

Ferrara, lunedì 16 settembre 2013
Sala del Consiglio Comunale di Ferrara

COSTITUZIONE E LEGALITA' *Una conversazione civile 1*

1. Questa non è una Costituzione per vecchi

Le ragioni per dubitare della perdurante vitalità della nostra Costituzione **2** non sembrerebbero mancare.

E' un testo costituzionale vecchio, si dice. Tra tutte le Carte fondamentali dell'Europa continentale, in effetti, è quella italiana ad essere la più antica. Fatta eccezione per quella britannica (che ha una genesi ed una composizione molto particolari), tutte le Costituzioni dei paesi europei sono successive alla nostra: quella tedesca è del 1949, quella della V Repubblica francese è del 1958; quelle spagnola, greca, portoghese nascono negli anni '70; quelle dei paesi dell'Europa orientale sono tutte successive al 1989.

Di più. «Nessuna delle forze politiche che parteciparono all'elaborazione della Carta costituzionale e che si contrapposero aspramente all'indomani della sua entrata in vigore, è rimasta uguale a se stessa» (sono parole del Presidente Napolitano). Ed anche i singoli Costituenti sono ormai come candele della memoria che, negli anni, si sono spenti o stanno per consumarsi. Proprio perché così risalente nel tempo, oramai la nostra Costituzione sopravvive a coloro che l'hanno scritta e approvata, mentre «le generazioni che vivono e operano nel mondo di oggi sono quasi esclusivamente successive a quella costituente» (Valerio Onida). Come spiegare, allora, questa foto? **3** Guardatela, prego, con l'attenzione che merita:



La sua datazione è recente: ottobre 2010. L'istantanea è stata scattata a Roma, durante una delle numerose manifestazioni studentesche di protesta (e di proposta) di quell'autunno caldo, contro una riforma scolastica e universitaria non condivisa. I manifestanti impegnati nelle prime file innalzano a protezione del corteo alcuni scudi di gommapiuma o di cartone, con un'anima in legno. La loro caratteristica è di riprodurre copertine di libri: li chiameranno provocatoriamente *Book Bloc* **4**, in un'intelligente contrapposizione semantica con i famigerati *Black Block* **5**: libri colorati contro il plumbeo dei nerovestiti; massa compatta di persone (*bloc*) e non blocco solido di materia inanimata (*block*); non armi contundenti ma libri, perché «i libri si rispettano usandoli, non lasciandoli stare» (Umberto Eco).

Titoli diversissimi tra loro, dal genere classico a quello contemporaneo, addirittura fantascientifico. Tra essi **6**, la Costituzione italiana, la cui presenza più di tutte le altre provoca un effetto straniante e spiazzante, come un fotogramma tratto da un film di Luis Buñuel: le forze dell'ordine che manganellano la Costituzione, lo Stato che carica la sua Carta fondamentale, gli studenti che se ne fanno scudo.

Troppo chiusi nei loro cenacoli, i costituzionalisti non hanno saputo cogliere fino in fondo il senso profondo di quella foto. Lo ha fatto, per noi, un acuto psicanalista lacaniano (Massimo Recalcati) **7**: «Che scudi fantastici, ho pensato! Il motivo militare della difesa dall'aggressore viene surclassato da quello dell'invocazione della Cultura – la Legge della parola – come barriera nei confronti della ingiusta violenza della crisi [...]. Mentre nel nostro tempo il libro come oggetto rischia di essere trasformato in un *file* anonimo e le librerie, dove era bello perdersi, in pezzi da museo delle cere del Novecento», la parte più consapevole delle nuove generazioni li fa scendere in piazza, i libri. Una babele di titoli irrompe così nello spazio pubblico. E la Costituzione è lì, in prima fila, al suo giusto posto.

2. Il posto della Costituzione

Ma qual è il “posto” della Costituzione? Rispondere a questo interrogativo **8** significa capire, dall'interno, le dinamiche della

legalità costituzionale; significa comprendere perché la legalità costituzionale permei di sé l'intera vita dell'ordinamento, che è un insieme di regole normative ma anche di soggetti (poteri e persone) che in quelle regole trovano le modalità condivise di una convivenza civile pacifica.

Come efficacemente è stato detto (Gustavo Zagrebelsky) **9**, la Carta costituzionale trova diverse collocazioni a seconda delle prestazioni pratiche che ad essa vengono richieste: le sue regole ed i suoi principi stanno *prima*, stanno *sopra*, stanno *sotto*.

3. La Costituzione sta *prima*

La Costituzione sta *prima*, quando la si considera come la fonte di legittimità del diritto e della politica **10**.

E' una storia nota. Perché gli uomini possano vivere insieme, per evitare la situazione paventata da Hobbes del "tutti contro tutti", sono necessarie istanze regolatrici capaci di limitare i conflitti e favorire la cooperazione: questo meccanismo è il diritto, sinonimo di violenza domata. Per molto tempo, affinché i consociati accettassero i vincoli della legge, questa ha dovuto fare riferimento ad un'istanza esterna all'uomo e a lui superiore: questo riferimento è stato a lungo l'idea di Dio. Da quel Dio invisibile e onnipotente è passata alla persona fisica del Re, sovrano per diritto divino. E quando il Re ci ha rimesso letteralmente la testa, la sovranità è stata imputata dapprima alla Nazione, attraverso la finzione di un "contratto sociale", per essere successivamente radicata nella realtà storica (e addirittura biologica) del Popolo, di cui un Duce o un Fuhrer esprime ed incarna la volontà sovrana.

E' solo dopo la vittoria sul nazifascismo che – nell'Europa continentale - il fondamento del diritto e della politica viene riconosciuto interamente nelle Carte costituzionali. Esse **11** nascono come un patto «tra chi detiene il potere, e si impegna a rispettare e garantire i diritti, e i soggetti di questi diritti, che riconoscono l'autorità in quanto si impegna a rispettare il patto» (Valerio Onida). Possono cambiare i contraenti dell'accordo: la corona e il popolo, lo stato federale ed i singoli stati federati, i partiti politici che si riconoscono in quell'accordo. Ma lo scopo della Costituzione resta sempre il medesimo: regolare e limitare il potere.

Ecco perché nemmeno la sovranità popolare può dispiegarsi liberamente, ma solo – come prescrive l’art. 1 della nostra Carta fondamentale - «*nelle forme e nei limiti della Costituzione*». Citando ancora Onida, «se c’è un sovrano assoluto, sia pure esso il popolo, non c’è Costituzione».

4. La Costituzione sta sopra

La Costituzione sta *sopra*, quando la si fa valere come legge delle leggi, come norma gerarchicamente superiore a tutte le altre **12**.

E’ l’uso che ne fanno le Corti costituzionali, chiamate a controllare che le leggi dei Parlamenti non violino né aggirino i principi e le regole prescritte nelle rispettive Costituzioni: in questo modo la maggioranza politica del momento non può liberarsi da quei vincoli che la c.d. “Costituzione dei diritti” pone a tutela delle minoranze. E’ l’uso che ne fanno ancora le Corti costituzionali quando risolvono i cd. conflitti di attribuzione, annullando l’atto o il comportamento con cui un potere dello Stato invade o lede la competenza costituzionale di un altro potere: in questo modo è la forma di governo disegnata nella c.d. “Costituzione dei poteri” ad essere assicurata da abusi o aggiramenti.

Così, attraverso l’invenzione giuridica di una Costituzione *rigida e garantita*, si implementa la grande idea liberale secondo la quale, poiché la Costituzione è di tutti, essa non è nella disponibilità di una parte politica (anche se maggioritaria in Parlamento) o di un organo costituzionale (per quanto apicale).

5. La Costituzione sta sotto

Infine la Costituzione sta *sotto* in quanto legge fondamentale, che fornisce cioè la base dell’ordinamento non diversamente dalle fondamenta di un edificio, non diversamente dalle radici che alimentano di continuo la pianta **13**.

Quella italiana è infatti una Costituzione *lunga*, che abbraccia – oltre ai principi fondamentali indicati nei primi dodici articoli - «un ampio catalogo dei diritti e dei doveri della persona (artt. 13-54) che non si occupa soltanto dei rapporti civili e politici, come per

tradizione, ma anche dei rapporti economici ed etico-sociali» (Alessandro Pizzorusso). E come la Corte costituzionale ha definitivamente chiarito fin dalla sua prima storica sentenza n. 1/1956, *tutte* le disposizioni costituzionali - nessuna esclusa - hanno la forza vincolante delle norme giuridiche.

Sorge così l'obbligo di dare alla legge un'interpretazione costituzionalmente orientata, scartandone – nei limiti della fedeltà al testo legislativo scritto – i suoi possibili significati illegittimi. Sorge così l'obbligo, nei casi di vuoto normativo, di colmare la lacuna per via interpretativa ricavando dai principi costituzionali la regola del caso concreto. In tal modo l'attuazione della Costituzione rappresenta un *work in progress* diffuso, un processo continuo cui sono chiamati *tutti*: dare concretezza ai suoi principi, infatti, non è compito esclusivo del Legislatore o della Corte costituzionale ma anche – e prima ancora – di quei funzionari pubblici (magistrati e amministratori) che del diritto fanno applicazione nei casi concreti della vita.

6. La Costituzione sta *dentro*

Eppure non basta: è già molto, ma non è tutto. La Costituzione, infatti, si colloca anche altrove. Per scoprirlo, è sufficiente scorrerla fino alla fine: la nostra Carta fondamentale si chiude con una disposizione apparentemente minore, la XVIII transitoria e finale **14**. Leggetela. Nella sua semplicità, esprime la consapevolezza dei Costituenti che la Costituzione per essere viva va conosciuta da tutti: *«Il testo della Costituzione è depositato nella sala comunale di ciascun Comune della Repubblica per rimanervi esposto, durante tutto l'anno 1948, affinché ogni cittadino possa prenderne cognizione»*.

Ho sempre trovato tale disposizione, a dispetto della sua scadenza temporale, di perenne attualità. Quella condizione è, ora come allora, egualmente indispensabile. Se la Costituzione vuole vivere davvero non è sufficiente che le sue regole e i suoi principi costituzionali stiano *prima, sopra, sotto*. Devono stare anche *dentro*: nella mente e nelle coscienze di ciascuno, chiamato a conoscerla, a rispettarla ed a farla rispettare, ad invocarla davanti agli abusi del potere. Senza questa dimensione diffusa, l'ubiquità della Carta

costituzionale viene meno. E con essa, alla lunga, viene meno la stessa Costituzione.

Se messa bene a fuoco, la foto da cui siamo partiti ci restituisce esattamente questa consapevolezza.

Ecco perché è fondamentale la diffusione di una consapevole cultura costituzionale, fin dai banchi scolastici **15**.

E' in questa chiave che conserva tutta la sua lungimiranza e attualità l'idea di Piero Calamandrei, che elevava la scuola al rango di vero e proprio «organo costituzionale», al pari di quelli tradizionalmente inclusi nell'articolazione della forma di governo (Parlamento, Governo, Capo dello Stato, Magistratura, Corte costituzionale). Se **16** «il problema della democrazia si pone [...], prima di tutto, come un problema di istruzione», è chiaro a tutti che «la democrazia non può reggersi a lungo sugli analfabeti [costituzionali, aggiungo io], perché ha bisogno per vivere non della soggezione e dell'inerzia, ma del consapevole concorso attivo di tutti i cittadini». Qui entra in gioco il ruolo costituzionale della scuola: «i meccanismi della costituzione democratica sono costruiti infatti per essere adoperati non dal gregge dei sudditi inerti, ma dal popolo dei cittadini responsabili, e trasformare i sudditi in cittadini è miracolo che solo la scuola può compiere».

7. *Doxa versus epistème*

Riavvolgiamo il nastro finora proiettato **17**. La Costituzione sta prima, sta sopra, sta sotto, sta dentro. E' ovunque. Non potrebbe essere altrimenti, perché essa serve come regola e limite all'esercizio del potere, libero nelle sue scelte politiche a condizione che quelle scelte non siano lesive dei principi e delle regole fissate nella carta costituzionale.

Dovessi riassumere in un motto il ruolo della Costituzione, proporrei il seguente **18**: *la Costituzione serve a evitare le catastrofi*. Non è un programma politico, la promessa di una rivoluzione (come ancora oggi molti si ostinano a credere o a temere). Non è una semplice legge tra le altre leggi, solo munita di una forza particolare. La Costituzione è il semaforo rosso acceso per frenare la corsa di chi, non conoscendo il senso del limite, rischia di andare a sbattere (e noi con lui). Qui è la storia che irrompe nel mondo del diritto,

condizionando la genesi della Costituzione: essa, infatti, nasce dopo l'esperienza dell'indicibile, le esperienze della Shoah e dei Gulag. Memori di ciò, i padri costituenti guardano al potere con sospetto, ponendosi il problema di come evitare che la catastrofe possa riproporsi in futuro. La legalità costituzionale è il meccanismo artificiale, l'invenzione giuridica pensata per mettere in sicurezza la Repubblica nata dalla lotta al nazifascismo, pluralista perché contraria ad ogni forma di totalitarismo.

Eppure non è questa la narrazione che, da anni, ascoltate nel megafonato dibattito pubblico **19**. Della Costituzione si sono affermate letture che nulla hanno a che vedere con questa sua originaria matrice liberale. Addirittura, nel mondo capovolto in cui ci è toccato in sorte di vivere, è alla Costituzione – ai suoi lacci e laccioli – che si attribuisce la responsabilità di una democrazia che non decide, di uno Stato che non comanda, di una maggioranza che non riesce a realizzare un nuovo miracolo italiano, la cui promessa viene rinnovata elezione dopo elezione.

Questa narrazione, ossessivamente ripetuta e spesso urlata dagli schermi della televisione **20**, è percepita come un dato di realtà, secondo un convincimento che nel discorso pubblico degli ultimi decenni si è fatto oramai senso comune. Fate attenzione. Fate bene attenzione. Il senso comune, infatti, non coincide quasi mai con il buon senso: mentre il primo esprime l'opinione dominante e omologata, è il secondo a dare voce alla ragionevolezza delle cose e alla saggezza delle scelte conseguenti. Tra l'uno e l'altro corre l'abissale distanza che separa la *doxa* dall'*epistème*.

Un esempio può chiarire questa impostura spacciata per realtà. Ed è, a suo modo, un esempio paradigmatico perché dimostra come il l'aggiramento della legalità costituzionale e il fraintendimento della Costituzione cominci proprio dal principio: cioè dal suo articolo 1.

8. L'impostura montata attorno all'art. 1 della Costituzione

Ai sensi dell'art. 1 della Costituzione **21**, «*la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*». L'ubriacatura di tutti questi anni all'insegna della c.d. democrazia d'investitura, ha veicolato l'idea che la sovranità popolare si risolverebbe nel solo momento elettorale, esprimendosi

integralmente nel gesto periodico di infilare una scheda entro l'urna **22**. Dopo di che i cittadini resterebbero muti per cinque anni, durante i quali la sola voce in capitolo sarebbe quella dei soggetti investiti di potere, chiamati al termine del proprio mandato a rispondere davanti agli elettori per quanto fatto, non fatto o mal fatto.

E' uno schema di gioco che esaurisce la partecipazione al diritto di voto e la rappresentanza al momento genetico dell'attribuzione del mandato parlamentare. Il cordone ombelicale tra cittadini e soggetti investiti di potere viene così reciso nello stesso istante in cui il rappresentato sceglie il proprio rappresentante.

Davvero funziona così? Certamente sì, se restiamo all'interno del nostro cortile di casa, dove il voto è assunto – ad un tempo – come delega in bianco, fonte battesimale, giudizio universale.

L'enfasi sul momento dell'investitura elettorale spiega alcuni *totem* di quell'allucinogeno *trip* collettivo che si rivela essere l'infinita transizione del nostro sistema politico. E' facile esemplificare:

[1] Se la genealogia di tutto è il momento elettorale, la maggioranza assorbe in sé la volontà popolare e la democrazia finisce per assomigliare ad una figura retorica: quella della *sineddoche*, dove la parte (sia pure maggioritaria) vale per il tutto.

[2] Se l'investitura elettorale avviene in forza di un patto con gli elettori (magari sottoscritto su una scrivania in rovere a *Porta a porta* o sottoscritto via web con un fantomatico popolo della rete e certificato in un *blog* di successo), chiunque ostacoli la realizzazione di quel patto è nemico della sovranità popolare. E come tale va additato ai cittadini: si tratti del Presidente della Repubblica, quando rinvia una legge o non emana un decreto legge. Oppure della Corte costituzionale, quando osa rimuovere dall'ordinamento una legge illegittima votata dalla maggioranza. Lo stesso annichilimento di ogni dissenso politico interno al partito è riconducibile a questo ceppo comune.

[3] Se il voto compendia la sovranità, allora è il popolo, attraverso il proprio voto, che eleva il *leader* vincitore delle elezioni in una condizione apicale sottratta, per questo, al controllo di altri organi non egualmente legittimati dalla volontà dei cittadini, primi tra tutti i giudici, con i loro pubblici ministeri di complemento.

[4] Infine, se il voto è l'*archè* della sovranità, chi non appartiene al corpo elettorale è – quasi naturalmente – espulso dal *demos* e incapsulato in una condizione di minorità, privato della titolarità e/o

del godimento dei diritti fondamentali: lo straniero clandestino, in ciò, incarna il prototipo del paria contemporaneo.

Resettiamo tutto **23**. E interpretiamo autenticamente l'art. 1 Cost. La vulgata cui ci siamo acriticamente abituati contiene diversi errori, che vanno sottolineati con una matita blu **24**.

Primo errore. La sovranità non si esercita ad *intermittenza*, ma *continuamente* attraverso *tutti* i canali di partecipazione: mediante il diritto di associarsi, di iscriversi ai partiti per influire sulla linea politica, di riunirsi e discutere gli atti dei governanti, di manifestare il dissenso in ogni forma legittima, in primo luogo attraverso la stampa e gli altri mezzi di comunicazione. Se si perde di vista la *permanenza* della sovranità nel popolo, si smarrisce la molteplicità delle forme attraverso le quali quella sovranità può essere *ininterrottamente* esercitata.

Secondo errore. Le modalità di esercizio della sovranità non sono solo collettive, ma anche individuali, spettanti anche a chi (il minore, lo straniero, il detenuto privato dell'elettorato attivo o passivo) pur escluso del corpo elettorale è comunque titolare dei diritti costituzionali fondamentali. Diritti che – come insegna la Corte costituzionale - spettano «*ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani*» (sentenza n. 105/2001).

Del resto lo stesso momento elettorale si ridurrebbe a mero rito formale se amputato dell'esercizio di quei diritti: perché il *deliberare* presuppone il *conoscere*, e non c'è reale conoscenza se manca libertà di pensiero, di stampa, di riunione, di associazione, il diritto all'istruzione, alla salute, ad una vita dignitosa. L'emarginazione sociale e culturale è la negazione di una partecipazione effettiva.

9. Un doppio augurio ad inizio anno scolastico

Quanto più torneremo ad essere cittadini attivi, tanto più i soggetti investiti di potere saranno costretti a darci ascolto ed a comportarsi di conseguenza. E' innanzitutto così che si mette in sicurezza la Costituzione e la sua legalità.

Se la democrazia – come ha detto una volta Norberto Bobbio **25** – è «il potere pubblico in pubblico», allora non c'è democrazia senza controllo dei governati su chi governa, e non c'è controllo senza

cultura costituzionale, senza conoscenza dei meccanismi che regolano la vita delle nostre istituzioni. Il cui stato di salute è sempre esposto a rischio di contrarre malattie virali, insidiose e recidivanti, come l'antipolitica e la cattiva politica.

Questi due virus nascono da un ceppo comune. Antipolitica e cattiva politica derivano entrambe dal fatto che il cittadino poco conosce del meccanismo di un ordinamento democratico; non ha piena coscienza di quali siano i suoi diritti e doveri costituzionali; soprattutto ignora il legame tra *quel* meccanismo e *quei* diritti e doveri. E la reazione più comune di chi, posto davanti a un marchingegno, non ne capisce il funzionamento, è quello di rifiutarlo: «Io di politica non capisco niente, *dunque* non me ne interessa». La trova detestabile, perché incomprensibile.

La tentazione di cedere allo sconforto e al disincanto, chiamandosi fuori da una politica marziana, è forte. Eppure, io credo, se la nave sta andando alla deriva e rischia seriamente di affondare, non va abbandonata. Per ciascuno di voi vale l'ordine imperativo che l'italianissimo comandante Schettino **26** si è sentito urlare telefonicamente nelle orecchie: «*Torni a bordo, cazzo!*».

Oggi vi accingere ad iniziare il vostro ultimo anno da studenti medi. Voglio per questo formularvi un mio personalissimo duplice augurio.

Il primo augurio **27** è che nel lavoro scolastico quotidiano, dove principi fondativi e formazione civile s'incontrano, torni ad affermarsi una conoscenza diffusa e consapevole della Costituzione e della sua legalità. Sarebbe un buon inizio per restituire l'Italia a se stessa. E per restituire ciascuno di voi alla vita attiva in questo Paese.

Il secondo augurio **28** è di metodo. Nel vestire i panni dei cittadini attivi, abitatevi all'arte del dubbio. Non assecondate mai la *doxa* dominante né chi, alzando la voce più degli altri, pretende obbedienza cieca ad una affermata verità: perché nella democrazia costituzionale non c'è spazio per alcuna verità rivelata ma solo per tanti differenti punti di vista, nessuno egemonico sull'altro. Ci soccorre in ciò il vocabolario della lingua italiana. Si dice proverbialmente che le parole sono conseguenza delle cose: prendiamo allora il sintagma «*la verità*» **29** e proviamo a guardarci dentro.

Anagrammato – è vero – esso dà «*rivelata*», ma anche «*evitarla*», quasi a metterci sull'avviso rispetto alle pretese

egemoniche di chi crede di avere la verità in tasca: la verità rivelata va evitata. Eppure, guardando ancora meglio, è possibile un terzo anagramma, quello che personalmente preferisco: esso ci dice come «*la verità*» sia «*relativa*», a conferma che l'unica certezza di cui abbiamo bisogno è il dubbio e che di qualunque certezza assoluta dobbiamo sempre dubitare. Questo paese si salverà quando dall'«*Io*» narcisistico, carismatico, presuntuosamente prepotente saremo capaci di passare al più mite, ragionevole, laico «*secondo me*».

Grazie **30**.

prof. Andrea Pugiotto
Dipartimento di Giurisprudenza
Università di Ferrara