a rimuovere alla radice i fattori di questa diversità, in particolare mediante la promozione dei diritti sociali (come il diritto all'istruzione, il diritto al lavoro, il diritto all'assistenza, il diritto alla salute).

[4] **Patti Lateranensi**: i Patti Lateranensi sono un accordo stipulato tra il Regno d'Italia e la Santa Sede nel 1929, per disciplinare il rapporto – storicamente molto difficile – tra lo Stato e la Chiesa cattolica (essi prendono il nome dalla basilica di San Giovanni in Laterano, a Roma, luogo in cui furono formalmente siglati). Tale accordo riconosce alla Chiesa importanti prerogative, disciplinando, ad esempio, il modo in cui il matrimonio religioso può avere efficacia anche per l'ordinamento civile italiano, o la necessità, per lo Stato, di istituire in ogni scuola l'insegnamento della religione cattolica. Pur senza cancellare queste prerogative, l'accordo è stato ampiamente rivisto e aggiornato nel 1984, in particolare per adeguarlo alle esigenze di una maggiore realizzazione del principio di laicità dello Stato, ricavabile in via interpretativa dallo stesso testo della Costituzione.

[5]**L'Italia ... scopo**: questo articolo era stato pensato, dai nostri Padri Costituenti, come ideale "biglietto da visita" per l'ammissione dell'Italia nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (Onu): dopo la guerra, infatti, l'Italia era considerata, dalle forze vincitrici, come potenza nemica, ossia come l'ex alleata della Germania e del Giappone. L'articolo ha avuto però, nel corso del tempo, conseguenze ancora più rilevanti. È questa disposizione, ad esempio, che ha permesso l'adesione dell'Italia al processo di integrazione europea, e ciò sin dalle sue origini, nel 1950, quando il nostro paese è entrato a far parte, come stato fondatore, della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca).

I FONDAMENTI DEL DIRITTO DELLA NUOVA ITALIA

All'indomani della seconda guerra mondiale, questi «Principi» dicono in estrema sintesi quali devono essere i fondamenti del diritto che la nuova Italia, uscita dalla monarchia e dal ventennio fascista, intende darsi. Al di là di ogni tecnicismo, le espressioni utilizzate in questo caso dalla Costituzione sono assai esplicite, chiare nel senso prima evocato.

LA SOVRANITÀ DEL POPOLO

Lo Stato è democratico e si costruisce attorno alla partecipazione effettiva di tutti i cittadini. Se la sovranità appartiene al popolo, allora significa che non si possano più opporre "governanti" a "governati": entrambi sono chiamati a cooperare nel medesimo disegno pubblico. È lo Stato che deve servire alla persona e ai suoi diritti inviolabili: il contrario non è più accettabile. Allo stesso modo, non si potranno più accettare discriminazioni irragionevoli, specialmente quelle basate sulla razza o sulla religione (la presa di distanza dall'orrore delle "leggi razziali" del 1938, o dall'idea dell'imposizione generale di una religione di Stato, è evidente). L'obiettivo della neonata Repubblica è di trasformare la società per adeguarla stabilmente a questo complessivo cambio di rotta.

LA COSTITUZIONE, UN'IMPRESA COLLETTIVA

I motori di questa nuova "macchina" vengono indicati nella promozione del lavoro, nella garanzia del pluralismo sociale e territoriale, nella tutela dell'immenso patrimonio culturale, paesaggistico e artistico della nazione: fattori che implicano, però, anche l'assunzione di una responsabilità forte, sia sul piano politico sia su quello individuale. La realizzazione della Costituzione, in altri termini, è una sorta di impresa collettiva, uno sforzo che l'Italia – uscita dalla disfatta della guerra e dal fascismo – ha inteso avviare nella cornice dei paesi che si propongono, sul piano internazionale, un orizzonte di pace e di giustizia.

L'IMPORTANZA DEI «PRINCIPI FONDAMENTALI»

Naturalmente, le formulazioni verbali dei «Principi fondamentali», proprio perché veicoli di significati così profondi, hanno una posizione (una "forza", come dicono i giuristi) ancora più importante di tutto il restante lessico costituzionale e contribuiscono, così, a porne i basilari criteri interpretativi. Ciò significa che tutti gli altri articoli della Costituzione, quando vengono interpretati e applicati, non possono che esserlo alla luce dei significati e degli obiettivi posti dai «Principi fondamentali». Non c'è da stupirsi, quindi, se questi «Principi» – che in larga parte producono anche i precetti ("supremi") che nessuna riforma, neanche costituzionale, potrebbe mai cancellare – formano la struttura del vocabolario della cittadinanza e della politica.

I CITTADINI, VERI PROTAGONISTI DELLA REPUBBLICA

Da questo punto di vista, il linguaggio tecnico della Costituzione, nel suo chiaro messaggio di rinnovamento, ambisce a essere identificato come il linguaggio di tutti gli italiani, del loro riconoscersi nella Repubblica. La Costituzione, quindi, vuole invitarci tutti a farci parte attiva del medesimo progetto, e lo vuole fare con un linguaggio il più possibile univoco, che tagli i ponti con il passato e rifondi le ragioni dell'esistenza stessa dello Stato in funzione dei diritti e delle libertà dei cittadini. Sono i cittadini a essere i veri protagonisti della Repubblica.

Che cos'è la Costituzione secondo Piero Calamandrei

Piero Calamandrei (1889-1956), illustre giurista e grande interprete del nuovo spirito della Costituzione, chiarisce in questo discorso quanto sia importante il contributo che ogni cittadino può portare alla vita dello Stato.

Piero Calamandrei
(1889-1956)

Dal discorso tenuto il 26 gennaio 1955 a Milano, presso il salone degli Affreschi della Società umanitaria.

"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. [...]. Se voi leggete la parte della Costituzione che si riferisce ai rapporti civili e politici, ai diritti di libertà, voi sentirete continuamente la polemica contro quella che era la situazione prima della Repubblica, quando tutte queste libertà, che oggi sono elencate e riaffermate solennemente, erano sistematicamente disconosciute. 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. [...] 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. È un po' una malattia dei giovani l'indifferentismo. «La politica è una brutta cosa. Che me n'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 traversano l'oceano su un piroscafo 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 che il piroscafo oscillava. E allora questo contadino impaurito domanda a un marinaio: «Ma siamo in pericolo?». E questo dice: «Se continua questo mare, tra mezz'ora il bastimento affonda». Allora lui corre nella stiva a svegliare il compagno. Dice: «Beppe, Beppe, Beppe, se continua questo mare 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 [...] la carta della propria libertà, la carta per ciascuno di noi della propria dignità d'uomo. ”

Commento

LA (BUONA) RETORICA DEL GIURISTA

Le parole di Calamandrei, rivolte a un'assemblea di studenti, sono evocative, come lo sono sempre, in un certo senso, quelle destinate a essere utilizzate in un discorso pubblico, concepito per essere letto di fronte a un uditorio. Anche questa è una caratteristica distintiva del linguaggio giuridico: già nella Grecia di Socrate, come nella Roma di Cicerone, esso è stato il campo prediletto per l'elaborazione delle principali tecniche retoriche.

I CITTADINI, PRIMI CUSTODI DELLA COSTITUZIONE

Di che cosa vuole convincerci Calamandrei? In primo luogo del fatto che le parole della Costituzione contano qualcosa. Poi del fatto che la Costituzione, con i valori e i principi che vi sono affermati, dev'essere pensata dai cittadini come qualcosa che li riguarda da vicino. **I primi custodi della Costituzione sono i cittadini**; sono loro a dover vigilare affinché anche le istituzioni restino fedeli all'ambiziosa missione che quel testo prefigura. E la risorsa cui fare ricorso, in questo senso, è il linguaggio chiaro e inequivocabile dei principi fondamentali: che danno motivazioni; indicano possibili strade e metodi d'azione; fissano parametri alla luce dei quali valutare la bontà dell'operato di chi riveste funzioni pubbliche; chiamano a raccolta tutte le forze della comunità nazionale; prospettano cambiamenti capaci di assicurare a tutti una materiale e concreta soddisfazione dei diritti e delle libertà che la Costituzione tutela, e che nuove e ulteriori regole giuridiche sono chiamate ad arricchire.