

GAZZETTA UFFICIALE

PARTE PRIMA

Roma - Sabato, 27 dicembre 1947

SI PUBBLICA TUTTI I GIORNI
MENO I FESTIVI

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONI DELLE LEGGI - TELEF. 80-130 51-236 51-654
AMMINISTRAZIONE PRESSO LA LEGGERIA DELLO STATO - PIAZZA CECILIO VENUTI 10, ROMA - TELEF. 80-333 841-737 850-144



COSTITUZIONE
DELLA
REPUBBLICA ITALIANA



70 anni di Costituzione

Ciclo di incontri

**“Tra inattuazione e mala attuazione”
“I cattolici e la Costituzione”**

ATTI

a cura di

VITO D'AMBROSIO

FRANCESCO ADORNATO - GIOVANNI DI COSIMO - IVANO DIONIGI
GIANCARLO GALEAZZI - GIORGIO LATTANZI - SAURO LONGHI
ANDREA NOBILI - ROBERTO OREFICINI - CLAUDIO PETTINARI
LIVIA POMODORO



QUADERNI DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE

70 anni di Costituzione

L'anno scorso la nostra Costituzione ha compiuto settanta anni dalla sua entrata in vigore.

Ricorrenza importante, degna di celebrazioni. Celebrazioni, in realtà ce ne sono state, ma non abbiamo certo assistito ad una fitta serie di eventi. L'Assemblea Legislativa della Regione Marche ha voluto segnare la sua partecipazione con due tipi di iniziative.

Una, organizzata direttamente dall'Assemblea, che ha riletto indirettamente la Costituzione e approfondito specialmente il ruolo della Corte Costituzionale, ricordando in un incontro di memoria e di studio le figure di due cittadini marchigiani, studiosi e docenti, che hanno fatto parte e poi sono diventati presidenti della Corte, i professori Leopoldo Elia e Pier Alberto Capotosti. L'incontro, svoltosi nel mese di maggio, ha offerto l'occasione a quattro interlocutori di grande spessore per approfondire i percorsi scientifici dei due studiosi scomparsi, percorsi diversi certo, ma inquadrabili entrambi in una cornice significativa di approfondimento sia del ruolo della Corte Costituzionale, sia della Costituzione in generale.

L'altra iniziativa, cui l'Assemblea ha offerto il patrocinio, si è articolata invece in nove incontri (il previsto decimo non si è potuto svolgere per cause di forza maggiore), dal 15 maggio al 26 ottobre, in ognuno dei quali un relatore, scelto per le sue specifiche competenze, ha illustrato un profilo della Costituzione che è rimasto inattuato o attuato malamente. Uno degli incontri, inoltre, ha approfondito un tema posto all'incrocio tra politica, diritto e storia, e cioè il ruolo dei cattolici alla scrittura del testo costituzionale, ruolo di notevole importanza all'epoca, che poi si era un po' annebbiato nel prosieguo della storia italiana.

Il ciclo si è concluso con una lunga e apprezzata riflessione del presidente attuale della Corte Costituzionale, dottor Giorgio Lattanzi, che ha illustrato il tema del rapporto tra la nostra e le altre Corti costituzionali europee.

Di quegli incontri pubblichiamo gli atti, nella collana dei Quaderni del Consiglio regionale delle Marche, pubblicazione alla quale non ho voluto far mancare questa introduzione, ulteriore segno tangibile dell'interesse di questa istituzione regionale per una riflessione a più voci sul testo fondamentale della nostra Repubblica, e che recuperi un clima di serenità in un dibattito che di recente ha molto risentito dell'aspra contrapposizione sul tema referendario

Indubbiamente il tempo trascorso dallo svolgimento degli incontri alla pubblicazione degli atti, per quanto insolitamente breve per questo tipo di fenomeno (in genere gli atti vengono pubblicati dopo un notevole intervallo cronologico dallo svolgimento dell'evento), ci ha fatto assistere ad un progredire quanto meno inaspettato della nostra storia istituzionale. E i cieli sulla Costituzione si sono scuriti, in misura finora non del tutto chiara (ma rinvio, sul punto, alla premessa di questo Quaderno).

Il che, però, ci incoraggia ancora di più a proseguire nell'impegno di approfondimento generale e specifico dei profili della nostra carta fondamentale, che ha sempre più bisogno di uscire dall'ambito degli studi specialistici e di farsi "conoscere" nella società, in quella Repubblica democratica, fondata sul lavoro, chiamata Italia, secondo la prima riga del primo articolo della Costituzione.

Chiudo sperando che questo Quaderno stimoli approfondimenti, riflessioni e confronti, all'inizio del settantunesimo anno di una Costituzione che è nata e si è alimentata dalla nostra democrazia.

ANTONIO MASTROVINCENZO
Presidente del Consiglio Regionale delle Marche

70 anni di Costituzione

a cura di

VITO D'AMBROSIO



INDICE

Tra premessa e postfazione

VITO D'AMBROSIO p. 11

Sulle recenti trasformazioni dei partiti

GIOVANNI DI COSIMO p. 27

La tutela dell'ambiente Prevenzione e ricostruzione post catastrofi

ROBERTO OREFICINI p. 39

I cattolici e la Costituzione

GIANCARLO GALEAZZI p. 51

Delitto e castigo, ma quale castigo?

ANDREA NOBILI p. 85

VITO D'AMBROSIO p. 93

La cultura nella Costituzione, tra pubblico e privato

LIVIA POMODORO p. 109

Costituzione cultura e mondo classico

IVANO DIONIGI p. 119

Le Università, sistema nazionale dell'alta formazione

FRANCESCO ADORNATO p. 143

I saperi e l'istruzione nella Costituzione

SAURO LONGHI p. 149

I saperi e la Costituzione. Uguaglianza ed effettività in tempo di crisi

CLAUDIO PETTINARI p. 155

La Corte costituzionale italiana e le Corti europee

GIORGIO LATTANZI p. 165

ALLEGATI

Discorso del Presidente Lattanzi <i>Per i sessant'anni dall'entrata in vigore della legge istitutiva del CSM.</i> (Roma, 24 settembre 2018).....	p. 181
Lezione del Presidente Giorgio Lattanzi <i>in occasione dell'incontro della Corte Costituzionale con i detenuti nel carcere di Roma Rebibbia</i> (Roma, 4 ottobre 2018).....	p. 189
70 anni di Costituzione <i>Programma del ciclo d'incontri</i>	p. 197

Tra premessa e postfazione

VITO D'AMBROSIO*

*già Sostituto Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione,
nonché presidente, all'epoca, del gruppo Meic della Diocesi di Ancona-Osimo*

Introduzione

Quando si è pensato ad una celebrazione non rituale del 70° anniversario della Costituzione, il nostro paese stava attraversando un periodo travagliato, occupato a metabolizzare il risultato inatteso delle elezioni politiche del 4 marzo. Il futuro non era facile da prevedere, e ancora più difficile per presagire, proprio nel senso etimologico, cioè agire lungo prospettive comprese nel futuro prossimo. Qualcosa baluginava già, ma era avvolto in una nebbia ostinata, refrattaria a qualunque radar. Perciò, volendo avventurarsi in una premessa sintetica, ma comunque attenta, si era scritto il testo che qui viene riprodotto, volto più ad un passato, che pure non aveva navigato in acque tranquille, anziché ad un domani ancora meno tranquillizzante.

“Della Costituzione, in Italia, ci si occupa e ci si è occupati a fasi alterne. A volte per difenderne l'impianto, origine della nostra democrazia, a volte invece per criticarla, o criticarne alcuni aspetti specifici. Oggi il dibattito si impenna, e gli argomenti si caricano di conflittualità in misura preoccupante. Sorge, però, il dubbio che parecchi ne parlino senza averla neppure letta, e quindi senza accorgersi di quanto ancora della nostra Carta Costituzionale debba essere attuato: non sono pochi, infatti, i principi affermati dai costituenti e rimasti inapplicati, o attuati poco e male. Dal lavoro all'uguaglianza, all'ambiente, alla cultura, al regime carcerario, al funzionamento della Pubblica Amministrazione, e via enumeran-

do, vi sono ancora percorsi di democrazia inesplorati, eppure incorporati nelle norme costituzionali, nel loro bilanciamento tra diritti e doveri.

Per celebrare non retoricamente, quindi, il 70° anniversario della nostra Costituzione abbiamo pensato ad un ciclo di incontri per scoprirne i valori, genuinamente democratici, e coinvolgere in un nuovo “patriottismo costituzionale”, tutti i cittadini, anche quelli che si riconoscono nelle forze che hanno accusato una certa tiepidezza, pur dopo aver contribuito fortemente a fissare i lineamenti della Repubblica “democratica, fondata sul lavoro”, nella quale “la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

Il testo è stato scritto nel maggio 2018.

Adesso pubblichiamo gli atti di questi nostri 9 incontri (vedi il programma completo del ciclo in calce), ad una distanza cronologica insolitamente breve, perché l’ultima riflessione è stata quella del Presidente della Corte Costituzionale, Giorgio Lattanzi, venerdì 26 ottobre, ma la premessa sopra riportata non va più bene, o meglio non basta più. Occorre, perciò, ripensare ad una introduzione che tenga conto dei velocissimi e profondi cambiamenti del contesto socio-politico-economico italiano.

Non ci si può limitare ad un catalogo, per quanto attento voglia essere, delle parti inattuate della nostra Costituzione, nonché della sopraggiunta tiepidezza costituzionale di una delle radici, tradizionalmente intese, della Carta fondativa della Repubblica.

Il problema va riposizionato e ripensato, da capo.

Cioè bisogna tenere insieme premessa e conclusione, operazione non semplice.

Uno sviluppo ulteriore di questo profilo si può avere approfondendo un altro paragrafo della nostra riflessione, che punti a cogliere il messaggio politico di fondo, e il modello sociale conseguenziale, della Costituzione.

*La politica e la Costituzione*¹.

È facile scrivere separatamente di politica e Costituzione.

Non è per niente facile, invece, scrivere congiuntamente di politica e Costituzione, per una constatazione ovvia: la Costituzione è essa stessa atto politico, il massimo di ogni istituzione.

Ma è possibile intravedere un filo conduttore politico nella trama di ogni Costituzione, e quindi anche della nostra.

Per giungere a risultati accettabili, però, è necessario inquadrare la stesura della Carta Costituzionale sul piano storico, più e forse prima che su quello strettamente politico: non possiamo dimenticare, perciò, che l'Assemblea Costituente, affidataria dell'incarico di dotare l'Italia, uscita dal fascismo e dalla guerra, di una vera Costituzione, in sostituzione della Statuto Albertino, era stata eletta in un Paese stremato e stordito dalla durissima esperienza bellica. Neppure va sottaciuto che le elezioni politiche del 1946 videro per la prima volta le donne esercitare il diritto di voto, appena concesso, e si svolsero negli stessi giorni (2-3 giugno 1946) nei quali gli italiani decisero sulla forma istituzionale dello Stato, se monarchica o repubblicana. La risicata maggioranza a favore della Repubblica, la presenza di una nuova e numerosa categoria di elettori, l'esperienza totalitaria del fascismo, l'enorme intervallo cronologico con la ultime elezioni generali "libere", sono tutti elementi che debbono guidare le riflessioni degli studiosi nei loro sforzi di ricostruzione del messaggio politico che comunque è possibile leggere in controluce esaminando la Costituzione italiana.

Partendo dalla struttura del testo, è possibile notare subito che la nostra Costituzione appartiene alla categoria di quelle c.d. "rigide", cioè di quelle che richiedono, per essere modificate, un percorso legislativo diverso e più complesso rispetto a quello prescritto per le c.d. leggi ordinarie. L'articolo 138 della nostra Carta, posto come

1 Questo paragrafo è sintesi di lunghe conversazioni con la professoressa Dato, impossibilitata ad inviare un suo scritto.

prima difesa dell'intero impianto costituzionale, è una chiara reazione dei costituenti alla disastrosa esperienza dell'epoca fascista, quando la "cedevolezza" dello Statuto di Carlo Alberto impedì una opposizione robusta ai continui e gravissimi abusi del fascismo. Da questa necessaria premessa derivano alcune importanti conseguenze sul piano politico: la prima, fondamentale, è quella sulla natura strutturale della Carta costituzionale; se è vero che, come disse con efficacia sintetica Piero Calamandrei, la Costituzione fu soprattutto frutto di un patto che scambiò un progetto rivoluzionario con uno riformista, incarnati rispettivamente dai due più grandi partiti di massa allora presenti (la DC e il blocco social-comunista), le scelte conseguenti ed obbligate si riflettono nel modello di democrazia adottato alla fine. La democrazia parlamentare e non presidenziale, per esempio, che è indubbiamente il modello scelto dal legislatore costituente del 1948, nacque come ulteriore e reciproca garanzia tra i prossimi contendenti politici nei momenti elettorali, così che, chiunque avesse vinto – ed all'epoca era assolutamente imprevedibile – il perdente sarebbe stato al sicuro da possibili tentativi oppressivi dell'esecutivo vincente. In questo modo si voleva, in fondo, evitare il pericolo di uno strapotere della maggioranza, teorizzato e contrastato da Tocqueville fin dall'Ottocento.

Fu scelta, quindi, chiaramente tra due alternative possibili quella che privilegiava la rappresentatività e non la governabilità, per usare termini ricorrenti tra gli studiosi di politica. Il Governo, cioè, nel modello approvato e promulgato, governava solo dopo aver ottenuto, e finché manteneva, la fiducia del Parlamento. Ma l'esperienza del ventennio fascista aveva tanto negativamente impressionato i componenti dell'Assemblea Costituente che li spinse ad inoltrarsi non poco sulla strada di una democrazia il più possibile "equilibrata", disegnando una rete di poteri e contropoteri, pesi e contrappesi, molto vicina alla teoria di Montesquieu della divisione dei classici tre poteri. Da qui le previsioni puntuali sull'ordinamento della Repubblica, strutturato nella seconda parte della Carta,

dopo, però, averne in un certo senso, definito l'orientamento necessario con la nutrita elencazione di "diritti e doveri dei cittadini" fissati nella prima parte.

Ma, e questa costituiva una novità, al testo fu posta una premessa, di 12 articoli, che esprimevano i "Principi Fondamentali" della Costituzione. Così che il testo finale era costituito da tre principali cerchi concentrici, chiusi con l'ultimo articolo, il 139, che statuisce l'immutabilità della forma repubblicana.

L'inserimento dei Principi Fondamentali nel testo e non fuori dal testo della Carta, dopo un dibattito abbastanza acceso, era il segno più vigoroso di un'altra scelta molto significativa dei costituenti, quella di una gerarchia interna tra le norme costituzionali. In altri termini l'Assemblea decise, implicitamente, che nel possibile contrasto tra due previsioni della medesima Carta, ve ne fosse una di "rango superiore" che alla fine doveva prevalere. Nella ormai non breve esperienza applicativa della Costituzione questo principio è stato esplicitato e utilizzato ampiamente dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale, nei non più rari casi di conflitto tra valori e previsioni costituzionali.

Questo accenno, che non può in questa sede essere sviluppato più ampiamente, offre l'occasione di evidenziare ulteriori novità della nostra Costituzione, quali, appunto, la Corte costituzionale, quella che tradizionalmente viene definita come "giudice delle leggi". Questo organo, sulla cui istituzione furono dure le contrapposizioni nel dibattito assembleare, non "accompagna" – come pure qualcuno ancora oggi vorrebbe – ma "controlla" il percorso legislativo, garantendo (per quanto possibile) la sintonia delle norme ordinarie con quelle costituzionali, sia nel contenuto, sia nella procedura adottata. In un certo senso la Corte esamina sia il *come*, sia il *che cosa*, per eliminare tutte le previsioni in contrasto con il modello costituzionale. Questa sua competenza le darebbe, se illimitata, un potere così ampio da rendere concreto il rischio di un conflitto istituzionale dirompente. Per evitare questa deriva, i costituenti hanno

previsto una serie di limiti, il principale dei quali è che la Corte non può, a differenza per esempio da quella degli Stati Uniti, decidere d'ufficio di quali casi occuparsi. Cioè la Corte può esercitare il suo potere (da quello principale di esaminare le leggi a quello, non trascurabile, di decidere sui conflitti tra poteri, e perfino a quello di giudicare, in composizione allargata, il Presidente della Repubblica per i reati commessi nell'esercizio delle sue funzioni), solo se un altro soggetto istituzionale (nella maggior parte dei casi un giudice qualunque) la chiama espressamente in causa. Con questa chiave di lettura dovrebbe essere esaminata anche l'altra figura, presente in quasi tutte le Costituzioni non presidenziali, del Presidente della Repubblica. Il quale non ha funzioni quasi esclusivamente "notarili" – di prendere cioè solo atto di quanto altri soggetti del "gioco" politico decidono ed attuano – né quasi esclusivamente di rappresentanza, poiché, come dichiarato espressamente dall'articolo 87 "rappresenta l'unità nazionale" (e in fondo a tale funzione possono essere ricondotte la presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura e del Consiglio Supremo della difesa, nonché il comando delle forze armate secondo il medesimo articolo 87). Egli, strutturalmente, ha il principale potere di decidere sullo stato dei rapporti tra Governo e Parlamento, intervenendo, con lo scioglimento delle Camere e la conseguente indizione di elezioni, nei casi da lui *insindacabilmente* ritenuti insolubili. Una figura, in ultima analisi, cui è affidata la valutazione dello stato di salute della democrazia, o meglio del corretto funzionamento dei meccanismi democratici, ed al quale, ovviamente e di conseguenza, viene attribuito il potere di intervento ultimo per "rimettere in moto" quei meccanismi, se inceppati.

È chiaro, però, che nulla prevede espressamente la Costituzione nel caso di rischio di malfunzionamento non dei meccanismi, ma addirittura proprio della democrazia. Il silenzio del testo costituzionale su queste ipotesi, di improbabile ma non impossibile concretizzazione, ha fatto scrivere in anni lontani che nei casi di "crisi

della Repubblica” il Capo dello Stato potrebbe/dovrebbe assumere tutti i poteri necessari ad impedire il verificarsi di rischi concreti per la democrazia (sul punto, conservano validità, probabilmente, le acute, antiche ma non datate osservazioni di uno dei nostri massimi studiosi di diritto costituzionale, Carlo Esposito).

Dopo questa molto sintetica serie di approfondimenti delle linee guida emergenti dal testo costituzionale, possiamo tornare al tema iniziale, e tentare di impostare su nuove basi il rapporto tra la politica e la Costituzione.

La chiave interpretativa principale deve portarci a delimitare i caratteri di una società “immaginata e in linea generale prefigurata” nella, e dalla, nostra Costituzione.

Una società “in equilibrio” ma non statica, una società di “persone” libere, legate da vincoli di solidarietà, orientati al rispetto dei correlati principi fondamentali, una società nella quale possa esplicarsi liberamente il percorso della democrazia, favorito e controllato da poteri pubblici soggetti anch’essi ai limiti delle leggi, in primo luogo la Costituzione. Una democrazia e una società che concordino con il modello delineato dal primo articolo della nostra Costituzione, secondo il quale: “L’Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. /La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”. E non a caso uno dei più autorevoli costituenti, Costantino Mortati, nel commentare questo articolo, ha sostenuto che nella sua lapidaria formulazione può ritenersi racchiuso il passato, il presente e il futuro della società nella quale viviamo ed operiamo.

E questa, possiamo concludere, è la linea politica che emerge da una lettura attenta del testo costituzionale.

I problemi ulteriori. Una esemplificazione

Nella situazione attuale, infatti, netta è l’impressione che la Carta venga vissuta piuttosto come un impaccio, un vincolo non sempre gradito, e non invece l’armatura sulla quale e nella quale inserire la nuova normativa.

Giorno per giorno, quasi, assistiamo ad una torsione peggiorativa del carattere della nostra Repubblica, tratteggiato in tutte le parti della Carta, ma soprattutto ne primi articoli, quelli dei Principi Fondamentali, si sarebbe tentati di scrivere, ma non è neppure così.

Una rapida carrellata potrà dare un quadro più preciso.

Scontato il tentativo di leggere l'articolo 1 della Costituzione amputandolo della sua ultima parte, così da far apparire la sovranità del popolo illimitata. Ma il passaggio successivo si spinge ancora più avanti: il consenso elettorale viene promosso ad una specie di scusante buona per tutto.

Illuminante la vicenda, conclusasi di recente, della negata autorizzazione all'autorità giudiziaria di sottoporre a processo il Ministro dell'Interno per il caso della nave Dolciotti. La decisione negativa del Senato, ampiamente prevedibile, non è impugnabile, perché giustamente il legislatore ha voluto evitare il rischio di un conflitto aperto tra potere legislativo e potere giudiziario. Ma questa decisione può essere tranquillamente criticata, essendo pubblica.

E criticarla si deve, almeno se si vuole decidere in base ai principi, e non alle convenienze di una o più parti.

I principi interessati in questo caso non sono pochi, da quello delle divisione dei poteri a quello dell'uguaglianza di tutti i cittadini (si ricordi la scritta presente in tutte le aule di giustizia in Italia "La legge è uguale per tutti"). A questo ultimo principio si può derogare soltanto in pochi ed eccezionali casi; il problema si complica notevolmente quando ci si trova di fronte a violazioni della legge penale, cioè reati, commessi da cittadini "qualificati" per così dire. In questi casi, infatti, le regole del giudizio rimangono quelle valide per tutti, ma la possibilità di essere sottoposti a giudizio è soggetta a regole proprie e peculiari. Il legislatore, memore della vicenda Lockheed, nel 1989 ha provveduto a dettare le regole, stabilendo, oltre ad una procedura speciale, anche i criteri per risolvere il contrasto di principi: nel comma 3 dell'articolo 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989, si stabilisce, infatti, espressamente che

la Camera competente "... può, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, negare l'autorizzazione a procedere ove reputi, con valutazione insindacabile, che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo". È chiaro quindi che la norma ha un carattere "eccezionale", perché soltanto in casi fuori dalla normalità può ritenersi insindacabile la condotta di chi ha commesso un reato, o, meglio, è accusato di aver commesso un reato, per quale si chiede venga processato.

Il Senato ha ritenuto che ricorressero i casi eccezionali previsti dalla norma, e quindi ha affermato, incontestabilmente, che il divieto di sbarco sul suolo italiano, da una nave battente bandiera italiana – e quindi da considerarsi anch'essa suolo italiano, secondo la vigente normativa – di qualche decina di soggetti scampati a (e salvati da) un naufragio fosse interesse dello Stato, *costituzionalmente rilevante, oppure, servisse al perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, interessi, si ripete, di una Nazione con 60 milioni di abitanti*. L'assurdità della tesi è così evidente che non è necessaria una puntuale confutazione della decisione "assolutoria".

Ma altre e numerose e gravi sono le violazioni dei principi costituzionali da parte dei partiti di governo, sia con non-atti parlamentari, sia con provvedimenti governativi.

Il più evidente esempio di condotta parlamentare contraria a specifiche norme costituzionali è stato l'approvazione, da parte delle Camere, della legge di bilancio, fondamentale atto politico, senza nessun esame del testo normativo, tra l'altro blindato dal voto di fiducia imposto dal governo. L'articolo 72 della Costituzione prevede che ogni disegno di legge sia approvato da ciascuna Camera "articolo per articolo e con votazione finale". Vero è che per i disegni di legge dichiarati urgenti possono prevedersi "procedimenti abbreviati", ma in questo caso il procedimento è stato totalmente *bypassato*.

Questo appena citato è il sintomo di una ulteriore strategia governativa, volta ad una esasperata centralizzazione decisionale, la quale non tollera parentesi procedurali, tutte qualificate come lungaggini ed ostacoli burocratici, anche quando si tratta di percorsi costituzionalmente obbligati.

Così, per l'applicazione di un istituto cardine della campagna elettorale di una dei partiti di governo, il reddito di cittadinanza, di fronte all'arruffata procedura di assunzione relativa ai c.d. tutor, procedura assai semplificata, appare difficile non ritenere violato il precetto generale dell'assunzione nei pubblici impieghi tramite concorso, "salvi i casi stabiliti dalla legge", casi che non possono essere identificati con la prossimità di scadenze elettorali.

A volte, però, le pur esistenti esigenze di evitare inutili cavilli fanno scegliere percorsi sostanzialmente viziati, e , spesso, addirittura contro produttori. Si veda, per esempio, la riproposizione di una modalità ampiamente fallita per il rilascio di autorizzazioni edilizie su immobili vincolati dai beni culturali, prevista nel c.d. decreto crescita, approvato in Consiglio dei Ministri il 5 aprile u.s. . Torna, in sostanza, il principio del silenzio-assenso, per il quale si ritengono approvate tutte le richieste che non vengano esplicitamente rigettate entro termini in genere incompatibili con prassi e risorse della P.A. L'esperienza pluriennale in tema di silenzio-assenso ha dimostrato che le conseguenze dell'adozione di tale principio, in mancanza di profonde riforme di prassi e strutture della P.A., possono degenerare in decisioni di rigetto generalizzate, o, peggio, in silenzi, per così dire, strumentalmente volti a favorire alcuni e non altri. Entrambe queste conseguenze si pongono in contrasto palese con la previsione dell'articolo 9, capoverso, della Costituzione, che elenca, tra i compiti della Repubblica, la tutela del paesaggio e del "patrimonio storico e artistico della Nazione".

Alla strategia del "fare" – a qualunque costo – ciò che appare necessario all'esecutivo, il principale ostacolo, indubbiamente, è rappresentato dal principio della separazione dei poteri. Al quale,

quindi, ci si sottrae con disinvoltura. Un esempio è quello della procedura seguita per l'approvazione della legge di bilancio, come si è già motivato. Ma, mentre nella contrapposizione abbastanza risalente tra il potere c.d. esecutivo e quello legislativo una certa prassi ha notevolmente attenuato la linea di confine, nonostante i ripetuti interventi abrogativi della parte della Corte Costituzionale per eccesso di delega da parte del governo, negli ultimi tempi l'invasione di campo si è spostata verso il terzo potere, quello giudiziario.

In ambito normativo, in primo luogo, si palesa con innegabile evidenza la deriva straripante, a svantaggio del potere giudiziario, dell'attuale maggioranza governativa, la quale è particolarmente insofferente rispetto ai valori indicati nel Titolo IV della parte seconda della Costituzione, dedicato alla magistratura, definito "un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere"(art.104), così esplicitando quanto stabilito all'articolo 101, secondo il quale "i giudici sono soggetti soltanto alla legge".

A cominciare dalle modifiche in tema di prescrizione – che si decide di ritenere interrotta definitivamente dopo una prima sentenza, indifferentemente di condanna o assoluzione – alle molto recenti riforme in materia penale, in ambito sostanziale e processuale, con il divieto di applicazione del rito abbreviato per reati punibili con la pena dell'ergastolo, per finire con la nuova versione dell'esimente della legittima difesa. A parte le specifiche "sbavature" costituzionali e tecniche (relativamente all'ergastolo in contrasto indubbio con la più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale, mentre la presunzione assoluta di sussistenza dell'esimente è inconciliabile con l'accertamento di altre circostanze di fatto affidato all'ineliminabile potere interpretativo del giudice), dall'insieme degli interventi modificativi fortissimo trasuda l'intento di trasformare la pena da sanzione a vendetta esemplare. In assoluto e sostanziale contrasto con l'intero impianto dell'articolo 27 della Costituzione e con la ineliminabile funzione della pena volta alla rieducazione del condannato, come si afferma e si approfondisce

nell'incontro dedicato espressamente al tema -riportato più avanti nel testo- sulla scia di una ormai solida e solidamente motivata posizione della Corte Costituzionale.

Per chiudere questa esemplificazione, non esaustiva, va evidenziata la contrapposizione, quasi ontologica, tra la linea politica complessiva dell'attuale maggioranza al governo del Paese e lo spirito della nostra Costituzione, indubbiamente racchiuso del suo articolo 2.

Questo articolo, applicabile senza dubbio alcuno a tutte le persone, cittadini e no, che siano viventi in Italia, esprime il carattere di fondo della nostra Carta costituzionale, che ruota intorno a due principi: *l'inviolabilità dei diritti e la solidarietà*, principi assai risalenti, non soltanto alla Rivoluzione francese, ma anche alla *Magna Charta* e all'*habeas corpus*, principi la cui supremazia è stata affermata dalla Corte costituzionale specialmente con la sentenza n. 1146 del 1988, che richiama i numerosi precedenti. In sostanza è ormai pacifico che alcuni principi della Costituzione non possono essere modificati, non solo dalle leggi ordinarie, ma anche da altre leggi costituzionali e perfino da altri articoli della Costituzione stessa.

Innumerevoli, poi le violazioni di norme e prassi interpretative in materia di immigrazione. In contrasto non solo con l'articolo 10, che richiama espressamente a tutela degli stranieri il dovere di emanare leggi "in conformità delle norme e dei trattati internazionali", ma con le norme specifiche, espresse e consuetudinarie, sulla navigazione marittima e sul salvataggio delle vite in mare, fino a classificare porti sicuri, ai quali avviare le persone salvate da naufragi, quelli libici, cioè di un Paese sbriciolato e in preda a furibonde guerre per bande, nel quale i centri di "ricovero" degli immigrati sono nelle pessime condizioni, umane e materiali, certificate da organismi internazionali neutrali e imparziali. E sarà interessante vedere a quali contorsionismi verbali dovrà aggarrarsi chi, appun-

to, aveva ritenuto sicuri porti libici in queste ore, nelle quali sono evidenti i prodromi di una guerra civile nel Paese.

Né si possono trascurare gli esempi di palese disparità di trattamento nei riguardi dei soggetti stranieri, sia in materia di acquisto di cittadinanza, sia anche, per esempio, nella indicazione dei requisiti necessari per poter usufruire del reddito di cittadinanza.

E quindi, in estrema sintesi, buona parte della legislazione presa in esame in queste righe potrebbe/dovrebbe essere annullata per contrasto con la Costituzione, dichiarato dalla Corte Costituzionale nei giudizi che si possono già prevedere numerosi.

Che fare? Stimoli e spunti.

Dalle riflessioni precedenti potrebbe desumersi la marginalità, se non addirittura l'inutilità, della pubblicazione di atti relativi a profili di un tema rivelatosi, per le vicende successive, abbastanza mutato rispetto alla programmazione iniziale.

Ma tale conclusione non appare condivisibile. Ogni ragionamento deve partire, e non può essere altrimenti, dalla esistenza e dalla vigenza della Costituzione, nel suo testo attuale. Una ulteriore considerazione, specificamente relativa al tema degli incontri, è che nessuna modifica è stata apportata al testo della Carta dal maggio 2018.

La conclusione, ovvia, è che sussistono ancora tutti i problemi e le questioni affrontati negli incontri dei quali in questo volume si pubblicano gli atti, Ed anzi questa pubblicazione potrebbe servire a stimolare un interesse generale verso la nostra Costituzione, in generale, e verso i profili di inattuazione, o di cattiva attuazione, che sussistevano e avevamo in parte individuato, e sui quali ci siamo soffermati.

In sostanza della Costituzione è bene approfondire i profili, sempre, e, per la situazione peculiare socio-politico-giuridica attuale dell'Italia non è più sufficiente limitarsi a "spigolare" nel campo ampio degli studi costituzionali, essendo piuttosto necessaria an-

che, e con urgenza, una rivisitazione completa del tema di fondo che resta quello della sintonia, e delle eventuali distonie, tra diritto vivente ed ordinamento giuridico costituzionale.

Partendo comunque dal presupposto, perennemente valido, della subordinazione e armonizzazione necessarie di tutto l'ordinamento, nel suo concreto articolarsi, con la norma che ne sorregge le fondamenta.

Per concludere, vale la pena di riportare il messaggio finale del ciclo di incontri, intitolato, non a caso "Arrivederci" .

Un arrivederci.

Con questo di oggi – sontuosa ciliegina sulla torta – (*referimento all'ultimo incontro del 26 ottobre con il Presidente della Corte Costituzionale, Giorgio Lattanzi*) termina il ciclo di incontri sulla Costituzione, che ci accompagna dal mese di maggio.

Potremmo tentare di trarre un bilancio, ma non pensiamo sia il momento giusto. Innanzitutto è molto difficile averne uno soddisfacente, se non a livello superficiale e numerico.

Possiamo dire, infatti, che dei dieci incontri previsti solo uno non si è potuto svolgere, per causa di forza maggiore, e possiamo aggiungere, per testimonianza personale, che il livello dei relatori è sempre stato molto elevato. Gli argomenti, piuttosto spunti di trattazione che rigide indicazioni, hanno alla fine offerto un panorama ampio a conforto della tesi iniziale, di una Costituzione non ancora pienamente attuata (e nuovamente in sintonia con uno dei suoi tre principali filoni politici ispiratori, quello cattolico).

Ma è proprio la fondatezza di questa tesi che impedisce di stilare un bilancio finale. La Costituzione, infatti, non solo non ha esaurito il suo compito, ma chiede – e forse pretende – di avere completa attuazione per diventare sempre più stella polare in questo travagliato passaggio della nostra vita socio-politico-economica.

Un bilancio vero, perciò, non è *ancora* possibile perché non si può giudicare terminato l'impegno. Da parte nostra abbiamo rite-

nuto che fosse necessario effettuare una serie di “sondaggi” (non in senso elettorale, dato il diluvio squadernato giornalmente, ma nel suo significato geologico) per saggiare la solidità delle fondamenta sulle quali continuare a poggiare la nostra democrazia, per recuperarne il valore. Churchill ha detto che la democrazia è il peggiore dei sistemi di governo, eccettuati tutti gli altri. Però le vicende di questi giorni, non solo in Italia, fanno dubitare dello stato di salute del regime democratico, quando non addirittura della sua capacità di superare i rischi e i pericoli che provengono da più parti. C'è chi, d'altra parte, magari non dichiarandolo apertamente, si sente a disagio in un contesto democratico, fondato, ovviamente e comunque, sul famoso trittico di valori proclamati dalla rivoluzione francese, e posti alla base di tutte le successive esperienze e ordinamenti democratici. Spunta, a volte neppure nascosta, altre volte mimetizzata, la tentazione di innalzare a principio generale regolatore quello famoso della Fattoria degli animali, che proclamava ,dopo un rituale omaggio al principio di uguaglianza di tutti gli animali, la “maggior” uguaglianza dei maiali.

Sembra quasi che il lungo periodo di pace in Europa, e il consequenziale svanire dei ricordi delle orribili e ravvicinate esperienze belliche suggerisca scelte irragionevoli, invece che pazienti opere di impegno riformatore.

Ma il moltiplicarsi di segnali inquietanti non può e non deve sovrapporre la resistenza di chi su quelle piste sconnesse e sdruciolevoli non vuole incamminarsi.

Così ci si è limitati ad indicare possibili cantieri di lavoro, a suggerire impegni faticosi e forse perdenti nel breve periodo, contando su un impegno generoso e collettivo.

Un lavoro di lunga lena attende quindi tutti noi, a cominciare dal prossimo appuntamento per la presentazione degli atti di questa esperienza.

Perciò, piuttosto che pensare già ad un bilancio finale, è meglio salutarci oggi con un arrivederci.

N.B.

- 1. L'intervento del professor Dionigi è stato corretto redazionalmente.*
- 2. Alle relazioni viene premesso il testo del comunicato, allegato all'invito, quando esistente.*
- 3. La conferenza del professor Smuraglia, sul tema del lavoro, non si è svolta per impedimento del relatore.*

Sulle recenti trasformazioni dei partiti

GIOVANNI DI COSIMO
*Professore di Diritto Costituzionale
all'Università di Macerata*

Trasformazioni

Le forme dell'organizzazione e dell'azione dei partiti politici mutano nel corso del tempo. È una capacità di adattamento, molto studiata in campo politologico, che nell'ultima fase ha assunto i tratti del “partito personale”, o “partito del leader”, e del “partito digitale”, o “web-partito”. La prima etichetta indica il fenomeno per cui il ruolo del capopartito è divenuto via via sempre più decisivo, fino al punto che il partito esprime la sua volontà piuttosto che quella collettiva che si forma grazie alla dialettica interna all'associazione. La seconda indica il fenomeno per cui l'uso delle tecnologie digitali e in particolare della rete ha finito per determinare una trasformazione qualitativa dei partiti.

Questi sviluppi recenti echeggiano una trasformazione più profonda relativa al concetto stesso di partito. La visione kelseniana lo considera lo strumento a disposizione dei cittadini per influire sulla conduzione della cosa pubblica. Questa lettura presuppone una certa idea della democrazia che «si fonda interamente sui partiti politici la cui importanza è tanto maggiore, quanto maggiore applicazione trova il principio democratico» (H. Kelsen, *La democrazia*). La visione schumpeteriana sottolinea invece la lotta per la conquista del potere. Questa lettura presuppone una diversa concezione della democrazia: «Il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare» (Schumpeter, *Capitalismo, socialismo, democrazia*).

Partito personale

La prevalenza della visione schumpeteriana, che ha finito per imporsi, concorre a spiegare l'avvento del partito personale. Estremizzando il concetto si può dire che da luoghi di partecipazione politica dei cittadini e di elaborazione collegiale di idee e programmi, sono diventati macchine elettorali al servizio del capo; da soggetti collettivi capaci di contatti profondi e ramificati con la società, a strumenti della volontà di un singolo. L'affermazione della teoria della "leadership concorrenziale", come la chiama l'economista austriaco, si accompagna alla perdita della dimensione popolare. Ai partiti di massa novecenteschi che, pur con molte contraddizioni e limiti impliciti nell'approccio non di rado ideologico, erano protagonisti collettivi della vita politica, si sono sostituiti i partiti personali, il primo dei quali fu il movimento politico fondato da Silvio Berlusconi nel 1994. Da allora il modello si è largamente diffuso, sia pure con elementi distintivi rispetto all'esperienza apripista, in qualche caso anche molto accentuati.

A dimostrazione del fenomeno, che peraltro è davanti agli occhi di tutti, basterà ricordare il potere conquistato dai capipartito grazie ai meccanismi della legge elettorale del 2005, poi censurati dalla Corte costituzionale. Per effetto della lista bloccata la selezione dei parlamentari dipendeva dalla volontà del capo piuttosto che dal confronto fra le varie componenti del partito (le correnti, si sarebbe detto una volta).

Il risultato di tutto ciò è un drastico impoverimento della dialettica interna all'associazione e, di conseguenza, del dibattito pubblico.

Partito digitale

L'altra trasformazione dei partiti è collegata alla rete internet e alle tecnologie informatiche che modificano in primo luogo le forme della comunicazione politica. L'utilizzo dei social media consente di entrare in contatto diretto e costante con cerchie di sostenitori che in tal modo vengono sempre più fidelizzati. In alcuni casi

l'interazione con tali cerchie, che non sono certo rappresentative della più larga e pluralistica opinione pubblica, condiziona le loro stesse decisioni. Parallelamente, il contatto diretto fra il capo e il "suo popolo" taglia fuori i quadri intermedi del partito, assecondando in tal modo la dinamica plebiscitaria che ormai caratterizza il sistema politico.

Anche questa trasformazione provoca un depauperamento del dibattito pubblico, che viene ridotto allo scontro fra opposti gruppi di seguaci; i componenti di ciascuna tribù si ritrovano nella rete (in singoli suoi anfratti) e interagendo si rafforzano reciprocamente nelle proprie convinzioni, senza misurarsi realmente nel mare aperto del pensiero critico e documentato.

In secondo luogo l'utilizzo della rete modifica l'organizzazione dei partiti. Ciò è particolarmente evidente quando la selezione dei candidati alle elezioni si svolge utilizzando piattaforme digitali, come avviene nell'esperienza innovativa della piattaforma Rousseau del Movimento 5 stelle. Addirittura con questo mezzo nel settembre 2017 è stato scelto il capo politico del movimento.

In astratto si tratta di una buona soluzione, in grado di aumentare il potere della base, dei semplici militanti. Tuttavia occorre considerare che la scelta della piattaforma esclude quella parte della popolazione che, allo stato delle cose, non è in grado di accedere alla rete (non tiene conto dei rilevanti divari digitali esistenti in ragione dell'età e dei livelli di istruzione). Inoltre, non mancano le incognite collegate al fatto che la gestione della piattaforma da parte di poche persone (essenzialmente il presidente dell'omonima associazione al quale, in base all'art. 1 dello statuto, il movimento affida la gestione della consultazione degli iscritti e delle votazioni online) implica un controllo molto penetrante sull'organizzazione proprio in riferimento a funzioni della massima delicatezza come la selezione dei dirigenti e dei candidati alle elezioni. Nel dicembre 2017 il Garante per la privacy ha rilevato forti criticità in relazione alla riservatezza delle operazioni di voto, dato che la piattaforma as-

socia a ogni voto espresso il numero di telefono dell'iscritto, con la conseguenza che i gestori sono in grado di controllare come votano gli iscritti¹. Occorre infine considerare che la piattaforma adotta un software a “codice chiuso” che non consente verifiche esterne sulla regolarità delle votazioni².

La piattaforma Rousseau serve anche per effettuare consultazioni fra gli iscritti in merito a scelte politiche di particolare rilievo. Con una consultazione di questo tipo, nel maggio 2018, gli iscritti hanno consacrato l'accordo con la Lega dal quale è sortito il Governo Conte³. Sulla carta tale soluzione organizzativa sollecita il coinvolgimento consapevole degli iscritti e quindi accresce la qualità della partecipazione politica; è una delle forme di coinvolgimento dei cittadini tipiche dell'*e-democracy*. D'altra parte, non bisogna

-
- 1 «I voti espressi tramite le funzionalità di e-voting offerte dalla piattaforma (...) vengono archiviati, storicizzati e restano imputabili a uno specifico elettore anche successivamente alla chiusura delle operazioni di voto, consentendo elaborazioni a ritroso con - in astratto - la possibilità di profilare costantemente gli iscritti sulla base di ogni scelta o preferenza espressa tramite il “sistema operativo” (siano esse relative alla scelta di un candidato ovvero all'approvazione di un'iniziativa politica o legislativa)». Di qui la raccomandazione: «sarebbe necessario che il sistema di e-voting venisse riconfigurato in modo da minimizzare i rischi per i diritti e per le libertà delle persone fisiche, (...) prevedendo la cancellazione o la trasformazione in forma anonima dei dati personali trattati (laddove per specifiche esigenze fossero presenti), una volta terminate le operazioni di voto. A tale scopo andrà modificato lo schema del database laddove prevede l'utilizzo del numero telefonico dell'iscritto in connessione ai voti elettronici espressi» (parere del Garante del 21 dicembre 2017).
 - 2 Il nuovo statuto del novembre 2017 prevede che la regolarità delle consultazioni sia «certificata da un organismo indipendente, nominato dal Comitato di Garanzia, o da un notaio». Tuttavia, in occasione dell'elezione del capo politico, un comunicato del 21 settembre 2017 sul blog del movimento riferisce che «i risultati della votazione saranno depositati presso due notai alla chiusura della votazione stessa», il che, pare chiaro, non implica un reale controllo sulla regolarità delle votazioni.
 - 3 In questa occasione il capo del movimento riferisce sempre nel blog del movimento che un notaio ha attestato la regolarità del voto. Ma una simile dichiarazione non chiarisce se si tratta di una semplice verifica formale, come pare probabile, o piuttosto di una verifica tecnica sui meccanismi di voto che richiederebbe l'accesso alla (e il controllo della) piattaforma.

trascurare che le decisioni sottoposte a ratifica sono prese dal capo politico, solitamente in assenza di un autentico dibattito interno e nella presunzione di fare il bene di un popolo asseritamente compatto (atteggiamento, a dire il vero, diffuso fra i vari capipartito e che caratterizza l'attuale *Zeitgeist* politico).

Insomma, ferme restando le potenzialità dello strumento, che può estendere la partecipazione politica dei cittadini, si profilano interrogativi relativi alla gestione della piattaforma. In particolare, la circostanza che il suo controllo sia in poche mani evidenzia il fatale intreccio fra le due forme del partito *personale* e del partito *digitale*, nel senso che il capopartito (o chi per lui) sfrutta le potenzialità della rete per rafforzare ancor più la presa sul partito. Peraltro, l'intreccio emerge anche per l'utilizzo dei social media da parte dei vari capipartito.

Tutto ciò, ecco il punto decisivo, solleva una questione sul piano della democrazia interna dei partiti.

Un passo indietro

L'Assemblea costituente respinse la proposta di fissare standard di democraticità riferiti all'attività interna dei partiti. Un vincolo di questo tipo era avversato dalle sinistre; il Partito comunista temeva che la relativa clausola potesse essere usata per escluderlo dalla vita politica. L'unico limite costituzionale riguarda dunque l'attività esterna dei partiti; in base all'art. 49 della Costituzione i partiti devono rispettare il metodo democratico nel concorrere a determinare la politica nazionale. Il testo costituzionale opta per un modello di democrazia non protetta, a differenza della Costituzione tedesca che all'art. 21 bolla come incostituzionali i partiti cosiddetti "antisistema"⁴.

Tuttavia, ciò non implica che siano costituzionalmente irrile-

4 Ovvero quelli che «per le loro finalità o per il comportamento dei loro aderenti si prefiggono di attentare all'ordinamento costituzionale democratico e liberale, o di sovvertirlo, o di mettere in pericolo l'esistenza della Repubblica» (art. 21).

vanti le vicende interne ai partiti, i modi con cui si prendono le decisioni, si scelgono i dirigenti, si individuano le candidature; non è affatto indifferente se viene favorita o meno la partecipazione dei cittadini, se sono rispettati i diritti delle minoranze interne, se le espulsioni e le ammissioni avvengono nel rispetto delle regole statutarie. Sono tutti aspetti che hanno un impatto diretto sulla qualità del gioco democratico e quindi rilevano dal punto di vista costituzionale.

Regole

Si discute da tempo se sia opportuno integrare in via legislativa l'art. 49 della Costituzione allo scopo di preservare la democrazia interna. Da un lato, si teme che sarebbe un modo per ingessare i partiti, la cui natura di soggetti della società civile svanirebbe, e si osserva che la Costituzione prevede espressamente un obbligo di «ordinamento interno a base democratica» per i soli sindacati. Dall'altro, si ritiene che l'integrazione legislativa sia necessaria per tutelare efficacemente i diritti degli iscritti, anche in considerazione delle ambiguità dell'art. 49.

In assenza di una legge sui partiti, a cominciare dagli anni settanta del secolo scorso, i giudici di merito applicano le norme dello statuto relativamente ai diritti degli iscritti e alle controversie interne, nel presupposto che gli organi (collegio dei probiviri, comitati di garanzia ecc.) devono applicare le regole organizzative che l'associazione si è data. Un orientamento che recentemente è stato rinverdito da alcune pronunce, in particolare le decisioni dei Tribunali di Genova e di Palermo intervenute nel corso del 2017.

Nel 2012 il legislatore ha approvato alcune norme sul finanziamento dei partiti che incidono anche sull'organizzazione interna e sul contenuto degli statuti. Una successiva legge del 2014 contiene nel titolo un richiamo al requisito della "democraticità dei partiti". Tuttavia, si tratta di interventi normativi che non toccano l'intreccio fra partito personale e partito digitale. Anche il disegno di legge

presentato nel 2018 dal Ministro della giustizia del Governo Conte, che contiene un capo sulla trasparenza e sul controllo dei partiti politici, non aggiunge norme particolarmente innovative sul fronte della democrazia interna.

Discorso diverso va fatto per le regole che il partito adotta nella sua autonomia (statuti, regolamenti, codici etici). Alcune decisioni prese in questo secondo percorso normativo – la principale delle quali è l'uso della piattaforma Rousseau per selezionare i candidati alle elezioni politiche e alla carica di capo del partito – giustificano l'immagine dell'intreccio e presentano i profili problematici prima evidenziati.

Delegittimazione

Avvalendosi largamente dei servizi della rete internet i partiti gestiscono ormai alcune importanti funzioni, in particolare la comunicazione a mezzo dei social media (e ciò agli occhi dei capipartito offre il vantaggio della disintermediazione tanto nei confronti dei giornalisti, che possono talvolta risultare scomodi, quanto dei quadri intermedi). In qualche caso hanno inoltre disciplinato con norme interne la gestione a mezzo delle tecnologie informatiche di alcuni importanti aspetti come la selezione delle candidature, le consultazioni degli iscritti, la scelta del capo.

Tutto ciò non ha però condotto a una maggiore trasparenza e non ha garantito un'effettiva democrazia interna. Piuttosto, ha contribuito a rafforzare la figura del capopartito secondo il modello ormai dominante del partito personale. In forme diverse questo vale tanto per l'ipotesi di avvalimento di fatto della rete, sperimentate dai partiti prevalentemente sul terreno della comunicazione, sia per l'ipotesi in cui le norme interne stabiliscono che attività rilevanti, quali la selezione dei dirigenti e dei candidati alle elezioni e le consultazioni degli iscritti, vanno svolte per mezzo di piattaforme digitali. La prima ipotesi determina effetti di personalizzazione non molto diversi da quelli della televisione, il mezzo lungamente

prediletto dai politici a fini di indottrinamento e propaganda; la seconda configura effetti se possibile ancor più marcati e strutturali.

La conseguenza ulteriore, e paradossale, è un progressivo restringimento degli spazi a disposizione dei cittadini che vogliono «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», secondo le parole dell'art. 49 della Costituzione. Fenomeno che, fra l'altro, contribuisce ad aggravare la molto dibattuta crisi dei partiti, che da ultimo si manifesta soprattutto nella forma di una crescente delegittimazione. Sicché, in conclusione, bisogna constatare che i passi sulla via dell'innovazione digitale, mossi dai partiti con la lodevole intenzione di accrescere la partecipazione politica dei cittadini, e di recuperare la perduta legittimazione, non hanno portato i risultati sperati.

Bibliografia

- Ainis M., *Democrazia digitale*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2013
- Algostino A., *Partiti, conflitto e potere: spunti di riflessione sulla trasformazione del partito politico*, in www.nomosleattualitaneldiritto.it, 3/2015
- Barbera A., *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze, 2009
- Becchi P., *Democrazia diretta, democrazia digitale e M5S*, in *Autunno della democrazia?*, a cura di Monceri e Birtolo, quaderno 2017 di Politica.eu
- Biancalana C., *Il populismo nell'era di internet. Retorica e uso del web nel Movimento 5 Stelle*, in *il Mulino*, 1/2014
- Biancalana C., Colloca P., *Il Movimento 5 stelle alla prova dell'istituzionalizzazione: una metamorfosi incompiuta? Il vicolo cieco. Le elezioni del 4 marzo 2018*, a cura di Valbruzzi e Vignati, Bologna, 2018
- Bin R., *“Onestà! Onestà!” Ma ci può essere onestà senza legalità? Il Tribunale di Genova dà ragione a Cassimatis*, in www.lacostituzione.info, 10 aprile 2017
- Bobba G., Seddone A., *Partito personale o personalizzato? L'evoluzione del Partito Democratico: 2007-2015*, in *Ragion pratica*, 1/2016
- Böckenförde E.W., *Democrazia e rappresentanza*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1985
- Calise M., *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, 2010
- Calise M., *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016
- Calvano R., *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, in www.costituzionalismo.it, 2/2017
- Capone L., *Esclusiva: così Davide Casaleggio è diventato il padrone del M5s*, in *Il Foglio*, 31 gennaio 2018
- Casadei T., *Il mito del «popolo della rete» e le realtà del capo. Nuove tecnologie e organizzazioni politiche nel contesto italiano*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2015
- Caterina E., *Le espulsioni dal Movimento 5 stelle davanti al giudice civile*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2016
- Ceri P., F. Veltri, *Il movimento nella rete. Storia e struttura del Movimento 5 Stelle*, Torino 2017
- Ceccanti S., Currerri S., *I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3/2015
- Cossiri A., *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*, Milano, 2018

- Crisafulli V., *I partiti nella Costituzione*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. 2, Firenze, 1969
- Crouch C., *Postdemocrazia*, trad. it. Roma-Bari, 2003
- Cuniberti M., *Tecnologie digitali e libertà politiche*, in *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, 2/2015
- D'Aleo P., *Il problematico rapporto tra cyberspazio e democrazia rappresentativa. I movimenti politici dell'e-democracy*, in *Politica & Società*, 1/2018
- De Bortoli F., *I partiti così poco democratici*, in *Corriere della sera*, 7 maggio 2018
- De Blasio E., *Democrazia digitale*, Roma, 2014
- De Fiores C., *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in www.costituzionalismo.it, 1/2018
- De Rosa R., *Cittadini digitali. L'agire politico al tempo dei social media*, Santarcangelo di Romagna, 2014
- Donato G., *Regionali siciliane e primarie del M5S: nota breve sui decreti del Tribunale di Palermo*, in *Le Regioni*, 5/2017
- Elia L., *A quando una legge sui partiti?*, in *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, a cura di S. Merlini, Firenze, 2009
- Falletta P., *Partiti politici e web: verso una democrazia 2.0*, in www.forumcostituzionale.it, 20 dicembre 2016
- Freedom House, *The Rise of Digital Authoritarianism*, Freedom on the Net 2018
- Galli C., *Democrazia senza popolo*, Milano, 2017
- Gianfrancesco E., *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in www.forumcostituzionale.it, 30 ottobre 2017
- Gorlani M., *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, 2017
- Grasso G., *La «cifra democratica» del Movimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 3/2017
- Ignazi P., *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, 2012
- Istat-FUB, *Internet@Italia 2018. Domanda e offerta di servizi online e scenari di digitalizzazione*, Roma 2018
- Kelsen H., *La democrazia*, trad. it. Bologna, 1995
- Mancini P., *Il post partito. La fine delle grandi narrazioni*, Bologna 2015
- Marsocci P., *Cittadinanza digitale e potenziamento della partecipazione politica attraverso il web: un mito così recente già da sfatare?*, in www.rivistaaic.it, 1/2015
- Mosca L., *Problemi e limiti del modello organizzativo «cybercratico» nell'esperienza del Movimento 5 Stelle*, in *Ragion pratica*, 44/2015
- Mosca L., Vaccari C., *Il Movimento e la rete*, in *Il partito di Grillo*, a cura di Corbetta e Gualmini, Bologna, 2013
- Pizzetti F., *Partiti politici e nuove tecnologie*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Napoli, 2009

- Revelli M., *Populismo 2.0*, Torino, 2017
- Rivera I., *La rete, i populismi e i partiti politici 2.0*, in *Informatica e diritto*, 1-2/2017
- Rivosecchi G., *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 29 ottobre 2017
- Rossi E., *I partiti politici*, Roma-Bari, 2007
- Schumpeter J.A., *Capitalismo, socialismo e democrazia*, trad. it. Milano, 1955
- Scuto F., *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017
- Scuto F., *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in www.federalismi.it, 1/2017
- Vaccari C., *La politica online*, Bologna 2012
- Ventura S., *Da Renzi a Di Maio, l'inganno del "popolo"*, L'Espresso, 44/2018

LA TUTELA DELL'AMBIENTE

Prevenzione e ricostruzione post catastrofi

ROBERTO OREFICINI

già Direttore del Dipartimento Protezione Civile

ORDINAMENTO COSTITUZIONALE

La Costituzione della Repubblica Italiana del 1948 non citava espressamente i termini “ambiente” e “protezione civile”.

Queste espressioni si affacciano nel testo costituzionale con la riforma del titolo V della parte seconda del 2001.

In ogni caso molti articoli della Costituzione fanno comunque riferimento a questi argomenti, quindi si può dire che ambiente e protezione civile sono temi costituzionalmente previsti. Nell'elencarli, si cercherà di approfondire per ognuno di essi il legame con gli argomenti che vengono trattati in questo contesto.

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 può confermare che tra i diritti inviolabili sia compreso quello della tutela della pubblica e privata incolumità e della salvaguardia dell'ambiente.

Nelle situazioni calamitose ed emergenziali non si può poi prescindere dal soccorso solidale alle persone, sia in quanto singoli sia nelle aggregazioni comunitarie di appartenenza, nonché alle attività economiche e produttive colpite.

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.

In questo articolo vengono trattati due argomenti importanti. Il primo è quello dello sviluppo della cultura scientifica e tecnica, che rappresenta lo strumento principale per svolgere e potenziare le attività di previsione e prevenzione sia rispetto alla salvaguardia dell'ambiente (nel breve, nel medio e nel lungo periodo), sia per le situazioni calamitose di origine naturale o antropica. Il secondo è quello ben più ampio del paesaggio che, secondo il legislatore costituzionale, comprende il territorio con tutte le sue peculiarità naturali inteso come bellezza ed armonia, nonché le realizzazioni umane quando ben integrate e rispettose del contesto generale.

Art.32 – *La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività...*

Il diritto alla salute difficilmente può essere trattato in maniera disgiunta da quello delle pressioni ambientali. Negli ultimi due secoli le scoperte in campo medico hanno permesso di sconfiggere o mitigare molte malattie un tempo incurabili. Allo stesso modo il “progresso” ha generato nuove preoccupazioni, soprattutto per l'uso di processi produttivi e di speciali componenti in grado di stimolare l'affacciarsi di nuove patologie. Conseguentemente, innumerevoli sono le situazioni che vengono approfondite dalla epidemiologia ambientale, proprio per conoscere e valutare sempre meglio queste recenti dannose interazioni.

Art. 41 – *L'iniziativa economica privata è libera.*

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.

Questo articolo, nel ribadire la libertà dell'iniziativa economica privata, pone alla stessa alcune limitazioni soprattutto rispetto alla sicurezza pubblica (ad. esempio attività a rischio di incidente rilevante, trasporto e stoccaggio di materiali e merci pericolose, mantenimento delle emissioni entro limiti generalmente ritenuti accetta-

bili o scarsamente dannosi, consapevolezza nella gestione del ciclo dei rifiuti, ecc.).

Art. 44 – *Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone... la bonifica delle terre,...*

Attualmente il termine “bonifica” viene usato per descrivere la ripulitura di una zona contaminata. Secondo il legislatore costituzionale la bonifica era invece soprattutto quella delle terre, ossia il recupero di terreni paludosi, il controllo la raccolta e la regimazione delle acque meteoriche, la difesa dei tratti costieri dal moto ondoso, ecc. Tutti questi concetti sottendono l’attualissimo tema della prevenzione, quale strumento primario per la riduzione dei disastri.

Art. 117 – *La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.*

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

...

s) tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a:

--- tutela della salute;

... protezione civile; governo del territorio; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; ... valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Con la riforma costituzionale del 2001 finalmente le espressioni “ambiente” e “protezione civile” entrano nel testo della legge fondamentale del nostro Paese, prevedendo una competenza normativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, ecosistema e beni culturali.

Per la tutela della salute, la protezione civile ed il governo del territorio si prevede invece la legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni.

Questo della competenza concorrente è per la protezione civile un tema assai dibattuto, tanto che la recente proposta di revisione della Costituzione (poi non andata a buon fine per l'esito negativo del referendum consultivo) aveva previsto per questa materia la legislazione esclusiva dello Stato.

In questi anni infatti la legislazione concorrente ha positivamente contribuito alla creazione di sistemi regionali di protezione civile calibrati sulle peculiarità e sulla cultura organizzativa di ciascun territorio. Per alcune situazioni, tuttavia, la diversificazione dei sistemi regionali ha comportato difficoltà di comunicazione e di comprensione soprattutto per quei cittadini che spesso si spostano, anche quotidianamente, da una zona all'altra del Paese. Si pensi ad esempio ai sistemi di allerta che, fino a poco tempo fa, prevedevano codificazioni diverse tra le varie Regioni.

Occorre dire che in questo contesto di potenziale frammentazione, un ruolo fondamentale per la armonizzazione dei sistemi viene svolto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, con i suoi tavoli tecnico e istituzionale, in pieno e positivo raccordo con il Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, tanto che molti osservatori ritengono che nel corso di questi ultimi anni la protezione civile rappresenti a livello nazionale un riuscito modello di "sistema federale".

Art. 119 – *Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.*

Questa è la norma costituzionale che consente l'emanazione di leggi speciali in grado di finanziare gli interventi di solidarietà in occasione di situazioni emergenziali (previa dichiarazione dello stato di emergenza da parte del Consiglio dei Ministri).

Il nostro ordinamento giuridico non prevede infatti l'obbligo automatico di finanziare i danni causati da situazioni di emergenza ai cittadini, alle imprese e per il ripristino delle infrastrutture pubbliche.

Nelle situazioni emergenziali ordinarie ed a seguito della dichiarazione dello stato di emergenza vengono emanate ordinanze che finanziano gli interventi urgenti di soccorso, nonché quelli necessari a rimuovere pericoli immediati e per la riattivazione dei servizi pubblici essenziali.

In alcuni casi (ad es. terremoti devastanti) il Parlamento predispone leggi speciali che finanziano totalmente o parzialmente la ricostruzione, oppure prevedono ulteriori benefici a parziale ristoro del danno subito.

Art. 120 – *Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica. ...*

Questa è la disposizione costituzionale che legittima la previsione e la nomina da parte del Governo di Commissari delegati o straordinari.

Commissari possono essere soggetti istituzionali pubblici (ad. es. il Sindaco, il Presidente della Regione, ecc.) e quindi in tal caso la funzione di Commissario, per un periodo preventivamente definito, è strettamente connessa al mandato ed alla sua durata, oppure a persone fisiche (ad es. Tizio) alle quali la funzione viene sempre attribuita per un periodo preventivamente definito (ad es. 12 mesi).

RIORDINO DELLA NORMATIVA AMBIENTALE

- Per parecchi anni la produzione normativa in materia ambientale è stata di fatto inesistente. I giudici hanno risolto le gravi emergenze utilizzando estensivamente le norme dei Codici civile e penale.
- A far tempo dagli anni '80 si registra un forte incremento della produzione normativa, con l'emanazione di disposizioni di carattere matriciale.
- Art. 10 legge 6 luglio 2002 n. 137: delega per il riassetto e la codificazione in materia di beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore.
- D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: codice dei beni culturali e del paesaggio.
- Legge 15 dicembre 2004, n. 308: delega per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale.
- D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152: codice dell'ambiente.
- Legge 28 giugno 2016, n. 132: Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale

L'evoluzione della normativa di protezione civile

La necessità di nuove norme di protezione civile ha sempre seguito l'accadimento di fenomeni calamitosi di grosso impatto.

- Decreto 2398 del 1926 (dopo terremoto Messina).
- Legge n. 996/1970 (dopo alluvione Firenze 1966 e terremoto Belice 1968): questa legge ha consentito la ottima gestione dei terremoti Ancona 1972 e Friuli 1976.
- DPR 66/1981 (dopo terremoto Irpinia 1980).
- 1982: costituzione del dipartimento della protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Legge 225/1992 e successive modifiche ed integrazioni: norma di carattere generale che ha consentito l'implementazione del sistema di protezione civile italiano.

- D. Lgs. 112/1998, per il trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni e alle Autonomie locali.
- L. R. Marche 32 del 2001 e conseguente sentenza della Corte Costituzionale che ne ha riconosciuto la legittimità.
- Legge 30/2017 (dopo terremoto Italia centrale 2016).
- D. Lgs. 1/2018 – Codice della Protezione Civile.

IL MODELLO ITALIANO DI PROTEZIONE CIVILE

In Italia la protezione civile non è un compito assegnato ad una singola Amministrazione, ma è una funzione attribuita ad un sistema complesso.

Il Servizio Nazionale della Protezione Civile - servizio di pubblica utilità - è perciò il sistema che esercita la funzione di protezione civile, costituito dall'insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare la vita, l'integrità fisica, i beni, gli insediamenti, gli animali e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo.

Conseguentemente, la complessità del sistema giuridico che si è strutturata in questi ultimi anni ha influenzato anche lo svolgimento delle attività di protezione civile: si citano ad esempio il D. Lgs. 196/2003 sul trattamento dei dati personali, il D. Lgs. 81/2008 sulla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro, il D. Lgs. 42/2004 codice dei beni culturali e del paesaggio.

Pertanto, il Servizio Nazionale della Protezione civile è chiamato ad operare nella costante ricerca di un difficile equilibrio.

Ciascuno dei modelli utilizzati nelle emergenze più significative che si sono verificate negli ultimi anni ha mostrato criticità diverse, tanto da indurre il legislatore ad emanare la legge n. 30 del 2017 di delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di sistema nazionale della protezione civile.

Con l'emanazione del Codice si è cercato di fare tesoro delle

esperienze del passato per tracciare lo sviluppo nei prossimi anni di un efficace e aggiornato Servizio Nazionale della Protezione Civile.

Più in particolare, con il Codice:

- si consolida la dimensione sistemica del Servizio Nazionale della Protezione Civile;
- viene meglio definito il campo d'azione delle attività di protezione civile;
- si disciplina il potere di ordinanza;
- si distinguono le attività di indirizzo politico-istituzionale da quelle gestionali e operative;
- si semplifica il quadro normativo;
- si valorizzano le attività di informazione e comunicazione;
- si promuove la formazione di comunità resilienti.

Il Codice:

- si struttura in sette capi;
- è costituito da 50 articoli;
- molti degli argomenti trattati dovranno essere disciplinati con successivi provvedimenti (direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri);
- entro due anni dall'entrata in vigore, il Governo può adottare disposizioni integrative o correttive (art. 1, comma 7, della legge 30 del 16 marzo 2017).

Elementi di maggior interesse

Nel **Capo I** si ribadiscono le quattro attività di protezione civile (previsione, prevenzione, gestione dell'emergenza, superamento dell'emergenza), procedendo nel contempo ad una più completa individuazione delle attività di prevenzione non strutturale (allertamento, ossia preannuncio in termini probabilistici; resilienza delle comunità; autoprotezione da parte dei cittadini; informazione alla popolazione sugli scenari di rischio; pianificazione territoriale e di protezione civile; esercitazioni).

Vengono poi individuati i soggetti che svolgono funzione di indirizzo politico sulla materia, ossia le Autorità di protezione Civile: il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, i Sindaci e i Sindaci metropolitani.

Questi soggetti per lo svolgimento delle attività tecniche, amministrative e contabili si avvalgono rispettivamente:

- del Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ferme restando le competenze del Ministero Affari Esteri e delle Prefetture;
- delle strutture organizzative delle Regioni, che sono chiamate a determinare gli ambiti territoriali ed organizzativi ottimali;
- dei Comuni, anche in forma aggregata, delle Città metropolitane e delle Province.

Il **capo II** disciplina invece l'organizzazione del Servizio Nazionale, prevedendo una distinzione tra gli eventi emergenziali:

- che si esplicano in interventi attuabili dai singoli enti ed amministrazioni competenti in via ordinaria (*di tipo a*);
- che richiedono l'intervento coordinato di più enti ed amministrazioni (*di tipo b*);
- che assumono rilievo nazionale perché fronteggiabili con mezzi e poteri straordinari da impiegarsi per limitati e predefiniti periodi di tempo (*di tipo c*).

Nello stesso capo vengono poi precisate le funzioni delle varie componenti e strutture operative che operano all'interno del Servizio Nazionale.

Nel **capo III** si disciplinano invece le attività da porre in essere per prevedere e prevenire i rischi. Al riguardo si distinguono i rischi di esplicazione diretta (sismico, vulcanico, maremoto, idraulico, idrogeologico, fenomeni meteorologici avversi, deficit idrico, incendi boschivi) da quelli per i quali il Servizio Nazionale è suscettibile di esplicarsi (chimico, nucleare, radiologico, tecnologico,

industriale, da trasporti, ambientale, igienico-sanitario, rientro incontrollato di oggetti e detriti spaziali).

Si individua poi in maniera puntuale il ruolo della Comunità Scientifica, che ha il compito di integrare nelle attività di protezione civile le conoscenze e i prodotti derivanti da attività di ricerca e innovazione, che abbiano raggiunto un livello di maturazione e consenso riconosciuto secondo le prassi in uso.

Organo collegiale di consulenza e supporto per queste attività è la Commissione nazionale per la Previsione e la Prevenzione dei Grandi Rischi.

Il Servizio Nazionale si avvale poi dei Centri di Competenza, anche per la promozione di azioni integrate di prevenzione strutturale e non strutturale.

Il **capo IV** disciplina le emergenze di rilievo nazionale. Sostanziale novità rispetto al precedente ordinamento è l'introduzione della mobilitazione straordinaria del servizio nazionale a supporto dei sistemi regionali.

Si modifica poi la durata dello stato di emergenza, che ora può durare al massimo 24 mesi.

Resta lo strumento delle Ordinanze, quale mezzo idoneo per disciplinare in forma specifica quanto si ritiene utile per il superamento di ogni specifica situazione emergenziale.

Si conferma la previsione della nomina di commissari delegati, che agiscono sotto il profilo finanziario mediante apposite contabilità speciali.

Si prevede poi la possibilità di concessione di agevolazioni, contributi e forme di ristoro in favore di soggetti pubblici e privati e delle attività economiche e produttive.

Si disciplina poi la possibilità che la protezione civile italiana possa partecipare a sistemi internazionali e prendere parte ad operazioni di soccorso ed assistenza all'estero.

Infine, si esplicitano le disposizioni circa l'uso dei segni distintivi.

Nel **capo V** si contemplano sia la partecipazione dei cittadini (formazione e informazione), sia il volontariato organizzato di protezione civile, soprattutto al fine di porre in atto iniziative volte ad accrescere la resilienza delle comunità.

In questo contesto vengono meglio definite le organizzazioni di volontariato di protezione civile ed in particolare la natura giuridica dei gruppi comunali.

Le organizzazioni, per essere riconosciute nell'ambito del Servizio Nazionale, devono essere iscritte in elenchi territoriali e, anche tramite questi, confluire in un elenco centrale.

Sono istituiti organismi che consentono la partecipazione dei volontari alle quattro attività di protezione civile.

Il **capo VI** prende in considerazione le misure e gli strumenti organizzativi e finanziari per la realizzazione delle attività di protezione civile, andando a definire le finalità di ciascuno dei fondi allo scopo previsti.

Inoltre, appare particolarmente significativo il richiamo alla crescita professionale specialistica del personale e degli operatori di protezione civile. Operare nel campo della protezione civile significa svolgere una funzione appagante per il contesto sociale in cui si opera, ma purtroppo comporta anche notevoli responsabilità dirette e indirette. Queste responsabilità possono meglio essere affrontate se si è in possesso di adeguate competenze specialistiche, possibilmente certificate.

Infine, nel **capo VII** vengono riportate le norme transitorie e finali. In questo capo si prendono in considerazione anche le abrogazioni che, per evitare confusione interpretativa, sono espresse.

Considerazioni finali

In questi ultimi anni il Servizio Nazionale di Protezione Civile ha registrato momenti di eccessiva esaltazione (tutto sembrava essere riconducibile alla protezione civile) e momenti di ostracismo as-

soluto (ridurre competenze e funzioni per evitarne un uso distorto).

In realtà, per rispondere alle esigenze che si manifestano nelle situazioni di crisi occorre un sistema equilibrato, che sia in grado di soccorrere ma anche di poter consentire un celere recupero della situazione di normalità.

Conseguentemente, è la legislazione ordinaria non di protezione civile che deve prevedere ipotesi operative anche per le situazioni emergenziali settoriali.

Da ultimo, auspicio di tutti è quello che si possano investire maggiori risorse nelle attività di previsione e prevenzione, per mitigare gli effetti delle purtroppo sempre più ricorrenti situazioni calamitose.

I cattolici e la Costituzione

GIANCARLO GALEAZZI

*docente emerito dell'Istituto Teologico Marchigiano
della Pontificia Università Lateranense*

Premessa

Diciamo subito che il rapporto dei cattolici con la Costituzione è stato ricco e diversificato, in particolare a livello di Costituente; aggiungiamo che tale evento, per essere adeguatamente compreso, va contestualizzato a un “prima” dei lavori dell’Assemblea Costituente e a un “dopo” l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Da qui la struttura della relazione in tre momenti: la preparazione, la elaborazione e la attuazione del testo costituzionale. Questa dimensione “processuale” evita di ingessare la Costituzione, cogliendola invece come un “organismo” nel suo svolgimento: dalla gestazione alla nascita, alla crescita, per cui è legittimo parlare di una fase iniziale di preparazione (prima della Costituente, e il panorama è più ricco di quanto si pensi), di una successiva fase di elaborazione (nell’ambito della Costituente con il diversificato contributo dei “padri” e delle “madri” della Costituzione) e di ulteriori fasi attuative (dopo la Costituente a livello -nell’arco di un settantennio- di applicazione, ma anche di inattuazione o di male attuazione), in quanto, dopo la sua approvazione ed entrata in vigore, la Costituzione vive nella quotidianità della vita dei cittadini e nell’azione dei governi e degli organismi di garanzia; insomma è oggetto di attuazione e di interpretazioni, nonché di crisi e di difese, di revisioni e di discussioni.

Nel contesto della *complessità costituzionale* si colloca la *complessità del rapporto tra cattolici e Costituzione* conseguente al fatto che il mondo cattolico comprende la Chiesa e il Vaticano, la gerarchia

ecclesiastica e il laicato, singoli laici e associazioni ecclesiali; tale complessità si è riflessa nel dibattito sulla Costituzione: sia negli anni immediatamente precedenti alla Costituente, sia nell'ambito dei lavori della Costituente, sia nella successiva vita della Costituzione. Ebbene, lungo tutta la storia costituzionale, i cattolici hanno svolto un ruolo fondamentale, che merita di essere meglio conosciuto nei suoi molteplici aspetti relativi a preparazione, elaborazione e formulazione, attuazione, inattuazione e interpretazione, condivisione, revisione e conservazione della Costituzione; si potrà così comprendere meglio il significato e il senso del rapporto tra cattolici e Costituzione, rilevando che, nell'insieme, i cattolici hanno contribuito in misura considerevole a preparare, formulare e applicare la Carta costituzionale, pur in un contesto di posizioni non sempre omogenee; infatti – prima, durante e dopo la Costituente – non sono mancate tra i cattolici divergenze su aspetti generali e specifici, eppure il senso dello “Stato per la persona”, sotteso alla Carta repubblicana, ha animato sostanzialmente l'azione politica, sociale e culturale dei cattolici italiani.

I cattolici e la preparazione della Costituzione

Iniziamo dal fatto che il rapporto dei cattolici con la Costituzione è precedente alla Costituzione repubblicana e alla elaborazione che ne fece l'Assemblea Costituente dal 1946 al 1947; al riguardo sono da tenere presenti alcuni fatti.

Anzitutto, quello che potremmo definire il “*clima*” che influenzò la **cultura politica** di quegli anni e che era da collegare alle varie forme di *antifascismo*; non si può infatti dimenticare l'esperienza che anche i cattolici fecero dell'esilio, del confino, della prigionia, del nascondimento, per non dire della violenza fascista, fino ad arrivare all'antifascismo partigiano. Dunque, la resistenza al fascismo da parte dei cattolici (come degli esponenti di altre ideologie), prima di essere quella armata della guerra di liberazione, fu quella intellettuale e morale durante il regime, e sotto questo profilo è

da dire che l’Azione Cattolica svolse un ruolo importante, proprio perché incise sulla formazione e con esiti nel lungo periodo. Tutto ciò contribuì a creare un clima, che influì sulle proposte e sui progetti costituzionali: prima e durante la Costituente.

Poi è da sottolineare il fatto che risalgono al 1942 e al 1944 i due *radiomessaggi natalizi* di Pio XII che segnano una svolta importante con la dichiarata accettazione della democrazia politica da parte del magistero pontificio, (accettazione che troverà conferma nel successivo magistero sociale: da Giovanni XXIII a Paolo VI, da Giovanni Paolo II a Benedetto XVI, a Francesco). Piace ricordare che in quegli anni Jacques Maritain era impegnato nella sua lotta contro il totalitarismo e per la democrazia (ci limitiamo a ricordare due scritti fondamentali: *I diritti dell’uomo e la legge naturale* del 1942 e *Cristianesimo e democrazia* del 1943 che furono pubblicati in traduzione italiana in un unico volume dalle Edizioni di Comunità di Adriano Olivetti).

Inoltre di rilevante significato è anche la elaborazione di quel documento programmatico conosciuto sotto il nome di “**Codice di Camaldoli**”; elaborato nel 1943 da una trentina di intellettuali cattolici italiani (tra cui Sergio Paronetto, Vittorino Veronese, Pasquale Saraceno e Guido Gonella), configurava una nuova organizzazione dello Stato, alternativa al liberalismo e al socialcomunismo; il documento finale fu pubblicato nel 1945 sulla rivista della FUCI con il titolo *Per la comunità cristiana. Principi dell’ordinamento sociale a cura di un gruppo di studiosi amici di Camaldoli*. Altre personalità cattoliche che hanno avanzato *progetti di testi* costituzionali sono in particolare Guido Gonella e Umberto Tupini (di cui parleremo più avanti).

Da segnalare inoltre l’apporto di *istituzioni cattoliche*: una iniziativa di notevole interesse fu la XIX Settimana Sociale dei Cattolici d’Italia che si svolse a Firenze nel 1945 sul tema: “*Costituzione e Costituente*”. Da considerare pure orientamenti e iniziative del Cattolicesimo organizzato tra il 1945 e il 1947, nonché il rapporto tra l’informazione cattolica e la Costituente.

Meritano poi di essere ricordate alcune *personalità cattoliche*, che si sono occupate in diverso modo della rinascita democratica tra il 1943 e il 1945. Al riguardo, ci limitiamo a segnalare alcuni esponenti del Partito Popolare e della Democrazia Cristiana: Giorgio La Pira, Luigi Sturzo, Alcide de Gasperi, Amintore Fanfani, Giuseppe Dossetti e, soprattutto, menzioniamo due personalità. In primo luogo, Guido Gonella, autore tra il 1942 e il 1944 di due volumi di *Note ai messaggi di S. S. Pio XII* intitolati rispettivamente: *Presupposti di un ordine internazionale* e *Principi di un ordine sociale*, e della relazione al I congresso nazionale della DC dal titolo: *Il programma della DC per la nuova Costituzione*. In secondo luogo, Umberto Tupini, marchigiano di adozione, autore nel 1945 di un *progetto costituzionale*, come prima bozza di riflessione intitolata *La nuova Costituzione*, dove Tupini delinè *Presupposti, Lineamenti, Garanzie* di una carta costituzionale. Come lui stesso ebbe a precisare, presentando lo scritto, esso era “nato per la necessità pratica di iniziare su una base concreta le discussioni della Commissione di studi per la Costituzione”, commissione presieduta dallo stesso Tupini, il quale chiariva che il documento ha un valore “soltanto indicativo del modo in cui un democratico cristiano può concepire la nuova Costituzione del paese, il nuovo assetto di casa, in modo unitario e alla luce del pensiero cristiano”.

Infine, è da tenere presente che l'Assemblea costituente fu preceduta da un'esperienza preziosa e spesso trascurata: quella della *Consulta Nazionale*, cioè l'organismo che esercitò un compito di controllo sul Governo e di consulente dello stesso. Di questa Consulta, istituita il 5 aprile 1945, furono nominati membri dal governo su designazione dei maggiori partiti politici, ex-parlamentari antifascisti e appartenenti a categorie e organizzazioni sindacali, culturali e di reduci. Alla fine, a Italia completamente liberata, il numero dei consultori risultò essere di 430. Questo organismo, tenne la sua prima seduta pubblica il 25 settembre 1945 e l'ultima il 9 marzo 1946, cessando formalmente di esistere all'indomani

delle elezioni del 2 giugno 1946, dopo aver tenuto 40 sedute plenarie e 151 sedute di commissione: un impegno intenso, dovuto al fatto che questo organismo, su proposta del governo, formulò la “legge elettorale” con cui votare il 2 giugno del 1946, e la seconda “costituzione provvisoria” (la prima era stata formulata nel 1944).

I cattolici e la elaborazione della Costituzione

E veniamo al momento della vera e propria elaborazione della Carta repubblicana: è, questo, il periodo *clou*, e quindi quello cui dedicare maggiore attenzione, e in effetto è quello maggiormente studiato; ci sono al riguardo molteplici opere di studiosi cattolici sulla Costituente, di studiosi sulla Costituzione e di studiosi su costituenti cattolici. Ebbene, sulla base della principale storiografia si evidenzia un ***duplice carattere*** nella elaborazione della Costituzione italiana: il carattere *globale*, cioè di condivisione dell’importanza dell’evento e di collaborazione per la sua riuscita, e il carattere *specifico* per appartenenza, provenienza e competenza dei costituenti, in particolare di coloro che hanno maggiormente lavorato alla stesura della Carta: rilevante è stato il ruolo dei cosiddetti “*professorini*”: Dossetti, La Pira, Fanfani e Moro (piace ricordare al riguardo anche una figura ad essi collegata, quella di Umberto Antonio Padovani, un filosofo nato ad Ancona e docente alla “Cattolica” di Milano). Dunque, uno speciale rilievo occorre dare agli aspetti di *carattere politico*, in particolare quelli relativi alla *Democrazia Cristiana* e specialmente al contributo della *sinistra cattolica* alla formazione del testo costituzionale.

Importante è richiamare anche quanti non sono stati formalmente costituenti, eppure hanno giocato un ruolo significativo nella elaborazione del testo costituzionale: i cosiddetti “***costituenti ombra***” vanno tenuti presenti a ribadire il carattere “corale” della elaborazione della Carta costituzionale. L’espressione “costituenti ombra” è stata posta a titolo di un libro curato da Andrea Buratti e Marco Fioravanti e sottotitolato *Altri luoghi e altre figure della cul-*

tura politica italiana: 1943-48, in quanto prende in considerazione persone, città, riviste, editori, giornali, università, istituzioni, partiti, che animarono il panorama culturale italiano negli anni della Costituente e che con essa dialogarono e si confrontarono. Si tratta di visioni minoritarie e alternative, che hanno influito “nell’ombra” sulla cultura politica repubblicana. I trentotto saggi dedicati nel libro ad altrettanti “costituenti ombra” non esauriscono i possibili “costituenti ombra”, e in ogni caso meriterebbero ulteriori identificazioni soprattutto a livello di mondo cattolico (intellettuali, dirigenti di associazioni, ecc.).

Un rilievo a se stante va riconosciuto al ***rapporto con la Chiesa***, perché importante fu la posizione della Santa Sede: tanto per la questione del rapporto tra il Vaticano e la Costituzione, quanto per la questione dei principi della Costituzione oggetto di dibattito tra Gesuiti e Costituenti cattolici.

Ma qui si vuole ricordare soprattutto la posizione dell’***Azione Cattolica alle origini della Costituzione repubblicana***. Al riguardo Francesco Malgeri nel libro omonimo ha osservato che, “al di là di alcune soluzioni non sempre adeguate, il giudizio finale dell’Azione Cattolica sulla nuova carta costituzionale fu ispirata ad una *cauta soddisfazione*, pur nel rammarico di un testo che non in tutto rispondeva alle attese dei cattolici”. Così, “si chiudeva una vicenda nella quale l’Azione Cattolica aveva svolto un ruolo significativo: *il ruolo non trascurabile di mediazione e portavoce* dei vertici della Chiesa nei confronti dell’Assemblea costituente, soprattutto della Democrazia Cristiana. Un ruolo che l’Azione Cattolica e i suoi dirigenti affrontarono con un *notevole spirito di servizio*, subendo alle volte da parte dei politici reazioni, risentimenti e incomprensioni. Un ruolo forse scomodo ma svolto con grande sensibilità ed intelligenza, soprattutto da parte di Vittorino Veronese, che riuscì, pur tra non poche difficoltà a svolgere un’opera di mediazione particolarmente significativa, indirizzando le diverse realtà del cattolicesimo italiano verso un comune impegno destinato ad infondere nella

nostra Carta costituzionale una chiara impronta cristiana”. Conclude Malgeri: “gli atteggiamenti e le posizioni assunte dall’Azione Cattolica Italiana di fronte alla Costituente non sono esenti da alcuni limiti che una rilettura a distanza di mezzo secolo da quegli avvenimenti non può non evidenziare”, ma resta infine la *convinta accettazione* da parte delle associazioni di Azione Cattolica della nuova Carta costituzionale, nella quale si riflettevano chiaramente indirizzi e valori cristianamente ispirati. Con il passare degli anni, soprattutto quando si stemperarono i motivi dei radicali contrasti ideologici, che avevano provocato uno scontro senza precedenti in seno alla società italiana, e quando il ruolo dell’associazionismo cattolico cominciò ad assumere il suo più naturale compito di formazione e di indirizzo del laicato cattolico, maturò una maggiore attenzione anche ai valori della democrazia e delle sue istituzioni, e la Costituzione repubblicana fu interpretata come comune patrimonio, costruito anche con il contributo fondamentale dei cattolici italiani”.

Tenendo fermo il *carattere “corale” e “genetico” della Costituzione*, rimane pur sempre fondamentale l’azione svolta da ***alcuni protagonisti dell’Assemblea Costituente*** che, al di là di specifici apporti, sono da ricordare perché hanno contribuito a fondare la Costituzione sulla *dignità umana* (La Pira), sul *lavoro* (Fanfani) e sulla *cultura* (Moro), in modo che la Costituzione si configurasse come *casa comune* (La Pira), all’insegna del *pluralismo* e del *personalismo* (Moro); insomma una *costituzione per l’uomo* (La Pira), una *costituzione per la città dell’uomo* (Lazzati). I referenti filosofici di una tale impostazione furono due pensatori francesi: Jacques Maritain con il suo “umanesimo integrale” ed Emmanuel Mounier con il suo “personalismo comunitario”. Al riguardo è da sottolineare in particolare il rapporto intellettuale tra La Pira e Maritain (specialmente per il tema de *la persona e il bene comune*; nell’omonimo volume pubblicato in Italia dalla Morcelliana Maritain cita La Pira), e tra Lazzati e Maritain (specialmente per la distinzione *Azione cattolica*

e azione politica, sotto questo titolo Lazzati raccolse alcuni testi in un volume pubblicato da La Locusta).

A parte ciò, ci interessa ricordare la considerazione positiva di carattere globale della Carta costituzionale da parte di due tra i maggiori politici cattolici: Luigi Sturzo e Alcide De Gasperi. Il fondatore del Partito Popolare Italiano, che pure aveva dissentito su alcuni specifici contenuti della Costituzione, in un articolo del 1949 auspica che la nuova Costituzione “entri nella coscienza popolare come opera intangibile” e si dichiarava contrario ad ogni sua revisione, che potrebbe impedire la formazione di “quel senso di rispetto che un patto sociale fondamentale merita, sì da travasarvi la tradizione di legalità e di libertà che forma l’anima della nazione e che dà consistenza al vivere civile”. Dal canto suo, il fondatore della Democrazia Cristiana in un intervento del 1954, considera la Costituzione come “unica base costante sulla quale possa ora vivere ed operare l’unità nazionale”, per cui mettere “in forse la Costituzione in una sua parte essenziale” equivale a far “vacillare tutto: la legittimità, l’autorità, l’unità, il diritto storico e quello formale”.

A questo punto possiamo soffermarci su alcuni “*padri della Costituzione*” a partire da Giuseppe Dossetti, di cui vanno tenuti presenti, oltre gli *Interventi alla Costituente*, anche gli *Scritti politici* tra il 1943 e il 1951 e *La ricerca costituente (1945-1952)*. Altra personalità di primo piano è Amintore Fanfani con la sua *linea riformista* di cui sono state messe in evidenza *le influenze di Maritain e Mounier*. Notevole fu pure l’apporto di Aldo Moro, di cui si può apprezzare l’intelligenza politica e la preparazione giuridica; il contributo di Moro alla formazione della Costituzione repubblicana è da vedere soprattutto in direzione del *pluralismo e personalismo*. Infine il contributo di Giorgio La Pira ai dibattiti costituenti appare rilevante, in riferimento sia a singole disposizioni sia al disegno complessivo; d’altra parte, La Pira alla Costituente è stato relatore sui principi fondamentali e uno dei due oratori del gruppo democristiano nel dibattito generale sul progetto; come ha chiarito Ugo

De Siervo nel suo articolo su *Il contributo italiano alla storia del pensiero (Diritto)*, l'impegno di La Pira è volto a preparare le nuove strutture sociali nelle quali siano rifratte quelle esigenze di interiorità, libertà e fraternità che sono le esigenze insopprimibili della persona umana (come aveva scritto Maritain in *Premesse della politica* nel 1945) e le proposte di tecniche costituzionalistiche più adeguate di tutela delle diverse posizioni soggettive (con un testo del 1945 di Emmanuel Mounier); trova così "piena conferma, in un contesto contemporaneo, la visione dello Stato come strumentale alla tutela dei valori personalistici e comunitari e l'ineludibile rispetto da parte degli Stati delle libertà fondamentali tramite costituzioni di tipo rigido". Tuttavia De Siervo non dimentica che "malgrado questi riferimenti anche al più recente costituzionalismo, le proposte di La Pira sollevano non poche obiezioni, specie per la loro esplicita derivazione dalla tradizione culturale cattolica, ma forse anche per il tipo di scelte, sia politiche sia tecniche, che veicolavano in una fase di grande incertezza nelle progettazioni istituzionali da parte dei vari partiti". Detto questo, non andrebbe trascurato il rapporto tra *spiritualità e politica* dei costituenti, ed è stato evidenziato in particolare relativamente a Moro, La Pira e Dossetti.

E passiamo alle "**madri della Costituzione**", cioè alle *ventuno donne dell'Assemblea*; in questa sede, ci limitiamo a segnalare le *donne democristiane*. La bresciana Laura Bianchini, insegnante, le trentine Elisabetta Conci, insegnante, *Maria de Unterrichter Jervolino*, insegnante, la perugina Filomena Delli Castelli, insegnante, l'aquilana Maria Federici Agamben, insegnante, la parmense Angela Gotelli, insegnante, la romana Angela Guidi Cingolani, impiegata, la torinese Maria Nicotra Verzotto, crocerossina, la barlettana Vittoria Titomanlio, insegnante. I temi affrontati da queste costituenti erano legati non solo alla condizione femminile (la tutela fisica ed economica delle lavoratrici madri, il diritto delle donne di accedere agli alti gradi della magistratura), ma anche a famiglia, educazione, scuola, lavoro, stampa, diritti e doveri dei cittadini,

aspetti economico-sociali, condizioni di miseria, potere giudiziario, detenuti, autonomia regionale.

Riserviamo un posto a sé ai *costituenti cattolici marchigiani*. Sette furono i deputati eletti alla Assemblea Costituente per la Democrazia Cristiana, e precisamente: cinque nel collegio delle Marche: l'avvocato Umberto Tupini, marchigiano di famiglia ma nato a Roma, il professor Alessandro Arcangeli, il bancario Nicola Ciccolungo, l'avvocato Renato Tozzi Condivi e l'avvocato Ferdinando Tambroni Armaroli, tutti e quattro marchigiani di nascita, nati rispettivamente a Macerata, Fermo e Ascoli Piceno; altri due marchigiani di nascita, ma eletti in altri collegi sono: Piero Malvestiti, eletto a Milano, e Enrico Medi, eletto a Palermo. Li presentiamo brevemente, ripartendoli in tre gruppi.

In primo luogo, va ricordato Umberto Tupini come eletto nelle Marche ma nato a Roma nel 1889 da genitori entrambi marchigiani. Membro della Consulta Nazionale, fu poi eletto nella Assemblea Costituente, dove rivestì *incarichi* particolarmente prestigiosi, che erano insieme influenti e delicati. Infatti, fu eletto vice presidente della "Commissione dei 75" (presidente era Camillo Meucci Ruini), la quale ripartì il lavoro per sottocommissioni: la prima, che si occupò delle libertà civili e politiche e dei diritti e doveri dei cittadini, fu presieduta da Tupini, il quale assolse il suo compito con grande serenità, tatto e diplomazia, mediando fra posizioni talvolta divergenti, altre volte opposte. In 49 sedute, quasi sempre caratterizzate da discussioni dai toni appassionati e culturalmente elevatissimi, la Commissione scrisse i primi 60 articoli della Costituzione. Tupini curò personalmente la stesura definitiva del testo e, pur tra contrastate votazioni, riuscì sempre a salvaguardare l'unità di intenti che peraltro scaturiva da comuni finalità. La sua abilità si manifestò in particolare nella formulazione dell'articolo 7 relativo ai rapporti fra lo Stato e la Chiesa, quando seppe mediare fra le posizioni intransigenti di Dossetti e quelle della parte laica del gruppo; con l'aiuto di Togliatti, contribuì a trovare l'attuale formula.

In secondo luogo ricordiamo due deputati nati nelle Marche ed eletti fuori delle Marche: Piero Malvestiti, nato ad Apiro in provincia di Macerata nel 1899 e morto a Roma nel 1974; e Enrico Medi, nato a Porto Recanati nel 1911 e morto a Roma nel 1974.

In terzo luogo, ricordiamo il gruppo di costituenti marchigiani costituito dai deputati nati nelle Marche ed eletti nelle Marche: Nicola Ciccolungo, nato a Fermo nel 1877 e morto nel 1952; Fernando Tambroni Armaroli, nato ad Ascoli Piceno nel 1901 e morto a Roma nel 1963; Renato Tozzi Condivi, nato ad Ascoli Piceno nel 1902 e morto nel 1977; Alessandro Arcangeli, nato a Macerata nel 1910 e morto nel 1954.

Riguardo alla composizione del *gruppo parlamentare dei marchigiani cattolici* è da dire che, per un verso, fu contrassegnato (come in generale per tutta la DC) da una relativa *eterogeneità* dovuta alla diversa provenienza delle componenti democristiane; e per altro verso fu caratterizzato da una indiscussa *leadership*, quella di Tupini, che era stato tra i fondatori del PPI nel 1918-19 e della DC nel 1943, e che fu vice presidente della Commissione dei 75 e presidente della I sottocommissione.

A questo punto, per cogliere la complessità dell'atteggiamento dei cattolici nei confronti della Costituzione, può tornare utile segnalare la posizione di un cattolico marchigiano, Raffaele Elia, il quale sul giornale "Vita Marchigiana" a partire dal 1946 pubblicò una serie di articoli che, direttamente o indirettamente, toccavano anche temi costituzionali. Ci limitiamo a un riferimento soltanto, l'articolo su "*La costituzione e i cattolici*" (pubblicato il 23 maggio 1947, pp. 20-21), dove Elia fa "un bilancio" emblematico dei lavori della Costituente. *Per un verso*, riconosce che "la discussione generale sul progetto di Costituzione italiana" è stata una "discussione che in genere si è tenuta in un elevato livello dottrinale e nella quale i migliori esponenti dei vari partiti hanno apportato critiche e consensi, delucidazioni e rilievi", e, *per altro verso*, s'interroga su di essa da un "punto di vista esclusivamente cattolico", chiedendosi:

“la battaglia che noi cattolici abbiamo combattuto il 2 giugno per dare all’Italia una costituzione ispirata a principi cristiani ha avuto un esito positivo?”. La risposta è duplice. Da un lato, “grazie a Dio, -scrive R. Elia- possiamo rispondere con profonda soddisfazione in modo affermativo”; dall’altro lato, – aggiunge Elia – “non si creda che noi cattolici si sia completamente soddisfatti”. Tra gli *aspetti positivi* R. Elia segnala “molti postulati attinenti alla dignità della persona umana, ai rapporti tra Chiesa e Stato, alla natura e ai compiti della famiglia e della scuola, all’attuazione della giustizia sociale sui presupposti della proprietà privata e dell’iniziativa personale”; segnala inoltre “anche molti dei principi concernenti i diritti e i doveri del lavoro che formano l’essenza della dottrina sociale cristiana”. Tra gli *aspetti critici* R. Elia segnala “l’assenza di una ispirazione unitaria che si sarebbe potuta trovare solo in un esplicito riferimento alla credenza in un Dio trascendente, personale e provvido e ai principi morali del cristianesimo. E ciò sarebbe stato perfettamente democratico, essendo quella credenza religiosa la stessa del popolo italiano e i principi morali cristiani quelli che ispirano i rapporti della sua convivenza; e una Costituzione per essere democraticamente vitale , è indispensabile che sia intonata al profondo sentire religioso morale del rispettivo popolo”. Secondo Elia, “da quel mancato esplicito riferimento derivano due gravi *inconvenienti*: il *primo* che il progetto, quantunque presenti una apprezzabile esteriore organicità, difetta non infrequentemente di logica interiore, giacché in parecchi dei suoi articoli appare evidente il compromesso fra punti di vista contrari non sufficientemente avvicinati e tanto meno fusi ad unità. Il *secondo*, ancora più grave, è quello di un’invincibile perplessità circa il significato preciso di molte espressioni in esso inserite; poiché, è ovvio, espressioni formalmente identiche assumono significato diverso, e perfino contrapposto a seconda che si riportano ad una o ad un’altra delle visioni di vita presenti nella formulazione degli articoli e riaffioranti, nel loro insanabile contrasto, in tutto il progetto”.

I cattolici e l'attuazione della Costituzione

Veniamo al terzo aspetto della nostra relazione, quello relativo all'*attuazione* della Costituzione; vediamo allora il rapporto tra cattolici e Costituzione dopo l'entrata in vigore della Carta: siamo così di fronte a 70 anni di vita costituzionale, caratterizzati dalla *attuazione* ma anche, per certi aspetti, dalla *inattuazione* della Carta: l'una e l'altra condizionate dalla Democrazia Cristiana, configurato come "partito italiano" (per usare l'espressione di Agostino Giovagnoli). Al di là delle valutazioni che nello specifico si possono esprimere, è da dire che in generale risulta evidente la "tenuta" della Costituzione italiana, soprattutto nei suoi "principi fondamentali", una vitalità che certamente ha contribuito a dare *coesione* al tessuto sociale italiano, in quanto ha sempre rappresentato il riferimento comune, base di ogni confronto, e tale da non far esasperare nemmeno le contrapposizioni più decise: sempre è stato decisivo il richiamo alla Costituzione e ai suoi valori espliciti e impliciti. Senza entrare nel merito di tante questioni che si potrebbero al riguardo presentare, ci limitiamo a ricordare alcuni *statisti cattolici* che hanno ritmato lo sviluppo della realizzazione della Costituzione.

Segnaliamo anzitutto ***tre capi di governo***: Alcide De Gasperi, Amintore Fanfani e Aldo Moro che già alla Costituente avevano dato il loro contributo alla formulazione del testo e che poi hanno cercato di tradurlo nel governo dello Stato (come ministri e come presidenti del consiglio dei ministri). Queste tre personalità, pur nella loro diversità, sono accomunate dal fatto di essere eminenti figure di statisti, che nella loro azione governativa hanno mostrato capacità programmatiche e decisionali incentrate sulla dignità della persona e finalizzate al perseguimento del bene comune; in particolare, hanno rappresentato l'espressione più elevata della Democrazia Cristiana, impegnandola ad esprimere sia la propria identità ideale e ideologica, sia una relazionalità sempre più aperta nei confronti degli altri partiti; dunque, tre statisti che hanno guardato alla Costituzione italiana come alla loro stella polare, e hanno con-

tribuito alla stabilità interna e al prestigio internazionale dell'Italia. Piace ricordare, in particolare, il fatto che si deve a Aldo Moro, ministro della Pubblica Istruzione, l'introduzione di una nuova materia, l'Educazione civica, allo scopo di favorire un serio approccio alla Carta repubblicana da parte dei giovani studenti.

Segnaliamo poi i **presidenti cattolici della Repubblica**: Giovanni Gronchi, a suo tempo costituente, fu presidente della Repubblica dal 1955 al 1962; Antonio Segni, a suo tempo costituente, fu presidente della Repubblica dal 1962 al 1964; Giovanni Leone, a suo tempo costituente, fu presidente della Repubblica dal 1971 al 1978; Francesco Cossiga fu presidente della Repubblica dal 1985 al 1992; Oscar Luigi Scalfaro, a suo tempo costituente, fu presidente della Repubblica dal 1992 al 1999; Sergio Mattarella è stato eletto presidente della Repubblica nel 2015 ed è in carica.

Almeno un cenno al fatto che le presidenze di Gronchi, Segni e Cossiga sono state caratterizzate da alcune politiche azzardate o da presunti colpi di Stato. Qui ci limitiamo a segnalare due eventi rilevanti anche dal punto di vista costituzionale, avvenuti rispettivamente sotto le presidenze di Gronchi e di Cossiga, cioè il Governo Tambroni con i moti che ne seguirono, e gli omicidi compiuti dalle Brigate Rosse nei confronti di alcune note personalità cattoliche. Una **crisi costituzionale** può attribuirsi al Governo Tambroni nel 1960, per il fatto che si costituì con i voti della Democrazia Cristiana e del Movimento Sociale Italiano (quando c'era il mutuo accordo non scritto tra tutte le forze politiche presenti in parlamento secondo cui al Movimento Sociale, partito d'ispirazione neo-fascista e quindi secondo la Costituzione vietato, sarebbe stata garantita rappresentanza parlamentare ma ci si sarebbe assicurati di lasciarlo fuori dalle dinamiche parlamentari e dai governi). Un altro **momento di crisi** anche più grave si ebbe negli anni Settanta con le cosiddette *Brigate Rosse*, che uccisero alcuni tra i maggiori esponenti del mondo cattolico; ricordiamo in particolare l'uccisione del presidente della Democrazia Cristiana Aldo Moro e della sua

scorta (1978); la morte del presidente dell’Azione Cattolica Vittorio Bachelet (1980); e la morte del senatore democristiano Roberto Ruffilli (1988), tutti e tre assassinati dalle Brigate Rosse, che ne rivendicarono l’esecuzione.

I cattolici e la revisione della Costituzione

Un ultimo aspetto del rapporto tra cattolici e Costituzione riguarda la questione delle *proposte di riforma costituzionale* con il dibattito che le ha accompagnate. Infatti, parallelamente a quella che è stata l’attuazione o inattuazione o male attuazione (ma forse sarebbe meglio parlare di realizzazione, ritardi e rinvii) della Costituzione, si collocano molteplici ipotesi di revisione avanzate nel tempo in particolare dalla *Lega Nord*, dal *Centrodestra* e dal *Centrosinistra*, ma che non hanno trovato traduzione legislativa. Solo la cosiddetta “**riforma del Titolo V**” (su cui ha scritto il marchigiano Adriano Ciaffi nel volume *Comuni e province. Il cammino della riforma*) andò in porto. Ricordiamo che Ciaffi (nato a Macerata nel 1936) è stato parlamentare alla Camera dei deputati per cinque legislature (sottosegretario di Stato per l’interno, presidente della commissione affari costituzionali della Camera e relatore delle leggi sull’ordinamento delle autonomie locali e sulla elezione diretta del sindaco) e successivamente presidente della Regione Marche.

Le principali proposte avanzate e il dibattito suscitato hanno mostrato ancora una volta il protagonismo dei cattolici, perché proprio di alcuni studiosi o politici cattolici sono alcune significative ipotesi di riforma come anche non meno significativi rifiuti di tali progetti. La **prima proposta** fu quella avanzata dal politologo dell’Università Cattolica di Milano Gianfranco Miglio. Il *primo referendum costituzionale* sottoposto agli italiani si svolse nel 2001, quando gli italiani furono chiamati a decidere se confermare o meno la modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione repubblicana, e la risposta fu positiva, per cui si ebbe la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Altre ipotesi di riforma furono avanzate dal Centrodestra prima e dal Centrosinistra poi, ma l'una e l'altra suscitarono tante resistenze da non permetterne la realizzazione, così che la riforma del Centrodestra fu respinta con il *referendum costituzionale del 2006* e la riforma del Centrosinistra con il *referendum costituzionale del 2017*. Espressione del clima riformatore degli anni Novanta fu il Convegno su “La Costituzione della Repubblica oggi: principi da custodire, istituti di riformare”, i cui “atti” uscirono con il titolo *I valori della Costituzione italiana*. Tra i protagonisti delle diverse discussioni ricordiamo anzitutto Giuseppe Dossetti, il quale -con la sua riflessione su *Costituzione e Resistenza*, su *I valori della Costituzione*, e su *La Costituzione. Le radici, i valori, le riforme*- divenne un punto di riferimento dei cattolici (e non solo di essi) impegnati a salvaguardare la Costituzione e, specialmente, il suo spirito fondatore, tanto che si costituirono i cosiddetti “Comitati Dossetti per la Costituzione” di cui fu presidente Raniero La Valle e vice presidente Luigi Ferrajoli. Tra gli altri intervenne il marchigiano Leopoldo Elia, il quale parlò di *Costituzione aggredita* nell'omonimo volume su *Forma di governo e devolution al tempo della Destra*. Anche la *proposta di Riforma del Centrosinistra* suscitò un vivace dibattito con voci a favore del sì e voci a favore del no: e si trattava di una distinzione che andava al di là della distinzione tra laici e cattolici; l'avversione a tale riforma fu tale – da parte di laici e cattolici – che si costituì un “Comitato per il no”.

I cattolici e la custodia della Costituzione

In sintesi, si può affermare che la vita della Costituzione italiana nella sua genesi e nel suo sviluppo è una storia che merita attenzione al di là delle questioni giuridiche, per il senso stesso della società italiana; sotto questo profilo può aiutare il libro di Paolo Pombeni intitolato *La questione costituzionale in Italia*, che è una storia della Repubblica italiana *sub specie constitutionis*. Vorremmo aggiungere che tale questione nelle sue diverse stagioni ha avuto direttamente

o indirettamente ***un protagonista costante***: Giuseppe Dossetti, il quale pertanto può essere assunto (a mio parere) a icona della Costituzione italiana nei suoi momenti di preparazione, elaborazione, attuazione, discussione e difesa.

Giuseppe Dossetti, nato a Genova nel 1913 e morto a Oliveto di Monteveglio nel 1996, fece le sue prime esperienze nell’Azione Cattolica a partire dal 1930 a Cavriago in provincia di Reggio Emilia dove la famiglia si era trasferita (dopo la nascita di Giuseppe). Laureato in giurisprudenza, si specializzò all’Università Cattolica di Milano, e dal 1942 fu docente di Diritto ecclesiastico all’Università di Modena. Dal 1943 partecipò alla Resistenza, e fece parte del Comitato Nazionale di Liberazione per la Democrazia Cristiana. Dopo la Liberazione, fece parte della Consulta Nazionale. Nel 1945 fu eletto vice segretario al consiglio nazionale del gruppo giovani della DC. Nel 1945 si trasferì a Roma e nel 1946 entrò a far parte della segreteria della direzione della DC e del Consiglio nazionale. Fu eletto all’Assemblea Costituente per la DC. Nel 1946 fondò con Fanfani, Lazzati e La Pira il movimento “Civitas humana” e nel 1947 la rivista “Cronache sociali”. Nel 1948 fu eletto alla Camera dei Deputati per la DC. Nel 1949 diede le dimissioni dal Consiglio nazionale della DC; nel 1950 fu eletto alla segreteria della DC e nel 1951 diede le dimissioni dalla Camera dei deputati, e fondò il Centro di documentazione di Bologna (poi Istituto di scienze religiose). Nel 1956 si candidò al Comune di Bologna, e fece parte del consiglio comunale come consigliere di opposizione; nel 1958 diede le dimissioni. Nel 1959 fu ordinato sacerdote e nel 1960 partecipò come collaboratore del cardinale Lercaro al Concilio Vaticano II. Nel 1969 avvenne l’allontanamento del card. Lercaro, e Dossetti si ritirò presso la “Piccola famiglia dell’Annunziata” da lui fondata a Monteveglio, e visse in diverse case della comunità, in particolare a Israele. Tornò sulla scena civile in occasione delle proposte di riforma della Costituzione, tanto che si costituirono dei “Comitati Dossetti per la Costituzione”. Dunque, Dossetti fu

impegnato negli anni immediatamente precedenti la Costituente, durante i lavori della Assemblea Costituente, nella interpretazione e attuazione della Costituzione, fino a porsi in difesa della Costituzione di fronte ad alcuni tentativi di modificarla. Documentano le diverse stagioni costituzionali di Giuseppe Dossetti alcuni suoi contributi, tra cui segnaliamo gli *Scritti politici (1943-1951)*, la *Ricerca costituente (1945-1952)* e gli *Interventi alla Costituente nel 1946 e 1947*, nonché le riflessioni su *Costituzione e Resistenza*, su *I valori della Costituzione*, e su *La Costituzione. Le radici, i valori, le riforme*.

Tra gli ***interpreti della Costituzione*** vogliamo ricordare almeno i costituzionalisti marchigiani Leopoldo Elia e Piero Alberto Capotosti, i quali hanno partecipato a iniziative di riflessione sulla Costituzione (anche nelle Marche) e ai quali le Marche hanno prestato attenzione con alcune iniziative di studio sulla loro opera (così a Fano, a San Benedetto del Tronto, ad Ancona), di cui hanno messo in luce la lettura “corale” (Capotosti) e “umanistica” (Elia). Leopoldo Elia, nato a Fano nel 1925 e morto a Roma nel 2008, è stato docente di Istituzioni di Diritto pubblico alla Facoltà di Economia e commercio dell’Università di Urbino (sede di Ancona), ordinario di diritto costituzionale alla Facoltà di Giurisprudenza all’Università di Ferrara, Torino e Roma “La Sapienza”, giudice della Corte costituzionale e poi presidente della Corte costituzionale e rieleto, senatore della Repubblica (X, XII e XII legislatura), deputato (XII legislatura), ministro per le riforme elettorali e istituzionali, ministro degli Affari esteri, cavaliere di Gran Croce dell’Ordine al Merito della Repubblica Italiana, medaglia d’oro ai benemeriti della scuola, della cultura e dell’arte. Piero Alberto Capotosti, nato a San Benedetto del Tronto nel 1942 e morto a Cortina d’Ampezzo nel 2014, è stato docente di Diritto costituzionale, Diritto pubblico, Diritto regionale e Diritto amministrativo nelle Università di Macerata, Siena, Roma Tor Vergata, ordinario di Diritto costituzionale e di Giustizia costituzionale alla Facoltà di

Scienze politiche dell'Università di Roma "La Sapienza", vice presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, giudice costituzionale prima e poi presidente della Corte costituzionale, cavaliere di Gran Croce dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana. Dei due costituzionalisti ci limitiamo qui a ricordare alcune affermazioni contenute nei loro interventi al convegno di Ancona del 1978 per il trentennale della Costituzione.

Sul *carattere corale* ha insistito Piero Alberto Capotosti rilevando che "l'unità del processo di formazione del patto costituzionale (fu) favorito, indubbiamente (...) da una serie di fattori, quali in sintesi, *l'omogeneità culturale* dei nostri costituenti (...), il comune attaccamento, forse quasi tradizionale, a certi modelli strutturali dello *Stato risorgimentale*. Favorito era ancora, questo unitario processo, dalla accurata tutela dell'*unità nazionale*, appena faticosamente conquistata, e soprattutto dalla fondamentale *spinta antifascista*". Ebbene, in questo quadro, Capotosti faceva una precisazione importante sul tessuto costituzionale, rilevando che "se è vero che nella elaborazione del testo costituzionale vi è stato l'apporto della ideologia, della intuizione, della sensibilità di ciascuno dei costituenti, è altresì vero che i vari contributi individuali o di gruppo si stemperano, per così dire, in quelle larghe intese fra le forze politiche fondamentali". Ma precisava: tale affermazione "non significa che nell'ambito di questa *opera corale* che è la Costituzione sia agevole e forse fecondo identificare gli apporti singolari che si sono trasfusi nel testo definitivo. Significa invece che (ad avviso di Capotosti) è così possibile individuare il contributo di proposta, a prescindere dall'inserimento nel testo definitivo, che ogni costituente ha arrecato alla nostra Carta, in modo che sia anche possibile ricostruire in questa maniera l'itinerario spirituale, la tensione ideale e morale che ha condotto ognuno di essi a questa tappa fondamentale della storia d'Italia". Si tratta di parole (a me pare) che colgono l'anima della Costituzione, nella quale sono rifluiti non solo i testi approvati, ma tutto il lavoro dei padri e delle madri costituenti che, a loro

volta, non sono orfani, ma si “collegano” al popolo tornato sovrano e lo “indirizzano”, così da dar luogo a un humus che ha permesso di produrre un testo apprezzabile per alcune qualità: essenzialità profonda e politicità alta, per vigore sociale e nitore espositivo.

Dal canto suo Leopoldo Elia al citato convegno di Ancona del 1978 ebbe ad affermare: “questo testo non è solo un testo; la Costituzione è qualcosa su cui non si può gettare la colpa se le cose vanno male, perché una Costituzione intanto vive in quanto alcuni presupposti elementari sono mantenuti; se ciò non avviene, nemmeno la migliore delle Costituzioni può evidentemente svilupparsi”. Sono parole che andrebbero attentamente meditate proprio nell’attuale frangente politico. Per cui facciamo nostro l’auspicio che Elia esprimeva allora: “c’è da sperare che il Paese prenda coscienza di tutti questi problemi della scuola, del diritto al lavoro in chiave -vorrei dire- di Costituzione ‘materiale’, per usare un termine di dottrina. Nei prossimi mesi, nei prossimi anni sono in giuoco sia questa *Costituzione come ‘testo’*, come documento, sia la nostra *Costituzione ‘materiale’*. Speriamo -scriveva Elia nel 1978- che dalle prossime vicende questi valori supremi escano comunque salvi ed indenni”. Quarant’anni or sono la speranza si è realizzata, ma oggi?

Conclusione

Per concludere, torniamo alla Costituente come momento fondante, per dire che, se dovessi indicare ***l’aspetto di maggiore interesse e attualità***, non esiterei a indicare quello della “*laicità*”, intesa come riconoscimento e rispetto del pluralismo; si tratta di uno spirito informatore di cui hanno beneficiato sia i lavori della Costituente, sia l’apporto specifico dei cattolici. Così intesa, la laicità non è tanto o non solo l’impostazione regolatrice dei rapporti tra Stato e Chiesa, quanto e soprattutto l’impostazione che sostiene la legittimità del pluralismo, rivendica la necessità del confronto e rivela la fecondità del dialogo. Dunque, una laicità non escludente ma includente, non ideologica ma dialogica, non strumentale ma

valoriale: una laicità più praticata che teorizzata: una laicità che ha saputo evitare sia il *confessionalismo*, sia il *laicismo*. Eppure, non mancarono spinte nell'una o nell'altra direzione, e ne furono sostenitori personalità di rilievo e apprezzate, ma le cui posizioni radicali in un senso o nell'altro non erano condivise, fino ad essere superate, a dimostrazione che alla dialettica costituzionale non furono estranee impostazioni estreme, che ebbero modo di esprimersi ma anche di essere rifiutate, in quanto considerate incompatibili con la laicità praticata dall'Assemblea e sottesa al testo costituzionale. Aggiungerei che si tratta di una laicità che rivelava tutto il suo valore nell'esercizio della *mediazione* intesa come capacità di attuare non una compromissione negativa (cioè lesiva della coerenza), ma un compromesso positivo (cioè integrativo di valori). Quindi una laicità che non cancellava le identità, ma le metteva in comunicazione alla ricerca di ciò che non divide ma che si condivide. Così è stata abbozzata la “magna carta” del popolo italiano, impegnato attraverso i suoi rappresentanti liberamente eletti a progettare una “*civitas humana*” che, in quanto umana, era cristiana, rovesciando pertanto l'impostazione sacrale, secondo cui solo una “*civitas christiana*” può dar luogo a una “*civitas humana*”.

Allora dire laicità equivale a dire *umanità*, cioè accettazione dell'altro in quanto altro, insieme al quale si può costruire una “polis” come luogo privilegiato della relazionalità attraverso cui si umanizza se stessi e gli altri. Pertanto ciò che porta alla “inumanità” individuale, alla “disumanizzazione” sociale e alla “deumanizzazione” tecnica contraddice la laicità, e si configura come forme occulte o palesi di intolleranza, di esclusione; in tal caso siamo di fronte alla deriva della laicità nell'ideologismo, per cui hanno il sopravvento le ragioni faziose sulla ragione comunitaria, e il parteggiare conta più del partecipare. A ben vedere, pur nella diversità delle culture dell'Assemblea costituente (che si possono ricondurre essenzialmente a tre: liberale, marxista e cattolica), c'era una *cultura comune*, che era incentrata sulla dignità umana, di cui si potevano accentua-

re gli aspetti individuali ovvero quelli sociali, gli aspetti liberali o quelli egualitari, gli aspetti individualistici o quelli solidaristici, gli aspetti personali o quelli comunitari, ma rimanendo pur sempre nell'orizzonte del primato della persona e del suo perseguimento del bene comune. Così gli ideali o le ideologie di riferimento, pur nella loro interazione (a volte anche aspra), erano pur sempre subordinati a quello che potremmo definire "principio persona", per cui la dignità umana va non semplicemente affermata astrattamente, ma colta in concreto nei suoi diritti di libertà ed eguaglianza e nei suoi doveri di giustizia e solidarietà; in questo senso la dignità umana può essere considerata la "*supernorma*" della Costituzione (per usare un termine di Mortati).

Proprio grazie a questo *denominatore comune* e per evitare che esso si riducesse a una generica dichiarazione, si rendeva necessario prendere posizione nei confronti del passato totalitario. Da qui la richiesta (avanzata da Aldo Moro) di una costituzione che non si sottraesse dall'esprimersi nei confronti del *fascismo*, dichiarando apertamente il proprio *antifascismo*. Non dunque una semplice impostazione all'insegna dell'*afascismo*, bensì una inequivocabile opzione *antifascista*, per indicare non solo la rottura con il recente regime, ma anche il rifiuto di ogni sistema totalitario. Insomma, no allo "stato etico" e no alla "stato confessionale"; sì a una Repubblica come "casa comune", dove l'unica intolleranza è nei confronti degli intolleranti. Così l'Assemblea costituente fissò i principi di una vera e propria *cultura costituzionale*, cultura che ha trovato sintesi nei cosiddetti "principi fondamentali", che, formulati nei primi dodici articoli del testo, costituiscono non semplicemente un preambolo più o meno facoltativo, bensì fanno parte integrante della Carta, di cui addirittura indicano i fondamenti. Si potrebbe allora precisare che dai *costituenti* viene una duplice lezione: di "merito", in quanto hanno indicato i "valori" fondanti della convivenza democratica, e di "metodo", in quanto hanno indicato lo "stile" di una autentica convivenza civile.

Ebbene, su entrambi i fronti i *costituenti cattolici* hanno dato un apporto essenziale, che si può riassumere in alcuni principi (condivisi anche nella loro formulazione finale): il principio personalista, il principio pluralista, il principio comunitario, il principio lavorista, il principio internazionalista, il principio pacifista, e i nomi di riferimento possono essere (per esemplificare) quelli di Giuseppe Dossetti, Aldo Moro, Giorgio La Pira, Amintore Fanfani, Giuseppe Lazzati. Occorre peraltro aggiungere che i costituenti cattolici diedero - oltre a un contributo rilevante e specifico alla elaborazione e formulazione del testo costituzionale a partire dai "principi fondamentali" - anche una prova di maturità politica, nel senso che la Carta repubblicana fu frutto dell'impegno dei laici cattolici, che agirono autonomamente rispetto a influenze e condizionamenti di ecclesiastici.

Ed è cosa di non poco conto, anzi è una lezione da tenere presente, tanto più che successivamente non sarà sempre così: la presenza di ecclesiastici sarà spesso più evidente, influente e decidente. La cosa può meravigliare, visto che avverrà anche dopo il Concilio Vaticano II, in particolare dopo la *Lumen gentium* e la *Gaudium et spes*; in realtà, la cosa non deve stupire, perché nei momenti elettorali e in quelli referendari la gerarchia ecclesiastica poteva influenzare il successo o l'insuccesso degli eventi. Invece durante la Costituente il laicato cattolico diede prova di *autonomia*, poi ribadita almeno in certe situazioni e con alcuni statisti (un nome solo: Alcide De Gasperi). Dunque, prima che giungesse alla "occupazione del potere" con la DC, il laicato cattolico mostrò la capacità di gestire con autonoma responsabilità i propri compiti, e l'Assemblea Costituente rappresentò da questo punto di vista un momento di grande significato non solo per l'Italia, ma anche per i cattolici italiani, che seppero esercitare una seria laicità, mostrando come si fosse formata una valida classe dirigente grazie all'opera educativa e culturale esercitata da un'associazione come l'Azione Cattolica, da un ateneo come l'Università Cattolica, e da un partito come la

nuova Democrazia Cristiana: strutture diverse che avevano alimentato convinzioni e competenze, spirito di servizio e di sacrificio, capacità di impegno e testimonianza.

Potremmo, dunque, far nostro parte del *bilancio* che Raffaele Elia presentava dopo la discussione generale sul progetto di Costituzione italiana, cioè che bisogna “riconoscere che i rappresentanti del pensiero cattolico, in sostanza i deputati della Democrazia Cristiana, hanno assolto con molto impegno e con una completa preparazione al compito che la fiducia delle masse popolari aveva loro affidato. Essi hanno saputo condurre la battaglia con equilibrio e con abilità, prendendo sempre l’iniziativa quando si trattava di difendere i supremi interessi della religione e della morale del popolo italiano, trascinando spesso questo o quel partito a riconoscere la giustizia e la legittimità delle nostre affermazioni”. In particolare, possiamo precisare alcuni principi che sono tipici del patrimonio culturale dei cattolici, vale a dire il principio persona (come rivendicazione della dignità umana), il principio bene comune (come rivendicazione della solidarietà sociale), il principio uguaglianza (ma senza egualitarismi), il principio pace (ma senza pacifismi), il principio autonomia (nel rispetto dell’unità e del pluralismo).

Vorrei allora terminare citando Giorgio La Pira, cui si richiama anche R. Elia, ma lo citiamo non per le ragioni di Elia, bensì per una sua duplice indicazione di sapore maritainiano: infatti, La Pira ebbe a sostenere che la ispirazione cristiana non consiste nel fatto che lo Stato affermi nella sua costituzione di “riconoscere la religione cattolica come religione dello Stato. [...] L’ispirazione cristiana dipende essenzialmente da questo fatto: che l’‘oggetto’ della costituzione, il suo fine sia la persona umana, quale il cattolicesimo la definisce e la mostra. E dipende di conseguenza dall’altro fatto che tutte le strutture dell’edificio costituzionale siano ordinate a questo fine. [...] Solo di una costituzione così fatta si può dire davvero che è cristianamente ispirata: perché l’ispirazione cristiana è incorporata nei suoi istituti, ravviva e finalizza le sue norme, circola nelle sue strutture”. A voler usare il linguaggio di Jacques Maritain, si

potrebbe dire che la Costituzione disegna “una società non decorativamente cristiana ma vitalmente cristiana”.

Pertanto vorrei dire che la Costituzione italiana esprime in una certa misura un “umanesimo integrale”, e Leopoldo Elia è giunto a parlare di “**umanesimo costituzionale**”, così s’intitola la prefazione ad una edizione della Costituzione italiana pubblicata da “Famiglia cristiana”; lo stesso Elia avvertiva che “la vitalità di una Costituzione dipende dalla *lealtà dei cittadini* verso i suoi principi fondamentali e dalla loro disposizione a *collaborare*, di generazione in generazione, per realizzare con modi nuovi in tempi nuovi i valori (trascendenti dalle varie fasi storiche) incorporati nella Carta costituzionale che -è proprio il caso di quella italiana- ha voluto dare allo Stato un volto e un valore profondamente umani”.

A questo ha certamente contribuito e contribuisce il mondo cattolico, almeno quando è impegnato a renderne possibile una traduzione concreta senza badare a etichettarlo in senso confessionale. Il che, a ben vedere, converge con la **Dottrina sociale cattolica** che ha trovato espressione in termini di sintesi organica nel *Compendio della Dottrina sociale della Chiesa*. E’ importante sottolineare questa concordanza tra i principi fondamentali della Costituzione italiana e il magistero ecclesiale. Se volessi esprimermi con una battuta, giungerei a dire che i “principi fondamentali” (contenuti nei primi dodici articoli della Costituzione italiana) possono essere visti come un “capitolo di sintesi” della Dottrina sociale cristiana: con ciò non si intende confessionalizzare un testo laico come la Costituzione, né laicizzare un magistero ecclesiale come quello pontificio e conciliare, ma solo evidenziare la possibilità di condividere principi che non sono né monopolio della Chiesa né dello Stato, perché sono principi dell’Uomo: essi rappresentano la piattaforma della convivenza civile, che è tale se all’insegna della condivisione dei valori, mentre la diversificazione può esserci a livello delle modalità di traduzione operativa di quei principi. E questa mi pare essere una *lezione* di cui proprio oggi appare urgente riappropriarsi.

Bibliografia

Preparazione

Guido Gonella, *Presupposti di un ordine internazionale Note ai messaggi di S. S. Pio XII*, Tip. Vaticana, Città del Vaticano 1942; Id., *Principi di un ordine sociale. Note ai messaggi di S. S. Pio XII*, Civitas gentium, Città del Vaticano 1944; ora nel volume: *Dalla guerra alla ricostruzione. Programmi per un nuovo ordine internazionale. Proposte di un nuovo ordine sociale*, Studium, Roma 1983; Id., *Il programma della DC per la nuova Costituzione*, SELI, Roma 1946; Id., *Il discorso delle 27 libertà*, a c. di Mario Bertolissi e Francesco Gentile, Gemma, Ceccano 2003; Id., *I principi fondamentali della Costituzione e della struttura dello Stato*, in *Atti e documenti della Democrazia Cristiana 1943-1967*, a c. di Andrea Damilano, Cinque Lune, Roma 1968, vol. I.

Umberto Tupini, *La nuova Costituzione. Presupposti, lineamenti, garanzie* (1945), SELI, Roma 1946; *Cinquant'anni di vita pubblica di Umberto Tupini*, Tiber Roma 1959.

Mario Casella, *Cattolici e Costituente. Orientamenti e iniziative del Cattolicesimo organizzato (1945-47)*, ESI, Napoli 1987; Francesco Malgeri e Ernesto Preziosi (a c. di) *Chiesa e Azione Cattolica alle origini della Costituzione repubblicana*, AVE, Roma 2005; *Costituzione e Costituente. La XIX Settimana Sociale dei Cattolici d'Italia (Firenze 1945)*, ICAS-ARCE, Roma 1946, a c. di Diomede Ivone, Studium, Roma 2007; Giovanni Sale, *Il Vaticano e la Costituzione*, Jaca Book, Milano 2008; Francesco Occhetta, *Le radici della democrazia. I principi della Costituzione nel dibattito tra Gesuiti e Costituenti cattolici*, Jaca Book, Milano 2012.

Elaborazione

Telemaco Portoghesi Tuzi e Grazia Tuzi, *Quando si faceva la Costituzione. Storia e personaggi della Comunità del porcellino*, Il Saggiatore, Milano 2010; Giorgio Lodigiani, *L'apporto della sinistra cattolica alla formazione del testo costituzionale*, Giuffrè, Milano 1977; Roberto Ruffilli (a c. di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, Il Mulino, Bologna 1979; Id., *Le trasformazioni della democrazia: dalla Costituente alla progettazione*, Il Mulino, Bologna 1991; Giuseppe Rossini (a c. di), *Democrazia Cristiana e Costituente nella realtà del dopoguerra. Bilancio storiografico e prospettive di ricerca*, Cinque Lune, Roma 1980; Aldo G. Ricci, *Il compromesso costituente: 2 giugno 1946 – 18 aprile 1948. Le radici del consociativismo*, Bastogi, Foggia 1999.

Attilio Tempestini, *Laici e clericali nel sistema partitico italiano. La Costituente e l'articolo 7*, Angeli, Milano 1987; Mario Casella, *Cattolici e Costituente. Orien-*

tamenti e iniziative del Cattolicesimo organizzato (1945-47), ESI, Napoli 1987; Ugo De Siervo (a c. di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna 1980, vol. II; Maria S. Piretti, *La Repubblica limitata. L'informazione cattolica e la Costituente*, Coines, Roma 1976; Roberto Ruffilli (a c. di), *Costituente e lotta politica. La stampa e le scelte costituzionali*, Vallecchi, Firenze 1978.

Andrea Buratti – Marco Fioravanti, *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, Carocci, Roma 2010; Arturo Carlo Jemolo, *La Costituzione: difetti, modifiche, integrazioni*, Accademia dei Lincei, Roma 1965; Domenico Novacco, *L'officina della Costituzione italiana 1943-1948*, Feltrinelli, Milano 2000.

Daniele Ceschin (a c. di), *Le parole della Costituzione, antologia dei padri costituenti*, Piazza, Silea 2011; Pietro Scoppola, *Gli anni della Costituente. fra politica e storia*, Il Mulino, Bologna 1980; Vincenzo Atripaldi, *Il catalogo delle libertà civili nel dibattito in Assemblea Costituente*, Liguori, Napoli 1979; Id., *Costituente e Costituzione*, ESI, Napoli 1998; Maria Laura Basso – Michele Marincolo (a c. di), *Il ruolo dei cattolici all'Assemblea Costituente*, Ferrari, Rossano Stazione 2010; Giovanni De Luna, *La Repubblica inquieta. L'Italia della Costituzione. 1946-48*, Feltrinelli, Milano 2017; Francesco Savino, *Spiritualità e politica. Aldo Moro, Giorgio La Pira, Giuseppe Dossetti*, prefaz. di Piero Coda, postfaz. di Matteo Truffelli, Insieme, Terlizzi 2017.

Elisabetta Salvini, *Donne cattoliche tra fascismo e democrazia*, F. Angeli, Milano 2013; Grazia Gotti, *Ventun donne all'Assemblea*, Bompiani, Milano 2016; Anna Maria Bernieri, *Le madri costituenti. Storie di una speranza incompiuta*, MdS, Pisa 2017; Fondazione Nilde Iotti, *Costituenti al lavoro. Donne e Costituzione 1946-47*, Guida, Napoli 2018; Aa. Vv., *Donne della Repubblica*, introduz. di Dacia Maraini, Il Mulino, Bologna 2016.

Claudio Vasale, *I cattolici e la Costituzione*, in “*Studium*”, 2008, n. 2, pp. 199-212; Giuseppe Dalla Torre, *Una costituzione vitale. Un contributo esemplare di cattolici al bene comune*, in “*Studium*”, 2010, n. 4, pp. 509-520.

Leopoldo Elia, *Maritain e la rinascita della democrazia*. Schema per una ricerca, in “*Studium*”, 1977, n. 5, pp. 539-559; Philippe Cheneaux, *Le influenze di Maritain e Mounier sul pensiero di Amintore Fanfani*, in “*Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia*”, 2011, n. 1-2.

Raffaele Elia, *Cattolici e Stato*, “*Presenza*”, Ancona 1988, raccolta di articoli pubblicati su “*Vita marchigiana*” dal 1946 al 1950, alcuni specificamente dedicati alla Costituzione; Aa. Vv., *Raffaele Elia*, a c. di Giancarlo Galeazzi, prefaz. di Carlo Maccari, introduz. di Celso Battaglini, Ancona 1982.

Guido Gonella, *Discorsi parlamentari*, presentaz. di Giulio Andreotti, introduz. e cura di Giuseppe Ignesti, Camera dei Deputati, Roma 2005; Id., *Le tri-*

bolazioni della democrazia, Studium, Roma 1978; Gabriella Fanello Marcucci, *Guido Gonella. Dal "discorso delle libertà" agli "appunti sulle istituzioni"*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2018; Giuseppe Dalla Torre, *Guido Gonella e le origini della Costituzione*, Aracne, Roma 2009; Aa. Vv., *Guido Gonella fra Governo, Parlamento e Partiti*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2007; Michelangelo Bellinetti, *Guido Gonella giornalista e politico*, Morcelliana, Brescia 2013.

Giuseppe Dossetti, *Scritti politici 1943-1951*, Marietti, Genova 1995; *La ricerca costituente (1945-1952)*, a c. di Alberto Melloni, il Mulino, Bologna 1994; *Interventi alla Costituente*, Analisi, Bologna 1986; Gianni Baget Bozzo, *Il partito cristiano al potere. La DC di De Gasperi e di Dossetti. 1945-1954*, Vallecchi, Firenze 1978; Id., e Pier Paolo Saleri, *Giuseppe Dossetti. La Costituzione come ideologia politica*, Ares, Milano 2009; Giuseppe Lazzati, *Lazzati, Dossetti e il dossettismo*, AVE, Roma 1997; Leopoldo Elia e Pietro Scoppola, *A colloquio con Dossetti e Lazzati* (intervista 1984), il Mulino, Bologna 2003; Vincenzo Saba, *Quella specie di laburismo cristiano. Dossetti, Pastore, Roma e l'alternativa a De Gasperi. 1946-1951*, Lavoro, Roma 1996; Giorgio Campanini, *Dossetti politico*, EDB, Bologna 2004; Paolo Pombeni, *Individuo/persona nella Costituzione italiana. Il contributo del dossettismo*, in Aa. Vv., *Persona*, "Parole-chiave" n. 10-11, 1996; Id., *Giuseppe Dossetti. L'avventura politica di un riformatore cristiano*, il Mulino, Bologna 2013; Giovanni Bianchi e Giuseppe Trotta, *Dossetti rimosso*, Jaca Book, Milano 2016.

Giorgio La Pira e la Costituzione. Relazioni e interventi all'Assemblea Costituente, a c. di Nino Giordano, LEF, Firenze 2016; Id., *La Casa comune. Una Costituzione per l'uomo*, Cultura, Firenze 1979; Ugo De Siervo, *Introduzione a La Casa comune*, cit.; Stefano Grassi, *Il contributo di Giorgio la Pira ai lavori della Costituente*, in Aa. Vv., *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a c. di Ugo De Siervo, il Mulino, Bologna 1980, vol. II; Natalino Amodeo, *Giorgio La Pira costituente*, prefaz. di Giuliano Amato, Roma 1991; Giulio Alfano, *Un domenicano alla Costituente*, Solfanelli, Chieti 2016; Angelo Scivoletto, *Giorgio La Pira: la politica come arte della pace*, Studium, Roma 2003.

Aldo Moro, *Al di là della politica e altri scritti su "Studium" 1942-1952*, Studium, Roma 1982; Id., *Il potere della parola. 1943-1978*, EBE, Roma 1988; Ugo De Siervo, *Il contributo di Aldo Moro alla formazione della Costituzione repubblicana*, in "Il Politico", 1979, n. 2; Salvatore Savoia, *La Costituzione di Aldo Moro*, Pensa Multimedia, Lecce 2007; Pino Pisicchio, *Pluralismo e personalismo nella Costituzione italiana. Il contributo di Aldo Moro*, Cacucci, Bari 2012; Danilo Campanella, *Aldo Moro, filosofia, politica, pensiero*, Paoline, Milano 2014.

Giuseppe Lazzati: *Lazzati, Dossetti, il dossettismo*, AVE, Roma 1997; Guido Formigoni e Luigi F. Pizzolato, *Giuseppe Lazzati e il progetto dei città dell'uomo*, In Dialogo, Milano 2003.

Aa. Vv., *L'apporto dei parlamentari marchigiani alla elaborazione della Costitu-*

zione. Convegno di studio dell'Istituto marchigiano Accademia di scienze lettere ed arti di Ancona, a c. di Giancarlo Galeazzi, Ancona 1979.

Su Umberto Tupini: *Cinquant'anni di vita pubblica di Umberto Tupini*, Roma 1958; Piero Alberto Capotosti, *Il progetto costituzionale democratico cristiano: il contributo di Umberto Tupini*, in Aa. Vv., *Democrazia Cristiana e Costituente nella realtà del dopoguerra. Bilancio storiografico e prospettive di ricerca*, a c. di Giuseppe Rossini, Cinque Lune, Roma 1980.

Su Piero Malvestiti, Aa. Vv., *Piero Malvestiti*, Vita e Pensiero, Milano 1972; Carlo Bellò, *L'onesta democrazia di Piero Malvestiti*, NED, Milano 1985; Anna Maria Fiorentini, *Piero Malvestiti e l'Europa. Storia di un'idea clandestina: dall'antifascismo guelfo all'attività europeista*, Unicopli, Milano 2011; Concetta Argiolas e Andrea Becherucci, *La politica europea e italiana di Piero Malvestiti*, Storia e Letteratura, Roma 2018.

Attuazione

Su Alcide de Gasperi: Iginò Giordani, *Alcide de Gasperi il ricostruttore*, Cinque Lune, Roma 1955; Gianni Baget Bozzo, *Il partito cristiano al potere. La DC di De Gasperi e di Dossetti. 1945-1954*, Vallecchi, Firenze 1978.

Su Amintore Fanfani: Sofia La Francesca, *La linea riformista: la testimonianza dei diari di Amintore Fanfani 1943-1959*, Le Monnier, Firenze 2009; Pier Emilio Acri, *Amintore Fanfani: l'uomo, lo statista e le sue radici*, Ferrari, Paludi 2009.

Su Aldo Moro: Guido Formigoni, *Aldo Moro. L'intelligenza applicata alla mediazione politica*, Centro Ambrosiano, Milano 1997; Id., *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, Il Mulino, Bologna 2016; Giorgio Balzoni, *Aldo Moro il professore*, Lastaria, Roma 2018; Francesco Savino, *Spiritualità e politica. Aldo Moro, Giorgio La Pira, Giuseppe Dossetti*, prefaz. di Piero Coda, postfaz. di Matteo Truffelli, Insieme, Terlizzi 2017.

Su Giovanni Gronchi: Gianfranco Merlo, *Giovanni Gronchi. Contributi ad una biografia politica*, Giardini, Pisa 1987; Id. - Emo Sparisci, *Giovanni Gronchi. Una democrazia più vera*, Studium, Roma 1993; Maurizio Serio, *Il mito della democrazia sociale. Giovanni Gronchi e la cultura politica dei cattolici italiani (1902-1955)*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2009.

Su Antonio Segni: Matteo de Monte (a cura di), *Una vita per lo Stato. Antonio Segni*, CEI, Roma 1965; Salvatore Mura, *Antonio Segni. La politica e le istituzioni*, Il Mulino, Bologna 2017.

Su Giovanni Leone: Camilla Cederna, *Giovanni Leone. La carriera di un presidente*, Feltrinelli, Milano 1978; Giovanni Conso e altri, *Giovanni Leone, giurista e legislatore*, Giuffrè, Milano 2003.

Su Francesco Cossiga: Nando Dalla Chiesa, *Lo statista Francesco Cossiga. Memoria su un presidente eversivo*, Melampo, Milano 2011; Ludovica Ortone, *La*

svolta di Francesco Cossiga. *Diario del settennato (1985-1992)*, Aragno, Torino 2016.

Su Oscar Luigi Scalfaro: Giovanni Grassi, *Scalfaro. L'uomo, il presidente, il cristiano*, presentaz. di Andrea Riccardi, San Paolo, Cinisello Balsamo 2012.

Su Sergio Mattarella: Riccardo Ferrigato (a c. di), *Sergio Mattarella. Il Presidente degli italiani*, San Paolo, Cinisello Balsamo 2015.

Su Fernando Tambroni: Marco Tabolli, *Il Governo Tambroni. La transizione verso il centrosinistra*, Ibiskos Ulivieri, Empoli 2011; Lucia Compagnino e Alessandro Benna, *30 giugno 1960. La rivolta di Genova nelle parole di chi c'era*, prefaz. di Pino Cacucci, Frilli, Genova 2005.

Su Aldo Moro: Carlo Bo, *Carlo Moro. Delitto d'abbandono*, Quattroventi, Urbino 1988; Id., Italo Mancini e Mario Luzi, *Per Aldo Moro: al di là della politica*, Quattroventi, Urbino 2008; Guido Formigoni, *Aldo Moro. Lo statista e il suo dramma*, Il Mulino, Bologna 2016.

Su Vittorio Bachelet: Luca Diliberto e Giovanni Panozzo, *Vittorio Bachelet, testimone della speranza*, AVE, Roma 2010; Angelo Bertani e Luca Diliberto, *Vittorio Bachelet*, AVE, Roma 2008; Aa. Vv., *L'amministrazione della società complessa, In ricordo di Vittorio Bachelet*, a c. di Giuliano Amato e di Giovanni Marongiu, Il Mulino, Bologna 1982; Aa. Vv. *Gli anni della frattura e della riconciliazione. 1980-1990*, AVE, Roma 1990.

Su Roberto Ruffilli: Aa. Vv., *Ricordo di Roberto Ruffilli*, Morcelliana, Brescia 1989; Augusto Balloni e Andrea Forlivesi, *Roberto Ruffilli. L'uomo, il politico, la vittima. Cronologia degli eventi: vittime del terrorismo e della violenza politica*, CLUEB, Bologna 2000.

Revisione

Alberto Sensini, *Prima o seconda Repubblica? A colloquio con Aldo Bozzi e Gianfranco Miglio*, ESI, Napoli 1986; Gianfranco Miglio, *Una repubblica migliore per gli italiani. Verso una nuova Costituzione*, Giuffré, Milano 1983; Id., *Modello di Costituzione federale per gli italiani*, Fondazione per un'Italia federale, Milano 1995; a c. di Andrea Spallino, prefaz. di Lorenzo Ornaghi, Giappichelli, Torino 2017; Giovanni Di Capua, *Gianfranco Miglio, scienziato impolitico*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2006; Aa. Vv., *Il pensiero federalista di Gianfranco Miglio. Una lezione da ricordare*, Consiglio regionale Veneto, Cierre, Venezia 2010; Adriano Ciaffi, *Comuni e province. Il cammino della riforma*, CEL, Bergamo 1990.

Roberto Ruffilli, *Materiali per la riforma elettorale*, Il Mulino, Bologna 1987; Id., *Le trasformazioni della democrazia: dalla Costituente alla progettazione*, Il Mulino, Bologna 1991; Id. e Piero Alberto Capotosti, *Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali*, Il Mulino, Bologna 1988; Francesco Borgomeo e Massimo Crosti, *Un progetto culturale per la politica*, Città Aperta, Troina 2006; Maria

Serena Piretti, *Roberto Ruffilli: una vita per le riforme*, Il Mulino, Bologna 2008.

Giuseppe Dossetti, *Con Dio e con la storia. Una vicenda di cristiano e di uomo*, Marietti, Genova 1986; *Costituzione e Resistenza*, Sapere, Roma 1995, 2000; Id., *I valori della Costituzione*, San Lorenzo, Reggio Emilia 1995; Mucchi, Modena 1995; Id., *La Costituzione. Le radici, i valori, le riforme*, Lavoro, Roma 1996; *Eucarestia e città*, AVE, Roma 1997; Aa. Vv., *I valori della Costituzione italiana*, La Città del Sole, Napoli 1996; Giuseppe Alberigo (a c. di), *Giuseppe Dossetti. Prime prospettive e ipotesi di ricerca*, Il Mulino, Bologna 1998; Giovanni Galloni, *Dossetti, profeta del nostro tempo*, ERUP, Roma 2011; Paolo Pombeni, *Giuseppe Dossetti*, Il Mulino, Bologna 2013.

Emanuele Rossi, *Una Costituzione migliore? Contenuto e limiti della riforma costituzionale*, PUP, Pisa 2016; Federico Del Giudice, *La Costituzione rottamata? Commento alla riforma costituzionale (2016), in appendice: testi a confronto, le voci del sì e del no*, Simone, Napoli 2016; Aa. Vv., *La Costituzione bene comune*. (No al referendum Modifiche costituzionali. Comitato per il no), Ediesse, Roma 2016; Stefano Rodotà, *Democrazia e Costituzione. Perché dire di no alla riforma Boschi e costruire una politica costituzionale*, Castelvechi, Roma 2016; Andrea Pertici, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, prefaz. di Roberto Zaccaria, prosfaz. di Giuseppe Civati, Lindau, Torino 2016; Aa. Vv., *Ripensare la Costituzione. La questione della pluralità*, a c. di Mario Bertolissi, Giuseppe Duso e Antonino Scalone, Polimetrica, Monza 2008.

Leopoldo Elia, *Costituzione, partiti, istituzioni*, prefaz. di Valerio Onida, Il Mulino, Bologna 2009; *La Costituzione aggredita. Forme di governo e devolution al tempo della destra*, Il Mulino, Bologna 2005; con Pietro Scoppola, *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, Il Mulino, Bologna 2003; Aa. Vv., *La "sapienza" del giovane Leopoldo Elia (1948-1962)*, a c. di Stefano Ceccanti e Fulco Lanchester, Giuffrè, Milano 2014; Aa. Vv., *Leopoldo Elia. Costituzionalista e uomo politico rigoroso e innovatore*, a c. di Giampaolo D'Andrea, Reggio Emilia 2009; Aa. Vv., *La lezione di Leopoldo Elia*, a c. di Mario Dogliani, ESI, Napoli 2011.

Piero Alberto Capotosti con Roberto Ruffilli, *Il cittadino come arbitro: la DC e le riforme istituzionali*, Il Mulino, Bologna 1988; Aa. Vv., *La riflessione scientifica di Piero Alberto Capotosti sulle forme di governo*, a c. di Fulco Lanchester e Giuliano Amato, Giuffrè Milano 2015; Aa. Vv., *Liber amicorum di Piero Alberto Capotosti*, Cacucci, Bari 2016.

Nei "Quaderni del Consiglio regionale delle Marche" sono stati recentemente pubblicati due volumi collettanei: *Parole della Costituzione italiana*, a c. di Giancarlo Galeazzi, Ancona 2018; *Prendersi cura della Costituzione: Leopoldo Elia e Piero Alberto Capotosti, due costituzionalisti marchigiani*, a c. di Giancarlo Galeazzi e Daniele Salvi, Ancona 2018.

“DELITTO E CASTIGO: MA QUALE CASTIGO?”.

(nota introduttiva)

I casi di “cronaca nera” producono picchi di curiosità fino al processo di primo grado. Emesso il verdetto, l’interesse diminuisce grandemente.

Invece l’esecuzione della pena è una tappa importante del processo.

Gran parte dell’opinione pubblica “pretende” che la pena irrogata sia scontata fino in fondo, per riaffermare il valore esemplare ed educativo della “giustizia”(per non parlare dell’ulteriore sofferenza psichica delle parti lese).

Nasce allora lo slogan della “effettività” della pena.

Ma il ragionamento va capovolto, perché:

- a) *La pena ,secondo la Costituzione, si colloca tra un doppio limite (il senso di umanità, l’esclusione della pena di morte) e un obiettivo (la rieducazione del condannato), applicabili a tutti i casi (articolo 27, 3° comm, della Costituzione. Sul quale vi è stata convergenza, tra i costituenti suoi sostenitori, dei cattolici e dei laici);*
- b) *I c.d. **benefici premiali**, sono riduzioni graduali di pena **legati indissolubilmente alla costante “buona condotta” durante l’espiazione;***
- c) *Dall’introduzione di questi benefici (con la legge Guzzini del 1975) non si sono più avute rivolte nelle carceri italiane (l’ultima, quella di Alessandria, si concluse con la strage di detenuti ed ostaggi);*
- d) *I detenuti premiati commettono pochissimi reati;*
- e) *Nessun condannato può aprioristicamente essere escluso dai benefici e in effetti parecchi detenuti a pene elevate (fino all’ergastolo) hanno compiuto un percorso di recupero educativo e sociale, con grandi vantaggi dell’intera società.*

Conviene quindi a tutti che il castigo sia legato al comportamento di chi lo subisce, mentre lo sconta.

Delitto e castigo, ma quale castigo?

ANDREA NOBILI

Garante per i diritti dei detenuti delle Marche

È vero che la detenzione priva o riduce le libertà delle persone reclusi, tuttavia queste conservano la titolarità di alcuni diritti.

Rilevano i principi della Costituzione ed in particolare l'art. 2 che riconosce e garantisce "i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove svolge la sua personalità".

Il rilievo costituzionale della dignità della persona umana impedisce, infatti, di considerare il carcere come luogo in cui vige un regime di extraterritorialità rispetto alle garanzie fondamentali assicurate dallo Stato.

Proviamo a evidenziare quelli che, in virtù del dettato costituzionale, emergono come i principali diritti riconosciuti anche ai soggetti sottoposti a esecuzione penale in carcere.

La Costituzione italiana sancisce all'art. 27, co. 3 che "le pene devono tendere alla rieducazione del condannato". Da questa enunciazione si ricava uno dei fondamentali principi del nostro ordinamento penale il quale costituisce altresì l'espressione di una delle basilari funzioni della pena stessa.

In coerenza con gli articoli 29 e 31 della Costituzione, l'Ordinamento penitenziario tutela il mantenimento delle relazioni familiari e affettive anche in quanto validi punti di riferimento per la persona detenuta. L'art. 15 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Ordinamento penitenziario) le colloca tra i principali elementi del trattamento mentre l'art. 28 afferma che "particolare cura è dedicata a

mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie”.

Il rilievo dei rapporti familiari emerge chiaramente anche dall’art. 42, comma 2 che definisce come criterio per la scelta dell’istituto di destinazione, in caso di trasferimenti, l’istituto penitenziario più vicino al luogo di residenza della famiglia.

Il diritto alla salute, intesa come “equilibrio psico-fisico dinamico con il contesto sociale in cui la persona vive” secondo la definizione dell’Organizzazione Mondiale della Sanità, è un diritto inalienabile di ogni persona indipendentemente dalla condizione di libertà o detenzione, sancito dalla Costituzione all’art. 32: “La Repubblica tutela il diritto alla salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività e garantisce cure gratuite agli indigenti”.

La fase di riforma ispirata al principio che i detenuti e gli internati hanno diritto al pari dei cittadini in stato di libertà all’erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, è stata introdotta dalla legge 419/1998 che ha previsto il trasferimento dal Ministero della Giustizia al SSN di tutte le funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strumentali riguardanti la sanità penitenziaria. Funzioni che dal 2008 sono passate alle Regioni.

L’amministrazione penitenziaria conserva comunque l’obbligo di tutelare la salute di ogni persona ad essa affidata in quanto privata della libertà, nonché funzioni organizzative e di “garante” della qualità del servizio sanitario.

L’istruzione viene definita e trattata dall’ordinamento penitenziario e dal regolamento di esecuzione come “elemento del trattamento” cioè come opportunità di rieducazione e risocializzazione della persona detenuta o internata (art.15 Ordinamento penitenziario) e non come diritto. In realtà, l’art. 34 della Costituzione afferma al 1 comma che: “La scuola è aperta a tutti”, riconoscendo in modo chiaro che il diritto all’istruzione è di tutti, indipendente

dalle condizioni di ciascuno. L'art. 19 dell'Ordinamento Penitenziario dispone che negli istituti di pena la formazione culturale è curata "mediante l'organizzazione di corsi della scuola dell'obbligo".

L'art. 26 dell'Ordinamento penitenziario riconosce ai detenuti e agli internati la libertà di professare la propria fede, di "istruirsi" nella propria religione, di praticarne il culto. Trova così declinazione il principio contenuto nell'art. 19 della Carta costituzionale che riconosce il diritto di professare liberamente la propria fede. Negli istituti penitenziari è assicurata la celebrazione del culto cattolico e la presenza di almeno un cappellano, mentre i detenuti e gli internati di altre religioni hanno il diritto di ricevere, su richiesta, l'assistenza dei ministri del proprio culto e di celebrarne i riti, purché siano compatibili con l'ordine e la sicurezza, non si esprimano in comportamenti molesti per la comunità o contrari alle legge.

Tuttavia, la carenza di strutture e risorse pone seri problemi giuridici, politici e sociali: il carcere attualmente si dimostra inefficace nel garantire una pena che sia davvero rieducativa. Ne è la riconferma un dato allarmante sulla recidiva: oltre il 70% dei detenuti attualmente presenti in carcere è stato già in precedenza recluso. La pena detentiva quindi rischia di atteggiarsi più come fattore criminogeno che come mezzo di espiazione e al contempo rieducazione di un soggetto che deve essere reinserito in quella stessa società in cui si trovava prima dell'ingresso in carcere.

Come è ben noto anche dalla cronaca, il problema principe è dato dalla drammatica situazione emergenziale delle carceri italiane, sottodimensionate per il numero di detenuti presenti. L'obiettivo di ridurre la popolazione carceraria con gli interventi legislativi del 2013, è stato raggiunto per un breve lasso di tempo: cessati gli effetti dei citati interventi, è ora in netta ripresa la tendenza al sovraffollamento.

Questa situazione patologica va a comprimere le strutture per le attività in comune dei detenuti e gli stessi spazi vitali, tenendo pre-

sente che comunque, allo stato attuale, il tempo trascorso in cella è maggiore di quello trascorso negli spazi comuni.

È impensabile che il dettato dell'art 27 co. 3 Cost. sia attuato e rispettato in un quadro del genere: il sovraffollamento ostacola le misure rieducative

È questa l'occasione per citare la fondamentale giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'uomo che sul punto ha ripetutamente condannato il nostro paese.

Il sovraffollamento non è tuttavia il solo problema da risolvere. Nonostante il ricorso alle misure alternative alla detenzione sia stato incentivato, la popolazione carceraria detenuta ad oggi risponde a criteri discriminatori. Assai frequentemente infatti l'ingresso in carcere non è che il riflesso di problemi irrisolti a livello sociale, per citare alcuni esempi, l'emergenza immigrazione, la tossicodipendenza, problematiche psicologiche e psichiatriche, l'emarginazione. E ben si capisce come siano poi problemi assai difficili da risolversi avvenute l'ingresso entro le mura del carcere.

Per comprendere questi ostacoli è necessario guardare alla composizione della popolazione carceraria.

Il quadro attuale vede una grande componente di detenuti che sono stranieri. Secondo i dati ministeriali sono circa 20.000 le persone straniere detenute, e rappresentano oltre il 30% del totale. Il dato è facilmente spiegabile: gli stranieri sono quelli che meno di altri possono accedere alle misure alternative alla detenzione carceraria, visto che queste ultime presuppongono la presenza di un domicilio e altri requisiti spesso mancanti.

L'introduzione della figura del mediatore culturale in carcere ha senza dubbio costituito un importante passo avanti; ma le barriere linguistiche e le diversità culturali restano un ostacolo molto difficile da superare in un ambiente già di per se difficoltoso quale è quello carcerario. La possibilità di incidere significativamente sul recupero e sulla stessa accoglienza di persone con cultura e lingue diverse diventa più complessa per l'oggettiva carenza di risorse da dedi-

carvi specificamente. Inoltre, il sistema fondato sul rispetto dell'art. 27 co. 3 Cost. rischia di essere inadeguato rispetto a situazioni in cui la rieducazione è obbligatoriamente fondata sulla costruzione di un percorso di reinserimento nella società, ma riguarda soggetti che nella maggioranza dei casi, una volta espiata la pena o la misura alternativa, non avranno la possibilità di risiedere stabilmente e legalmente nel territorio dello Stato o è del tutto incerta tale ipotesi.

Numeri simili si registrano anche per i tossicodipendenti: in questi casi è necessario un percorso rieducativo che parta dalla cura della dipendenza stessa, che costituisce il principale movente che guida al compimento degli illeciti di questa natura. Oltretutto si rende necessario un potenziamento delle misure alternative alla detenzione, in quanto si è ravvisato, tra coloro che hanno scontato la pena in apposite comunità, una incidenza statistica alla recidiva nettamente inferiore, rispetto chi aveva scontato l'intera pena in carcere.

Molto alta anche la percentuale di soggetti con patologie mentali, spesso contratte a seguito di dipendenze o della stessa reclusione carceraria. Per costoro è necessaria un'assistenza altamente qualificata di tipo psichiatrico e sociale che è risultata assai spesso carente in favore di terapie farmacologiche con finalità meramente sedative. Si cerca di tamponare le carenze del sistema ma così facendo si aggrava il problema medesimo, in quanto sono ben noti gli effetti di una terapia farmacologica non affiancata da altri interventi di recupero: si può addirittura arrivare a danni veri e propri, mentali e biologici alla persona, non da ultimo il rischio di suicidio nei casi più gravi.

Infine vi è il problema di chi è sottoposto al regime del 41 bis e di chi vive in regime di "alta sicurezza": regimi entrambi notoriamente restrittivi e tesi a limitare i contatti con l'esterno, con una compressione del dettato costituzionale dell'art. 27 co. 3 che può portare anche a vanificare la stessa finalità rieducativa della pena. Sconti di pena in forma di attenuanti, possibilità di accesso alle

misure alternative e altri benefici penitenziari (soprattutto permessi premio) sono previsti solo per i detenuti che abbiano deciso di collaborare con la giustizia (i c.d. pentiti) allo scopo di evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori o per l'individuazione o la cattura degli altri associati autori dei reati.

L'esigenza collettiva di ordine e sicurezza finisce così con il prevalere sull'opposta esigenza di garantire al detenuto un trattamento rieducativo che non sia discriminatorio, e che sia umano e rispettoso della dignità della persona.

Recentissimamente la Corte costituzionale ha emesso una coraggiosa sentenza (la 149/2018) in tema di ergastolo (e di rieducazione del condannato). Si tratta di una sentenza che segna una svolta nella giurisprudenza della Corte costituzionale: per la prima volta una dichiarazione di illegittimità costituzionale investe frontalmente una forma di ergastolo. A sostegno della propria decisione, la Corte porta argomenti che coinvolgono congiuntamente i principi di eguaglianza e della rieducazione del condannato, ma soprattutto valorizzano questo secondo principio.

Viene affermato il principio “della non sacrificabilità della funzione rieducativa sull'altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena” ed evidenziato il nesso inscindibile che intercorre tra dignità della persona e risocializzazione del condannato.

Nell'attuale contesto politico e sociale il segnale trasmesso dalla Corte costituzionale acquista una rilevanza diversa rispetto a quella che avrebbe avuto in passato: suona come un monito a difesa, per l'oggi e per il domani, di un diritto penale che faccia salvi fondamentali principi di civiltà.

Un cenno va fatto anche sulle misure alternative alla detenzione, che non si dimostrano più sufficienti: anzi la prassi applicativa le ha configurate troppo spesso più come misure clemenziali che come vere alternative alla pena detentiva. Si rende necessaria una loro applicazione che serva a garantire una fase esecutiva della pena seriamente improntata al recupero ed alla rieducazione del reo.

È evidente che un sistema ripensato e completato con le dovute alternative alla pena detentiva comporta investimenti di tempo, impegno da parte del legislatore e soprattutto risorse economiche, in un momento delicato come quello che il paese sta vivendo. Si tratta di inquadrare correttamente il problema e di comprendere come una pena rieducativa non sia una pena necessariamente minore e un segno di resa della giustizia ma anzi sia la sola pena in grado di assicurare un serio cambiamento in meglio del sistema dell'esecuzione penale.

Purtroppo si è perduta un'importante occasione, a seguito della mancata approvazione della riforma dell'Ordinamento penitenziario, avanzata nella scorsa legislatura dal Guardasigilli Orlando, frutto di un articolato lavoro che aveva coinvolto esperti e operatori del settore.

Una riforma che si rende sempre più necessaria. Una riforma che offra una sponda ai principi della nostra Carta Costituzionale rafforzando il sentimento stesso di giustizia e di convivenza civile.

Delitto e castigo: ma quale castigo?

VITO D'AMBROSIO

Introduzione (la giustizia)

Questo incontro, unico tra tutti quelli previsti, ha la particolarità di essere affidato a due relatori, il che presuppone che vi sia una divisione dei temi, o meglio dei profili dell'unico tema, tra i due protagonisti.

In linea generale, e con l'elasticità necessaria, ad Andrea Nobili è affidata l'illustrazione di alcune fotografie della situazione esistente, con il relativo approfondimento, mentre io dovrei, prendendo spunto dalle sue affermazioni, offrire una chiave di lettura e di approccio più generale sulle diverse angolature con le quali si può entrare in contatto con il tema. Il "così è" di Andrea, quindi, dovrebbe fornirci la base oggettiva e documentata sulla quale è necessario costruire l'esame del tema, mentre io cercherò di illuminare lo sfondo e la cornice. La speranza è che, alla fine, il quadro sia illuminato il meglio possibile.

Dopo questa dovuta premessa posso iniziare il percorso del territorio di mia competenza.

Su pochi argomenti, come quello relativo alla pena, è difficile trovare opinioni così divergenti e ciò nonostante così perentorie, specialmente in questo ultimo periodo, che nella sua enfasi molto spesso porta, consapevolmente o no, ad una pericolosa confusione di idee.

Quando è stato scelto il titolo di questo incontro si è perciò deciso di lasciare spazio ad una rassegna delle varie tesi, senza pre-stabilire un indirizzo, e quindi neppure una conclusione, almeno formalmente.

Cominciando col tradurre in linguaggio giuridico attuale, potremmo chiarire che oggi dobbiamo occuparci della sanzione conseguente alla commissione di un reato, cioè alla inosservanza di una norma, ritenuta tanto importante da punire la sua violazione con la più grave delle sanzioni, quella penale.

La pena, in questa ottica, è legata indissolubilmente alla giustizia, o meglio è legata alla legge, per il tramite della giustizia, fino a formare un percorso unico, che si snoda tutto nel territorio riservato all'etica (si leggano, in proposito, le parole sempre affascinanti di Aristotele nell'Etica Nicomachea).

Restando però abbastanza strettamente nel tema del nostro incontro, possiamo cominciare col dire che, nell'ottica della pena come chiave di lettura, la giustizia si divide in due grandi categorie. **La giustizia retributiva è la prima categoria**, quella classica, che in sostanza legge la (funzione della) pena nel ristabilimento dell'ordine attraverso e mediante la irrogazione di una pena, cioè di una sofferenza (pena, dal greco *poînè*, con radice indoeuropea, che significa *pagare*), che è il *pagamento* inflitto al reo e commisurato alla gravità della sua violazione. L'esempio più antico è la "*legge del taglione*", presente già nella Bibbia, norma che consentiva a chi avesse subito un danno di infliggere al responsabile lo stesso danno, in mancanza di accordo (etimologia incerta per *taglione*, ma per i più collegata al concetto del *pagare*, attraverso alcune voci galliche). La legge del taglione, in origine, era applicabile nel caso di lesioni personali. *Se uno farà una lesione al suo prossimo, si farà a lui come egli ha fatto all'altro: frattura per frattura, occhio per occhio, dente per dente; gli si farà la stessa lesione che egli ha fatto all'altro.* (Levitico 24, 19-20), poi, per estensione, anche nell'ipotesi di altri tipi di danno.

Da questa primitiva impostazione si è passati, nei secoli, alla concezione moderna, con la modifica soprattutto del procedimento, per cui la pena viene inflitta da un organo dello Stato (il giudice), al termine di una procedura regolata abbastanza minuziosamente, secondo criteri anch'essi predeterminati.

Le indubbe miglierie di questo sistema non hanno eliminato, ma soltanto attutito il retrogusto acido di una scelta, l'irrogazione di una sofferenza, dettata in ultima analisi dal desiderio di vendetta, personale o sociale. Per mascherare maggiormente questo innegabile elemento, in genere si attribuisce alla pena anche – da alcuni pochi soprattutto – una funzione social-preventiva, variante della funzione pedagogica propria della legge.

Si sostiene, in questa ottica, che la minaccia della pena dovrebbe/potrebbe contrastare efficacemente eventuali pulsioni criminali nei membri della società che avessero tali intenzioni. Nonostante la diffusione di questa scelta socio-politica, di gran lunga prevalente nei Paesi dell'Occidente, è indubbia la sua sostanziale inefficacia. Per ritenere fondata questa conclusione basta paragonare la situazione della società nordamericana e di quella italiana in relazione al fenomeno criminale: negli Stati Uniti, nei quali vige la più definitiva e irreparabile delle pene, quella di morte, il tasso di violenza e criminalità non accenna a diminuire salvo casi isolati, che in sostanza rafforzano la tesi opposta a quella esaminata (la tolleranza zero dell'allora sindaco di New York, Giuliani, migliorò il contesto sociale, dal punto di vista criminale, ma molto più per una incisiva politica di controllo che per il valore dissuasivo della minaccia di pene senza dubbio assai più pesanti di quelle in vigore nel nostro sistema), nonostante l'irrogazione, non episodica, della pena capitale e, più in generale, la vigenza di un sistema sanzionatorio più elastico, ma sostanzialmente molto più afflittivo del nostro. In Italia, invece, a parità quasi assoluta di tipologia di pene, l'indice di criminalità, specie per i reati più gravi, è in costante e significativa discesa da parecchi anni (dato innegabile, anche se pochissimo avvertito da una opinione pubblica fortemente condizionata in senso opposto). C'è poi un altro dato, anche esso innegabile, ma spesso negato purtroppo, che dimostra non soltanto l'inefficacia, ma addirittura la dannosità del ricorso alla pena, intesa come retribuzione (pagamento) del reato commesso: le statistiche dimostrano la sussi-

stenza di tassi elevati di recidiva tra la popolazione carceraria rispetto a chi ignora questa esperienza, come avete appena ascoltato da Andrea Nobili. È vero che tra le cause generatrici di recidiva dobbiamo ricomprendere anche la autentica distorsione criminologica per cui la pena viene intesa molto spesso come inflizione di periodi più o meno lunghi di detenzione (e su questo aspetto specifico si tornerà), ma vale ancora l'osservazione di parecchi criminologi, secondo i quali *“il carcere è l'università del crimine”*.

La seconda teoria attribuisce invece alla **giustizia** una funzione *“riparativa”*, volta soprattutto a “riparare”, e non a *“far pagare”* il danno arrecato dal reato.

Sulla scia della significativa esperienza sudafricana rappresentata dalla “Commissione per la verità e la riconciliazione”, per la cui istituzione il vescovo Tutu meritò il premio Nobel per la pace del 1984, è nato, specie nei Paesi anglosassoni, un movimento che si propone, come obiettivo, di riconciliare vittime ed autori di reati, con una procedura, anch'essa, abbastanza regolata.

Secondo l'Onu “La giustizia riparativa è qualunque procedimento in cui la vittima e il reo e, laddove appropriato, ogni altro soggetto o comunità lesi da un reato, partecipano attivamente insieme alla risoluzione delle questioni emerse dall'illecito, generalmente con l'aiuto di un facilitatore. I procedimenti di giustizia riparativa possono includere la mediazione, la conciliazione, il dialogo esteso ai gruppi parentali [conferencing] e i consigli commisurativi [sentencing circles]»”; e la direttiva 29/2012/UE propone una sua definizione, più sintetica «“giustizia riparativa”: qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale».

Negli ormai non rari scritti che si sono occupati dell'argomento, si insiste sull'osservazione che la giustizia riparativa è concetto autonomo rispetto al piano retributivo-preventivo della giustizia classica (retributiva).

Nella Raccomandazione R (2010)¹ del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation, la giustizia riparativa viene definita a partire dai suoi contenuti operativo-funzionali: «La Giustizia riparativa comprende approcci e programmi basati su diversi postulati: a. la risposta portata al reato deve permettere di riparare, per quanto possibile, il danno provocato alla vittima; b. occorre portare gli autori di reato a comprendere che gli atti da loro commessi non sono accettabili e che hanno reali conseguenze per la vittima e per la società; gli autori di reato possono e devono assumersi la responsabilità delle loro azioni; c. le vittime devono avere la possibilità di esprimere i loro bisogni e di essere associate alle riflessioni che mirano a determinare come l'autore di reato deve riparare, al meglio, il danno che ha causato; d. la comunità è tenuta a contribuire a tale processo»; perché si possa parlare di giustizia riparativa sono necessari:

- 1) la “partecipazione attiva” di reo e vittima e comunità alla gestione degli effetti distruttivi prodotti dal comportamento deviante e alla soluzione del conflitto nascente dal reato.
- 2) il “riconoscimento della vittima”, e “la riparazione dell’offesa nella sua dimensione globale”:
- 3) “l’autoresponsabilizzazione del reo”
- 4) “il coinvolgimento della comunità nel processo di riparazione”, anche quale attore sociale nel percorso di pace che muove dall’azione riparativa;
- 5) la “consensualità”: i programmi di giustizia riparativa richiedono il consenso consapevole, informato, spontaneo e revocabile delle parti.

Come si vede, ci si muove in un orizzonte molto diverso da quello della circostanza attenuante specifica dell’articolo 62, n. 6 del codice penale (risarcimento del danno oppure impegno a diminuire le conseguenze dannose o pericolose del reato).

Per avere maggiori approfondimenti si vedano i numerosi scritti di Claudia Mazzucato, docente all’Università Cattolica di Milano

e il volume suggestivo di Martha Nussbaum “Rabbia e perdono”. Ma anche la giustizia ripartiva presenta non poche criticità. A cominciare dalla grande difficoltà di concretizzarla in norme puntuali, così da costruire una vera e propria struttura alternativa di processo, secondo linee non facilmente armonizzabili con le attuali previsioni vigenti, quanto meno in Italia (si pensi, per fare un solo esempio, a tutto il complesso meccanismo delle norme premiali, quali le circostanze attenuanti, e alla possibilità di accedere al procedimento riparativo successivamente al processo tradizionale, cioè in fase di esecuzione). Senza dimenticare, inoltre, che il procedimento ripartivo sembra presentare difficoltà minori nel caso di danni derivanti da condotte nell’ambito di soggetti non individuali (società), rispetto a danni causati da singoli soggetti, e tenendo altresì presente che una riparazione non può sussistere senza la convinta adesione delle parti lese, elemento tutt’altro che facile. Occorre, allora, riprendere da capo tutto il percorso e impostare un tracciato diverso, più sperabilmente efficace, in quella autentica “selva oscura” che appare a prima vista la questione del reato, della pena, dell’esecuzione della pena e di un valido contrasto alle tante spinte criminogene delle moderne società.

LA PENA

Effettività della pena.

Uno degli slogan più diffusi quando si affronta l’argomento è quello della effettività della pena.

In realtà chi si riempie la bocca di queste parole si trincerava, volutamente o meno, dietro un gigantesco equivoco, lessicale e sostanziale. Chi parla di effettività della pena, anche se non è un giurista, vorrebbe che la pena non sia effettiva, ma IMMUTABILE.

Se, infatti, ci atteniamo rigorosamente alle norme del nostro ordinamento giuridico, non possiamo dimenticare che l’irrogazione della pena è concetto ontologicamente e cronologicamente diverso da quello dell’esecuzione della pena.

In altre parole, la pena astrattamente fissata dal giudice, dopo l'affermazione definitiva di colpevolezza, viene calcolata in base a criteri suoi specifici, indicati in una serie di articoli del codice penale, specialmente quelli del capo I del titolo V. ma, terminato il processo, ed emesso l'ordine di carcerazione dal pm, comincia una fase diversa, quella dell'esecuzione della pena stessa.

Anche questa fase è minuziosamente regolata da altre norme, quelle del cosiddetto ordinamento penitenziario, dovuto soprattutto all'opera infaticabile di un parlamentare toscano, Mario Gozzini, giornalista e scrittore, che riuscì a far approvare un blocco di norme in sostituzione dei corrispondenti articoli del codice penale. Per renderci conto del grande significato della riforma, e dei suoi effetti positivi, bisogna tornare indietro di parecchi anni e fermarsi al 9 e 10 maggio 1974: in quei due giorni vi fu una "rivolta" nel carcere di Alessandria e tre detenuti presero in ostaggio un medico, un'assistente sociale, sei insegnanti e sei agenti. Dopo lunghe trattative vi fu un primo intervento armato da parte delle forze di polizia e carabinieri che avevano circondato il carcere: il risultato fu la morte del medico, e, dopo una agonia di giorni, di uno dei docenti colpiti a morte dai detenuti armati.

Altre trattative il giorno seguente, ma volte unicamente a prendere tempo per rendere possibile l'assalto del pomeriggio, assalto durante il quale furono uccisi due detenuti e tre ostaggi. L'operazione lanciò la stella del generale Dalla Chiesa, che si spense tragicamente 8 anni dopo per opera della mafia a Palermo.

In seguito alla strage di Alessandria fu approvata, con insolita rapidità, la c.d. legge Gozzini (L. n. 354 del luglio 1975). E da allora ad oggi non c'è più stata nessuna rivolta nelle carceri italiane, in precedenza sfibrate da sollevazioni più o meno sanguinose quasi ad ogni estate.

Nessuno mette in dubbio che il merito di questo lunghissimo periodo di "tranquillità" carceraria, va attribuito in grandissima parte proprio alla nuova disciplina dell'esecuzione della pena detentiva.

Assai semplice il principio di base di questa nuova disciplina: se ti comporti bene durante la detenzione, se dimostri volontà e capacità di reinserimento -accertata da soggetti specialisti- hai diritto ad una riduzione della pena restante, in misura fissa, stabilita in anticipo per legge; se non ti comporti bene, la pena non viene ridotta.

Una anticipazione di questo tipo di approccio al problema, sia pure appena abbozzata, può essere individuata nell'istituto della riabilitazione, che si applica a chi, avendo già scontata la pena principale, "abbia dato prove effettive e costanti di buona condotta", per un periodo da tre a dieci anni (secondo i suoi precedenti); in questi casi vengono "cancellate" (si estinguono) "le pene accessorie e ogni altro effetto penale della condanna (articoli 178 e 179 del codice penale)

Il principio è valido, corretto, ed efficace, ma la sua applicazione non è sempre lineare. Ci sono i detenuti che "fingono" di comportarsi bene, e poi, una volta liberi, riprendono a delinquere; ci sono i giudizi degli specialisti viziati da violenza, ricatti o corruzione, ci sono le condizioni del contesto carcerario che diventano gli ostacoli maggiori (sovraffollamento, inattività, violenza, sopraffazione); ci sono anche gli atteggiamenti professionali dei giudici, di sorveglianza, si chiamano, con una denominazione la cui abitudine ne nasconde la negatività. Ma questi "slittamenti peggiorativi" possibili e troppo spesso reali, non intaccano la bontà della scelta del legislatore dell'epoca, che presenta due principali vantaggi: abbassa il livello di intollerabilità della vita in carcere (e quindi ha eliminato, fino ad ora, le rivolte violente contro il sistema), e, soprattutto, rispetta i valori che la Costituzione detta anche in questa materia, come vedremo più ampiamente in seguito.

Comunque, qualunque sia la valutazione del sistema in vigore, si può ritenere pienamente rispettato il principio della effettività della pena, perché la pena scontata, alla fine, rimane quella irrogata dal giudice, però eseguita come richiesto dalla legge che disciplina questa fase del processo, o del dopo processo di cognizione, se si preferisce.

La Costituzione in carcere

Quello che proprio non viene accettato dalle frange estreme del c.d. “giustizialismo” (pessimo termine per indicare la negazione sostanziale dei principi dettati dalla Costituzione) è il collegamento ineliminabile tra dignità della persona e stato di detenzione, come ha efficacemente già illustrato Andrea Nobili prima di me. Questo collegamento viene proclamato espressamente in alcuni articoli della nostra Carta fondamentale, ma specialmente nell’articolo 27, che vale la pena di riportare per intero:

“La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Non è ammessa la pena di morte”.

Un commento di tutto l’articolo sarebbe fuori tema, forse, ma due punti vanno fortemente sottolineati: il primo, al comma secondo, viene comunemente nominato “principio di non colpevolezza” e dovrebbe essere in ballo in tutte le discussioni in materia di reati (insieme, augurabilmente, all’altro della non coincidenza tra responsabilità penale e responsabilità politica); si potrebbe tradurre così: “nessuno può essere considerato colpevole di un reato, se non quando nessun giudice può ancora decidere sulla sua responsabilità”. Il principio dovrebbe rendere nulle, per contrasto con la Costituzione, tutte le disposizioni di legge che facciano discendere l’applicazione anche di misure di sicurezza nel caso di condanna non definitiva (come in alcuni punti del cd. Decreto sicurezza) Il secondo, al terzo comma, è quello fondamentale non soltanto nella nostra riflessione specifica ma in ogni approfondimento della storia e dei caratteri costitutivi della Costituzione.

Il divieto di pene contrarie al senso di umanità, espressione molto estesa, ribadisce il principio che il valore afflittivo della pena deve restare ad un livello minimo e, implicitamente ma chiaramente,

esclude che la pena possa avere un carattere “vendicativo”, nonostante i proclami di chi la vorrebbe come una specie di “ritorsione”, traduzione moderna della legge del taglione. E analoga conclusione va affermata in relazione ad altri ostacoli strutturali all’impegno di recupero, come, per primo, l’insostenibile sovraffollamento degli istituti carcerari, come messo in luce da Nobili.

Ma la parte più significativa, il messaggio più caratterizzante e qualificante, deriva dalla corretta lettura della parole finale del comma. Quando, in effetti, si legge che le pene “devono tendere alla rieducazione del condannato” la conclusione è che il sostantivo “condannato” senza alcuna ulteriore specificazione, significa “ogni condannato”, senza nessuna possibile esclusione. L’ulteriore conseguenza, di eccezionale importanza, è che il legislatore costituente, o meglio la robustissima maggioranza che ha approvato il testo finale della Costituzione (453 a favore, 62 contrari) con questa norma ha dato una chiara risposta ad una tormentata questione etica e psicologica, sulla modificabilità o meno dei tratti fondamentali della personalità umana. In sostanza questo articolo risolve, chiaramente anche se non espressamente, la questione della (eventuale) sussistenza, nell’animo umano, di una irrefrenabile tendenza alla distruttività. Secondo questo articolo, nella sua dizione letterale, ogni uomo può essere rieducato, anche se condannato per avere infranto una regola importante della convivenza sociale, tanto importante che la sua violazione merita la più dura punizione, quella penale.

Questa interpretazione è pienamente in linea con quella della Corte Costituzionale, unica interprete “legittimato” della Carta costituzionale, la quale ha ribadito più volte, anche assai di recente “(del)la non sacrificabilità della funzione rieducativa sull’altare di ogni altra, pur legittima, funzione della pena” (sentenza n. 149 del 2018, richiamata in precedenza dalla relazione di Andrea Nobili, con la quale si è dichiarata la incostituzionalità di norme ulteriormente limitativa dei diritti di condannati all’ergastolo per delitti molto gravi).

Con questa decisione, “coraggiosa” perché in controtendenza con diffusi atteggiamenti opposti di una opinione pubblica molto disinformata, la Corte ha riaffermato non solo la priorità del valore rieducativo della pena, ma la sua applicabilità illimitata. Quindi la nostra Costituzione, in un suo articolo, ha espresso la convinzione della possibilità di recupero di ogni persona, anche autore di condotte illecite, e gravemente illecite (il che, va chiarito, non significa che tutti siano recuperabili ma che, più correttamente, nessuno può a priori essere ritenuto irrecuperabile). Questa conclusione ha trovato concordi sia i portatori di valori e principi cristiani (per i quali posso essere salvati “tutti gli uomini che Dio ama”), sia i costituenti sostenitori dello stesso principio, ma per ragioni etico-filosofiche non religiose.

Questo articolo, quindi, si può considerare uno degli esempi più nitidi della convergenza delle diverse tradizioni politico-etico-culturali che, per unanime riconoscimento di tutti gli interpreti, hanno ispirato la nostra Costituzione, sperimentando la possibilità di arrivare ad una virtuosa convivenza e non ad un compromesso ribassista, come sostengono alcuni detrattori (che non mancano) dell’intera Carta fondante della nostra Repubblica.

L’articolo 27 della Costituzione, quindi e in conclusione, impone una declinazione precisa di tutto il tema relativo alla più grave rottura del patto sociale, quella punita con la più pesante delle sanzioni, la privazione della libertà; anche chi ha commesso un tale tipo di infrazione conserva (quasi) tutti i diritti fondamentali della “**persona**” (quindi non del solo cittadino), per primi quelli ricompresi nell’ampio concetto del “senso di umanità”, e soprattutto acquista il diritto di essere avviato su un percorso di rieducazione.

Che questa scelta chiara sia dettata soltanto da una adesione “alta” ai principi etici delle nostre civiltà, o **anche** da valutazioni utilitaristiche (il rafforzamento del patto sociale) è del tutto irrilevante. L’applicazione di quel principio resta, **con questa Costituzione**, un dovere del legislatore, e dell’intero tradizionale apparato repres-

sivo dello Stato, qualunque sia l'atteggiamento o l'orientamento dell'opinione pubblica.

Questa è l'insuperabile obiezione a fronte di chi, in buona o in mala fede, ritiene necessaria non una dura, ma una "cieca" risposta repressiva come soluzione al problema dell'ambito crescente di atteggiamenti criminali (convinzione, tra l'altro, in netto contrasto con i dati statistici relativi all'Italia).

Questione altra, dal punto di vista razionale e argomentativo, è quella della percezione del problema: la percezione, infatti, è fenomeno soprattutto emotivo e può essere efficacemente fronteggiata non soltanto su piani e argomenti razionali, ma con approcci **anche** psicologici, sempre però decisi e convinti.

Il carattere di questi nostri incontri, non specialistici ma comunque sempre tematici, non consente in questa sede di affrontare con la necessaria ampiezza il problema dell'orientamento dell'opinione pubblica su questo tema (ma anche su altri). Resta, però, l'assurdità di una attenzione stimolata molto spesso mediaticamente, verso i reati classici "da allarme sociale" e la coltre di silenzio che copre la serie non piccola di "reati da e di colletti bianchi", che colpiscono duramente la intera società, eppure, forse proprio per questa dannosità soltanto generale, vengono ignorati, niente o poco perseguiti, e soprattutto non pubblicizzati. Certo gli stupri, le piccole o grandi rapine, le lesioni, i borseggi, le truffe, specie se commessi da "immigrati" e ancora di più da immigrati clandestini, riempiono giornali e notiziari, ma le bancarotte fraudolente, le evasioni fiscali, le gestioni disinvolute delle banche, molto raramente "assurgono all'onore delle cronache" per usare un'espressione classica. Certo tutti i governi sostengono che la mafia "fa schifo", anche se magari usano espressioni più educate, e tutti i governi recitano le solite litanie contro gli evasori fiscali, però dell'evasione fiscale, purtroppo, i vari governi si ricordano solo quando i mirabilanti, ma solo teorici, risultati della lotta all'evasione servono a quadrare i bilanci preventivi. Nessuno, però, si prende la briga di spiegare quan-

to le infiltrazioni della criminalità organizzata nel circuito dell'economia "ufficiale", quanto l'evasione fiscale, quanto la corruzione ad alti livelli vengono poi a costare all'economia pubblica, cioè a tutti noi. Si continua a ripetere l'impegno a "non mettere le mani nelle tasche degli italiani", orribile espressione, ma poi i bilanci dei vari governi, anno dopo anno, vengono stiracchiati con artifici vari, magari non aumentando formalmente la pressione fiscale, ma riducendo drasticamente i servizi pubblici, che dovrebbero coprire le esigenze delle fasce deboli della società italiana, nelle quali precipitano italiani e stranieri.

E la incultura giuridica, economica e sociale si autograttifica producendo slogan truculenti, ma del tutto incapaci di incidere realmente sul fenomeno criminale, di piccole o grandi dimensioni. O continuando a ritenere che il carcere, cioè la privazione della libertà, sia l'unica risposta efficace, mentre ormai l'esperienza internazionale ha dimostrato con abbondanza che le pene vanno diversificate e che le sanzioni patrimoniali sono di gran lunga preferibili a quelle detentive, se davvero si vuole contrastare la criminalità più subdola ma più dannosa per le collettività, cioè quella economica.

Per chiudere sul tema in questa sede, e rinviando ad altre occasioni i necessari approfondimenti, si può tranquillamente sostenere che una seria politica criminale, e non criminogena, non può ignorare le sensazioni di insicurezza, ma deve aiutare a fornire percorsi informativi e formativi che, nel contrasto ad un fenomeno così mutevole, indichino i rimedi migliori per difendere e insieme migliorare la società nella quale viviamo.

*La Corte Costituzionale in carcere.
(Un esempio).*

Pochi mesi dopo l'elezione di Giorgio Lattanzi a Presidente della Corte Costituzionale (8 marzo 2018) la Corte Costituzionale ha deciso (8 maggio 2018) di uscire dalla sua sede, il palazzo della Consulta a Roma, per conoscere e farsi conoscere dai cittadini, in

occasione del 70° anniversario della sua (della Costituzione) entrata in vigore “La Corte ha avvertito l’esigenza di uscire dal Palazzo della Consulta di farsi conoscere e al tempo stesso di conoscere, di incontrare persone e di mettersi in discussione. Una di queste iniziative, la più significativa, è quella del “Viaggio in Italia”. A maggio si è concluso il “viaggio” nelle scuole d’Italia, dove la Corte costituzionale ha “raccontato”, più che illustrato, la Costituzione. Ora il “Viaggio”, e quindi “il racconto”, prosegue nelle carceri” ha detto il presidente Lattanzi in occasione della prima uscita nelle carceri, avvenuta a Roma, dove il 4 ottobre del 2018 la Corte, con tutti i suoi componenti, ha incontrato 250 detenuti del carcere di Rebibbia.

Nel suo discorso (che si può leggere in allegato) il presidente Lattanzi fornisce la più convincente spiegazione dell’incontro e la più condivisibile spiegazione della presenza della Corte.

In sostanza Lattanzi ribadisce nel concreto – con una assolutamente anomala “riunione” della Corte – sia l’esistenza di un nucleo inviolabile di diritti legati alla dignità della persona, anche se detenuta, che possono affievolirsi soltanto al livello minimo necessario per l’applicazione della pena, sia il potere/dovere, e la volontà del giudice delle leggi di esercitare il suo controllo anche nei contesti nei quali più alto è il rischio che la società non intenda porre freno alla punizione di chi ne ha infranto i precetti più significativi.

Questo è il filo conduttore della mia riflessione, e dell’intero ciclo di incontri ai quali abbiamo invitato tutti i cittadini (la cittadinanza, si dice e si scrive con espressione ancora significativa, pure se affievolita della consuetudine).

Ritornando, perciò, in conclusione, al punto di partenza e dovendo/volendo riassumere in una espressione sintetica la posizione della Costituzione sul piano sanzionatorio più rigoroso, possiamo ricordare la parole di un altro presidente della Corte, Gaetano Silvestri, il quale, ribadendo che vanno garantite nelle carceri la sicurezza e la custodia, ha affermato che “Ogni limitazione nell’esercizio dei diritti del detenuto che non sia strettamente funzionale a

questo obiettivo acquista un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale, incompatibile con l'art. 27 Cost. (sentenza n. 135 del 2013) e inammissibile in un ordinamento basato sulla assoluta priorità dei diritti della persona, che trova appunto nella privazione della libertà personale, il limite massimo di punizione non oltrepassabile per alcun motivo”.

In sostanza la limitazione della libertà personale – in carcere o nella forma attenuata degli arresti domiciliari – è in se stessa l'unica risposta sanzionatoria ammissibile (anche quando accompagnata dall'ulteriore limitazione dell'isolamento) secondo la nostra Costituzione, la quale, come detto da Lattanzi, intende il luogo dove si “sconta” la pena, non come un “dentro” in cui si finisce ma, nel progetto costituzionale, un “dentro” da cui si ricomincia. E ciò nella logica di una pena che secondo l'art. 27 della Costituzione non può “consistere in trattamenti contrari al senso di umanità” e deve tendere “alla rieducazione del condannato”.

Se questa è, come è, la linea della Costituzione, secondo l'unico organo competente ad interpretarla ufficialmente, brandire la pena come una specie di “arma”, da usare contro i “nemici” (del momento, bisogna aggiungere allarmati) è atteggiamento anticostituzionale, da chiunque adottato.

La società deve e può difendersi, ma senza perdere i suoi connotati essenziali, validi anche dentro il carcere.

La cultura nella Costituzione, tra pubblico e privato

LIVIA POMODORO
già Presidente del Tribunale di Milano

La cultura nella Costituzione

Secondo le parole di Pizzorusso, la nostra Costituzione si è mostrata sin dall'inizio come 'Costituzione culturale', per la presenza di un nucleo di principi "riguardanti la tutela minima da assicurare alla vita umana, considerata quale un valore in sé, indipendentemente dall'impiego delle energie dell'uomo per finalità di carattere politico ed economico".

L'art. 9 della Costituzione stabilisce che «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione».

Quella che la Costituzione promuove è la "politica della cultura" – che, scrive Bobbio – "è una posizione di massima apertura verso le posizioni filosofiche, ideologiche, e mentali differenti, dato che è la politica relativa a ciò che è comune a tutti gli uomini di cultura, e non tocca ciò che li divide." (Bobbio 2005, 22).

A questa lettura si ricollega anche l'articolo 33: 'L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.' Il quale è volto a sostanziare più concretamente l'affermazione della libertà di espressione del pensiero (articolo 21 Cost).

Le discussioni che hanno accompagnato la stesura dell'articolo già in assemblea costituente hanno riguardato la ripartizione della competenza tra Stato e Regioni. Dalla versione in vigore del Titolo V si nota che l'art. 117 assegna alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di "**tutela** ambientale, dell'ecosistema

e dei beni culturali”, mentre rientrano fra le materie di legislazione concorrente “istruzione [...] professioni, ricerca scientifica, e tecnologica [...], **valorizzazione** dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” (art 117 comma 3 Cost).

Tra tutela e valorizzazione della dei beni culturali – la ‘depubblicizzazione’ dei beni culturali

Mentre il significato di ‘tutela’ era chiaro, quello di valorizzazione era rimasto meno esplorato nell’attuazione della Costituzione. I tentativi di rendere operativa la valorizzazione del patrimonio culturale hanno preso forma, agli inizi degli anni ‘90, nelle prime riforme volte a aprire al settore privato la gestione dei servizi connessi al patrimonio dei beni culturali (ad es. i musei). Questa operazione, vista inizialmente con favore, per via della razionalizzazione delle risorse della pubblica amministrazione, è stata progressivamente criticata per aver ‘svenduto’ il patrimonio culturale italiano. (Marotta) Con queste parole si esprime, a riguardo, Salvatore Settis: il patrimonio culturale «diventava insensibilmente, senza che nessuno lo avesse progettato, un corpo morto, da resuscitare al ministero del Lavoro mediante la retorica dei “giacimenti culturali”, da affidare alla sapienza imprenditoriale dei privati o magari da utilizzare al ministero dell’Economia, all’occorrenza vendendo, come generatore di introiti.» (S. Settis, Italia S.p.A. L’assalto al patrimonio culturale, Einaudi, Torino, 2002, 82).

Il patrimonio culturale immateriale

Parallelamente, in quegli anni, a livello sovranazionale, viene negoziata a Parigi e approvata la Convenzione UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale (2003), la quale all’articolo 2 sulle definizioni cita:

1. per “**patrimonio culturale immateriale**” s’intendono le prassi, le rappresentazioni, le espressioni, le conoscenze, il know-how – come pure gli strumenti, gli oggetti, i manufatti e gli spazi culturali

associati agli stessi – che le comunità, i gruppi e in alcuni casi gli individui riconoscono in quanto parte del loro patrimonio culturale. Questo patrimonio culturale immateriale, trasmesso di generazione in generazione, è costantemente ricreato dalle comunità e dai gruppi in risposta al loro ambiente, alla loro interazione con la natura e alla loro storia e dà loro un senso d'identità e di continuità, promuovendo in tal modo il rispetto per la diversità culturale e la creatività umana.

2. Il “patrimonio culturale immateriale” come definito nel paragrafo 1 di cui sopra, si manifesta tra l'altro nei seguenti settori:

1. a) tradizioni ed espressioni orali, ivi compreso il linguaggio, in quanto veicolo del patrimonio culturale immateriale;
2. b) le arti dello spettacolo;
3. c) le consuetudini sociali, gli eventi rituali e festivi;
4. d) le cognizioni e le prassi relative alla natura e all'universo;
5. e) l'artigianato tradizionale.

3. Per “salvaguardia” si intendono le misure volte a garantire la vitalità del patrimonio culturale immateriale, ivi compresa l'identificazione, la documentazione, la ricerca, la preservazione, la protezione, la promozione, la valorizzazione, la trasmissione, in particolare attraverso un'educazione formale e informale, come pure il ravvivamento dei vari aspetti di tale patrimonio culturale.”

L'espansione del concetto di patrimonio culturale viene recepito l'anno successivo dal Codice dei beni culturali e dei beni paesaggistici (d.lgs. 22.01.2004 n. 42 e s.m.i.).

La definizione di ‘patrimonio culturale nazionale’ del codice – scrive Ettore Bassetti – “costituisce, quindi, un insieme eterogeneo e complesso, ma unitario che contribuisce a consolidare nel tempo il valore identitario della Nazione, senza che rilevi la loro appartenenza a privati, ad un ente pubblico e allo Stato. Quest'ultimo dispone del diritto di esercitare la tutela dei beni che fanno parte del patrimonio (nazionale) e, se necessario, può intervenire “compri-

mendo” i diritti soggettivi vantati dai privati su quegli stessi beni, per assicurarne l’integrità, la conservazione o il godimento da parte della collettività.”

Questo pensiero è condiviso anche da Elisabetta Fusar Poli, la quale, dopo aver riconosciuto il carattere di innovatività rintracciabile nella definizione di patrimonio culturale del Codice del 2004, afferma che “È qui del tutto palese il prevalere dell’elemento antropologico-identitario e l’attenzione per la diversità, così come la dimensione necessariamente collettiva, partecipata in modo diffuso, dei nuovi beni culturali. La salvaguardia del patrimonio culturale intangibile si inserisce ormai nell’obiettivo generale della protezione dei diritti umani, intesi come diritti della collettività, e l’*intangibile cultural heritage* pare rendere ancora più palese e intenso l’attrito fra le due necessariamente coesistenti dimensioni del *cultural right*, quella individuale e quella collettiva.”

La collocazione, operata da Fusar Poli, del patrimonio tra i diritti umani di ultima generazione, ossia i diritti collettivi, ben si colloca con altre voci che invocano l’elezione dei beni culturali come beni comuni. (Sergio Marotta, Ugo Mattei) Potremmo sintetizzare dicendo che indipendentemente dalla loro appartenenza alla sfera pubblica o privata, i beni culturali, intesi nel senso ampio appena descritto, svolgono una funzione sociale che risulta preminente rispetto agli interessi individuali o quelli di economia pubblica.

A conclusione di queste considerazioni, si auspica che l’equilibrio tra gestione pubblica e privata della cultura sia raggiunto mediante la realizzazione degli scopi che il patrimonio culturale sono chiamati a soddisfare. La collocazione di questo tema nella costituzione – non solo, ma tra i principi fondamentali – in questo senso è indicativa.

Il nesso tra cibo e cultura nella Costituzione: cibo come nutrimento dell’anima

La nostra Carta Costituzionale, seppure tutela il diritto al cibo

in via mediata, lo riconosce nelle disposizioni miranti ad assicurare un tenore di vita dignitoso. Inoltre, affinché il principio di uguaglianza e pari dignità sociale tra gli individui, di cui all'art. 3 Cost., possa essere reso effettivo, è primario che ciascuno possa avere accesso ad un'alimentazione che assicuri un'adeguata qualità della vita. La Carta Fondamentale, poi, permette di approfondire anche lo stretto nesso tra cultura e alimentazione che, a partire dall'articolo 9 sulla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, si esplica, tra le altre, nella legislazione per la tutela dei prodotti di origine e delle specialità regionali. Il settore dell'agroalimentare rappresenta una delle eccellenze del nostro Paese ed è un ambito che occupa una consistente fetta del mercato italiano. Pertanto, lo sviluppo e la tutela delle eccellenze territoriali risultano strettamente connessi ad altri valori Costituzionali come il lavoro, sancito quale fondamento della Repubblica stessa nonché tutelato a mente dell'art. 35 Cost. In ultima analisi, il cibo, in quanto facente parte del patrimonio culturale italiano, deve essere considerato come uno degli ambiti in cui i cittadini possono esplicitare la propria personalità. Non da ultimo, le connessioni tra cibo-cultura-principi costituzionali si rafforzano ed espandono i propri orizzonti grazie all'articolo 117, che richiama il rispetto degli impegni internazionali. In questo modo, gli obblighi assunti in ambito sovranazionale, molti dei quali riguardanti il diritto al cibo nelle sue diverse sfaccettature, entrano a far parte del nostro ordinamento. Questi devono essere rispettati anche nell'adozione di nuovi provvedimenti normativi interni, pena la violazione non solo degli accordi internazionali, ma anche dell'art. 117 Cost.. Infine, è questa la disposizione che vincola spazi di sovranità italiana dovendo il nostro legislatore allinearsi con la normativa comunitaria che si dimostra sempre più attenta e puntuale nell'approntare presidi tanto al cibo in senso ampio quanto al patrimonio culturale. Le discipline sovranazionali che, grazie all'art. 10 e 117 Cost. assumono rilievo di rango costituzionale, vanno a specificare e rafforzare quel legame tra territorio,

cultura e cibo solo indirettamente dichiarato su scala nazionale.

Agricoltura, relazioni umane, diritti umani

Ed è proprio dal dialogo tra livelli – dal piano nazionale a quello internazionale, e a scendere di nuovo verso le realtà locali – che si arricchisce il contenuto del cibo come diritto. I diritti umani sono, per loro natura, interconnessi. Basti pensare che, nel 1948, con l'art. 25 della *Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo*, il diritto al cibo, benché non espressamente riconosciuto, veniva inserito come *pendant* della salute e del benessere. Sin dagli albori, pertanto, vi era la consapevolezza che la vita, per sua natura, non possa essere tutelata per segmenti o frazioni. Questo approccio olistico al tema dei diritti umani si è andato sempre più sviluppando tanto che si è usciti da un'ottica meramente antropocentrica. Con ciò non si intende che l'uomo non sia più il polo focale della lotta per i diritti naturali, ma significa aver acquisito la sensibilità che ogni soggetto meritevole di tutela vive in un determinato contesto. Valorizzare e presidiare l'ambiente in cui gli esseri umani esplicano la propria esistenza ed attività, significa non solo tutelare le generazioni presenti, ma assicurare a quelle future un contesto idoneo alla vita e allo sviluppo della stessa. La nozione di ambiente è strettamente connessa a quella di territorio: il diritto alla terra, purché possa apparire scontato, è di peculiare importanza per la sussistenza dell'uomo. Privare una civiltà di questo patrimonio "materiale" equivale a condannarla al declino, alla fame, alla povertà.

Quale *pendant* del diritto alla terra, l'agricoltura, che sin dalle origini è l'attività fondante della produzione di alimenti, si pone quindi in una doppia funzione – spesso confliggente – a cavallo tra la strumentalità per la realizzazione dei diritti umani e l'uso sostenibile delle risorse. Ma non solo. Nell'attività agricola contadina si fondano le radici della cultura e l'identità delle società umane. Essa ha dato vita e continua tutt'oggi a contribuire alla ricchezza del patrimonio culturale e continua ad essere un'attività

fondamentale, in molte parti del mondo, per tenere in piedi la fitta rete di relazioni umane che producono, oltre che cibo e lavoro, anche cultura. È noto come il cibo sia veicolo di tradizioni e di storie diverse che possono incontrarsi e fondersi dinnanzi ad una tavola imbandita. Nel *melting pot* della globalizzazione la cultura gastronomica e agroalimentare vive una nuova vita costituendo un rilevante elemento identitario che consente la preservazione della matrice identitaria dei diversi popoli.

Cattedra UNESCO

Alla luce di questo percorso si comprende come anche il tema del cibo, per le sue caratteristiche e potenzialità, susciti l'interesse dell'UNESCO. A fronte di ciò, quest'anno, vedrà prendere vita presso l'Università Statale di Milano la prima Cattedra Unesco: Food access and law. Il cibo, in quanto facente parte del patrimonio culturale immateriale, è da considerarsi un bene del livello delle opere d'arte e, come queste, deve essere tutelato e valorizzato attraverso politiche nazionali ed internazionali sensibili e premurose. Per riuscire nell'obiettivo, è di primaria importanza analizzare a fondo la materia onde individuarne tutti gli aspetti fondamentali bisognosi di maggior attenzione o di un approccio rinnovato in ragione dei tempi. Per tale ragione, oggi non è più sufficiente approcciare la problematica della sicurezza alimentare solamente sotto il profilo quantitativo, ma è necessario porre l'accento sul dato qualitativo. Al tradizionale concetto di *food security* deve accostarsi quello di *nutrition*. Sicurezza alimentare e sicurezza nutrizionale non sono in un rapporto di *prius-posterius*: sono aspetti intimamente interconnessi ed entrambi costituiscono obiettivi cogenti nella battaglia del *right to food* e degli *human rights* in genere. Neppure il concetto di adeguatezza alimentare può ritenersi esaurito nella mera assicurazione di un certo numero di calorie giornaliere.

L'impegno nella garanzia della *adequacy* non deve mai dimenticare il profilo culturale del diritto al cibo in quanto veicolo di

tradizioni e simbolo di appartenenza. Con “accettabilità culturale” – quale uno dei cinque profili della *adequacy* – deve intendersi la doverosa attenzione alla componente non solo nutritiva, ma valoriale legata all’alimento e alla sensibilità del consumatore alimentare. Feuerbach, con grande lungimiranza, scriveva: *“la fame e la sete abbattano non solo il vigore fisico ma anche quello spirituale e morale dell’uomo, lo privano della sua umanità, della sua intelligenza, della coscienza”*, riteniamo anche noi che l’insegnamento UNESCO costituisca un monito in questa direzione. Ricorda che il cibo come la cultura, in quanto ricchezze inespugnabili della stessa natura umana non possono essere sottratte a nessun soggetto. Ciascun individuo, a prescindere da collocazione geografica, sociale o culturale deve avere accesso a questi due beni in quanto capaci di compiere una costante opera di umanizzazione e di crescita socio-culturale. E partendo dall’idea che il cibo è anche nutrimento dell’anima, che continueremo a esplorare le potenzialità della dimensione giuridica del cibo affinché non rimanga allocato al solo livello iperuranico delle dichiarazioni di principi, ma divenga un valore cogente, universalmente concreto.

“COSTITUZIONE, CULTURA E MONDO CLASSICO”. (nota introduttiva)

La duplice e concomitante rivoluzione in atto – quella sociale dell’immigrazione e quella tecnologica dei media malamente detti sociali – ci consegna un modo eccentrico, senza più un centro, e ametrico, senza più un’unità di misura.

Sono in gioco le nostre identità consolidate e rassicuranti: l’identità culturale, incalzata dall’avvento delle culture altre; l’identità professionale scalzata dai robot; la stessa identità personale, che vede tramontare parole che ritenevamo uniche e inalterabili, come “padre” e “madre”.

Siamo alla dittatura del presente e dell’uomo tecnologico e all’eclissi della politica e di quel sapere umanistico che ha fatto grande la nostra Europa?

Quale il rapporto fra tecnica, politica e cultura?

Le due caratteristiche che secondo Aristotele distinguono l’uomo dalla bestia – vale a dire il *lógos* (la parola e la ragione) e la *pólis* (la vita associata della città) hanno ancora un ruolo e un destino?

Questi i problemi e gli interrogativi che saranno al centro della Lezione di *Ivano Dionigi*, professore di Lingua e Letteratura Latina, Fondatore e Direttore del Centro Studi “La permanenza del Classico” dell’Alma Mater Studiorum – Università di Bologna, di cui è stato Rettore dal 2009 al 2015.

Costituzione cultura e mondo classico

IVANO DIONIGI

già Magnifico Rettore dell'Università di Bologna

Pietro MARCOLINI. Come presidente dell'Istao, sono ben felice di ospitare una delle iniziative che Vito D'Ambrosio sta organizzando per il ciclo della Costituzione, ce ne sarà un'altra altrettanto importante, con il Presidente della Corte Costituzionale Lattanzi, tra qualche giorno sempre qui all'Istao.

L'appuntamento di oggi con il Prof. Dionigi è veramente un grande onore ed un grande piacere perché chi sia e che cosa fa il Prof. Dionigi ci vorrebbe troppo tempo per dirlo ma è in gran parte scontato. Due cose però mi piace dire, perché voglio ricordare che il Prof. Dionigi è d'origine pesarese, ha vissuto in giro per l'Italia prevalentemente a Bologna, che però negli ultimi anni, finito il mandato di rettorato all'Università di Bologna, è stato spesso nelle Marche, l'anno scorso ha inaugurato l'anno accademico all'Università di Macerata, ha frequentato il Festival Futura a Civitanova, e al di là dell'importantissima funzione e ruolo di latinista, gli ultimi anni li ha spesi in un impegno che definirei civile, in cui l'attività scientifica di indagine, di ricerca ha una proiezione attuale su grandi temi di cui si sta dibattendo in questi anni più insistentemente, cioè soprattutto lo scontro o la separazione delle due culture – un rovello costante nelle riflessioni del Prof. Dionigi – nonché l'impatto prevalente delle nuove tecnologie a scapito dello sguardo storico, della consapevolezza, con preoccupazioni che riguardano addirittura incursioni devastanti nella formazione degli stessi processi cognitivi dei fenomeni a cui stiamo assistendo. Non si tratta più, quindi, della separazione fra tradizione classica e modernità, separazione storica, ma c'è una missione più ampia che si intravede.

Ricordo perciò i tantissimi appuntamenti in giro per le scuole con gli studenti liceali – non soltanto con gli universitari – ed anche con chi frequenta gli istituti tecnici, che hanno un’anima anche loro anche se sono stati deprivati della storia dell’arte, degli insegnamenti che invece potevano ancora stabilire dei collegamenti robusti tra l’ieri e l’oggi.

Il mio compito, nella distribuzione concordata con Vito D’Ambrosio, di cui sono stato collaboratore a lungo in Regione, finisce qui; ringrazio dunque il Prof. Dionigi per aver accettato l’invito di D’Ambrosio e quindi di essere venuto tra noi e spero che anche da questo incontro nasca una possibilità ulteriore di collaborazione. Grazie.

Vito D’AMBROSIO. Buonasera a tutti. Sono molto contento che Ivano Dionigi sia riuscito a trovare nella sua massacrata agenda uno spazio per venire qui, è stato complicato e difficile ma sono contento perché quando ho pensato agli incontri sulla Costituzione avevo due obiettivi, due parole d’ordine, due limiti.

Il primo limite: non fare un discorso soltanto giuridico perché allora sarebbe stato escludente in quanto soltanto chi avesse avuto gli strumenti specifici avrebbe potuto partecipare, avrebbe trovato interesse; il secondo forte impegno era proprio quello di allargare lo sguardo sulla Costituzione tenendo conto del fatto che si è parlato di recente, due anni fa, di cambiarla senza mai essersi chiesto se questa Costituzione sia stata attuata, sia stata in sostanza tradotta, perché la Costituzione consiste di una serie di principi, che poi debbono essere incarnati in percorsi più vicine alla vita di tutti i giorni.

Questo significa andare a ripescare, a ritrovare quella che è l’anima della Costituzione, secondo l’affermazione di uno dei grandi costituzionalisti, Piero Calamandrei, secondo il quale la Costituzione o ha un’anima o non esiste, è soltanto un pezzo di carta, che poi nella *Gazzetta Ufficiale* non avrebbe avuto nessun significato.

Ed è importante andare a ritrovare lo spirito della Costituzione: io ad esempio quando penso al panorama di questo nostro Paese, ancora confuso fino a poco tempo fa, adesso stabilizzato – male secondo me, con tutta franchezza – e allora per evitare sterili lamentele o inutili prese di posizione, secondo me bisogna ritornare a capire qual è lo spirito della Costituzione.

E per partire dallo spirito della Costituzione bisogna partire secondo me dalle parole della Costituzione, a parte che – ed anche questo va sottolineato – se voi leggete (e se vi capita leggete gli articoli della Costituzione) quel testo brilla per chiarezza espositiva, chiarezza e facilità e comprensibilità tanto è vero che il testo della Costituzione prima di essere licenziato non è stato sottoposto formalmente come verrebbe una specie di leggenda, all’esame dell’Accademia della Crusca, ma con una serie di passaggi ed incroci i linguisti italiani hanno curato la forma della Costituzione, circostanza importante specialmente di fronte alle leggi di adesso che sono tanto complesse e barocche da far paura, anche a chi come me per più di 40 anni le ha dovuto applicare vedendo scadere inesorabilmente il livello linguistico, a parte il fatto che il richiamo non al testo di leggi precedenti, ma ai numeri di leggi, articoli e commi, rende assai difficile l’orientamento per chi non dispone immediatamente almeno di un computer con tutto il data base.

Questa è la prima osservazione; la seconda è che appunto nei principi fondamentali della Costituzione, quelli indicati nei primi 12 articoli, c’è stampato chiaramente lo spirito della Costituzione, fissato in termini sui quali credo e spero che il Prof. Dionigi voglia soffermarsi.

Pensate soltanto a che cosa possono significare termini come libertà, eguaglianza, solidarietà, dignità, dignità della persona o anche come termini che spesso leggiamo in maniera molto contratta, come per esempio “lavoro”; il lavoro nella Costituzione torna tantissime volte – avremmo dovuto ascoltare sul tema la bella riflessione di Carlo Smuraglia, la settimana scorsa, purtroppo però il suo

treno era fra quelli fermati per un tragico incidente e quindi non è potuto venire – ma comunque il lavoro richiamato nella Costituzione non è soltanto il lavoro di chi costruisce e fabbrica questo tavolo, ma è una realtà diversa, più ampia; quando si legge, per esempio, nella seconda parte del famoso articolo 3, che la Repubblica si impegna ad eliminare gli ostacoli che impediscono la partecipazione dei lavoratori allo sviluppo sociale, politico, economico della società è chiaro che il termine ha un significato più ampio di quello del lavoro manifatturiero.

C'è poi un altro elemento che mi sembra importante, che aveva accennato prima Pietro Marcolini, il famoso discorso delle due culture per cui ci sono la cultura umanistica e quella scientifica che non riescono mai ad andare d'accordo fra di loro, c'è stato un lunghissimo periodo in cui c'era solo la cultura umanistica e quella scientifica veniva considerata di serie C, e adesso invece è il contrario.

Chi ha scritto a lungo su questo argomento – le due culture- è un americano, Snow, con un libro degli anni '50 che lancia e approfondisce il tema.

In effetti le due culture hanno un equivoco di fondo sul titolo perchè la cultura è una, non due, e la cultura è una cosa complessa, complicata, è una cosa che si costruisce un po' per volta, e che poi è fatta di una serie di attenzioni al contesto in cui si vive, alle relazioni che si intrecciano, che fanno la persona così com'è.

E questo prescinde totalmente dal fatto che uno sia ingegnere, un altro sia matematico, un altro sia un filosofo e un altro sia un latinista egregio come Ivano Dionigi oppure sia un giurista.

Ecco, questo elemento va completamente ripensato e va ripensato in un momento in cui pericolosamente vengono avanti dei movimenti che in sostanza delegittimano la cultura e le competenze.

Questo è il dato, mi pare, più preoccupante di questo passaggio del nostro Paese, un passaggio nel quale le competenze vengono

considerate come appartenenti ad una *elite* che si contrappone al popolo, secondo i movimenti populistici che creano questa divisione tra l'*elite* e il popolo ma, essendo parte dell'*elite* che comanda, si rivestono anche dei panni del popolo.

Allora questo è l'impegno che secondo me ci viene richiesto oggi, l'impegno di recuperare le competenze, la cultura, la capacità e la voglia di comprendere il mondo nel quale viviamo e infine la curiosità di capire che cosa sta succedendo e alla fine, e questo mi sembra il dato più importante, l'impegno a modificare quello che non ci va, che non ci piace, che è sbagliato, che secondo noi non va bene. Come? Con il metodo democratico, che – è inutile ripetere con Churchill – è il peggiore dei regimi ma uno migliore non c'è ancora.

I limiti della Costituzione li conosciamo tutti benissimo, però cominciamo a sfatare alcuni miti, che possono influenzare negativamente il dibattito. “L'Italia è una Repubblica democratica” è l'inizio del primo articolo della Costituzione. Ma dobbiamo intenderci sul significato storico del termine democrazia, che non è più, se mai lo è stata, il governo della maggioranza, ma più correttamente, nei contesti attuali, è il governo della più forte minoranza. È chiaro infatti che ormai in periodi in cui la partecipazione al voto si riduce sempre di più, l'uomo più potente della terra, secondo le leggende, cioè il Presidente degli Stati Uniti d'America viene eletto in genere dal voto del 20/25% degli elettori complessivamente.

Quindi questo è il dato principale su cui bisogna riflettere.

Tutto questo significa semplicemente che occorre recuperare quei valori forti di solidarietà, di riscoperta della dignità della persona, di libertà, che concorrano a costruire una democrazia basata su un'opinione comune non manipolata, perché oggi il rischio principale che corriamo, più di tutti gli altri, è quello di una fortissima manipolazione dell'opinione pubblica.

Di fronte a tutti i rischi che oggi attentano alla democrazia dovremmo cercare di superarli entrando dentro le parole della Costituzione per capire lo spirito della Costituzione.

Per fare questo non serve affatto un giurista – che può sempre comunque disegnare alcuni profili del tema – perché è necessaria e sufficiente una persona di cultura media che abbia voglia di impegnarsi e che soprattutto sia fermamente convinta che la pedagogia fondamentale non è quella della parola ma è quella dell'esempio.

Questi sono, secondo me, i binari su cui dovrebbe correre questa riflessione.

Per percorrere questi binari, aiutarci a percorrerli nel modo migliore mi pare che Ivano Dionigi abbia tutte le carte in regola per farlo ed io quindi smetto e cedo la parola a lui.

Prof. Ivano DIONIGI. Buon pomeriggio a tutti, grazie per questo invito, mi fa particolarmente piacere aver rivisto il mio amico Marco Pacetti con cui abbiamo condiviso gli anni in cui il vento spingeva alle spalle e non in faccia, nonché persone care che vedo a Bologna, altre che si impegnano in maniera militante per la scuola, con coraggio, ma contando molto sul fatto che la storia l'hanno fatta sempre le minoranze.

Forse vi deluderò perché sembrerò distante dal titolo di questa riflessione, che vorrebbe legare Costituzione, cultura e mondo classico, ma spero di svilupparlo in maniera implicita, perché non essendo io un costituzionalista non mi inoltro là dove il ghiaccio per me è sottile, sto sul mio terreno, però credo che il diverso aiuti e feconda e poi improntando il tutto un po' alla Parola, con la P maiuscola vedremo che, come diceva un filosofo nel V° secolo, essa compie miracoli nonostante il suo corpo esilissimo, fa cose meravigliose. La Parola può tutto e lui come esempio ha fatto l'elogio della donna più screditata dell'antichità, Elena, per dimostrare che la parola può tutto.

Qualcuno mi ha già sentito sere fa e per questo chiedo scusa per qualche ripetizione, ma cercherò di arricchire la discussione comunque.

Credo che per qualunque riflessione che, oggi manca, sia a chi vince sia a chi perde, è necessario sapere dove ci si trova e spesso

se uno non accetta i principi di realtà, dopo va magari a ingrossare le tasche dello psicanalista perché diventa nevrotico, bisogna che uno si renda conto di dove è, e accettare, prendere atto di cosa sta succedendo oggi.

Credo che oggi siamo di fronte a due sovvertimenti che sono davanti agli occhi di tutti, sono almeno 10, 15 anni che noi con un certo senso di impotenza vediamo questo sovvertimento delle popolazioni e dei popoli, questa grande migrazione, noi eravamo abituati come europei, eurocentrici, a vedere la nostra gloriosa storia europea, una grande storia è quella europea, però l'occidente – come dice la parola stessa – ha iscritto proprio nel suo etimo, la sua fine, il suo tramonto, il suo passaggio e gli altri saranno pure barbari, saranno sporchi, saranno di un colore che non ci piace ma sorgono, arrivano.

Noi eravamo abituati al canone della storia che ci metteva al centro, ora ci sono altri due codici che prevalgono, uno è quello dei numeri, della demografia, l'altro quello della geografia e allora noi scontiamo qui, vediamo che cambia il destino dei popoli e di riflesso anche quello individuale per cui questo nostro mondo che per noi aveva un centro, aveva una unità di misura, rischia di essere eccentrico e ametrico, senza un centro e senza una misura.

E dall'altra parte c'è quest'altra rivoluzione che è quella di tipo tecnologico, dei media digitali, io dico media perché plurale da medium (è latino non è inglese).

E anche questa porta dei sovvertimenti; pensate noi eravamo abituati a delle parole che ritenevamo uniche e inalterate, pensate alla parola padre, madre, oggi chi è il padre e la madre, prima sapevamo che era il sangue, il *ghenos*, poi dopo abbiamo avuto la legge che è arrivata ed era il *nomos*, le adozioni, oggi il laboratorio, la tecnica, quindi abbiamo la tecnica che ha superato la legge, la legge che ha superato il sangue.

Siamo di fronte alla perdita di identità, l'identità professionale, pensiamo ai medici che si sentono spiazzati dalla robotica, alcune

figure di medici sono destinate a scomparire, pensate alla nostra identità culturale che è disorientata con queste culture altre e l'identità personale di questi nomi che non sappiamo più.

Quindi – ho scritto recentemente nella prefazione ad un libro che uscirà a giorni – noi oggi scontiamo tutta la complessità di una potente parola latina *finis*, che cosa vuol dire *finis* in latino?

Finis vuol dire la fine, la morte, vuol dire anche il fine, lo scopo e vuol dire pure il confine, oggi queste si mescolano tremendamente tutte perché c'è la mescolanza dei significati, e quindi non sappiamo più se parliamo del limite, del confine per allungare, o addirittura per annullare la fine e non capiamo più noi se questo superamento continuo sia frutto del destino o sia uno scopo nostro.

Io credo che nel contesto attuale noi dobbiamo recuperare la voglia di capire, quella di essere degli esseri razionali, a fronte di un abdicare alla ragione: io per esempio sono reduce da una due giorni a Bologna dove abbiamo provato a ragionare tra docenti, studenti, ed anche altri perché noi abbiamo una posizione eretta, siamo dei bipedi.

Qui invece si ha l'impressione che lo zoo si arricchisca e ci sia la corsa ad andare a quattro zampe, a guardare a terra, qui il problema è di capire, perché, come diceva Spinoza, non c'è né da piangere, né da ridere, né da protestare, c'è da capire.

I latini avevano una bella parola con una doppia etimologia, una popolare e una fonetica più scientifica, lo rinviavano sia a *intus* cogliere quello che sta dentro e sia a *inter*, *intus* o *inter* raccoglie la relazione tra le cose e la profondità delle cose.

Quello che oggi rischiamo di perdere è la profondità del pensiero, una anoressia totale del pensiero e delle relazioni: così che nell'era del *maximum* dei mezzi di comunicazione, *minimum* è la capacità di capirsi.

Questo vale anche per i giovani, che possono andare in 80.000 al concerto di Vasco Rossi ma restano prigionieri dei miti di massa.

E allora dobbiamo chiederci se in seguito a quello che sta avven-

nendo, soprattutto questa rivoluzione dei mezzi di comunicazione, dei media malamente detti sociali perché fanno tutto tranne che essere sociali, che aiutare la socialità, siamo all'affermazione definitiva dell'uomo tecnologico col collegato superamento del sapere umanistico. Io la penso diversamente e ho intitolato "per un nuovo umanesimo" la mia relazione all'università di Macerata, perché è questo che proprio mi interessa.

A questo problema accennava Vito D'Ambrosio nel suo discorso delle due culture, discorso che ci porterebbe lontano, partendo dal mondo classico (guarda caso Popper ha scritto "Back to the Pre-socratics" ritorno ai presocratici, perché allora non sapevi se erano fisici o filosofi, ma anche oggi Einstein, cos'è, è filosofo? È scienziato? Galileo cos'era?).

Siamo noi, per comodità o pigrizia intellettuale, che abbiamo diviso per categorie, non era così una volta, poi dopo si sono separate le cose, e le abbiamo contrapposte e non è la sede questa per ripercorrere quanto detto a Macerata, le varie tappe in cui si è arrivati a questa sciagurata autonomia reciproca delle due culture, oggi il discorso diventa proprio acceleratissimo. Diceva un grande "Mi trovo alla sera al College a parlare con dei premi Nobel, fanno fatica ad intendersi fra di loro" perché ormai la iper specializzazione è tale per cui i Nobel non si intendono a cena tra di loro, quasi come due matricole, capite qual è il punto della iper specializzazione. La frattura ai nostri giorni è vistosa, e addirittura oggi gli umanisti anche all'Università trovano degli alleati negli scienziati puri, perché oggi chi ha vinto governa la tecnica, quella tecnologia nata come alleata, se volete come ancella della scienza, come applicazione precipitata dalla scienza. Oggi l'uomo è diventato demiurgo di se stesso, perfeziona l'uomo, mostra tutte le sue potenzialità e tutto il suo potere, grazie ad una tecnica sempre più padrona della scena, una tecnologia che va ad invadere, ad intaccare i domini dell'uomo. Io l'ottobre scorso ho partecipato ad un incontro di tre giorni in Vaticano proprio su queste discipline, la genetica, la neuroscienza,

l'intelligenza artificiale e insomma c'è da andare a letto non proprio tranquillissimi: ben venga la scienza, il sapere – *sapere aude* il grande motto di Kant e dell'illuminismo: “oso sapere” – questo deve andare in testa a tutto, però accompagnato dal pensiero.

Oggi questa tecnologia domina proprio la natura fino a consegnarci un uomo competitivo con la macchina, combinato con la macchina, aumentato dalla macchina e diciamo pure minacciato dalla macchina.

Questa tecnologia rende davvero l'uomo più libero, più giusto?

Se tutti la usiamo è vero però che pochi la conoscono e pochissimi la controllano. Pensate al discorso della rete: ormai parecchi studi scientifici, almeno da qualche anno, hanno dimostrato che quella che era nata per un mondo più libero e più giusto sta rendendo il mondo meno libero e meno giusto, la concentrazione massima tra pochi.

Tecnologia è una delle parole più belle perché deriva da *tecne* latinamente *ars*, e *logos*, *logos* l'ho fatto per il Festival della Filosofia due domeniche fa, su *logos* è stato scritto il mondo, *logos* è intraducibile tanto è vero che ci si è scornato anche Goethe, ci ha provato, ha tradotto e non riusciva a trovare la parola giusta, però *logos* è tutto, il discorso e la ragione; comunque tecnologia ha queste due parole nobili e bellissime, allora la domanda è la tecnologia oggi conserva il suo Dna originario di *ars*, di *tecne* e di *logos*, di ragione, di discorso, di parola oppure la seconda parte *logos*, è stata sostituita dal *cratos*, cioè dallo strapotere, il *cratos* è lo strapotere, come la democrazia in Grecia era una parola negativa perché era lo strapotere, era la prevaricazione dei pochi, era la dittatura del proletariato, per cui chi esalta la democrazia in Grecia stia attento prima di parlarne.

Oggi è tecnologia o tecnocrazia, questo è il tema, è un temine non da poco, la macchina costruita oggi oppure la macchina costruita in futuro da un'altra macchina, farà il salto da strumento a pensiero? a non sappiamo che cosa....? riuscirà a scrivere una *Divina Commedia*?

Questa è una domanda da porsi: saremo in grado di progettare una macchina che ci sostituirà o forse ci eliminerà?

Il sesto precetto del corpo ippocratico dice che là dove c'è filotecnica c'è filantropia, dove c'è amore per la tecnica, c'è amore per l'uomo.

Era bello questo pensiero su filotecnica e filantropia, ma è ancora vero?

C'è un filosofo degli anni 80, Gunter Anders che ha scritto *L'uomo è antiquato*, e ha parlato della vergogna prometeica. Non male quell'intuizione, lui dice che c'è un Prometeo in noi, chi era Prometeo? *Prometis* è quello che secondo il suo etimo comprende prima, se andiamo a leggere Eschilo chi era Prometeo, cosa dice Prometeo? Io insegnai loro a distinguere il sorgere e il tramontare degli astri, e poi il numero principio di ogni sapere, per loro inventai e le lettere e la scrittura memoria di tutto, madre feconda della poesia, io e nessun altro inventai la nave, se uno si ammalava non aveva alcun rimedio finché io non insegnai loro a miscelare medicinali curativi per scacciare tutte le malattie. Prometeo quello che ha rubato il fuoco, quello che ha dato la civiltà, e Anders dice questo Prometeo che ci ha insegnato la tecnica, ci ha insegnato tanto, fino al punto in cui è cresciuto più di noi e noi scontiamo una sorta di complesso e proviamo quella che lui chiama la vergogna prometeica, perché? Perché questa macchina che l'uomo Prometeo ha costruito è ripetibile, ha dei pezzi che sono sostituibili, è perfezionata e perfezionabile, ma mette a rischio proprio la nostra identità perché noi siamo irripetibili, ognuno di noi è insostituibile, siamo imperfetti e destinati a finire, lei continua, basta cambiargli un pezzo.

Questo ci provoca una certa soggezione e una certa paura, che può diventare una psicopatologia, mi dicono.

Quel Prometeo ci ha superati svelando tutta la potenza del suo etimo, è colui che capisce prima, vede prima, e ci riduce ad una condizione umiliata e umiliante di soggezione.

Io dico sempre, pensate a Garry Kasparov, quando ha fatto la

sua gara di scacchi, e ha perduto la prima partita con il computer non deve essere mica rimasto tanto contento, e questo mi sembra un esempio calzante di questa soggezione, questa cosiddetta vergogna prometeica

La tecnica – io mi rifaccio ai miei testi, poi dopo ognuno fa i suoi approfondimenti – la tecnica è fondamentale ma la tecnica non salva. Andate a leggermi il *Protagora* di Platone, dice che ad un certo punto l'uomo è uscito per ultimo sulla terra, dopo tutti i volatili, tutti gli animali, è uscito l'uomo per ultimo, però ad un certo punto questo uomo vuoi per le intemperie della natura, vuoi per la ferocia degli animali, non sopravviveva, e allora ad un certo punto Prometeo cosa ha fatto? Ha donato all'uomo le arti, quello che abbiamo detto prima, il fuoco, e l'uomo allora cosa ha fatto? Si riparava, costruiva le grotte, costruiva le lance, si difendeva dalle intemperie, si difendeva dagli animali feroci, perché aveva la *demiurghitecne* ma si difendeva da che cosa? Dalla ferocia degli altri uomini che potevano ucciderlo.

Allora Zeus ha chiamato Hermes e gli ha detto “va, loro hanno la tecnica, la *demiurghitecne*, vai e dai loro la politica, la *politicatecne*” Hermes gli ha chiesto: “ma come la devo dare la politica? La devo dare come la medicina? L'arte della medicina ad una categoria? Come l'arte dei panettieri? Le professioni?” La risposta: “No, questa dalla a tutti, perché solo così potranno costruire città e l'uomo potrà sopravvivere, la tecnica non basta, ci vuole, disse Platone, la politica.

E qui ci sono due parole che vengono evocate; chi ha definito l'uomo un animale politico? Aristotele, secondo il quale l'unico animale vivente che ha il *logos* è l'uomo, perché gli animali sono senza *logos*, l'uomo ha il *logos*. Oltre al *logos* l'altra sua marca è la *polis*.

Dice Aristotele: “l'uomo vive nella città, l'uomo da noi evocato è, se volete, condannato a vivere nella città, chi vive fuori, separato dalla comunità o è Dio o è bestia.”

Noi siccome non abbiamo la presunzione di essere Dio e non

vogliamo essere bestie, siamo perciò chiamati, o condannati, a stare con gli altri.

Viene così in primo piano un bel temino, questo della politica, quella politica che riprenderà poi nel *De Republica* di Cicerone. L'ho detto e l'ho scritto, è la parola più bella dell'antichità, *res publica*, la cosa di tutti – intraducibile, non si può denominare diversamente – Cicerone dice che questa *res publica*, questa cosa di tutti, **è fondata sul riconoscimento del diritto, il consenso e la sintonia dei più**, come ha dichiarato un grande costituzionalista.

E badate bene nella *res publica* era accoppiato il potere, il potere costituito legiferante al pari del Senato. SPQR, il motto di Roma – scusate l'accanimento grammaticalistico – in latino erano le iniziali dei due poteri, quello del senato e quello del popolo, che in latino sono accoppiati, parificati, avevano una pari dignità così che i senatori legiferavano per il popolo, il popolo perennemente costituente.

Quel *populus* un giorno ha abdicato al suo ruolo, quel *populus* del quale Cicerone fa un grande elogio del *De Republica* e concluderà con il sogno di Scipione quando l'africano e l'emiliano, il nonno e il nipote adottivo dicono “ma chi sono quelli là nelle sfere celesti vestiti di bianco?” quelli sono coloro che hanno legiferato per la patria, hanno vissuto per il bene comune, per il diritto; per loro, per chi ha fatto politica nel nome del diritto e del bene comune, c'è un posto assicurato in paradiso.

Questo pensavano allora.

Poi, in seguito, se andiamo a vedere altri testi, troviamo tutto un altro film, perché Seneca dice:” non ho mai voluto compiacere al popolo” e, nella *Fedra*, aggiunge “il popolo affida il potere al peggiore e ne gode” quindi il popolo gode nell'affidare il potere al turpe.

Orazio addirittura definisce il popolo come “un mostro dalle molte teste”

Come si spiega questa trasformazione? che cosa è successo?

Cicerone tesse l'elogio del *populus*, dignitoso al pari del Senato.

Il *populus* per lui non è una cosa indistinta che non ha volto, no riconosce il consenso iuris e la potestà del senato, accoppiata alla sua. Ma bastano pochi decenni per vedere tutto un altro film, uno che dice non ho mai voluto piacere al popolo, Seneca dice io ero in casa sono uscito torno a casa peggiore (con una parola intraducibile), non più uomo, perché? Perché sono stato in mezzo al *populus*.

Cosa è successo? È successo che quel *populus* non è quel *populus* che legifera, quel *populus* che riconosce il diritto e il bene comune ma è una sorta, io amo dire, di niccianesimo di massa, di volontà di ciascuno, questo *populus* è seguace del modello greco, e intanto è arrivato l'impero, i cittadini si accontentano delle feste e dei banchetti. Il popolo che gode nell'affidare il potere al peggiore, il popolo che preferisce la consolazione alla verità – io l'ho scritto 72 ore fa, lo ripeto qui – è inteso non più come fondamento del potere e del bene comune, ma come esaltazione dei soli diritti e promozione delle pulsioni individuali in una sorta di niccianesimo di massa, quel popolo che incurante della legge sovrana eliminerà Socrate ad Atene quel popolo che privo di discernimento preferirà Barabba a Cristo, quel popolo che preoccupato più della consolazione che della cura preferirà, dice Platone, le parole alle ricette del medico.

È avvenuto questo.

E che cosa è, quindi, la politica? nella politica, dice Platone, il potere è coniugato con il sapere, è un potere che il popolo non sa gestire e che il filosofo non vorrebbe, ma che deve accettare, però il filosofo non ha i voti, questo è il problema.

Platone dice come spetta al marinaio invocare il capitano durante la tempesta, come spetta al malato chiamare il medico, non è il medico che chiama il malato è il malato che chiama il medico, così spetta al cittadino affidarsi a chi ha le competenze di cui c'è necessità, però affidarsi a colui che dice la verità non lo consola, questo è il tema.

Quindi quale politica? una politica come quella del sogno di Scipione, come tecnica superiore che sa chi deve guidare? Uno che

ha il senso del destino individuale e collettivo? Platone disse nella *Repubblica* – mi pare – che i migliori cercano di schivare la politica, non la vogliono fare perché i migliori hanno altro da fare nella vita, c'è chi vuol fare i soldi, chi vuol fare la professione, chi vuole andare a donne, chi vuole fare i viaggi, allora l'interlocutore dice “Allora bisogna pagarli” ma se uno, come mi ha raccontato un amico, alla domanda “ perché non vieni nel nostro partito?” Ha risposto “Sono già ricco di famiglia” vuol dire che non ha bisogno di essere pagato e allora come si fa se i migliori non vogliono essere pagati, Platone dice: “Bisogna costringerli”.

I volontari vanno bene alla Caritas, all'Avis, non vanno bene in politica, quelli che si mettono in prima fila e alzano il dito, come facevano credo nella Chiesa i primi tempi, “Tu devi fare il presbitero, tu devi ...”, “Come io devo, ho moglie e figli”, “No tu devi”, “Perché?”, “Perché tu sei quello che ci rappresenta, tu hai come un piccolo Mosè il senso del nostro destino che ci può portare fuori”.

Bisogna andarli a trovare, a scovare, fuori dal rumore, non sono quelli in TV, non sono quelli a Broadway, ci vogliono i costretti dalla politica, io ne ho conosciuti alcuni di questi che non volevano e sono stati costretti, perché hanno il senso del dramma della vita, e poi se uno è costretto, rinuncia a tutto, non gli volete dare il paradiso? Uno che vive per gli altri, capite il capovolgimento che bisognerebbe fare?

Un bel congresso del PD su questo tema, mi piacerebbe perché qui si tratta di ricominciare.

Cicerone cosa dice? Cicerone non era un ingenuo, non era *nobilis* ma era *novus*, e la pagherà cara, lui scrive poco più che ventenne questo trattato (io lo dico quando vado all'Università “Poco più della vostra età, non vi voglio far venire il complesso, però per dirvi che nella vita bisogna esercitare anche il muscolo superiore, non solo quello inferiore”) lui dice “io mi pongo una domanda spesso, ho riflettuto spesso e a fondo sopra questo problema, è maggiore il bene o il male che hanno arrecato alla Repubblica le parole, *polis*

e *logos*, e lui dice se io penso alla distruzione di tante città, al fallimento di tante Costituzioni, allo scoppio di tante guerre, dico che questo è colpa dei demagoghi, di chi dice che uno è uguale a uno (andatelo a leggere non invento niente) e chi sono i demagoghi? Sono i bravi parlatori, gli abili comunicatori, i demagoghi, allora lì è la notte della Repubblica, però Cicerone è consapevole di quel duplice significato della parola e dice “se per converso decido di richiamare attraverso le testimonianze letterarie eventi che per la loro antichità sono ormai lontani dal nostro ricordo, mi accorgo che la fondazione di tante città, la fine di innumerevoli guerre, la nascita di solidissime alleanze, di sacri impegni si devono a coloro che hanno usato bene non solo la ragione ma anche la parola. (notate che il latino deve elencare non solo la ragione ma anche la parola, mentre il greco dice *logos* e dice tutto).

Quindi a seconda che la *res publica* sia appannaggio dei demagoghi o degli eloquenti che schierano la loro parola a fianco della sapienza, avremo la notte o il giorno della Repubblica”.

Questo più di 2.000 anni fa.

C'è di che pensare.

E allora la tecnica non salva, ci vuole la politica, però una politica che pensa e parla altrimenti anche la politica non risolve, e al pari della tecnica non salva.

Oggi abbiamo avuto il fallimento di Lehman Brothers, la devastante crisi economica, che era innanzitutto una crisi culturale, era una crisi sociale, era una crisi etica, e quella è la conseguenza.

Noi confondiamo gli effetti con le cause, andiamo sempre a valle, ma a valle arriva l'acqua sporca.

Io credo che oggi più che mai noi abbiamo bisogno di questo *logos*, di questo non so se chiamarlo nuovo umanesimo, abbiamo bisogno di pensieri lunghi direbbe Empedocle non dei pensieri mi-
gnon, quelli dei Baci Perugina o dei Tweet, no abbiamo bisogno dei pensieri lunghi.

L'umanesimo non è l'altra faccia del sapere rispetto alla scienza

o alla tecnologia, non è un punto di vista sulla realtà diverso dagli altri, io per lo meno lo interpreto così, l'umanesimo non è né l'altra metà del pensiero, del sapere, né rappresenta l'altro punto di vista ma tiene insieme i diversi punti di vista e li spiega.

Le tecnologie spiegano i tempi di oggi, ma chi spiega i tempi? Questo è il tema, è chiaro che per l'ambiente, per la demografia, per il food, non chiamano il latinista Dionigi, devono chiamare lo scienziato, il tecnico, perché le tecnologie spiegano i tempi, ma i tempi chi li spiega? Questo è il compito per casa.

I tempi spiegano le tecnologie, il sapere umanistico, storico, filosofico, non so come dire, il sapere per cui gli antichi avevano una bella parola; noi oggi ci crediamo dei gran fenomeni perché abbiamo scoperto prima l'interdisciplinare, poi il sapere orizzontale, poi il sapere trasversale, c'è questa geometria usata a go go, gli antichi dicevano "circolare" ma perché? Perché il cerchio era perfetto, il sapere deve essere completo, circolare, perfetto e lì allora dov'è il sapere tecnico, scientifico, chimico, statistico, dov'è? Nel cerchio, principio e fine, non si distinguono, ogni punto è uguale.

Loro parlavano di sapere, e allora noi distinguiamo il sapere umanistico dal sapere tecnologico, per comodità, giusto perché ci capiamo, ed, estremizzando, affermiamo che il sapere tecnologico capta ciò che avviene, il presente, il *novum* del presente, ha lo sguardo rivolto al futuro, e quindi tutti questi saperi devono essere orientati al futuro, spiegare il presente orientato al futuro. La tecnologia detta il paradigma sostitutivo perché l'ultima lavatrice o l'ultimo freezer o l'ultimo frigo sostituiscono quelli che non funzionano o che sono superati (io per esempio avevo il blackberry e mi guardavano come un primitivo) quindi la tecnologia è sostitutiva. Anche la scienza è sostitutiva, ma in modo diverso: infatti se voi in un libro di storia della scienza andate a vedere Tolomeo lo troverete appena citato, perché Copernico con la sua rivoluzione lo ha soppiantato, e chi ancora credeva, con Tolomeo, che il sole girasse intorno alla terra, dovette convincersi del contrario, quindi la teoria

tolemaica è stata messa da parte, dopo che ne è stata dimostrata l'erroneità.

La tecnologia, in sostanza, sente l'urgenza di rispondere alle grandi domande del presente, quindi abita lo spazio, ed ha familiarità con la vita, (pensate a tenere in vita, pensate a tutte le diagnostiche, pensate al trapianto), intesa come il principio vitale biologico di cui viviamo, di cui vivono anche gli animali ...

La tecnologia, oggi, ha il problema di semplificare quindi semplifica l'algoritmo; (adesso io avrei dovuto proiettare una tabella però io non proietto slide, perché la slidite è una malattia, bisogna usare i muscoli, bisogna usare la memoria perché le slides ottundono la memoria).

Mentre, quindi, la tecnologia spazia nel e sul presente, del quale conosce il *novum*, il sapere umanistico ha familiarità con il fluire della storia, così che guarda avanti e indietro. Petrarca, quando vuol definire se stesso come umanista, dice di tenere lo sguardo avanti e indietro (che è il motto che io ho dato al mio centro a Bologna "tenere lo sguardo contemporaneamente avanti e indietro"), sapete chi ha fatto il più bel commento a questo passo di Petrarca? Lo ha fatto quel genio di Steve Jobs; andate a leggere il discorso di Stanford dove dice che la prima questione riguarda il connettere i punti e i punti si connettono tenendo presente avanti e indietro e alla fine lui invoca la necessità dell'ingegnere rinascimentale, non l'ingegnere quello chiuso, con divieto d'accesso alle sue competenze – io conosco degli ingegneri così – l'ingegnere rinascimentale era quello che guarda avanti e indietro.

La tecnologia adotta il paradigma sostitutivo perché la nuova scoperta è superiore a quelle vecchie, invece la cultura umanistica adotta il paradigma cumulativo, secondo il quale per conoscere bene Dante devi conoscere tutti i commenti danteschi, è un sapere cumulativo; che sia superata la visione scientifica di Dante dell'universo è ovvio, ma per quanto riguarda il resto bisogna risalire ai commenti dei primi contemporanei se vuoi essere una persona

degnata del titolo di professoressa che va in aula e professa un mestiere vero e non chiacchiere.

Il tecnologo è sottoposto all'urgenza di rispondere, l'umanista può essere al fianco del tecnologo a ricordare che bisogna porre le domande giuste, mentre oggi sono spariti i perché interrogativi, vi rendete conto? Tutti spiegano tutto, io non ne posso più di quelli che mi spiegano tutto, pur avendo solo 20 parole e con 20 parole non fai un pensiero e quindi ogni tanto è necessario porsi una domanda, ricorrere ai perché interrogativi.

È importante ricordare che, mentre la tecnologia abita più lo spazio, il pensiero umanistico abita il tempo e il tempo ti fa vivere tre volte, ti triplica la vita, per colpa del presente hai il passato e quindi la memoria e quindi la riconoscenza, io lo dico ai ragazzi, e in più il futuro quindi il progetto.

La vita è un patrimonio le cui le azioni le deteniamo non solo noi viventi, ma anche i trapassati ed i nascituri, perché si svolge nel tempo e necessita della dimensione del tempo.

Il pensiero tecnologico semplifica la complessità, il pensiero umanistico la interpreta anche perché qui c'è il problema – andate al primo coro dell'*Antigone* – dell'uomo il quale varca gli oceani e ricorda quel Prometeo che ha riconosciuto di aver trovato le medicine ma non ne ha trovata una decisiva perché ha il sapere della tecnica, ha escogitato ogni rimedio per mali rimediabili, ma alla morte non ha trovato rimedio, per questo è l'essere più stupendo e tremendo. Lui è un misto tra tremendo e stupendo, risolve tutti i problemi ma rimane il problema di se stesso e allora non basta la tecnica e non basta la politica :questo è il punto.

Il punto del vedere, di fare i conti con la fine, il fine, il confine, significati che si mescolano e ti sfidano se accetti di essere amico del pensiero.

La macchina è ordinata, prevedibile, programmabile, duratura, perfetta, l'uomo è disordinato imprevedibile, non programmabile, non duratura, imperfetto, cos'è che salva allora? Io ricordo sempre

quell'episodio quando dopo aver ridotto i dipartimenti da 67 a 33 quando ero rettore a Bologna – giravo con il giubbotto anti proiettile – sono andato anche dopo a trovarli e lì mi ricordo in un dipartimento scientifico, frutto di una riduzione che non desideravano, i discorsi dei docenti “ Rettore bene, ma noi abbiamo bisogno di spazi, abbiamo bisogno di aule, abbiamo bisogno di laboratori, abbiamo bisogno di nuovi posti, abbiamo bisogno di nuove risorse, abbiamo bisogno di chiamate, abbiamo bisogno ...” , ma alla fine si è alzato uno che stava per andare in pensione, non era né un latinista, né un grecista, era un patologo vegetale, e ha detto “Caro Rettore sa di cosa abbiamo bisogno? Abbiamo bisogno di poesia” fine della trasmissione, finito l'incontro.

Io non so se lì avevano bisogno di poesia, però abbiamo bisogno di pensiero, di pensiero lungo e su quel problema si sofferma questo mio libro che esce domattina perché l'uomo ha risolto tutto, non ha risolto il suo problema.

C'è un medico del VI secolo avanti Cristo che ha affrontato questo problema e ha detto “Perché l'uomo muore?” e lui dà una spiegazione, che a me piace non perché consolatoria o risolutiva, per carità, ma perché iscritta nella lingua, io credo molto alla lingua, credo molto al *logos*, noi qui siamo in 40/45, qui ci sono 35/40 ascoltatori e mentre io parlo il mio *logos* vi attraversa, diventa *dialogos*, questo è il tema; un problema è il telos, lo scopo, il fine, l'altro il *dialogos*, la lingua. Questo medico sostiene, probabilmente nel VI° secolo avanti Cristo tanto distante da noi, che noi moriamo perché distanti dalla forma perfetta del cerchio, nel quale il telos è la fine e non si distingue dall'inizio. In un cerchio infatti dov'è la fine e dove l'inizio? Per questo il cerchio è la forma più perfetta, il cerchio è immortale come il cosmo, è perfetto.

L'uomo invece è un cerchio imperfetto, è un cerchio mancato, l'uomo è un arco, diciamo pure l'arco della vita. Noi possiamo creare la forma perfetta del cerchio ma rimaniamo come ha detto Alcmeone un cerchio incompiuto, un arco, l'arco della vita, appunto.

Per questo moriamo, nel cerchio forma perfetta inizio e fine coincidono, nell'arco invece, cerchio imperfetto – pensate alla falce di luna – i due punti sono distanti, inizio e fine non coincidono.

Questo ci dice la lingua prima ancora dell'esperienza, infatti per una meravigliosa e tremenda ambiguità linguistica la morte e la fine sono inserite nella stessa parola *bios*, questo quadrisillabo, letta bios, con l'accento sullo iota, è vita, *bios* è arco e l'ho trovato anche in un frammento di Eraclito che dice la stessa cosa, a me piace pensare che l'aforisma classico *ars longa*, la tecnica ha una lunga vita, e la vita invece è breve, mi piace pensare che quell'aforisma prefigurasse già la durata della tecnica rispetto alla non durata dell'esistenza individuale.

Noi quando parliamo dell'uomo, non della macchina, dobbiamo fare ricorso ad una sorta di deviazione, di *clinamen*, uno scarto, tra finitudine e utopia, questa è la nostra condizione, manca la nostra forza, non basta la tecnica, non basta la politica, ci vuole altro.

Vi ho detto di quel collega (" Rettore, abbiamo bisogno di poesia"), e per me poesia è creazione, poesia è legata alla nostra finitezza, quindi la verità è che mentre il sapere scientifico e tecnologico corre speditamente e celebra quotidianamente il suoi trionfi, incurante di ogni *telos* e di ogni *dialogos*, quell'umanistico appare in affanno,...

Io dico ai miei colleghi all'Università che abbiamo una grande responsabilità, quella di professare, da professori, il vero, cioè la complessità del reale. Umberto Eco diceva che il progresso del sapere è nei confronti del mondo.

Da noi universitari, diceva Umberto Eco, ci si aspetta che combattiamo l'interminabile lotta per il progresso del sapere e per la formulazione della domanda giusta che è la madre del pensiero. Eco ha ripreso questo tema della complessità del sapere, nel quale ci vuole *telos* e *dialogos*, ed io credo che il sapere umanistico abbia questo di più, non come un altro sapere, un altro punto di vista, ma come quello che li tiene uniti, gli indica un *telos* e li mette in *dialogos*, un *logos* che "dia" li attraversa tutti.

Da questa responsabilità non solo gli umanisti non possono scappare, ma anche gli scienziati e i tecnologi ai quali Steve Jobs chiedeva di essere rinascimentali, ai quali la società chiede responsabilità pubblica, a questi scienziati io come umanista chiedo di onorare il loro compito il che significa sapere integrare un susseguirsi di pensieri lunghi.

Io credo che a questa chiamata della società noi universitari dobbiamo rispondere, noi universitari che facciamo il mestiere più bello del mondo, perché i politici sono ricattati dal consenso, non avendo un mestiere sono lì in uno scambio continuo, hanno bisogno dei voti perché come è stato detto i politici pensano alle prossime elezioni, gli intellettuali, gli studiosi, devono pensare alle prossime generazioni e non abbiamo i ricatti dei capitani di industria alcuni dei quali spesso si suicidano anche per problemi di bilancio, noi che abbiamo, secondo me la bellezza, il privilegio di fare il mestiere più bello del mondo, di non rischiare il posto e non dobbiamo professare la verità, di chi abbiamo paura? Di quattro coglioni qualunque? Vi pare possibile? Basta. Grazie.

I SAPERI E L'ISTRUZIONE NELLA COSTITUZIONE. (nota introduttiva)

In due articoli -**33 e 34**- la Costituzione si occupa dell'istruzione, nel titolo II della prima parte, dedicato ai **Rapporti etico-sociali**.

I principi costituzionali prevedono una scuola aperta a tutti, con obbligo di istruzione per un periodo prefissato (prima otto, adesso dieci anni), concessione di borse di studio ai capaci e meritevoli "*privi di mezzi*" (articolo 34), la natura principalmente pubblica delle scuole, la libertà di insegnamento per arte e scienza, l'obbligo di un esame di Stato per alcune "tappe" della carriera scolastica e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Nell'unico passaggio dedicato all'Università, infine, viene riconosciuto alle "*istituzioni di alta cultura, università ed accademie*" il diritto di "*darsi ordinamenti autonomi, nei limiti...delle leggi dello Stato*" (articolo 33).

Questi i principi; **ma quale è effettivamente la situazione?**

L'evasione dell'obbligo scolastico è diffusa, specialmente al Sud;

le somme stanziare per le borse di studio sono **insufficienti e addirittura in diminuzione negli ultimi anni;**

L'Italia è agli ultimi posti tra i Paesi sviluppati per **il rapporto tra laureati e popolazione;**

ultima, sconcertante constatazione è **il saldo ampiamente negativo tra laureati "emigrati" e laureati "immigrati"**, in una situazione in cui **i costi dell'istruzione gravano sui nostri bilanci, ma le ricadute positive sono a vantaggio di altri;**

La conclusione, ancora più scoraggiante, è la scarsa attenzione – attribuibile ai governati di ogni estrazione politica- verso uno degli elementi trainanti per un miglioramento socio-politico-economico-culturale della società, cioè la formazione (permanente?) di chi in quella società vive, di quella società fa parte, e quella società dovrebbe (potrebbe?) far progredire;

Di questa preoccupante situazione – e dei possibili rimedi – parleranno i Magnifici Rettori delle Università marchigiane, nel penultimo degli incontri dedicati ai 70 anni della Costituzione.

Le Università, sistema nazionale dell'alta formazione

FRANCESCO ADORNATO

Rettore dell'Università di Macerata

Nel disegno della Costituzione, Università, cultura e ricerca poggiano su fondamenta di particolare ampiezza e profondità rinvenibili negli artt. 2,3,9,33,34 e 81. Esse, infatti, sono destinate a svolgere un ruolo della massima rilevanza per il più generale progresso e per il pieno sviluppo della persona umana, sia singolarmente intesa, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità. Un ruolo, altresì, destinato alla realizzazione del paradigma democratico-pluralista, riconoscendo i processi di formazione, cultura e ricerca elementi fondanti proprio della democrazia e del pluralismo (in particolare F. RIMOLI, “*Università, ricerca, cultura: considerazioni brevi su una lunga agonia, in Le dimensioni costituzionali dell'Istruzione*, Atti del Convegno di Roma, 23 - 24 gennaio 2014, Jovene, 2014, 429).

Democrazia e pluralismo costituiscono valori e pratiche ancor più, e ancor più fortemente, da ribadire nella realtà contemporanea in cui le dinamiche dell'esercizio del potere si indirizzano verso una abbreviazione dei tempi di decisione, particolarmente imposta dalla globalizzazione dell'economia e dalla rapidità dei mercati finanziari e, più in generale, dalla globalizzazione telematica e, nondimeno, sul piano sociale, dalla sostanziale abolizione delle stesse procedure discorsive e della loro funzione legittimante (In cui, in merito, si rinvia a I. DIONIGI, *Il nuovo umanesimo che ci salverà*, in *La Repubblica* 18 aprile 2018, 37).

Stiamo, infatti, attraversando, come altre volte è avvenuto nella storia, però mai con questa intensità e rapidità, una fase di muta-

menti epocali, che trasformano economie, società e culture e determinano nuove ragioni di scambio ed una nuova divisione sociale del lavoro, riposizionando i rapporti di forza e gli equilibri politico-economici mondiali.

Mutamenti, che si collocano all'interno di un più ampio contesto di problematiche non eludibili: scarsità delle risorse energetiche, variazioni climatiche, uso sostenibile delle risorse (e dell'acqua in particolare), impiego e "governo" dei beni comuni, specialmente di quelli strategici (dal cibo ai minerali), mutamenti climatici, biodiversità, movimenti migratori.

Si aggiungono, poi, sul piano istituzionale interno processi di sfrangiamento del tessuto unitario del Paese, mentre, più in generale emergono politiche che riducono il dialogo con culture e popoli altri.

A fronte di questo quadro, a maggior ragione, le Università italiane vanno considerate, nella loro pluralità e diversificazione, come un sistema nazionale. Un sistema che, nei secoli e fino ad oggi, al pari della letteratura e delle arti, ha contribuito con la ricchezza dei suoi saperi e delle sue discipline alla costruzione dell'identità nazionale, sostenendo lo sviluppo economico e civile e la coesione sociale del Paese. Le Università sono, cioè, un patrimonio del Paese.

Le specificità e le distintività di cui gli Atenei sono portatori (pubblici e privati, grandi, medi e piccoli, tecnologici e umanistici, generalisti e specializzati, metropolitani e "territoriali", risalenti e più recenti e, più in generale, di differente allocazione geografica, etc...) vanno considerate come valori, fonte di arricchimento e di crescita per lo stesso sistema nazionale, la cui frammentazione sarebbe esiziale.

Questa dimensione plurale e unitaria al tempo stesso è imprescindibile, inoltre, per rafforzare l'unità dei saperi, consolidare lo scambio scientifico culturale e, in particolar modo, per affermare ulteriormente la riconoscibilità del sistema Paese nello spazio globale. Le Università svolgono, allo stesso tempo, un ruolo fondamentale nello sviluppo complessivo dei territori.

Le stesse discipline, tanto scientifiche quanto umanistiche, continuano a connotarsi come ponte tra culture e civiltà, rappresentando la continuità con la dimensione Rinascimentale per cui l'Italia è tale nel mondo.

Le Università, in sostanza, e più in generale, con i loro legami e i loro processi innovativi costituiscono un'importante leva per l'internazionalizzazione del Paese.

Un più forte modello universitario al servizio del Paese deve essere necessariamente accompagnato da più risorse, da minore complessità amministrativa, da un'edilizia universitaria adeguata e da maggiore disponibilità di servizi rivolti agli studenti, che sono al centro del nostro impegno. Dobbiamo, infatti, e non per ultimo, formare anche alla partecipazione, alla responsabilità, alla consapevolezza e alla democrazia perché gli studenti di oggi saranno la classe dirigente di domani.

L'Università non è un soggetto politico e non propone iniziative, né valutazioni politiche, ma intende esercitare la dimensione ontologica del suo ruolo: coltivare e manifestare un pensiero critico, terzo, tutelato più in generale, dalla autonomia di cui l'Università è costituzionalmente garantita. Una "autonomia normativa, didattica, scientifica, amministrativa, finanziaria e contabile", come sottolinea Cosulich richiamando la sentenza 1017/1988 della Corte Costituzionale (cfr. M. COSULICH, *L'autonomia costituzionale*, in *La dimensione costituzionale dell'istruzione*, cit., 475). Lo stesso Autore rimarca significativamente come l'autonomia universitaria ex art. 33, comma 6, Cost., non vada analizzata isolandola dalle altre previsioni costituzionali, ma all'interno della trama di un tessuto costituzionale il cui ordito consisterebbe nelle altre disposizioni costituzionali che intersecano l'autonomia stessa, con particolare riferimento all'art. 5 e all'art. 118. (M. Cosulich, *op. cit.*, 479).

Nei fatti, però, è un'autonomia che sempre più viene scheggiata e messa in discussione. Intanto, per via del continuo affievolirsi delle risorse finanziarie e del contestuale processo di burocratizza-

zione sempre più stratificato. L'autonomia viene, altresì, appesantita da una quantità insostenibile di leggi (382/80; 168/89; 210/98; 240/2010) ma, fatto ancor più grave, da norme di rango secondario (Sul punto, vedasi la posizione netta di F.RIMOLI, *op.cit.*, 431, secondo cui, condivisibilmente, “un'autonomia finanziaria senza risorse è piuttosto una beffa e penalizza ogni autonomia scientifica e didattica”).

Autonomia che deve comprensibilmente misurarsi con il principio di pareggio, o equilibrio, di bilancio ampiamente riferibili agli artt. 81, 97 e 117 Cost., di cui la “legge Gelmini” n. 240/2010, ha rafforzato i contenuti (v. R.CALVANO, *L'organizzazione del sistema universitario*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, cit. 448).

L'art.1, 2° comma della citata ultima legge, vincola, peraltro, gli Atenei a perseguire la stabilità e la sostenibilità dei propri bilanci con una autonomia consentita solo attraverso accordi di programma (come è avvenuto, dopo il sisma, con alcuni Atenei marchigiani), la cui base giuridica (decreto ministeriale di natura non regolamentare) sembra non rispettare la riserva di legge di cui all'art. 33 della Costituzione.

Insistono, inoltre, dei vincoli di sistema che si accompagnano a ritardi strutturali dello stesso come accade, in particolare nel caso della didattica. Il mio Ateneo, sta perseguendo l'obiettivo di scompagnarla rispetto alla sua dimensione tradizionale, ovvero frontale, “gerarchica” e unidisciplinare, andando oltre l'involucro liscio e ordinato della sua dimensione “protocollare”. Di fronte a questo importante obiettivo, il sistema nazionale di regole non consente, ad es., di introdurre nell'apparato informatico ministeriale, cd., Esse-3, una lezione fatta da docenti di diverse discipline, rendendo quindi vana la interdisciplinarietà.

È un vincolo che scheggia gravemente gli obiettivi dell'unità dei saperi, da un lato, e della formazione di una mente multiculturale.

Concludo, infine, sottolineando come questa iniziativa costituisca un ulteriore, importante tassello di una logica aggregata delle

Università marchigiane, che potrebbe portare, nella loro complementarietà, ad una “federazione funzionale” all’interno di un sistema universitario nazionale.

I saperi e l'istruzione nella Costituzione

alcuni commenti e riflessioni di

SAURO LONGHI

Rettore dell'Università Politecnica delle Marche

La Costituzione della Repubblica Italiana, con i suoi principi fondamentali di democrazia e uguaglianza, continua ad ispirare le nostre azioni di crescita e sviluppo. Principi di democrazia e partecipazione che contribuiscono all'arricchimento del sistema dell'istruzione per garantire la stessa qualità e la stessa efficienza in tutto il Paese a difesa del "valore legale" del titolo di studio. Tanti ne sono gli esempi. Tra questi l'Università Politecnica delle Marche, di poco più giovane della Costituzione, che nei suoi cinquant'anni di vita ha reso reali i dettati dell'art.34, permettendo ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, di raggiungere i gradi più alti degli studi.

Appena 50 anni fa, vivevamo in una economia prevalentemente agricola con un tessuto industriale che iniziava a muovere i suoi passi come risultato del boom economico degli anni 60, arrivato, come spesso accade nelle Marche, in ritardo rispetto ad altre regioni, ma con un forte slancio ed una diffusa intraprendenza. La solidarietà, la cooperazione, l'accoglienza ereditate dalla "mezzadria" e dall'artigianato, hanno reso possibile la nascita di tante imprese. I molteplici settori produttivi prevalentemente manifatturieri che avevano bisogno di ingegneri, i tanti presidi medici di primissimo livello nazionali che avevano bisogno di sviluppare attività di ricerca e di sperimentazione clinica, hanno portato nel 1969 all'inseadimento "in" Ancona di una nuova università con le due prime facoltà di Ingegneria e Medicina e Chirurgia.

Questa Università, con gli oltre sessanta mila laureati, ha accompagnato la crescita economica, sociale e culturale dei territori. Ha favorito le condizioni per la trasformazione da un'economia agricola a industriale, a post-industriale e di terziario avanzato. L'Università unita al sistema dell'istruzione ha rappresentato un ascensore sociale che ha permesso alle figlie e ai figli di contadini e artigiani, e di tante famiglie con redditi contenuti, di accedere ai più alti gradi dell'istruzione. Tante persone devono molto a questo progetto, molti senza l'istituzione di questa Università non avrebbero avuto accesso all'istruzione superiore.

La Politecnica si è inserita in modo sinergico e collaborativo con le altre tre Università della Regione e con il sistema nazionale degli Enti di Ricerca e delle Università. Ha aperto orizzonti su scenari sempre più ampi e internazionali. Tra i tanti la promozione e sviluppo del network di UniAdrion per la creazione della Macro Regione Adriatico Ionica, coordinandone il Segretariato tra dieci università italiane e quasi 30 università dell'Albania, della Bosnia-Erzegovina, della Croazia, della Grecia, della Serbia, del Montenegro e della Slovenia. In questa prospettiva ha sviluppato progetti per lo scambio di studenti, docenti e personale tecnico amministrativo tra le Università della Macro-Regione, consolidando questa rete e aprendo a nuove iniziative sulla condivisione di percorsi di studio e lo sviluppo di attività di ricerca congiunte.

Le Marche restano una regione d'Europa con il più alto tasso d'impreses per abitanti, anche in questo periodo di crisi che induce trasformazioni, questa caparbietà a voler creare lavoro per sé e per gli altri rimane forte e creativa. Il lavoro è elemento fondante della Costituzione tanto da definirne l'art. 1. La Politecnica ha favorito questa propensione incrementando l'uso della conoscenza per generare nuove imprese, start-up innovative, grazie anche a percorsi di formazione sviluppati nel Contamination Lab, un laboratorio di idee per aiutare i nostri studenti ad intraprendere una propria attività, un laboratorio che faci-

lita una forte interazione con i settori produttivi ed economici.

Solo nel 2018 sono state avviate collaborazioni con oltre 250 imprese, rafforzando la capacità di dialogo con i diversi settori produttivi favorendone le necessarie trasformazioni. Qualche esempio: c'è chi vende dati mentre prima tagliava ferro, chi intravede nella blockchain il futuro tecnologico per la proprio impresa, chi usa trattori robotici e droni per coltivare le nostre terre, chi dopo un dottorato in agraria torna sui Sibillini a innovare le coltivazioni di zafferano, chi in piena area del terremoto inventa skate elettrici ricaricabili che diventano casi aziendali internazionali, chi vendeva mobili ora analizza il comportamento dei consumatori e chi faceva puzzle cartonati ora vende sul mercato europeo giochi in realtà aumentata.

Tra i tanti risultati conseguiti in questi ultimi anni, vi è anche il progetto di Città Universitaria, dove l'Università si è aperta alla Città, rafforzato i legami, favorito l'inclusione dei tanti studenti fuori sede che hanno scelto Ancona per vivere e studiare. Non solo Ancona, gli stessi progetti sono stati sviluppati anche nelle altre sedi dei corsi di studio: Ascoli Piceno, Fermo, Macerata, Pesaro e San Benedetto del Tronto. Solo per ricordare i più importanti: il festival di Maggio, Your Future Festival, le Lauree in Piazza, la notte dei Ricercatori e tante altre azioni culturali di valorizzazione e diffusione della conoscenza.

Abbiamo preso i dettati dell'art. 9 e li abbiamo fatti nostri. Abbiamo cercato, con passione e determinazione, di promuovere lo sviluppo della cultura della ricerca scientifica e tecnica, così come abbiamo curato la tutela e la salvaguardia del patrimonio storico e artistico della Nazione. Abbiamo messo le nostre tecnologie digitali più sviluppate al servizio della valorizzazione, conservazione e fruizione dei beni culturali, anche nell'ottica di usare le tecnologie per avvicinare i più giovani alla bellezza e alla ricchezza del nostro patrimonio culturale. Le innovazioni tecnologiche possono essere di aiuto anche in questo settore e non solo nell'industria 4.0.

Per aiutare le famiglie a investire nell'istruzione dei propri figli abbiamo fatto proprio il principio costituzionale dell'art. 34 di dare ai più meritevoli, anche se privi di mezzi concreti aiuti economici. Il nostro Ateneo facendo leva sull'uso "attento" e "virtuoso" dei finanziamenti ricevuti negli anni, nell'ambito della tassazione per le immatricolazioni, ha introdotto significative misure per il diritto allo studio. A seguito dell'introduzione da parte del Governo della no tax area è stata rivista l'intera politica di tassazione introducendo una riduzione del contributo richiesto fino a 56 mila euro, ovviamente con una progressione continua, quando la no tax area prevedeva solo di applicare l'annullamento della tassazione fino a 13 mila euro. Così come continuiamo ad annullare la tassazione per tutti quegli studenti che hanno particolari condizioni di disagio economico anche generato dai recenti eventi sismici.

A questo si aggiunge l'esonero dalle tasse universitarie per i super bravi in base al voto di diploma, al voto di laurea e agli esami sostenuti durante il percorso di studio. Così come è previsto l'esonero dalle tasse per gli studenti disabili. Oggi il 77% dei nostri studenti proviene da famiglie con genitori non laureati, a conferma del ruolo di ascensore sociale che la nostra università svolge.

Nel nostro operare quotidiano interpretiamo l'art. 3 della Costituzione con gli studenti al posto dei cittadini e la conoscenza al posto della legge: "Tutti gli studenti hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla conoscenza, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinione politiche, di condizioni personali e sociali". La conoscenza è elemento primario di sviluppo sociale ed economico. Le Università e i sistemi dell'Istruzione ne alimentano la crescita, rimanendo aperti e inclusivi, con prospettive sovranazionali che vedono nell'internazionalizzazione delle proprie attività didattiche e scientifiche azioni di sviluppo per favorire la mobilità e l'incontro di studenti e di ricercatori per comprendere culture e storie diverse. La conoscenza garantisce uguaglianza e parità per tutti. Dobbiamo pertanto curarne la crescita e la diffusione.

Le Università sono i porti, dove le persone s'incontrano e le conoscenze, e non le merci, si scambiano.

I nostri territori devono cogliere la sfida del cambiamento e dare centralità alla conoscenza, anche nei progetti legati alla ricostruzione del dopo sisma. Conoscenza come sviluppo di competenze distintive grazie alla ricerca. Conoscenza come capacità di attrarre giovani menti. Conoscenza come apertura a una visione globale dei mercati. È scontato evidenziare il ruolo cruciale giocato dalle Università in queste dinamiche per rilanciare sviluppo, confronto e competitività valorizzando la conoscenza.

Solo un Paese capace di comprendere il valore della conoscenza, con tanti giovani che investono nello studio, saprà offrire opportunità di crescita sociale ed economica, così come avviene in tutta Europa. Conoscere il mondo per investire nei territori. Per questi obiettivi l'Europa gioca un ruolo fondamentale. I programmi Erasmus, i progetti di ricerca collaborativi, le piattaforme di ricerca europee, permettono a studenti e ricercatori di tutta Europa di conoscersi, di confrontarsi in un percorso di arricchimento professionale e umano.

Il mondo sta investendo nella conoscenza e nello studio, così come evidenziato dal recente rapporto dell'Unesco. Dobbiamo creare le condizioni perché i nostri laureati aumentino, raddoppino, altrimenti rischiamo di perdere il "treno della crescita", rischiamo un impoverimento sia culturale che economico. La ricchezza si produce con un maggior investimento in capitale umano. Un futuro di pace e prosperità si costruisce nelle Università, nelle nostre aule, nei nostri laboratori di ricerca. Dobbiamo con forza continuare a lavorare per far crescere l'Università e i sistemi dell'Istruzione rendendoli ancora più aperti ed inclusivi, con prospettive sovranazionali che vedono nell'internazionalizzazione delle proprie attività didattiche e scientifiche e di terza missione azioni di sviluppo per favorire la mobilità e l'incontro di studenti e di ricercatori. Dobbiamo rafforzare i valori culturali e sociali della nostra Europa. L'Europa

è forse il più lungo trattato di pace che ci siamo dati, da oltre 70 anni abbiamo evitato guerre e compreso e valorizzato le differenze delle tante culture e storie che compongono l'Europa. I nostri studenti Erasmus, viaggiatori ed esploratori di questo grande paese, ci aiuteranno a diffondere questi valori di accoglienza e condivisione.

Ed è per questo che porto sempre con me in borsa una copia della Costituzione, quella con la bella prefazione di Gherardo Colombo, di cui nel seguito riporto un passaggio, per trovare ispirazione alle tante attività che proponiamo e per raccontare ai più giovani cos'è la Costituzione: *“Un sistema che è molto di più delle somma delle parti che lo formano. Qualcosa di composito e unitario insieme, realizzato da persone che la pensavano in modo diverso tra loro e che tuttavia, collaborando per un anno e mezzo e superando la distanza che le separava, sono riuscite a mediare tra le varie posizioni e a disegnare una legge fondamentale che ha rovesciato l'idea comune dello stare insieme”*.

L'idea comune di stare insieme. Ed è per questo che alle ragazze e ai ragazzi che incontro nelle aule della nostra università e che attraversano il presente, ripeto sempre di diffondere con forza la loro esperienza di cittadini del mondo. Esorto loro ad accendere la luce della conoscenza per comprendere le diversità e vincere la paura. Chi si sente cittadino del mondo, rispetta il proprio luogo e anche i luoghi degli altri, rispetta la propria cultura e anche la cultura degli altri, rispetta la propria città ma anche tutte le città che percorre nel proprio viaggio. Il mio sogno è di veder realizzata una “cittadinanza globale” dove studentesse e studenti di culture diverse si incontrano per crescere insieme nella conoscenza e nello studio.

I saperi e la Costituzione. Uguaglianza ed effettività in tempo di crisi¹

CLAUDIO PETTINARI
Rettore dell'Università di Camerino

La costituzione

La Carta costituzionale individua nella promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (art. 9, comma 1, Cost.) uno dei compiti della Repubblica.

La cultura in generale e la ricerca scientifica in particolare sono considerati beni di importanza e rilievo tali che il loro sviluppo rappresenta il contenuto di obblighi che la Repubblica è chiamata doverosamente ad adempiere. Per la Costituzione si tratta di valori pari ai diritti inviolabili, necessari e primari per lo sviluppo della persona.

La disposizione dell'art. 9 della Costituzione contiene una norma di scopo, programmatica, che può e deve essere assunta come punto di partenza per la costruzione di principi supremi. A tal fine è necessario e sufficiente qualificare lo scopo come un valore fondamentale sul quale poggia imprescindibilmente l'ordinamento, un valore per questo fondante, caratterizzante e incancellabile².

Le norme di scopo, prima di fondare diritti, prescrivono doveri ai pubblici poteri. Sono così evidenti i tratti della 'Costituzione culturale' che **impone alla Repubblica di creare le condizioni e i presupposti affinché la proclamata libertà di cultura astratta-**

1 Un ringraziamento particolare alla Prof.ssa Sara Spuntarelli, per tutte le informazioni fornite e per l'utile discussione sull'argomento.

2 F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXIV, Roma, 1991, 1 ss.

mente riconosciuta a tutti, diventi diritto materialmente e concretamente esercitabile da tutti (artt. 3 e 34 Cost.).

La realizzazione di tali propositi passa attraverso il compito prioritario e indifferibile di garantire a tutti le opportunità culturali: il diritto di accesso agli studi, all'istruzione nelle sue varie manifestazioni, preconstituendo uno specifico obbligo delle istituzioni pubbliche di erogazione del servizio, al fine di azzerare le discriminazioni e indirizzare la società verso pari opportunità anche culturali, che contribuiscono a garantire la qualità della democrazia.

Nel disegno costituzionale, i beni-valori della cultura e della ricerca scientifica e tecnica si coniugano con i principi di libertà delle stesse, dell'arte, della scienza, dell'insegnamento (art. 33 Cost.). Principio fondamentale che permea la disciplina costituzionale della diffusione della cultura è quello della libertà di insegnamento di tutti i docenti, di ogni ordine e grado, da intendere come qualunque manifestazione del proprio pensiero che abbia in sé la forza di illuminare altri sullo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica³. Essa si collega alla libertà di professare qualunque tesi o teoria degna di accettazione e di svolgere il proprio insegnamento secondo il metodo che appare più opportuno adottare. Al docente è riconosciuta la libertà di esercitare le sue funzioni didattiche senza vincoli di ordine politico, religioso o ideologico nel rispetto della libertà di opinione del discente.

Le Università e la Costituzione

Centri di sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica sono senza alcun dubbio le Università, unitamente alle Istituzioni di alta cultura e alle accademie (art. 33, ultimo comma, Cost.).

Gli Atenei nella loro autonomia, didattica e scientifica, assolvono al compito della promozione della cultura e del sapere universale, ma contemporaneamente realizzano un incremento dello svi-

3 U. POTOTSCHNIG, *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano 1971, 721 ss.

luppo del territorio del cui tessuto produttivo economico e sociale a loro volta si alimentano, in un processo di scambio reciproco e sinergico.

La stagione di crisi economica del Paese, alimentata da un contesto internazionale e globalizzato in forte trasformazione e di difficile prevedibilità, ha già fortemente incrinato la crescita positiva dello Stato anche in senso sociale. In una dimensione di forte crisi finanziaria il bilanciamento tra diritti e costo dei diritti è risultato sbilanciato a favore delle esigenze del bilancio. E in generale a partire dagli anni Novanta del secolo scorso l'aspetto centrale del dibattito non è più quello dell'adeguamento delle politiche sociali ai bisogni della popolazione ma quello della sostenibilità della spesa e dello squilibrio tra i bisogni e la disponibilità finanziaria dello Stato⁴.

Questo elemento si è unito all'altra caratteristica importante dei diritti sociali che nella scelta, ma anche nella matrice culturale dei Costituenti, è stata quella per cui le prestazioni sociali disciplinate dalla Costituzione sono bisognose di svolgimento e specificazione da parte del legislatore politico per poter divenire, solo grazie alla legge, traducibili in situazioni giuridiche soggettive e dunque in diritti azionabili⁵.

Le Costituzioni sono valide in virtù della loro effettività.

E invece sul piano della effettività la situazione non è rassicurante: l'evasione dell'obbligo scolastico è diffusa, specialmente al Sud e più in generale emerge una situazione di preoccupante povertà educativa.

Il diritto all'educazione è la premessa fondamentale per lo sviluppo ed è lo strumento più valido per combattere povertà, emarginazione e sfruttamento.

4 E. PUGLIESE, *Le prestazioni sociali*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, Napoli, 2008, 163.

5 V. ANGIOLINI, *Sulle premesse culturali dell'inserimento dei "diritti sociali" nella Costituzione*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione ha 60 anni*, cit., 192.

L'ultimo rapporto di Save the Children 'Nuotare contro corrente. Povertà educativa e resilienza in Italia' descrive un Paese dove quasi il 14% dei ragazzi abbandona gli studi prima del tempo, quasi un milione e 300mila bambini e ragazzi, il 12,5% del totale, vive in povertà assoluta, oltre la metà non legge un libro, quasi uno su tre non usa internet e più del 40 per cento non fa sport.

Ma, soprattutto, l'Italia è un Paese dove i minori non riescono a emanciparsi dalle condizioni di disagio delle loro famiglie e non hanno opportunità educative e spazi per svolgere attività sportive, artistiche e culturali.

Lo studio dimostra che i fattori che aiutano i ragazzi ad emanciparsi dalle situazioni di disagio sociale ed economico sono l'aver frequentato un asilo nido (+39% di probabilità), una scuola ricca di attività extracurricolari (+127%), dotata di infrastrutture adeguate (+167%) o caratterizzata da relazioni positive tra insegnanti e studenti (+100%).

Eppure le somme stanziare per borse di studio già insufficienti in passato sono addirittura in diminuzione negli ultimi anni. Le risorse messe a disposizione per attività extracurricolari sono quelle che vengono prima tagliate da Enti oramai in perdurante difficoltà economica.

Il Diritto allo Studio Universitario (DSU) ha il compito di promuovere la possibilità di proseguire gli studi fino ai livelli più alti presso l'Università anche a chi ha una condizione economica svantaggiata, arrivando a garantire, a chi risulta idoneo ai benefici, la gratuità dell'iscrizione, insieme a un sostegno economico a studentesse e studenti per affrontare le spese di questo percorso.⁶

I dati emersi dal rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca, pubblicato dall'Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) nel

6 Art. 34 della Costituzione: "I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso".

2018 mostrano invece una carenza di risorse per garantire il diritto allo studio oltre a evidenti differenze regionali.

Una laurea aiuta?

L'Italia è agli ultimi posti tra i Paesi sviluppati per il rapporto tra laureati e popolazione. Le statistiche Eurostat mostrano per l'Italia un livello di educazione inferiore a quello di quasi tutti i Paesi europei. Eppure un titolo di studio contribuisce sicuramente ad avere una maggiore retribuzione oraria. Seppur in diminuzione, il divario tra la retribuzione oraria di un laureato (13,16 euro) e quella di un diplomato (9,51) si mantiene ad un livello significativo. È chiaro, inoltre, che un ateneo genera una serie di impatti di tipo economico e sul territorio di riferimento sociale, la cui intensità non è chiaramente omogenea, impatti non ascrivibili solo all'attrazione di studenti e risorse nelle città sedi di Università, ma anche al numero di laureati immessi nel territorio.

Per continuare ad investire nelle Università e nel Diritto allo Studio le Università e i territori hanno necessità di rafforzare le relazioni, anche guardando all'occupabilità delle persone e alla competitività del sistema socio-economico privato e pubblico. Le Università e gli stakeholders devono abbandonare le loro autoreferenzialità e programmare l'offerta formativa in maniera integrata attraverso un complesso processo di analisi e valutazione. Integrare e condividere attività didattiche e di ricerca significherà produrre innovazione e sviluppo, costruire legami sociali, far incontrare soggetti diversi per costruire futuri sostenibili.

Le Marche

Cosa è accaduto nelle Marche? Se la Regione Marche nella sua totalità ha risentito enormemente a partire dagli anni Novanta di un progressivo ridimensionamento del sogno di sviluppo economico del tessuto produttivo e imprenditoriale paragonato alle Regioni del Nord anche in termini di ricaduta sulla ricchezza pro capite, le

aree interne, progressivamente sempre più distanti dai centri dello sviluppo competitivo a livello mondiale, ancor di più hanno visto ridimensionato il capitale investito in servizi.

Alle difficoltà note per chi abita le aree montane dovute a scarsi collegamenti tra la propria residenza e le scuole si erano già aggiunti, nel periodo pre-sisma, l'obsolescenza di strutture scolastiche non rinnovate da decenni, la perdita di unità di personale nelle strutture statali, la mancanza di centri di aggregazione, l'assoluta assenza di programmazione di attività culturali e scientifiche. La perdita cronica di posti di lavoro nelle poche imprese presenti nelle aree interne, così come l'assenza di servizi sanitari adeguati avevano contribuito in maniera altrettanto forte allo spopolamento e alla desertificazione della montagna.

E questo arresto della stagione di espansione dei diritti sociali, anzi nel nostro caso la sua contrazione, si è unito a una caduta verticale della fiducia nelle Istituzioni e nel potere politico rappresentativo.

Le popolazioni residenti nelle aree interne sono spesso costituite da persone introversive, non abituate a polemiche e battaglie, ed hanno spesso accettato in silenzio decisioni politiche che hanno portato a tagli indiscriminati, basati esclusivamente sul numero degli abitanti e collegati al numero di votanti.

Possiamo sostenere quindi che continuino ad essere garantiti tutti i diritti tutelati dalla Carta Costituzionale? Anche in termini di spesa per l'istruzione e la ricerca?

È ancora vivo e vincolante il patto costituzionale che assegna alla Repubblica la promozione della cultura, e dunque la doverosità del compito ai pubblici poteri, e la tutela dei diritti inviolabili e fondamentali?

Si pensi non solo al diritto allo studio ma anche più in generale ai diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2 Cost.) e ai diritti fondamentali, quali quello alla salute (art. 32 Cost.).

Il Sisma e l'Università di Camerino

Cosa accade quando un evento sismico sconvolge un Ateneo che insiste in un'area interna di una Regione in difficoltà economica di uno Stato a sua volta in crisi, soprattutto se confrontato con altre Nazioni a livello europeo e mondiale?

Cosa è accaduto ad UNICAM dopo il sisma? La situazione di emergenza delle città nelle quali l'Ateneo era presente è stata gestita da una governance e un apparato che è riuscito ad intervenire grazie alla storica esperienza della Protezione civile.

Inizialmente sono state sospese le lezioni e gli esami e questo ha prodotto certamente una ricaduta sul diritto allo studio; poi lezioni ed esami sono stati ripresi, dapprima nelle strutture periferiche più lontane dall'epicentro, poi gradatamente nelle strutture più vicine, erogando didattica anche a distanza così da garantire il diritto allo studio anche a chi non aveva più possibilità di recarsi presso le strutture universitarie. E' stato approntato un servizio di trasporto per tutti coloro che volevano continuare a frequentare in aula, mentre attraverso una piattaforma informatica sono state erogate attività formative a distanza. Nel frattempo si è intervenuto sul ripristino e sulla costruzione di strutture residenziali in zone vicine all'ateneo.

Ma le strutture non agibili a distanza di 26 mesi sono ancora tante e saranno inutilizzabili per molto tempo. Questa limitazione di spazi e non accessibilità a strutture idonee per ricerca e didattica potrebbero avere ricadute importanti sullo sviluppo del territorio. L'Ateneo di Camerino ha comunque concentrato i suoi sforzi per continuare ad erogare servizi agli studenti in quantità e qualità adeguate.

Il Futuro.

Il problema è ora. La realtà che viviamo assomiglia drammaticamente alle difficoltà di sviluppo del Sud. E dunque degli Atenei del Sud. Ed è importante ripartire da quei principi di uguaglianza ed effettività dei diritti.

È infatti innegabile che lo sviluppo della cultura sia strettamente correlato alla condizione di libertà ed uguaglianza delle persone. La libertà indica la condizione dell'individuo come singolo, libero da ogni forma di oppressione e schiavitù, anche dal bisogno, l'uomo libero nelle potenzialità della sua affermazione, nel progettarsi e progettare la sua esistenza e la sua azione.

L'uguaglianza sottolinea, invece, la dimensione dell'essere sociale in relazione agli altri esseri umani⁷.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di condizioni personali e sociali (art. 3, comma 1 Cost.). Se non vi è parità (almeno) potenziale nei diritti, non vi può essere pari dignità nella persona.

Al principio personalistico si aggiunge il principio di uguaglianza che ne rappresenta un corollario. Non va dimenticato che la ragion d'essere dei diritti sociali è una ragione egualitaria. E il principio di eguaglianza presupporrebbe, per la sua piena esplicazione, una già raggiunta parità di situazioni di partenza che andrebbe il più possibile mantenuta per consentire alle persone di svilupparsi liberamente. Purtroppo questa parità-presupposto che di fatto non è stata raggiunta prima del sisma difficilmente potrà essere raggiunta domani se non rimuoveremo gli ostacoli. "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana" recita l'articolo 3 al Comma 3 della Costituzione.

Infine il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione espone un programma, volto a realizzare la libertà e l'uguaglianza di fatto dei cittadini, al fine di rendere possibile il pieno sviluppo della persona umana, sotto il profilo della indipendenza, della autodeterminazione e della autorealizzazione. Le moderne democrazie plu-

7 N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995.

realistiche si fondano sul riconoscimento e sulla garanzia dei diritti fondamentali che si traducono nell'impegno ad assicurarne l'effettiva possibilità di esercizio. In relazione ai diritti inviolabili dell'uomo la Repubblica richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2, Cost.).

E la domanda che ci poniamo oggi è: c'è solidarietà per le aree interne, c'è solidarietà per le terre piegate dal sisma? A seguito del sisma si è ritenuto di dare priorità ad interventi che fossero necessari per garantire i diritti inviolabili e strategici per la ripresa di un'economia della montagna? La risposta a me sembra sia: "solo in piccola parte". Nell'ordine la burocrazia, la competizione per risorse sicuramente non infinite e adeguate, la possibilità di "sciacallare" han fatto sì che interventi necessari per garantire principi fondamentali allo sviluppo delle persone e delle comunità siano passati in secondo piano. Eppure sono principi fondamentali o supremi proprio perché caratterizzanti la forma del nostro ordinamento. Il costituzionalismo moderno a partire dalla Rivoluzione francese si fonda sui presupposti della garanzia dei diritti e della separazione dei poteri: "Ogni società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha costituzione" (art. 16 Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 26 agosto 1789).

La Corte costituzionale italiana e le Corti europee

GIORGIO LATTANZI

Presidente della Corte Costituzionale

La Costituzione ha compiuto settanta anni

La Costituzione ha compiuto settanta anni, li ha compiuti il 1° gennaio 2018, essendo entrata in vigore il 1° gennaio 1948, dopo essere stata promulgata dal Capo dello Stato il 27 dicembre 1947. Il 2 giugno 1946, quando il Paese portava ancora i segni tremendi lasciati dalla guerra, gli italiani erano stati chiamati alle urne oltre che per il *referendum* istituzionale tra repubblica e monarchia, che avrebbe segnato la fine della monarchia, anche per eleggere i membri dell'Assemblea costituente, con il compito di dare all'Italia la nuova Costituzione, una Carta che avrebbe dovuto non solo ripristinare i diritti e le libertà che il regime fascista aveva soppresso o limitato ma anche disegnare un nuovo modello di Stato.

È dalle macerie materiali e umane di quegli anni che è nata la nostra Costituzione.

L'assemblea costituente si era riunita per la prima volta a Montecitorio il 25 giugno 1946 e ne facevano parte eminenti uomini della politica e della cultura, che rappresentavano la più alta intelligenza del Paese, molti venivano dall'esilio e molti avevano subito le persecuzioni fasciste, uomini con orientamenti politici e culturali diversi, di matrice liberale, cattolica o marxista, che pure riuscirono a superare le diversità esistenti tra loro e a costruire insieme un testo normativo equilibrato, in cui tutti potessero sentirsi garantiti e riconoscersi, cosicché, dopo un anno e mezzo di lavori intensi e appassionati, il 22 dicembre 1947 la nuova Carta costituzionale era finalmente approvata.

A giudicare con l'esperienza di oggi il risultato sembra un miracolo. Della revisione di alcune parti della Costituzione si parla da decenni. Si sono succedute varie commissioni parlamentari per studiarla e definirla e ci sono stati faticosi lavori legislativi portati avanti con forti dissensi. Due volte i testi legislativi che ne sono stati il frutto sono abortiti nei *referendum* conclusivi. L'ultimo del dicembre 2016.

Meglio così. Credo che la Costituzione non abbia bisogno di revisioni dell'ampiezza di quelle che erano state immaginate, revisioni che in ogni caso richiederebbero un diffuso consenso che è mancato, e credo continui a mancare.

Mi sembra che quella in cui stiamo ora vivendo non sia un'“epoca costituente”, un'epoca cioè in cui ci sono le condizioni per disegnare un nuovo assetto dell'ordinamento costituzionale.

Una Costituzione nasce da eventi che determinano un generale sentire comune, il quale si trasforma in regole costituzionali, e se vuole durare ed essere in sintonia con il Paese non può nascere da ingegnerie di politici e di giuristi che costruiscono un modello non sorretto dalle esigenze della realtà ma solo destinato a soddisfare interessi contingenti dei detentori del potere.

Perciò meglio così, resta però il fatto che se si considerano i lavori di revisione portati inutilmente avanti in questi ultimi anni ci si chiede come sia stato possibile che in un anno e mezzo i costituenti superando tutti i contrasti e tutte le divisioni siano riusciti ad approvare un testo della completezza e della qualità della nostra Costituzione.

E lo hanno approvato a grande maggioranza, con 458 voti favorevoli, 62 contrari e nessun astenuto. Eppure erano tempi di grandi contrasti e di forti passioni politiche, in cui si contrapponevano due mondi, quello comunista e quello occidentale e in cui si contendevano il terreno le diverse ideologie liberale, cattolica e comunista.

I costituenti sono riusciti a permeare la Carta costituzionale con tutte e tre le ideologie e a realizzare un sistema in cui tutti po-

tessero riconoscersi e che garantisse sufficientemente tutti. Hanno raggiunto questo traguardo perché era comune l'intento di dare al Paese una Carta che gli potesse assicurare un futuro di democrazia e questo intento hanno fatto prevalere su ogni prospettiva di parte.

Meuccio Ruini, presidente del Comitato dei 75, nel prendere la parola per ultimo, prima della votazione finale, ebbe tra l'altro a rilevare che il numero dei costituenti (550), nonostante gli inconvenienti, aveva avuto «anche un vantaggio: che tutti i rappresentanti del popolo, tutte le correnti del popolo da essi rappresentate possono dire: questa Costituzione è mia, perché l'ho discussa e vi ho messo qualcosa».

Sarebbe bello se potessimo ritrovare uno spirito del genere almeno nei momenti che per la vita del Paese risultano fondamentali.

La Costituzione

Il frutto di quegli appassionati lavori è stato un testo costituzionale nuovo per la sua impostazione di fondo e per i suoi contenuti. Sono state superate le precedenti carte dei diritti di tipo liberale, incentrate sull'individuo, considerato isolatamente, e, accanto ai diritti e alle libertà individuali, è stato delineato, in un ordinamento pluralistico, quell'insieme di rapporti, familiari, sociali ed economici in cui vive la persona.

Si è parlato di piramide rovesciata perché alla base della costruzione normativa è stata collocata la persona, la singola persona e su di lei, direi più esattamente partendo da lei, è stato ricostruito tutto l'ordinamento costituzionale.

Sotto questo aspetto è fondamentale l'art. 2 della Costituzione: «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».

Questa disposizione – si è detto – «rovescia l'ottocentesca priorità dello Stato (...) e identifica nella persona umana il valore base

del sistema positivo, destinato ad operare non solo nel rapporto tra Stato e singolo, ma anche nella determinazione dei modi e dei fini dell'articolazione democratica cui si ispira l'organizzazione dei pubblici poteri» (G. AMATO).

Quindi un nuovo Stato, in funzione del cittadino, e non un cittadino in funzione dello Stato

L'art. 2 si salda con l'art. 3 della Costituzione, che nel primo comma stabilisce: «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».

Questo riconoscimento, tipico delle Costituzioni di tipo liberale, però non basta, e il Costituente ne è consapevole; non basta perché nella realtà le condizioni personali e sociali possono rendere le persone ineguali, ed è per questa ragione che subito dopo, nel secondo comma, l'art. 3 aggiunge: «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».

Dunque dall'eguaglianza formale all'eguaglianza, almeno tendenzialmente, sostanziale.

Quello di promuovere questo passaggio è il compito che il costituente ha assegnato alla Repubblica, cioè alle istituzioni, a tutte le istituzioni per la parte che a ciascuna di esse compete.

Ma se la persona in quanto tale (e non solo il cittadino ma anche lo straniero che si trova nello Stato) è alla base del disegno costituzionale, in questo disegno essa non costituisce un mero individuo, un soggetto isolato, come era nella concezione individualistica delle carte ottocentesche dei diritti, ma è vista come un centro di relazioni personali; è vista cioè nella sua dimensione familiare e sociale, o più esattamente, per usare la formula dell'art. 2 «sia come

singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità».

E queste formazioni trovano poi il loro riconoscimento negli articoli che seguono, dalle organizzazioni religiose (art. 8 e 20), alle associazioni (art. 18), alla famiglia (artt. 29, 30 e 31), alle associazioni sindacali (art. 39) e ai partiti politici (art. 50).

Si è giustamente detto che non poteva non essere così, perché il Costituente non ha operato immaginando di imporre un suo modello ma facendo riferimento alla società così come vive nella realtà, e dunque ha delineato una società libera di autoregolarsi.

Dopo aver posto i principi fondamentali (artt. 1-12), la Costituzione si articola in due parti, la prima relativa ai “Diritti e doveri” dei cittadini (ma come ho già detto non solo dei cittadini) e la seconda relativa all’Ordinamento della Repubblica”.

Diritti e doveri che sono riconosciuti in un contesto dinamico, che ha consentito alla Costituzione di essere in questi settanta anni un motore del cambiamento, sia per opera del legislatore, sia anche, lo vedremo dopo, per opera della Corte costituzionale.

Diritti e doveri riconducibili a principi e a valori, in un contesto che per la persona costituisce una protezione, uno scudo, nei confronti dei poteri dello Stato, che neppure il legislatore può violare.

Ancora di recente, il Presidente della Repubblica Mattarella, sottolineando la saggezza dei Padri costituenti, ha ricordato (nel ricevere l’11 ottobre scorso al Quirinale alcuni studenti delle scuole secondarie di secondo grado) come la nostra Costituzione abbia consentito di superare momenti molto difficili nella storia del Paese proprio perché «ha creato una condizione di equilibri», vale a dire «un sistema in cui nessuno, da solo, può avere troppo potere» o anche «un sistema complesso di pesi e contrappesi», per evitare che l’esercizio del potere possa «provocare il rischio di fare inebriare, di perderne il senso del servizio e di fare invece acquisire il senso del dominio nell’esercizio del potere».

E in questo gioco di pesi e contrappesi, non c’è dubbio che si tenga anzitutto presente il principio della separazione dei poteri:

intendendo, però, quest'ultimo non già solo come criterio meramente organizzativo o "ingegneristico", ma come principio di valore etico oltre che politico. Esso appare, infatti, destinato a costruire un meccanismo istituzionale in grado di scongiurare anche formalmente il pericolo degli "eccessi", ma soprattutto diretto ad impedire che, nella sostanza, qualsiasi potere si comporti come se fosse onnipotente, a cominciare da quello politico, legittimato dal criterio della rappresentanza e dal meccanismo elettorale, ma anch'esso, al pari degli altri, destinato a svolgersi «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1, secondo comma, Cost.).

Questa è la forza della Costituzione.

È una "superlegge", che non può essere modificata da una legge ordinaria.

In precedenza il regime fascista non aveva trovato ostacoli nella realizzazione della sua legislazione, sostanzialmente eversiva, perché lo Statuto vigente era una legge come le altre e quindi ben poteva essere modificato dalle leggi successive.

Ora non è più così, l'art. 138 della Costituzione prevede un procedimento complesso e maggioranze qualificate, che rende difficile l'approvazione di leggi di revisioni costituzionali e può concludersi con un *referendum*, che può negargli l'approvazione.

Ricordiamo tutti che l'ultima legge di revisione costituzionale, dopo essere giunta faticosamente all'approvazione, è stata cancellata dal *referendum* del dicembre 2016.

È da aggiungere che anche la revisione costituzionale regolata dall'art. 138 non è senza limiti, perché ci sono dei "principi supremi" che non possano in alcun modo essere violati (sentenza n. 1146 del 1988), rappresentano degli elementi identitari la cui soppressione o violazione comporterebbe non già una revisione della Costituzione ma un suo inconcepibile mutamento radicale.

Possiamo dire che la Costituzione ha settanta anni ma non li dimostra; ha un corpo ancora fresco e giovane, privo di quelle rughe che con l'età anche le leggi molto spesso non riescono a nascondere.

Per la persona non è solo una protezione ma è anche un punto di riferimento e una guida. Ricordo che Paolo Grossi, presidente emerito della Corte costituzionale era solito dire, con un'immagine, che la Costituzione è il breviario del cittadino, da tenere sempre a portata di mano sul comodino.

La Corte costituzionale

Tra le novità della Costituzione più significative per l'epoca era anche l'istituzione della Corte costituzionale.

Però perché la Corte entrasse in funzione si dovettero aspettare parecchi anni. Nel 1953 furono approvate la legge costituzionale n. 1 e la legge ordinaria n. 87 che ne completarono l'ordinamento e solo il 23 aprile 1956 si tenne finalmente la prima udienza.

Due anni fa, nel 2106, quella data, di cui ricorrevano i sessanta anni è stata celebrata con un importante convegno, che è iniziato il 19 maggio al Quirinale, nel Salone dei Corazzieri, alla presenza del Presidente della Repubblica, e si è concluso il 20 nel Palazzo della Consulta.

In quei due giorni si sono succedute le relazioni di illustri studiosi, che nelle rispettive materie hanno fatto un bilancio di quei sessanta anni di giurisprudenza della Corte costituzionale.

Un bilancio che è risultato ampiamente positivo e ha messo in evidenza come le decisioni della Corte hanno inciso sull'ordinamento della Repubblica e sulla vita degli italiani, accompagnando e non di rado promuovendo l'evoluzione della nostra società, in materia, tra l'altro, di diritti di libertà, di salute, di famiglia, di fede religiosa, di rapporti di lavoro e sindacali, di previdenza e assistenza, di proprietà e di attività economiche.

Le Corti costituzionali sono istituzioni create in tempi relativamente recenti.

Negli anni in cui si stava elaborando il testo della Costituzione la Corte costituzionale costituiva una novità. Organismi analoghi erano stati previsti per la prima volta – sulla base soprattutto delle

elaborazioni teoriche di una grande giurista democratico austriaco Hans Kelsen – in alcune costituzioni europee degli anni venti, e in particolare in quella di Weimar, e nell'Assemblea costituente non tutte le forze politiche erano pienamente convinte della sua istituzione.

Qualcuno la considerò una bizzarria. Sembrava strano che un organismo composto da persone non nominate direttamente dal popolo potesse giudicare e porre nel nulla leggi approvate dal Parlamento.

Nei tempi immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale, una Corte (o Tribunale o Consiglio) costituzionale è stata prevista, oltre che nella Costituzione italiana, in quella tedesco-occidentale del 1949 (la prima entrata in funzione nell'Europa post-bellica, a partire dallo stesso anno); più tardi la si ritrova (in forma diversa) nella Costituzione francese del 1958 e nelle Costituzioni democratiche del Portogallo (1974) e della Spagna (1978), oltre che nella Costituzione jugoslava (1963).

Più di recente quasi tutte le nuove Costituzioni degli Stati dell'Europa orientale e di quelli sorti dallo scioglimento dell'Unione Sovietica hanno previsto organismi analoghi, e lo stesso è accaduto negli Stati extraeuropei.

Così oggi questi organismi esistono quasi ovunque.

Le Corti costituzionali nascono da un'esigenza di garanzia: quella che la legge ordinaria non violi la Costituzione, nell'ovvio presupposto che la Costituzione sia una legge superiore e che non possa essere modificata da una legge ordinaria.

A questa funzione delle Corti costituzionali quali "giudici delle leggi", se ne sono aggiunte altre, tutte in genere accomunate dallo scopo di meglio assicurare l'osservanza delle norme costituzionali: fondamentale quella di risolvere le controversie fra lo Stato centrale e gli Stati federati o le Comunità territoriali (come le Regioni) garantendo l'equilibrio tra i poteri centrali e quelli periferici, e quella di risolvere i conflitti fra diversi poteri dello Stato.

La Corte è un arbitro e da arbitro deve comportarsi, anche quando, per il suo ruolo, sulla scena politica diventa necessariamente un protagonista.

È un protagonista che non deve mai trasformarsi in una parte.

Un giudizio sulle leggi non è un giudizio politico, ma è un giudizio sulla politica legislativa e sul suo rapporto con la Costituzione, e dalle decisioni della Corte la politica finisce con l'essere condizionata, rispetto sia alle leggi che ne hanno formato oggetto, sia alle leggi future.

Un esempio chiarissimo di ciò è rappresentato dalle pronunce della Corte costituzionale che hanno dichiarato l'illegittimità di due leggi elettorali (sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017). Queste decisioni, e soprattutto la prima, non solo hanno creato una situazione di difficoltà per il Parlamento ma lo hanno necessariamente orientato nel disegno della nuova legge elettorale. Questa infatti per raggiungere gli obiettivi perseguiti ha dovuto tenere conto delle indicazioni della Corte, in modo da evitare di incorrere nuovamente nell'incostituzionalità.

La sentenza n. 1 del 2014 è risultata particolarmente invasiva: ha originato un dubbio sulla stessa legittimazione del Parlamento eletto in base alla legge dichiarata incostituzionale, dubbio poi superato; e ha dato luogo a una nuova e diversa legge elettorale, ricostruita eliminando le norme dichiarate incostituzionali: il cosiddetto *consultellum*.

Nonostante l'invasività dell'intervento la Corte non è venuta meno al suo ruolo di arbitro. Ha riscontrato un contrasto tra alcune norme della legge elettorale e alcuni principi della Costituzione e lo ha dichiarato.

Talvolta accade che le decisioni dell'arbitro determinino il risultato della partita ma non per questo egli cessa di essere un arbitro.

È un arbitro che deve conoscere le idee, i sentimenti e gli umori che si agitano ed eventualmente dominano nel Paese, ma non deve necessariamente farsi guidare da questi nei suoi giudizi sulle leggi.

Le sue direttrici la Corte non può che trarle dalla Costituzione riaffermando le regole fondamentali della democrazia, della libertà e dell'eguaglianza, e i diritti che le accompagnano.

Si tratta di regole da osservare non solo perché sono scritte nella Costituzione ma anche e soprattutto perché sono profondamente giuste. Sono espressione di principi e valori ai quali si sono ispirati i nostri Padri costituenti, nel ricordo vivo dell'esperienza tremenda che loro e l'Italia avevano vissuto, e lo hanno fatto anche perché vicende e sofferenze di quel genere non avessero a ripetersi.

Le Corti internazionali e sovranazionali

Al di sopra dell'ordinamento italiano si trovano gli ordinamenti dell'Unione Europea e del Consiglio d'Europa con i quali quello nazionale deve armonizzarsi, ponendo all'interprete e all'operatore giuridico un non facile compito, che si complica ulteriormente perché i due sistemi sovranazionali sono dotati di organi giurisdizionali, anch'essi sovraordinati, sicché è anche con questi organi che l'interprete e l'operatore giuridico devono fare i conti.

Le loro decisioni si impongono nell'ambito nazionale e alle loro decisioni occorre fare riferimento anche per interpretare la legge nazionale.

Le due giurisdizioni europee hanno determinato un cambiamento sostanziale nel sistema giurisdizionale nazionale, perché ai nostri giudici di vertice, la Corte costituzionale e la Corte di cassazione non è più riservata l'ultima e definitiva parola nell'ambito delle loro attribuzioni. Le loro decisioni sono esposte al sindacato della Corte di giustizia dell'Unione Europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo: una legge che ha superato il sindacato della Corte costituzionale può essere sostanzialmente invalidata da una decisione della Corte di giustizia dell'Unione Europea o della Corte europea dei diritti dell'uomo, così come un principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione può essere definitivamente smentito dalle Corti europee.

La Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo giudica, su istanza anche dei singoli interessati, sulle violazioni dei diritti umani – garantiti dalla Convenzione europea del 1950 – che si verificano nell'ambito dei singoli Stati membri, senza che le vie di ricorso offerte dall'ordinamento interno dello Stato vi abbiano posto rimedio.

Poiché il contenuto dei diritti garantiti dalla Convenzione europea non è sostanzialmente molto diverso da quello dei diritti garantiti dalla Costituzione, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e quella della Corte costituzionale affrontano talora gli stessi problemi.

Non è esclusa anche la possibilità di contrasti fra le due giurisdizioni, che infatti in alcuni casi si sono verificati.

La differenza fondamentale è che la nostra Corte si occupa solo delle leggi, per verificare se sono in armonia con la Costituzione, mentre la Corte di Strasburgo si occupa non delle leggi, ma di casi concreti in cui viene denunciata la violazione di un diritto, indipendentemente dal fatto che essa dipenda dall'esistenza di una legge o invece da cattiva applicazione delle leggi o da abusi od omissioni delle autorità nazionali, o da altri difetti di funzionamento del sistema interno (come nel caso delle frequenti denunce portate a Strasburgo per la durata irragionevolmente lunga di processi giudiziari in Italia).

I tipi di giudizio sono diversi e questo pone non poche difficoltà quando sulla base delle decisioni della Corte dei diritti dell'uomo occorre intervenire sul nostro ordinamento.

A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, le cosiddette sentenze gemelle, la giurisprudenza costituzionale infatti è costante nel ritenere che il giudice comune non ha il potere di disapplicare la legge che reputa in contrasto con la CEDU; non gli è consentita un'applicazione diretta delle norme convenzionali in luogo di quelle nazionali incompatibili, perché diversamente da quanto avviene nel diritto dell'Unione Europea la CEDU non crea un ordinamen-

to giuridico sovranazionale ma costituisce un modello di diritto internazionale pattizio, idoneo a vincolare lo Stato ma improduttivo di effetti diretti nell'ordinamento interno. E questa collocazione della CEDU nel diritto delle fonti secondo la Corte costituzionale è rimasta immutata anche dopo il richiamo che ne ha operato l'art. 6, paragrafo 3, del Trattato dell'Unione Europea, come modificato dal Trattato di Lisbona (sent. n. 96 del 2015, n. 210 del 2103, n. 303 e 80 del 2011).

In base alla ricostruzione fatta dalle sentenze gemelle, «le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 113 del 2011; n. 1 del 2011; n. 196 del 2010; n. 311 del 2009; sulla perdurante validità di questa ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, v. sentenza n. 80 del 2011).

La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma della CEDU si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 311 del 2009), il quale stabilisce che «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nell'osservanza della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Le norme della CEDU devono essere applicate nel significato loro attribuito dalla Corte di Strasburgo (sentenze n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007), ma la Corte costituzionale può «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema

delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui [la Corte costituzionale] è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 317 del 2009).

Alla Corte costituzionale compete, insomma, di apprezzare la giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 236 del 2011, n. 311 del 2009).

Un'altra Corte sovranazionale con cui la nostra entra in rapporto è la Corte di giustizia delle Comunità europee, che siede a Lussemburgo.

È in un certo senso anch'essa una Corte costituzionale, che però si occupa essenzialmente degli atti posti in essere dalle autorità comunitarie europee, o delle violazioni del diritto comunitario da parte degli Stati membri dell'Unione europea.

I principi di fondo del diritto comunitario sono quelli espressi nei trattati europei e quelli derivanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, e quindi normalmente dovrebbe esservi convergenza e non contraddizione fra i due ordinamenti. Ma diritto comunitario e diritto interno degli Stati membri si incontrano e si intrecciano oggi sempre più frequentemente e strettamente.

Va ricordato che l'Unione europea ha formulato pure essa, a Nizza, una carta di diritti fondamentali. Possono sorgere anche contrasti fra le Corti interne e quella europea sulla delimitazione delle rispettive competenze. Finora però, pur ragionando in modi diversi, Corte costituzionale e Corte di giustizia hanno evitato gravi conflitti fra le rispettive decisioni.

In questo nuovo sistema multilivello la funzione della Corte costituzionale si è complicata, perché essa non può più limitarsi a verificare la conformità delle leggi alla Costituzione ma deve anche assicurarsi della loro conformità al diritto dell'Unione Europea e

alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, posto che l'eventuale difformità si risolverebbe anche in un contrasto con i principi costituzionali sul necessario rispetto «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» (art.117 Cost.), con l'avvertenza però che questi vincoli non potranno mai violare i principi supremi e i diritti inviolabili garantiti dalla Costituzione.

Se ciò avvenisse la Corte costituzionale dovrebbe azionare i cosiddetti controlimiti.

Sotto questo aspetto può dunque concludersi che la Corte costituzionale rispetto alle normative sovranazionali o internazionali di cui ho parlato è divenuta, da un lato, il loro traghettatore nel nostro ordinamento ma, dall'altro, la sentinella per impedire l'ingresso di quelle in contrasto con i principi supremi della nostra Costituzione.

ALLEGATI

*Alleghiamo due importanti interventi
del presidente Lattanzi, per sua gentile concessione*

*Per i sessant'anni dall'entrata in vigore della legge istitutiva del CSM**

GIORGIO LATTANZI

Giudice e Consiglio superiore della magistratura

Signor Presidente della Repubblica, Signor Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, signori consiglieri, costituisce per me un gradevole onore l'invito a partecipare alla celebrazione odierna. È una celebrazione che nel settantesimo della Costituzione repubblicana fornisce l'occasione di qualche considerazione sull'attuale posizione costituzionale e sulla funzione del CSM e della stessa magistratura come insieme di singoli magistrati. L'espressione "posizione costituzionale" si riferisce non soltanto al disegno normativo della Costituzione ma considera soprattutto, al di là di questioni meramente accademiche sulla natura dell'organo, le dinamiche dei rapporti che storicamente si svolgono tra le istituzioni e tra i poteri, all'interno della complessa comunità della nostra Repubblica. E le dinamiche relative al Consiglio superiore sono a loro volta condizionate dalle caratteristiche della giurisdizione, dalla funzione del giudice e dai suoi rapporti con la legge; e di questi dati occorre innanzi tutto tenere conto. Anche per questo non è inopportuno muovere da una riflessione sul giudice, che dell'attività di governo del Consiglio superiore costituisce l'oggetto. Partiamo dai fatti, vale a dire dalla realtà che abbiamo davanti, per come riusciamo a vederla. Diciamo, intanto, che possiamo avvertire, attraverso tanti segnali, un fenomeno di strisciante, anche se non univoca, convergenza tra quelli che eravamo abituati a concepire, genericamente, come distinti sistemi di civil law e di common law:

* Discorso del Presidente Lattanzi (Roma, 24 settembre 2018)

la quale convergenza potrebbe, a ben vedere, poi rivelarsi molto più apparente che reale, dato che, al di là di possibili contaminazioni tra istituti o di importazioni, esportazioni o uniformazioni di discipline, andrebbero poi valutate, sul piano dell'esperienza comune, soprattutto le mentalità, gli stili, i linguaggi. Il modo di legiferare con espressioni molte volte generiche, se non ambigue, gli spazi che talora deliberatamente sono lasciati all'ingegno ricostruttivo dell'interprete e le normative europee, con le relative decisioni delle Corti del Lussemburgo e di Strasburgo comportano la produzione di un diritto giurisprudenziale che richiederebbe però un modo di operare non congeniale alla cultura del nostro giudice; un ragionamento sulla base dei precedenti e un vincolo a questi da inserire nel rapporto tradizionale tra il giudice e la legge. E sotto questo aspetto non possiamo non ammettere l'estrema fatica che in genere facciamo nel distaccarci da una prospettiva marcatamente legicentrica, che continuiamo, nonostante tutto, strenuamente (e talvolta, forse, anche ingenuamente) a considerare sostenuta da ragioni obiettive di garanzia e di eguaglianza. Si è parlato con ragione di una vera e propria «detronizzazione della legge formale nazionale» (Silvestri), ma questa – sia detto per inciso – non consente, comunque, a nessuno di sentirsi esonerato dalla sua osservanza e tanto meno fuori dai previsti limiti costituzionali autorizza estemporanei interventi sostitutivi o correttivi. Ci troviamo in presenza di un ordinamento complesso, in continuo divenire, al quale concorre l'attività di tanti soggetti istituzionali, a cominciare dal Presidente della Repubblica, garante dell'«unità nazionale», nel senso della più autentica e complessiva espressione della pluralità delle “forze”, e non solo dei “poteri”, presenti nella comunità nazionale e, propriamente a questo titolo, supremo magistrato della Repubblica, collocato al vertice dell'organo di governo della magistratura. E, tra le altre istituzioni, penso alle ormai numerose “autorità indipendenti”, autorità di garanzia nei tanti settori della vita pubblica, come anche ai tanti altri soggetti pubblici portatori di interessi più o meno aggregati.

E lo stesso Consiglio superiore della magistratura, la cui complessa composizione è, di per sé, indice della scelta di rendere comunicanti ambiti diversi della sfera pubblica.

Nella dimensione dello stato costituzionale che stiamo faticosamente vivendo, non solo non esistono soggetti istituzionali titolari esclusivi di sovranità o monopolisti del suo esercizio, ma ciascuno di essi e tutti risultano impegnati, entro i limiti previsti e necessari, nell'esecuzione di un progetto costituzionale intrinsecamente dinamico, aperto e il più possibile condiviso, che sappia dare spazio e riconoscimento alle tante contraddittorie o contrapposte istanze presenti in una società plurale. Come ha ricordato di recente il Presidente della Repubblica, citando una frase di Oscar Luigi Scalfaro «Occorre che vi sia intesa, collaborazione, convergenza fra i poteri dello Stato. Questa è la democrazia. Ciascuno dei poteri nella propria responsabilità, nel proprio essenziale compito e ambito costituzionale, ma tutti convergenti al bene comune, che è servire il cittadino». La “leale collaborazione” appare allora non già un canone, per così dire, di bon ton istituzionale ma proprio una regola procedurale, capace di impegnare i soggetti coinvolti sul piano dell'esercizio delle competenze e non di quello della loro formale attribuzione: ciò che, del resto, è ampiamente acquisito nella giurisprudenza costituzionale anche a proposito dei rapporti tra Consiglio superiore e Ministro della giustizia o altri organi dello Stato (si ricorderà, per tutte, la sent. n. 379 del 1992, rel. Baldassarre). È innegabile che in questo contesto i giudici sono chiamati a svolgere una funzione di particolare delicatezza: ad essi è richiesto, oltre che di dirimere conflitti sulla base del parametro della Costituzione e delle leggi, anche di interpretare, attraverso di queste, attribuendo loro significati e valori, le istanze che si manifestano conflittualmente nella sfera pubblica e in quella privata. Ciò significa non già che essi possano o debbano autonomamente “creare” diritto, nel senso di esercitare la propria fantasia inventiva per introdurre discipline ulteriori rispetto a quelle previste, attraverso improbabili

operazioni di supplenza; significa solo che ad essi spetta – secondo una caratteristica inerente, peraltro, alla stessa loro funzione – di riuscire a trovare, con tutti i mezzi ermeneutici disponibili, soluzioni adeguate al caso di specie, in termini compatibili con il testo legislativo e ragionevoli.

Nulla di più, ma anche nulla di meno significa la soggezione alla legge, della quale il giudice deve fare applicazione, senza fermarsi neppure per assecondare contingenti opportunità politiche o maggioranze elettorali. Ed è questo giudice che, nella sua attività di governo, il Consiglio superiore della magistratura deve contribuire a formare e deve con energia tutelare. In un contesto del genere quali priorità, tra le diverse, possono, in questo momento storico, segnalarsi all'attenzione dell'«organo di governo autonomo della magistratura»? Vorrei indicare brevemente tre punti che mi sembrano significativi e sui quali aggiungerò qualche rapida considerazione. 1. La magistratura non è un corpo burocratico. 2. La professionalità non è solo competenza. 3. Esiste una latente insoddisfazione dei magistrati nei confronti del loro Consiglio superiore. Il criterio di legittimazione della giurisdizione non è più soltanto la sovranità dello Stato, ma è, nel più autentico senso, la Costituzione, intesa come l'epifania, scritta e non scritta, della comunità della Repubblica. Ciò significa anche, una volta di più, che la magistratura non può essere assimilata, sotto il profilo delle funzioni, a un corpo burocratico o, in senso stretto, a un apparato di funzionari. D'altra parte, l'ordine giudiziario nello Stato costituzionale o, forse meglio, come dicevo, nel nostro «sistema costituzionale», appare soprattutto, come un organo dello Stato-comunità: di quell'aggregato, cioè, di componenti, istituzionali e personali, che esprimono – nel tempo che cambia e nelle generazioni che si sovrappongono e si succedono – le qualità della convivenza: vale a dire, le modalità del vivere insieme secondo un sistema di principi e di valori assumibili come generalmente condivisi senza essere stati specificamente pattuiti. Se, dunque, la giurisdizione costituisce un presidio di

principi e valori condivisi e delle norme stabilite – compresi, naturalmente, quelli relativi ai limiti di questo presidio – può farsene conseguire che nella nostra dimensione costituzionale la professionalità richiesta al magistrato non può riguardare solo il possesso di requisiti formali o la sua produttività, ma, in ultima e decisiva analisi, deve riguardare la sua responsabilità, intesa letteralmente come la dote di chi è accorto o avveduto e, perciò stesso, garante del suo comportamento. È una professionalità che concerne dunque, qualità, piuttosto che soltanto quantità e, cioè, indica modalità o maniere di esercizio di una funzione: per questo motivo, essa appare refrattaria a verifiche di tipo contabile ed invece esposta a un penetrante scrutinio di tipo sostanziale, relativo, in sintesi, piuttosto all'efficacia che all'efficienza o alla qualità di un obiettivo, piuttosto che al suo mero raggiungimento. Questo genere di professionalità differenzia il magistrato dal giurista, posto che, come dovremmo sapere, una decisione non deve essere un'opera di dottrina, e riguarda l'abito mentale del magistrato e la sua probità nel giudizio, non soltanto la sua perizia tecnica. È appena il caso di sottolineare, d'altra parte, che conclusioni come queste non possono essere associate – desidero evidenziarlo espressamente – a improbabili difese di posizioni corporative o elitarie o di privilegio o anche a vaghe aspirazioni a un inammissibile “governo dei giudici”. Il legame, al contrario, con le istituzioni e con la società civile è condizione della fiducia che i consociati possono riporre nella figura e nell'opera imparziale dei magistrati, e di cui essi, nei fatti, devono comprovare di essere degni. Se assumiamo che una figura di magistrato come questa può essere considerata in armonia con la nostra dimensione costituzionale – nel senso che ho cercato di delineare solo per tratti – dovremmo poter convenire che il suo organo di governo è propriamente il garante dello svolgimento di quelle procedure che consentono al singolo magistrato di esprimere nel modo più efficace e completo le qualità, oltre che le abilità, richieste. E allora, per restare ai fatti, non possiamo nasconderci un certo sentimento di

disaffezione dei magistrati nei confronti del loro organo di governo autonomo, che si è via via diffuso e che merita di essere considerato e valutato. Si tratta di un sentimento il più delle volte accompagnato da ragioni di delusione di persone abituate a lavorare con impegno e con fatica, in presenza degli endemici mali che affliggono la giustizia (dalla carenza delle strutture alla carenza del personale) aggravate dal peso dei carichi di lavoro. Sono persone che comprensibilmente si sentono da un lato esposte a responsabilità anche gravose e dall'altro non adeguatamente valutate nei loro percorsi professionali. Accade infatti che, pur cercando di adempiere correttamente i doveri dell'ufficio ci si possa trovare in situazioni che giustificano un senso di incomprensione, accompagnato dal timore di sanzioni disciplinari o paradisciplinari, a parte gli eventuali profili, oggi più marcati, di responsabilità civile. E se appare indubbio che l'indipendenza cosiddetta "esterna" – priva, naturalmente, di qualsiasi corollario di assoluta immunità – deve essere opportunamente controbilanciata da un efficace controllo "interno", anche, naturalmente, di tipo disciplinare, appare altrettanto necessario che i controlli e le valutazioni – fuori da qualsiasi automatismo sanzionatorio – siano svolti con criteri il più possibile lontani da quelli di tipo aziendalistico e secondo parametri il meno possibile tabellari ed astratti. Una certa sfiducia, infatti, nei confronti di questi parametri potrebbe creare un non ingiustificato malcontento, sia quando si tratta di addebiti, sia quando si tratta di nomine o di trasferimenti. Rispetto a questi è augurabile che nelle procedure valutative possano emergere le effettive e sperimentate capacità, se non anche le doti personali o le propensioni specifiche delle persone, piuttosto che i meriti (o i demeriti) di facciata, quale che ne sia il titolo o il fondamento. Né, d'altra parte, può sfuggire che, tra i diffusi motivi di generico malessere, vi è la sensazione che le varie candidature possano essere sostenute – indipendentemente dalla rispettabilità o dall'autorevolezza di ogni singola persona – da criteri di mera convenienza o di calcolo correntizio. Ora, le "correnti" rappresentano,

in quanto tali, un irrinunciabile veicolo di vitalità e di ricchezza del dibattito, non solo interno, specie quando consentono di aggregare persone intorno a programmi o ad opzioni ideali o anche solo organizzative, promuovendone il più libero e disinteressato confronto. Possono però diventare una piaga pernicioso, quando alimentano logiche anche parzialmente ispirate allo scambio. Per recidere i legami di tipo correntizio è stata in passato modificata la legge elettorale e altre modificazioni sono state proposte, ma credo che nessun nuovo meccanismo elettorale riuscirebbe ad annullare il peso delle correnti, né d'altro canto è pensabile che l'elezione dei consiglieri possa essere sostituita, come pure è stato proposto, dal sorteggio. Questo infatti richiederebbe una modificazione costituzionale e sarebbe a mio avviso teoricamente inaccettabile, anche se appare in linea con un orientamento, che si va diffondendo, diretto a disconoscere che per l'attribuzione di funzioni di rilievo non si possa prescindere dalla considerazione delle capacità e delle qualità personali di chi è chiamato a esercitarle. Perciò, come è stato esattamente detto (dal presidente Silvestri), «Nessuna riforma del sistema elettorale potrà prendere il posto di uno sforzo culturale della magistratura italiana in direzione di una riconduzione delle correnti nell'ambito del pluralismo ideale e politico-istituzionale». E dallo stesso Consiglio dovrebbero venire impulsi in tal senso. I rilievi di cui ho parlato però sono ombre che non devono far dimenticare le luci, rappresentate innanzi tutto dalla funzione, che in conformità con la Costituzione, svolge il Consiglio nel governo della magistratura, con i singoli provvedimenti indicati dall'art. 105 della Costituzione, ma anche con l'esercizio di uno specifico potere normativo, nel rispetto del limite della riserva di legge (salva la remota ipotesi del ricorso per conflitto di attribuzione contro un atto legislativo: sent. n. 284 del 2005). Limite che però, come ha precisato la Corte costituzionale, non implica che i criteri ai quali il Consiglio è tenuto ad attenersi «debbono essere predeterminati dal legislatore in termini così analitici e dettagliati da rendere strettamente

esecutive e vincolate le scelte». Scelte che il Consiglio ha fatto regolando compiutamente l'ordinamento della magistratura.

Ma quel che più conta, e vengo alla conclusione, è che quelle ombre non devono far dimenticare soprattutto che è il Consiglio a dare effettività al principio costituzionale della soggezione dei giudici «soltanto alla legge» (art. 101, secondo comma, Cost.) e a garantire la loro indipendenza e autonomia (art. 104, primo comma, Cost.). E la garantisce con la sua esistenza, ma la garantisce anche nel concreto, con le sue prese di posizione “a tutela” dei singoli magistrati, variamente esposti nell'esercizio delle loro funzioni a critiche e a contestazioni anche offensive. E di questa garanzia, che nel disegno costituzionale è fondamentale, ce ne è particolare necessità quando, come sta accadendo in Europa, tornano ad agitarsi vecchie idee e vecchie pulsioni contrarie allo spirito e ai valori della nostra Costituzione, della quale non solo la Corte costituzionale ma anche tutti i giudici sono i custodi.

*Costituzione e carcere**

GIORGIO LATTANZI

La Costituzione ha compiuto settanta anni. Li ha compiuti il 1° gennaio 2018, essendo entrata in vigore il 1° gennaio 1948. Spesso si dice che la nostra Costituzione è la più bella del mondo. Non so se è così, ma so che è bella; bella per i suoi contenuti e anche per la sua forma. E la Corte costituzionale i suoi settanta anni li ha voluti ricordare con varie iniziative, che vanno anche oltre l'intento meramente celebrativo. La Corte ha avvertito l'esigenza di uscire dal Palazzo della Consulta di farsi conoscere e al tempo stesso di conoscere, di incontrare persone e di mettersi in discussione. Una di queste iniziative, la più significativa, è quella del "Viaggio in Italia". A maggio si è concluso il "viaggio" nelle scuole d'Italia, dove la Corte costituzionale ha "raccontato", più che illustrato, la Costituzione. Ora il "Viaggio", e quindi "il racconto", prosegue nelle carceri, e siamo qui oggi a illustrare questa nuova iniziativa e il suo significato. Può sembrare strano che la Corte sia venuta a fare l'elogio della Costituzione, cioè di una legge, nel luogo in cui la legge, per punire chi l'ha violata, si manifesta in forme costrittive, che possono farla apparire nemica. Ma a ben vedere una legge, se è giusta, se dà a ciascuno il suo, e la nostra Costituzione è sicuramente giusta, una legge così, dicevo, non è mai una nemica e rappresenta in molti casi un indispensabile strumento di tutela, che impedisce abusi e prevaricazioni. Di uno strumento del genere hanno soprattutto bisogno le persone che nella società, per ragioni diverse, vengono a trovarsi

* Lezione del Presidente Giorgio Lattanzi in occasione dell'incontro della Corte Costituzionale con i detenuti nel carcere di Roma Rebibbia. (Roma, 4 ottobre 2018)

in condizioni di debolezza, di subordinazione o di dipendenza, e che perciò vedono limitata o condizionata in vario modo la propria vita, come accade alle persone detenute. E massima è la tutela che assicura a tutti la nostra legge fondamentale, la Costituzione. Con i suoi doveri e le sue responsabilità, ma anche con i suoi diritti e le sue tutele, la Costituzione si rivolge a tutti, anche a chi è detenuto, e garantendone i diritti, vuole che la detenzione non avvenga senza regole e non sia rimessa esclusivamente alla discrezionalità dell'Amministrazione penitenziaria.

Voglio dire che l'esecuzione della pena deve essere regolata da leggi, che queste, a loro volta, devono essere conformi alla Costituzione e che alla base della nostra Costituzione c'è la persona umana, con la sua insopprimibile dignità. "Dignità e persona – si è detto (Silvestri) – coincidono: eliminare o comprimere la dignità di un soggetto significa togliere o attenuare la sua qualità di persona umana. Ciò non è consentito a nessuno", e ciò significa che neppure la detenzione può incidere sul nucleo fondamentale della dignità personale e consentire atti e limitazioni non necessari ai fini detentivi. Nelle decisioni della Corte costituzionale è assegnato alla dignità della persona un ruolo decisivo. È nella dignità che la Corte riconosce il naturale presupposto di molti dei diritti che di volta in volta, nei vari giudizi vengono in considerazione. Ed è nell'art. 2 della Costituzione che innanzi tutto si radica questo presupposto, dato che, come si legge in una sentenza della Corte costituzionale (sent. n. 479 del 1987), in quell'articolo è sancito "il valore assoluto della persona umana". Nelle carceri noi parleremo anche di questo; ricorderemo che la Costituzione, con il valore fondamentale della dignità che ne è alla base, appartiene anche a chi è detenuto. Il nostro discorso nelle carceri, il nostro "racconto", vuole rappresentare il riconoscimento costituzionale della dignità delle persone detenute, vuole indicare che tra il "dentro" e il "fuori" delle mura del carcere non esistono barriere ideali, ma solo barriere fisiche, e che nella Carta costituzionale il carcere non significa esclusione ma impegno

per l'inclusione, attraverso un'opera di risocializzazione alla quale non deve mancare l'apporto delle stesse persone detenute. "Mai più un carcere cimitero dei vivi" è stato l'impegno dei nostri padri costituenti, che durante il ventennio fascista avevano conosciuto la mortificazione del "carcere-cimitero". Da quel giuramento è nato l'art. 27 della Costituzione, che finalizza le pene alla "rieducazione" del condannato, anche attraverso la progressiva apertura all'esterno del carcere e il pieno rispetto dei diritti del detenuto. Un "dentro" nella prospettiva di un nuovo "fuori"; non un "dentro" in cui si finisce ma, nel progetto costituzionale, un "dentro" da cui si ricomincia. E ciò nella logica di una pena che secondo l'art. 27 della Costituzione non può "consistere in trattamenti contrari al senso di umanità" e deve tendere "alla rieducazione del condannato".

La sua esecuzione richiede l'osservanza di tutti i diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione, perché con questa possono essere compatibili solo i limiti di quei diritti che sono necessari per assicurare nelle carceri la sicurezza e la custodia. "Ogni limitazione nell'esercizio dei diritti del detenuto – si è detto (Silvestri) – che non sia strettamente funzionale a questo obiettivo acquista un valore affittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale, incompatibile con l'art. 27 Cost. (sentenza n. 135 del 2013) e inammissibile in un ordinamento basato sulla assoluta priorità dei diritti della persona, che trova appunto nella privazione della libertà personale, il limite massimo di punizione non oltrepassabile per alcun motivo" Non si tratta di enunciazioni solo teoriche, e ciò è dimostrato dalle numerose decisioni della Corte costituzionale che negli anni hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di varie norme dell'ordinamento penitenziario o con le indicazioni e i moniti contenuti nelle sentenze, hanno indotto il legislatore a modificazioni normative per riconoscere diritti che prima erano esclusi. Tra queste modificazioni voglio ricordare quelle determinate dagli artt. 35-bis e 35-ter, inseriti nell'ordinamento penitenziario il primo dal d.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella

l. 21 febbraio 2014, n. 10 e il secondo dal d.l. 26 giugno 2014, n. 92, convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 117. Due articoli che, nell'accogliere le indicazioni di due sentenze della Corte, hanno introdotto due nuovi fondamentali istituti, quello del reclamo giurisdizionale e quello dei rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell'art. 3 della CEDU. Nell'ordinamento penitenziario i reclami al magistrato di sorveglianza davano luogo a provvedimenti privi di effettività sicché l'eventuale accoglimento delle richieste dei detenuti ben poteva essere disatteso dall'amministrazione. Che ciò non fosse conforme alla Costituzione era stato fatto rimarcare al legislatore dalla sentenza della Corte costituzionale n. 279 n. del 2013, che aveva fatto seguito alla sentenza Torreggiani della Corte europea dei diritti dell'uomo. Ma già in precedenza la Corte costituzionale, con la sentenza n. 135 del 2013, aveva affermato che "le decisioni del magistrato di sorveglianza, rese su reclami proposti da detenuti a tutela di propri diritti e secondo la procedura contenziosa di cui all'art. 14-ter ord. pen., devono ricevere concreta applicazione e non possono essere private di effetti pratici da provvedimenti dell'Amministrazione penitenziaria o di altre Autorità". A questa affermazione la successiva sentenza n. 279 aveva aggiunto: "È inoltre necessario che, a garanzia della preminenza dei principi costituzionali ai quali deve conformarsi l'esecuzione della pena gli interventi dell'amministrazione penitenziaria si trovino inseriti in un contesto di effettiva tutela giurisdizionale".

E questa tutela finalmente è intervenuta con l'art. 35-bis che ha innestato sul reclamo un completo procedimento giurisdizionale, seguito, ove necessario, da un ordine di ottemperanza. Non c'è più alcuna possibilità per l'amministrazione di rendere ineffettivo il reclamo della persona detenuta evitando di dare esecuzione alla decisione del magistrato di sorveglianza. In questo caso era necessaria l'opera del legislatore, ma la maggior parte degli interventi modificativi dell'ordinamento penitenziario dovuti alla Corte costituzionale sono stati fatti direttamente con dichiarazioni di

illegittimità costituzionale. Limitando il riferimento al solo anno 2018, voglio ricordare due decisioni assai significative con le quali è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di norme dell'ordinamento penitenziario che in situazioni particolari precludevano benefici altrimenti consentiti. Con la sentenza n. 149 del 2018 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 58-quarter, comma 4, dell'ordinamento penitenziario nella parte in cui prevede che i condannati all'ergastolo per i delitti di cui agli artt. 289-bis e 630 del codice penale che abbiano cagionato la morte del sequestrato non sono ammessi ad alcuno dei benefici indicati dal comma 1 dell'art. 4-bis ord. pen. se non hanno effettivamente espiato almeno 26 anni di pena. Si tratta di una decisione significativa per una serie di affermazioni sul percorso di progressivo reinserimento sociale dell'ergastolano e per alcune considerazioni critiche nei confronti di eventuali preclusioni rispetto a benefici che dovrebbero accompagnare tale percorso. In particolare la sentenza ha giudicato "Incompatibili con il vigente assetto costituzionale ... previsioni ... che precludano in modo assoluto, per un arco temporale assai esteso, l'accesso ai benefici penitenziari a particolari categorie di condannati – i quali pure abbiano partecipato in modo significativo al percorso di rieducazione, e rispetto ai quali non sussistano indici di perdurante pericolosità sociale individuati dallo stesso legislatore nell'art. 4-bis ordin. penit. – in ragione soltanto della particolare gravità del reato commesso, ovvero dell'esigenza di lanciare un robusto segnale di deterrenza nei confronti dei consociati". Con la seconda decisione, la n. 174 del 2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 21-bis dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui alle detenute condannate per un reato ostativo non consente l'assistenza all'esterno dei figli di età non superiore ai dieci anni. Con questa decisione la Corte ha ribadito quanto aveva già affermato con la sentenza n. 76 del 2017, vale a dire "che se il legislatore, tramite il ricorso a presunzioni insuperabili, nega in radice l'accesso della madre a modalità

agevolate di esecuzione della pena, impedendo al giudice di valutare la concreta sussistenza nelle singole situazioni, di esigenze di difesa sociale, bilanciandole con il migliore interesse del minore in tenera età, si è al cospetto dell'introduzione di un automatismo basato su indici presuntivi, il quale comporta il totale sacrificio di quell'interesse” Due dunque sono i principi, peraltro non nuovi, che hanno orientato la decisione: quello che un trattamento peggiore della persona detenuta non può essere giustificato con presunzioni negative di carattere assoluto, e cioè insensibili a un eventuale diverso accertamento dei fatti da parte del giudice, e quello che il trattamento di una madre con figli in tenera età non può prescindere dalla considerazione dell'interesse di questi “a beneficiare in modo continuativo dell'affetto e delle cure materne”. Andando a ritroso nel tempo si incontrano molte altre pronunce di illegittimità costituzionale di norme dell'ordinamento penitenziario e molti altri i principi affermati dalla Corte per tutelare diritti che erano stati sacrificati. Si tratta, solo per citarne alcuni, del diritto di difesa, del diritto alla salute, del diritto all'istruzione, del diritto all'informazione e dei diritti del detenuto lavoratore relativi al rapporto di lavoro. È stato un percorso lungo quello fatto del giudice delle leggi per adeguare progressivamente l'ordinamento penitenziario alla Costituzione traendo da questa sempre nuovi significati di garanzia. E benché lungo quel percorso di certo non è ancora giunto alla fine. Da quanto ho detto credo emerga chiaramente che la Costituzione e la Corte costituzionale esistono anche per le persone detenute, e in modo particolare per loro, data la situazione di debolezza in cui necessariamente si trovano. Costituiscono per loro, come per tutti, uno scudo nei confronti dei poteri dello Stato, che neppure il legislatore con le sue mutevoli maggioranze può violare. Questa è la forza della Costituzione: è una “superlegge”, e la sua modificazione non può avvenire con una legge ordinaria ma richiede un complesso procedimento di revisione regolato dall'art. 138 della Costituzione. Ma è da aggiungere che anche la revisione

non è senza limiti, perché ci sono dei “principi supremi” che non possano in alcun modo essere violati, rappresentano degli elementi identitari la cui soppressione o violazione comporterebbe non già una revisione della Costituzione ma un suo inconcepibile mutamento radicale. Essa così è per tutti una protezione, ma è anche un punto di riferimento e una guida. Ricordo che Paolo Grossi, presidente emerito della Corte costituzionale, era solito dire che la Costituzione è il nostro breviario, da tenere sempre a portata di mano sul comodino.

È un testo che ha preso vita dopo la fine del fascismo e la liberazione dell'Italia dall'occupazione tedesca, e che si è formato nel ricordo di quella tremenda esperienza, in modo che non si ripetesse più. Il 2 giugno 1946, quando il Paese portava ancora i segni tremendi della guerra, gli italiani erano stati chiamati alle urne, oltre che per scegliere tra repubblica e monarchia, anche per eleggere i membri dell'Assemblea costituente che avrebbe dovuto dare all'Italia la nuova Costituzione, ripristinando i diritti e le libertà soppressi o limitati dal regime fascista e disegnando un nuovo modello di Stato. Dopo un anno e mezzo di lavori intensi e appassionati, il 22 dicembre 1947 la nuova Carta costituzionale venne finalmente approvata. Oggi quel risultato sembra un miracolo. Di revisione di alcune parti della Costituzione si parla da anni, tra fortissimi dissensi e testi abortiti in seguito ai referendum popolari. Perciò, se ci guardiamo indietro, ci chiediamo come è stato possibile che in un anno e mezzo i costituenti, superando tutti i contrasti e tutte le divisioni, siano riusciti ad approvare un testo della completezza e della qualità della nostra Costituzione. Approvato a grande maggioranza, con 458 voti favorevoli, 62 contrari e nessun astenuto, su un totale di 520 votanti. Eppure erano tempi di grandi contrasti e di forti passioni politiche, in cui si contrapponevano due mondi, quello comunista e quello occidentale, e in cui si contendevano il terreno le diverse ideologie liberale, cattolica e comunista. I costituenti sono riusciti a permeare la Carta costituzionale di tutte e

tre queste ideologie e a realizzare un sistema che garantisse sufficientemente tutti. Un traguardo che è stato possibile raggiungere perché comune era l'intento di dare al Paese una Carta in grado di assicurare un futuro di democrazia. E questo intento è prevalso su ogni prospettiva di parte. Sarebbe bello se potessimo ritrovare oggi quello spirito, almeno nei momenti fondamentali per la vita del Paese. Il frutto di quegli appassionati lavori fu un testo costituzionale nuovo per la sua impostazione di fondo e per i suoi contenuti. Furono superate le precedenti carte dei diritti di tipo liberale, incentrate sull'individuo, considerato isolatamente. E accanto ai diritti e alle libertà individuali, fu delineato, un ordinamento pluralistico, cioè un ordinamento in cui convivono in uno scambio di idee ed esperienze quell'insieme di persone e di organismi, familiari, sociali ed economici, che compongono la nostra società. Non a caso si è parlato di "piramide rovesciata", perché alla base della costruzione normativa è stata collocata la persona, la singola persona, ogni persona – come ho già detto – anche quella detenuta, e proprio partendo dalla persona è stato ricostruito tutto l'ordinamento costituzionale.

La Corte costituzionale è stata una delle novità più significative previste dalla Costituzione. La Corte è un giudice e da giudice deve comportarsi, anche quando, per il suo ruolo, sulla scena sociale e politica diventa necessariamente protagonista. È un protagonista che non deve mai trasformarsi in una parte. È importante che la Corte sia immersa nella società e sia consapevole delle idee, dei sentimenti e degli umori che si agitano ed eventualmente dominano nel Paese, ma non può dipendere da questi nei suoi giudizi sulle leggi. Le sue direttrici la Corte non può che trarle dalla Costituzione e solo quelle direttrici deve seguire, avendo cura di evitare anche scostamenti momentanei dai principi costituzionali. È questo il nostro compito. Stiamo cercando di svolgerlo come meglio sappiamo e possiamo e di farlo conoscere al Paese.



70 anni di Costituzione

Ciclo di incontri

“Tra inattuazione e mala attuazione”

“I cattolici e la Costituzione”



MOVIMENTO ECCLESIALE DI IMPEGNO CULTURALE



con il patrocinio



CONSIGLIO REGIONALE
Assemblea legislativa delle Marche

MAGGIO 2018

Prof. Giovanni DI COSIMO *professore di Diritto costituzionale all'Università di Macerata*
con **Vito D'AMBROSIO** *Pres. Meic Ancona*

I partiti nella Costituzione

15 maggio ore 17,30 - Facoltà Economia

GIUGNO 2018

Prof.ssa Cinzia DATO *già senatrice, professoressa all'Università di Campobasso*

La politica e la Costituzione

7 giugno ore 17,30 - Facoltà Economia

Dott. Roberto OREFICINI *già Direttore al Dipartimento Protezione civile*

La tutela dell'ambiente. Prevenzione e ricostruzione post catastrofi

28 giugno ore 17,30 - Facoltà Economia

SETTEMBRE 2018

Prof. Giancarlo GALEAZZI *Docente Istituto Superiore Scienze Religiose*

I cattolici e la Costituzione

7 settembre ore 17,30 - Facoltà Economia

Dott. Vito D'AMBROSIO *Pres. Meic Ancona*

Avv. Andrea NOBILI *Garante Regionale dei detenuti*

Delitto e castigo: ma quale castigo?

12 settembre ore 17,30 - Aula Palazzo Giustizia

Dott.ssa prof.ssa Livia POMODORO *già Presidente del tribunale di Milano*
Presidente dell'Accademia di Brera

La cultura nella Costituzione. Tra pubblico e privato

19 settembre ore 17,30 - Sala "P. Ricci" Palazzo delle Marche

Prof. Carlo SMURAGLIA *Presidente Emerito ANPI, Avvocato, già senatore, professore*
emerito all'Università di Milano, già componente del CSM

Costituzione e lavoro

26 settembre ore 17,30 - Facoltà Economia

OTTOBRE 2018

Prof. Ivano DIONIGI *già Magnifico Rettore Università di Bologna*

Costituzione, cultura e mondo classico

4 ottobre ore 17,00 - Villa Favorita ISTAO

Rettori Magnifici delle Università delle Marche

Sauro LONGHI *Univpm* **Francesco ADORNATO** *Macerata*

Claudio PETTINARI *Camerino* **Vilberto STOCCHI** *Urbino*

I saperi e l'istruzione nella Costituzione

10 ottobre ore 17,00 - Aula Polo Universitario Monte d'Ago

Dr. Giorgio LATTANZI *Presidente Corte Costituzionale*

La Corte costituzionale italiana e le Corti Europee

26 ottobre ore 17,00 - Villa Favorita ISTAO

Stampato nel mese di Settembre 2019
presso il Centro Stampa Digitale
del Consiglio regionale delle Marche

Editing
Mario Carassai

ANNO XXIV - n. 292 Settembre 2019
Periodico mensile
reg. Trib. Ancona n. 18/96 del 28/5/1996
Spedizione in abb. post. 70%
Div. Corr. D.C.I. Ancona

ISSN 1721-5269
ISBN 978 88 3280 086 9

Direttore
Antonio Mastrovincenzo

Comitato di direzione
Renato Claudio Minardi, Piero Celani,
Mirco Carloni, Boris Rapa

Direttore Responsabile
Giancarlo Galeazzi

Redazione
Piazza Cavour, 23 - Ancona - Tel. 071 2298387 - 2298596

Stampa
Centro Stampa Digitale del Consiglio Regionale delle Marche, Ancona

292

