

Valore e senso della Costituzione oggi*

di Elena Paciotti

La prima cosa da chiedersi è: a che cosa serve una costituzione?

Ce lo ha insegnato per la prima volta l'art. 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: "Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione." La funzione primaria di una costituzione è dunque quella di limitare l'accentramento del potere politico (ieri del sovrano assoluto, oggi delle maggioranze politiche), di separare i poteri pubblici, e controllare quelli privati, per garantire i diritti fondamentali dei singoli e delle minoranze.

Purtroppo sono dovuti passare quasi centosessant'anni perché in Italia e in gran parte dell'Europa si affermassero questi principi, e si instaurassero democrazie costituzionali. Questo è avvenuto per effetto di quella "silenziosa ma profonda rivoluzione dei diritti umani"¹, che ebbe luogo nel secondo dopoguerra, come reazione agli orrori della guerra e delle dittature che l'avevano causata, e produsse un grande cambiamento nella concezione del diritto, trasformando progressivamente la cultura giuridica e le stesse istituzioni internazionali. Questa nuova cultura è fondata sull'idea che gli esseri umani debbano essere dotati di prerogative essenziali, inviolabili e universali; che uno stato non possa avere il diritto di opprimere una parte dei suoi abitanti: si afferma così la rigidità della costituzioni, che sono sovraordinate alle leggi ordinarie e dunque costituiscono limiti e vincoli ai poteri delle maggioranze, e vengono dotate di apposite garanzie giurisdizionali, le corti costituzionali. Queste garanzie sono caratteristiche delle costituzioni adottate dai paesi che in Europa hanno raggiunto la democrazia dopo la caduta di regimi totalitari o autoritari: dall'Italia alla Germania, dalla Spagna al Portogallo, alla Grecia, ma anche ai paesi dell'Est europeo dopo la caduta del muro di Berlino.

Muta così la concezione della democrazia: il metodo di formazione delle decisioni politiche basato sulla rappresentanza popolare eletta col suffragio universale e sul principio di maggioranza garantisce una democrazia formale, ma non una sostanza democratica: il potere della maggioranza non è necessariamente buono e giusto. La Costituzione, viceversa, stabilendo principi di giustizia in norme sopraordinate ad ogni altra – come il principio di uguaglianza, i diritti di libertà, i diritti sociali – impone alle leggi limiti e vincoli di contenuto, che tutti gli organi dello Stato sono tenuti a rispettare².

Questa esigenza crea un nesso essenziale fra la prima parte della Costituzione italiana – che contiene i principi fondamentali sui quali si basa la nostra Repubblica e le norme che stabiliscono i diritti e i doveri dei cittadini – e la seconda parte – che contiene le

¹ Antonio Cassese, *Il concetto di dignità: i diritti umani come nuovo codice dell'umanità*, in *Italianieuropei*, 2008, n.3, p.186 ss.

² Cfr. Luigi Ferrajoli, *La democrazia costituzionale*, ed Il Mulino, 2016

disposizioni sull'ordinamento della Repubblica: il Parlamento il Presidente della Repubblica, il Governo, la Magistratura, le Regioni, le Province, i Comuni, le Garanzie costituzionali. Un ordinamento che perciò deve essere – ed è - stabilito in modo da assicurare il rispetto dei principi e dei diritti scritti nella prima parte della Costituzione. E' questo il risultato sostanzialmente raggiunto da quello che è stato definito il "miracolo costituente", la creazione da rovine e macerie lasciate dalla dittatura e dalla guerra, di una nuova vita nazionale. "Il 1° gennaio 1948 – il giorno dell'entrata in vigore della nostra Costituzione - ...ha segnato la nascita di qualcosa che ...è vivo e ha un futuro – una tavola di principi e di valori, di diritti e di doveri, di regole e di equilibri, che costituisce la base del nostro stare insieme"³. E' forse per questo che "di tutte le costituzioni del dopoguerra, quella italiana è la più longeva"... "è il nostro specchio, ma uno specchio molto particolare, che, in certe circostanze, riflette ciò che siamo; in altre ciò che non siamo, ma vorremmo essere; in altre ancora, forse, ciò che dovremmo ma non vorremmo (più) essere"⁴.

Ogni articolo della costituzione nella sua sinteticità è ricco di contenuti sui quali riflettere.

Guardiamo ai principi fondamentali, leggiamo l'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*". Questo articolo stabilisce innanzi tutto il valore fondante del lavoro, in qualsiasi forma (dall'attività manuale a quella intellettuale, dal lavoro subordinato a quello autonomo, dal lavoro di cura a quello creativo dell'artista), un valore oggi in crisi, ma che va riaffermato e realizzato, secondo quanto prevede la stessa Costituzione in altri articoli che riguardano il lavoro. In particolare l'art.4 che "*riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto*" ma prevede anche che "*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*"; e l'art.36 che stabilisce i diritti dei lavoratori, a una retribuzione proporzionata e capace di assicurare una vita dignitosa, al riposo settimanale, alle ferie ecc.

Il primo articolo della Costituzione stabilisce inoltre l'appartenenza irrinunciabile della sovranità al popolo, che la esercita nelle forme della democrazia rappresentativa, attraverso le elezioni, o della democrazia diretta, attraverso il referendum: una sovranità che tuttavia non è assoluta, ma soggetta alla Costituzione e alle regole dello stato di diritto.

Leggiamo ora l'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*". Si afferma qui il principio personalista, che «pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana» (v. Corte Costituzionale 167/1999): la tutela dei diritti umani è essenziale al carattere democratico della Repubblica e la loro «inviolabilità» non riguarda solamente la protezione dei cittadini dalle illecite intromissioni delle autorità nella loro sfera privata, ma costituisce un invito affinché le istituzioni si

³ Giorgio Napolitano, *Il patto che ci lega*, in *La Costituzione italiana*, ed La Repubblica, Roma, 2011

⁴ Gustavo Zagrebelsy, *Memoria e identità di una nazione*, ibidem

adoperino per soddisfare le esigenze primarie dei singoli. Questi non sono visti come individui indifferenziati, ma come persone, caratterizzate dalle loro relazioni sociali, in quelle formazioni - famiglia, scuola, partiti politici, associazioni... – in cui si realizza la loro personalità.

Viene inoltre affermato in questo articolo il principio solidarista: essere cittadino significa non solo avere diritti, ma anche doveri nei confronti della società (per esempio, o il dovere di pagare le tasse).

Il successivo articolo 3 costituisce forse il più originale degli articoli della Costituzione, in particolare nella sua seconda parte. Leggiamolo: *“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”

Si usa dire che il primo comma sancisce l'uguaglianza formale, il secondo comma l'uguaglianza sostanziale. Tuttavia i due commi si integrano a vicenda ed insieme definiscono il contenuto e il senso del principio di uguaglianza, che - come ha affermato la Corte costituzionale più di quarant'anni fa⁵ - “è principio generale che condiziona tutto l'ordinamento”. Infatti nel primo comma non solo si afferma l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge e il divieto di qualsiasi discriminazione, ma si parla di pari “dignità sociale”. Non solo torna l'idea della persona umana come essere sociale, ma vediamo apparire per la prima volta in un testo giuridico il termine “dignità”: significativamente questo termine compare anche nel primo articolo della quasi contemporanea Costituzione della Repubblica federale di Germania e nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948; oggi costituisce il titolo del primo capitolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Come si legge nel Preambolo della Dichiarazione universale dei diritti “il riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana e dei loro diritti, uguali e inalienabili, costituisce il fondamento della libertà, della giustizia, della pace nel mondo”.

Del tutto inedito nelle costituzioni dell'epoca è però il secondo comma dell'art.3 che, come sostenne il suo proponente, Lelio Basso, nella sua relazione all'Assemblea costituente: *“è una norma nuova, non esistendo in alcuna costituzione. E' una norma-principio, che viene a costituire poi la chiave di tutte quelle altre norme, che la Costituzione conterrà, attinenti al lavoro, all'impresa, alla proprietà, ai servizi pubblici”*. Questa norma, scriverà successivamente Basso⁶, ha lo straordinario effetto di dichiarare che *“l'ordine giuridico è in contrasto con l'ordine sociale perché l'ordine giuridico vuole l'uguaglianza ma riconosce che l'uguaglianza non c'è. Quindi riconosce che in Italia c'è un ordine sociale di fatto che è in contrasto con l'ordine giuridico”*. L'intero art.3, come ormai è riconosciuto dai giuristi - anche se purtroppo contraddetto da gran parte dalle scelte politiche che vengono di fatto adottate -, prescrive formalmente quale debba essere l'indirizzo di fondo della

⁵ Corte cost. sentenza n.25 del 1966.

⁶ L.Basso, *Stato e costituzione*, p.130.

politica che le istituzioni debbono promuovere ed attuare. Non pochi d'altronde sono gli articoli della Costituzione che in diversi settori dettano norme coerenti con il secondo comma dell'art.3: in materia di diritto alla salute, che prevede cure gratuite per gli indigenti (art.32), di diritto allo studio (art.34), di diritti dei lavoratori (il già citato art.36), di diritto all'assistenza sociale per chi è sprovvisto di mezzi, per gli inabili, e di protezione sociale per infortuni, malattie, vecchiaia, disoccupazione(art.38); in materia di limiti all'attività economica a tutela della sicurezza, della libertà e la dignità umana (art.41). E' importante infine sottolineare che rimuovere gli ostacoli di ordine economico (la povertà) e di ordine sociale (la mancanza di istruzione), che impediscono una eguale libertà dei cittadini, non solo serve al pieno sviluppo della persona umana, ma anche all'effettiva partecipazione dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, cioè serve alla democrazia.

Non mi è possibile qui continuare l'esame di ogni singolo articolo, ma, ogni volta che lo si fa, se ne scopre ricchezza, l'attualità, la complessa visione politica, che potrebbe e dovrebbe indirizzare non solo l'attività dei pubblici poteri ma anche l'impegno di noi cittadini.

**Intervento del 30 gennaio 2017 di Elena Paciotti, presidente della fondazione Lelio e Lisli Basso Issoco, nel Seminario formativo, A scuola di Costituzione 2016-2017.*