

Il diritto-dovere alla cittadinanza attiva e consapevole. La legalità costituzionale

di *Filippo Pizzolato* *

Ringrazio anzitutto per l'organizzazione di questo percorso, entro cui inserisco il mio intervento sulla legalità costituzionale. In un'ideale successione per argomenti, questo incontro sarebbe stato preferibilmente da collocarsi agli inizi e potrebbe dare l'impressione ai presenti di un ritorno a questioni più generali, ai principi costituzionali appunto, perché ciò di cui parleremo io e il professor Pallante è proprio la cornice entro cui, nel nostro ordinamento, si deve inserire la lotta alla criminalità organizzata. Si tratta della cornice di senso più ampia, sicché occorrerà provare poi a leggere i collegamenti con i pezzi di percorso che sono stati già fatti e che si faranno.

Il mio tema è quello della legalità costituzionale, che evidentemente mira a ricostruire una cornice assiologica e normativa per l'azione formativa che è stata proposta e a cui avete aderito. Che cosa ha da dire la Costituzione a proposito? Ovviamente essa è parte fondamentale di questo ordinamento della legalità, ma cosa ha da dire nello specifico di questa azione di contrasto a una forma di criminalità che, per molti versi, rappresenta una sfida radicale al sistema normativo della Costituzione? La Costituzione lancia la "scommessa" dell'edificazione di un ordine politico-giuridico che si innervi sull'ordine sociale, aderendo all'idea che le istituzioni debbano appoggiare su una rete – già in sé parzialmente ordinante – di formazioni sociali e di "corpi intermedi". L'ordine repubblicano vive pertanto di questa alleanza, di una complementarità tra la rete di formazioni sociali, che esso riconosce, e il rivestimento giuridico che le istituzioni vi arrecano.

Quando il tessuto sociale, invece, è sfibrato o malato, questo sistema di integrazione, che è poi alla base del principio di sussidiarietà, non può funzionare. A mio avviso, questa è una delle tante, ma forse una delle più gravi, sfide che la criminalità organizzata porta alla legalità costituzionale, facendo venire meno questa idea di cooperazione tra società e istituzioni per il comune fine del perfezionamento della

* Professore Ordinario di *Istituzioni di Diritto Pubblico* – Università degli Studi [di](#) Padova.

persona. Quando si parla di sussidiarietà si presuppone che ci sia un sistema di formazioni sociali che agisce per lo sviluppo della persona, su cui si possa innestare il compito promozionale e integrativo delle istituzioni pubbliche. La Costituzione non replica infatti il risalente schema della separazione Stato-società, corrispondente a una rigida dicotomia pubblico-privato, ma getta le basi di un'alleanza cooperativa necessaria tra il ruolo dei cittadini, singoli e associati, e il compito della sfera pubblica, a sua volta articolata anche territorialmente.

È ben chiaro che questo meccanismo virtuoso di integrazione fra società e Stato non possa funzionare adeguatamente in presenza di un tessuto relazionale inquinato dalla criminalità. E infatti è spesso difficile valutare perfino da che parte cominciare nell'azione di contrasto, se cioè dal potenziamento dell'intervento della sfera pubblica autoritativa o da un risanamento della sfera sociale, attraverso ad esempio un investimento educativo. L'azione non può che essere sinergica e circolare: lavorare cioè sul tessuto sociale e sulla sfera istituzionale, confidando nelle retroazioni dell'una sull'altra.

La mafia concreta rapporti sociali per i quali non vale la categoria di formazione sociale. Vi è un criterio che effettivamente aiuta a distinguere, a mio avviso, una mafia da una formazione sociale, secondo il modello dell'art. 2 Cost. La formazione sociale è una relazione, più o meno strutturata, che opera nella direzione dell'apertura interna, come la famiglia *ex art. 29*, e proiettata all'esterno, verso più ampi sistemi relazionali. La logica della formazione sociale, in questo senso, è sempre una logica politica, in quanto è agganciata al compito di svolgimento partecipativo della persona, che è poi il compito di assecondarne l'apertura, mentre la mafia è espressione del fenomeno sociale che lavora in direzione della chiusura e che persegue non la relazione, ma la costituzione di comunità chiuse, condannate alla segretezza, secondo la logica delle associazioni segrete. Le associazioni segrete, tra l'altro, sono vietate dalla Costituzione in quanto tali, anche quando cioè non siano mafiose, proprio perché trasformano la relazione in minaccia. La Costituzione vieta le associazioni segrete in quanto tali, a prescindere dallo scopo.

È chiaro che la Costituzione sposa e promuove una logica dell'apertura in cui le formazioni sociali sono i luoghi di costruzione di uno spazio partecipato, non istituiti secondo una logica di frammentazione per comunità chiuse e rivali.

La legalità costituzionale è al centro del mio breve intervento. La formazione alla legalità costituzionale deve mirare, come primo obiettivo, a dare forma alla convivenza secondo un quadro di principi essenziali per una buona cittadinanza, cooperativa e responsabile appunto. Infatti tutti noi impariamo subito, una volta che si è superata la fase infantile, nella quale dell'altro non ci si accorge neppure, o lo si ritiene a propria disposizione, a ripetere questa formulazione classica della libertà: *la libertà è fare tutto ciò che non nuoce all'altro*. Questa espressione implica, se ci si riflette, l'idea che, sì, ci siamo finalmente accorti che c'è anche quell'altro, cui benevolmente o a malincuore concediamo uno spazio di immunità che limita il nostro. Secondo questa interpretazione della libertà, tipicamente moderna, le regole

servono anzitutto come strumento di regolazione del traffico di diritti che altrimenti rischierebbero di essere assoluti e incompensabili. La funzione della legge diventa pertanto il tracciamento di corsie che rendano possibile il traffico e regolino il conflitto dei diritti.

A mio avviso, però, questa è un'immagine delle regole, per quanto spesso acriticamente ripetuta, un po' triste. Intanto è un'immagine limitante, perché l'apprendimento della cittadinanza non va commisurato solo sull'integrazione entro un quadro normativo, perché altrimenti correremmo il rischio di una formazione civica che "chiuda", anziché "aprire", alla stregua di un dispositivo di tipo governamentale, che abbia come obiettivo irreggimentare, anziché "condurre fuori" (*e-ducere*, appunto); e poi perché questa rappresentazione della libertà come "fare tutto ciò che non nuoce all'altro" è desolante per l'immagine che suggerisce della libertà altrui come limite o minaccia alla mia, e viceversa. È un'immagine di conio individualistico, tanto che si potrebbe completare quella formulazione con quest'altro verso, alla prima coerente: "l'altro esiste, purtroppo": se quell'altro non esistesse, la mia libertà tornerebbe infatti a consistere nel fare tutto ciò che voglio, regredendo alla fase infantile.

Questa è l'ambiguità profonda e forse sorprendente di questa formula, apparentemente di buon senso, che un po' inibisce l'elemento cooperativo e ci fa immaginare la libertà semplicemente come il godimento di uno spazio separato e immunizzato. La figura tipica di questa idea di libertà – la sua *sineddoche* – è la proprietà: c'è il mio, c'è il tuo e c'è bisogno di solchi e barriere divisorie che rendano chiaro il mio e il tuo e difficoltose le invasioni di confine.

Il simbolo della libertà della nostra Costituzione, però, come si sa, non è la proprietà. Su che immagine della libertà è fondata la nostra Costituzione? L'art. 1 recita: "L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro". Questo vuol dire che la Repubblica è costituzionalmente fondata su un'interpretazione cooperativa della libertà, il *lavoro* appunto, e cioè su un'idea di libertà che non interpreta l'altro come un ostacolo, come colui che mi contende uno spazio, ma che vede nell'altro colui insieme al quale il soggetto svolge un compito di tessitura di una società impegnata nell'obiettivo condiviso, come dice la Costituzione, del pieno sviluppo della persona umana.

È giusto insistere sul significato di questa formula della "Repubblica democratica fondata sul lavoro" perché essa, quando non finisce nell'oblio indifferente, gode di pessima stampa. Sembra una pagina ingiallita della Costituzione, mentre la vostra presenza e il vostro impegno in questo percorso sulla legalità ne testimoniano l'importanza e l'attualità. L'art. 1 Cost. contiene l'attualissimo e realissimo principio per cui la Repubblica democratica si regge sull'apporto quotidiano, feriale, che ogni cittadino dà alla tessitura della Repubblica: questo è il senso del fondamento sul lavoro.

La democrazia ha cioè a che fare con ciò che noi facciamo tutti i giorni, non solo con la scelta di voto che compiamo ogni quattro o cinque anni, confidando in capi che molto spesso deludono le nostre aspettative. In questa cornice costituzionale le regole non servono a separare, ma a rendere possibile la cooperazione, a favorire la

partecipazione e la fioritura umana.

La mafia è una cattiva risposta a un reale bisogno di protezione. Bisogno di protezione vuol dire riconoscere che la vulnerabilità è una condizione essenziale dell'essere umano e l'obbligazione politica tipicamente, per come è stata spesso interpretata, è uno scambio tra protezione e obbedienza. Questo aspetto protettivo non deve essere però trovato in poteri privati che infeudino il beneficiario, ma la cura protettiva deve essere il compito prioritario della democrazia. Il prosperare delle mafie è anche conseguenza dell'abbandono della vulnerabilità da parte delle istituzioni, perché di fronte all'abbandono della vulnerabilità si cerca protezione in altro.

La cura della fragilità è un compito politico essenziale, perché questo bisogno di protezione, che è insito nell'essere umano, non cerchi strade che alimentano poteri privati, anziché la strada della-di una democrazia, che metta al centro la fragilità e non le chieda di infeudarsi in poteri forti. La fragilità è la condizione che radicalmente eguaglia, o affratella gli uomini e le donne: veniamo tutti sicuramente da una estrema fragilità e lì finiamo, ragion per cui la verità dell'umano si situa proprio in questa condizione di esposizione. Una società e uno Stato che abbandonino la condizione di fragilità, abbandoneranno, prima o poi, tutti gli uomini e le donne. Questo è dunque il compito fondamentale, tanto più per uno Stato democratico.

Il secondo aspetto, il secondo rischio, secondo me, è quello di offrire protezione condannando il protetto alla passività, mentre la logica della Costituzione è che la fragilità entri nel gioco della partecipazione dell'umano. La risposta costituzionalmente orientata alla fragilità, cioè, non può essere che il più fragile assuma una postura passiva, al prezzo del mantenimento, perché subalterno a qualcuno che gli consente di andare avanti; la scommessa costituzionale per la fragilità è invece la fraternità, e cioè la cooperazione per uscirne insieme, per "sortirne insieme", come diceva Don Milani. La logica della fragilità non rende passivi, subalterni a un potere, pubblico e tanto meno privato, ma diventa così risorsa di costruzione della società.

Questa è in fondo la democrazia, e cioè un meccanismo cooperativo più che competitivo. Essa deve mettere al centro della sua cura proprio chi sta peggio. Lo ha fatto osservare un filosofo politico molto accreditato, John Rawls, per il quale, quando si vogliono scrivere regole giuste, occorre mettere razionalmente al centro la condizione di chi sta peggio, perché non possiamo escludere che, in quella scomoda posizione, prima o poi, ci troveremo noi. La cura fraterna è dunque un principio fondamentale, in cui perfino l'utilitarismo o il pensiero liberale più maturo possono riconoscersi. Credo pertanto che dovrebbe essere un punto comune quello di mettere al centro della convivenza organizzata la cura delle fragilità umane, per fare in modo che la solidarietà non diventi un'ambigua e distruttiva guerra tra poveri, in cui alcuni poveri si infeudano al potere forte (mafioso o no) e si condannano alla passività.

Il rapporto con il potere è centrale per la Costituzione. La Costituzione non è una legge come le altre. Certo, essa è anche una legge, ma, a differenza delle altre leggi, la specificità costituzionale è che si rivolge innanzitutto al potere, per limitarlo. Il

bersaglio privilegiato della Costituzione è infatti il fenomeno del potere. Tanto che il costituzionalismo è giustamente indicato e sintetizzato appunto come una tecnica di libertà e di contenimento del potere. La Costituzione consta essenzialmente di regole al servizio della libertà, contro il potere. Il potere è certamente uno strumento necessario per la società; esso è un fenomeno ineludibile per l'ordine sociale. Ciò nondimeno, esso deve essere sempre riguardato con sospetto perché, per quanto necessario, può diventare un fattore di inibizione per la libertà e l'autonomia dei cittadini.

Il potere – questo è un ulteriore punto che ci avvicina al cuore del nostro percorso sulle criminalità organizzate – non è solo quello pubblico, ma è anche privato. Il costituzionalismo e la Costituzione servono pertanto a limitare non solo il potere pubblico, che per secoli è stato il bersaglio privilegiato del costituzionalismo, nato per limitare l'arbitrio del detentore del potere politico; sempre più spesso il costituzionalismo e il suo prodotto, la Costituzione, devono mirare a limitare il potere nelle sue manifestazioni private, sociali ed economiche, che hanno – o che possono avere – lo stesso effetto di inibizione di spazi di libertà, di intraprendenza, di creatività. La Costituzione è pertanto sì una legge, ma una legge che emancipa, che crea possibilità, anziché chiuderle; più che un recinto, essa è uno strumento che dovrebbe creare possibilità di azione.

Si pensi per esempio al riconoscimento del ruolo di una disciplina costituzionale a regolazione della concorrenza. Tale disciplina serve a restituire anche al mercato la natura di luogo aperto, plurale, proteggendolo dalla persistente minaccia dell'incombente del potere di chi è arrivato prima e tende a chiuderlo. O il diritto di famiglia che dovrebbe mantenere la struttura dialogica della famiglia medesima.

I fenomeni del potere privato sono tanti, a partire dal potere dei genitori sui figli. Anche questa è, per quanto intima, una dimensione da vigilare, perché i figli non sono proprietà dei genitori e, corrispondentemente, il compito dei genitori non è quello di asservire o, più subdolamente, di inibire i figli, ma di costruirne e incoraggiarne l'autonomia. Oppure si pensi al compito degli insegnanti rispetto agli allievi: anche questo può diventare arbitrio e trasformarsi in inibizione anziché agire come incoraggiamento; il potere dell'impresa e dell'imprenditore rispetto ai concorrenti, ai consumatori e ai lavoratori. Insomma, il bersaglio del costituzionalismo sono le manifestazioni del potere pubblico e anche privato e, naturalmente, le mafie sono una delle manifestazioni più opache e inquietanti del potere privato, perché inquinano in profondità il tessuto sociale, non solo la sfera istituzionale, con l'effetto di togliere spazi di libertà, di creatività e di intraprendenza. Le mafie sono totalizzanti e aggrediscono tutte le sfere dell'agire umano: sociale, economico e politico.

Teniamo dunque sempre presente che la legalità costituzionale si muove con l'accezione di libertà come cooperazione che è sottesa al fondamento lavoristico. La Costituzione, inoltre, è alleata di chiunque si muova con l'idea della limitazione del potere, perché il potere è necessario, ma – come si è detto – va guardato sempre con

sana diffidenza. Anche il potere legittimo, figuriamoci quello illegittimo! A maggior ragione per una Costituzione, come quella italiana, che pone come fine proprio il pieno sviluppo della persona umana: all'art. 2, essa ne fa il fine delle formazioni sociali e all'art. 3, secondo comma, della Repubblica. Questo è il fine della Costituzione: il pieno sviluppo della persona umana e cioè la fioritura della sua irripetibilità, della sua creatività, della sua vocazione.

All'art. 3, la Costituzione incorpora un principio contestativo rispetto al presente. La nostra Costituzione non è la sanzione di un ordine già acquisito, ma fa parte della famiglia delle costituzioni trasformative che, come ha scritto il giurista americano Sunstein, «chiamano la nazione a rapporto», perché «non cercano di preservare un passato idealizzato, ma di indicare una via verso un futuro ideale». Poiché il fenomeno del potere tende a riprodursi in forme sempre nuove, la Costituzione pone come fine inesausto della Repubblica quello di creare le condizioni per lo svolgimento della persona umana e incorpora un principio di contestazione dell'esistente: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli ...». Questi ostacoli si rinnovano o si presentano in forme originali, per cui la nostra non è una Costituzione-sigillo di una trasformazione già avvenuta, ma accompagna una trasformazione in corso e fonda un impegno intergenerazionale, perché chi si affaccia alla società si scontra con cristallizzazioni di potere e dovrebbe trovare la Costituzione come alleata nella rimozione di questi stessi vincoli.

Questo è un altro aspetto della Costituzione che io trovo molto attuale e interessante: l'interpretazione della legalità non come cristallizzazione di rapporti di forza, in cui chi – ad un certo punto – si è trovato dalla parte più forte impone agli altri un assetto (spesso la legge è così, chi si trova a un certo punto in un rapporto di forza stabilisce un ordine e gli altri lo subiscono). L'ordine costituzionale incorpora invece un principio contestativo: è come se prendesse le parti di chi si affaccia alla società e vi trova chiusura, anziché accoglienza. «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli», appunto.

Possiamo dire pertanto che la Costituzione assuma la prospettiva del giovane, inteso come colui che si affaccia, da outsider, sulla trama dei rapporti sociali e che vi può incontrare le chiusure tipiche – fisiologiche e patologiche – di una società cristallizzata.

L'ultima cosa che vorrei dirvi è una questione a cui tengo, anche se occorrerà confrontarsi sulla rilevanza che ha con la lotta alle mafie. All'art. 1, secondo comma, la Costituzione utilizza una forma: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Che cosa vuol dire questo? Questa disposizione si presta a una diffusa interpretazione, per così dire, un po' «antipatica» della Costituzione, che sembra da intendersi come limite alla sovranità popolare.

Quando si ragiona in questi termini, è come se si immaginasse il popolo alla stregua di un organismo biologico, con una vitalità naturalmente incontenibile, una specie di stallone che non sta dentro i recinti. Per questo, qualcuno gli costruisce attorno

quelle regole costituzionali, in cui però la libertà originaria (e immaginaria) del popolo risulta ingabbiata. Immaginare il popolo in questi termini è un esercizio di "primitivismo" democratico, ma è anche molto sbagliato, come è molto sbagliato immaginare che la Costituzione sia un limite alla sovranità popolare.

Non intendo fare il moralista, ma favorire un'interrogazione, spesso elusa, su chi sia il popolo. "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione". Se si scorre la Costituzione, non c'è una definizione di popolo e, soprattutto, viene fuori l'idea, che secondo me è fondamentale e che può essere più direttamente considerata con riferimento al fenomeno della criminalità organizzata, di popolo come soggetto pluralisticamente articolato.

Cosa vuol dire? Se si passano in rassegna i principi fondamentali della Costituzione, emerge l'immagine di un popolo intessuto di formazioni sociali, dalla famiglia alle associazioni e cooperative, e cioè organizzato in un mondo articolato socialmente (art. 2); il popolo è articolato anche istituzionalmente: ci sono i comuni, le province, le regioni, sicché il popolo agisce al plurale anche dal punto di vista delle cittadinanze; inoltre, esso è composito perfino linguisticamente, posto che l'art. 6 tutela le minoranze linguistiche. Ciò permette di prendere congedo da una rappresentazione del popolo-nazione spesso sintetizzata nella formula "Dio, patria e famiglia". L'identità del popolo italiano è conformata da una storia di relazioni e di incontri di popoli alla quale rimane aperta, anche per l'avvenire. Gli artt. 7 e 8 fissano infine la pluralità delle confessioni religiose. Si staglia complessivamente l'idea di un popolo plurale, articolato secondo diverse linee organizzative, sociali e istituzionali.

La mia interpretazione è dunque questa: quando l'art. 1 Cost. afferma che la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti, la chiave di lettura è la pluralità della soggettività del popolo. Nelle "forme", cioè, sono racchiusi i tanti modi di articolazione ed espressione della sovranità popolare: l'autonomia delle formazioni sociali, l'autonomia dei territori, le comunità linguistiche, i diritti dei cittadini, ecc. Tanti sono i luoghi e tante le forme in cui il popolo sovrano si organizza e agisce. E il "limite" è quello che la Costituzione pone a ciascuna di queste forme perché nessuna tra queste pretenda di "totalizzare" il popolo. Non è cioè il limite che la Costituzione dà a un immaginario spirito democratico, ma è il limite che essa dà a ogni espressione parziale della sovranità popolare, perché non pretenda di esaurire dentro di sé tutto il popolo.

La Costituzione, ad esempio, riconosce l'autonomia territoriale: il Comune di Bergamo è autonomo, la Città metropolitana di Milano è autonoma, ecc. Però chi volesse – al di là di scherzi da stadio – fare di Bergamo una capitale, troverebbe il limite dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica (art. 5). Se si volesse fare della confessione religiosa una religione di Stato, si incontrerebbe il limite della laicità dello Stato.

Rimane fuori dal patto costituzionale solo tutto ciò che abbia la pretesa di esaurire totalmente il popolo, come è stato storicamente il fascismo: una soggettività parziale che però aveva la pretesa di essere "tutto". Ed anche la criminalità organizzata è,

come si è detto, un fatto sociale con la pretesa della totalità.

La sovranità popolare, dunque, è preservata nella misura in cui è preservato il pluralismo delle espressioni del popolo ed è per questo, secondo me – e torno al punto da cui ero partito – che la lotta alla mafia è proprio una questione molto importante, che non può essere condotta solo dallo Stato. La logica del rapporto mafioso è doppiamente perversa alla luce della normatività costituzionale: esso è chiuso all'interno, perché fondato sull'intimidazione, su una gerarchia rigida e sulla soggezione; e pretenderebbe un'esclusività malata verso l'esterno, circoscrivendo in maniera soffocante il raggio delle relazioni umane. La logica del rapporto mafioso è l'esclusività inibente. L'esatto contrario delle relazioni promosse dal principio personalistico, che riconoscono l'eguaglianza e la partecipazione e aprono a sfere dialogiche più larghe e ulteriori. Bisogna dunque trovare nelle espressioni della sovranità popolare, nelle autonomie sociali e nelle autonomie territoriali, delle alleanze perché questa espressione possa essere contrastata efficacemente.

Lo dico anche perché ho l'impressione che, di fronte a molti esempi di malfunzionamento di organi o servizi nella nostra Repubblica, spesso si affacci la tendenza a invocare la presenza forte dello Stato – e, in esso, di un decisore energico – per risolvere i problemi. È una specie di tic: quando le cose (degli altri...) vanno male, si invoca lo Stato autorità.

La tentazione talora diventa quella di invocare lo Stato e semplificare, e cioè fare “piazza pulita” della ricchezza delle articolazioni della Repubblica. Alcuni diventano insofferenti verso le autonomie, alcuni verso i territori o verso certe confessioni religiose, e iniziano a invocare un giustiziere che riporti al centro il “popolo” immaginario, declinato al singolare. Il popolo immaginato al singolare, però, finisce per forza per parlare con la voce del potere ...

Io credo che quando si ragiona così, si imboccano scorciatoie pericolose. La nostra Costituzione non consente di perseguire il fine dello sviluppo della persona umana se non lavorando insieme al tessuto sociale e alle autonomie territoriali, sicché anche la patologia va affrontata insieme al corpo sociale, non solo dall'alto. Questo è del resto il cuore del principio di sussidiarietà: l'azione pubblica deve essere sempre espressione di un'alleanza fra i cittadini e le istituzioni.

