

# La Costituzione e il suo articolo 1

*Vito D'Ambrosio*

*Dall'intervento al Forum "L'art.1 della Costituzione è ancora l'architrave della Repubblica?" alla II festa nazionale dell'ANPI, dal titolo "Italiani, di Costituzione", Ancona, 24-27 giugno 2010*

## **Premesse teoriche**

La domanda alla quale questa tavola rotonda cerca risposte è una domanda perfino "ingenua", se non fosse retorica.

Non è, infatti, l'epoca in cui stiamo vivendo, una bella stagione per tutta la Costituzione, non solo per il suo articolo 1. Detto, in altre parole, l'articolo 1 ha un senso anticipatorio di quanto sta scritto negli seguenti 138 articoli (per capirlo bene, è ancora fondamentale e attuale a distanza di 35 anni il bellissimo commento di Costantino Mortati, uno dei padri costituenti, che dimostra come e in che senso l'art. 1 racchiude i principi poi esplicitati nel testo della carta (1), commento al quale rinvio, senza aggiungere nulla). Se questa premessa viene accettata (e non penso si possa fare diversamente) la conseguenza immediata, quindi, è che non si può parlare del prologo, senza parlare sia pure sinteticamente, di tutta l'opera.

La mia riflessione, perciò, non si atterrà strettamente al tema, ma andrà anche "fuori tema" perché, secondo me, un discorso sull'articolo 1 della Costituzione che si svolga nel contesto dell'Italia del 2010 ha bisogno di spaziare sull'intero testo della Costituzione, ed anche al di fuori dell'ambito strettamente giuridico.

Un'altra piccola istruzione per l'uso vorrei premettere: questo mio contributo non è "contro" qualcuno, ma è, per scelta di ragione e di cuore, "per" la Costituzione : è ovvio, perciò e però, che parlerò anche e necessariamente "contro" chi della nostra Carta non è amico.

A cominciare, purtroppo, dal vertice dell'esecutivo che, lasciandosi sfuggire il suo pensiero più genuino, ha definito la Costituzione vecchia e superata, uno strumento con il quale non è possibile governare (non si capisce bene se in generale o in particolare).

Lasciando perdere l'analisi sugli strumenti per governare, cioè gli aspetti più propriamente organizzativi della Costituzione, che nella sua parte seconda si occupa dell'Ordinamento della Repubblica, vorrei mantenermi nel tema che ci è stato assegnato, partendo quindi sempre dall'articolo 1.

## ***L'articolo 1 , una bussola***

### ***A) L'Italia, la Repubblica e la democrazia***

L'inizio dell'articolo è particolarmente incisivo e denso di significati.

"L'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro". Così comincia la nostra Costituzione, perché così comincia il suo primo articolo. Già una lettura attenta di questa frase ci dà una serie di indicazioni non solo sull'intento del legislatore costituente, ma anche sulle prassi negative che ne impediscono o ne mettono a rischio la corretta applicazione. A cominciare dalla prima parola, l'Italia, che va letta in stretto collegamento con il successivo articolo 5, che comincia "La Repubblica, una e indivisibile". Se si tengono presenti le due norme ne deriva una conclusione inevitabile, che impedisce qualsiasi spazio alla stucchevole polemica di questi giorni sulla presunta entità chiamata ( da chi non conosce né storia, né geografia) Padania. Questa banalissima constatazione, perfino ovvia, non è gradita a chi, dopo avere introdotto nel nostro lessico politico giuridico un richiamo costante al federalismo, ne stravolge il senso fino ad una estensione grottesca, se non eversiva. Il federalismo non

equivale a secessione, né può confondersi con il con-federalismo, che presuppone un collegamento assai meno stretto tra le parti federate e il tutto federante. Se vogliamo parlare di cose serie in maniera seria.

La seconda parte della frase, “è una repubblica democratica”, ci dà spunti numerosi per riflessioni sull'attualità.

La prima è che la denominazione di Repubblica venne scelta dai costituenti per dare atto, nel modo e nella sede più solenni possibili, dell'esito del referendum sulla forma di Stato, svoltosi poco più di un anno prima del dibattito alla Costituente, il 2 giugno 1946. Ma con il termine di Repubblica si voleva anche sottolineare la sua contrapposizione al regime precedente, che aveva permesso la presa del potere da parte del fascismo, ed infatti, in parallelo perfetto con questa interpretazione, abbiamo tre articoli, il 139, il XII e il XIII delle disposizioni transitorie e finali che prevedono, rispettivamente, la immodificabilità della forma repubblicana, nemmeno con legge costituzionale, il divieto di ricostituzione del partito fascista e il divieto di ingresso nel territorio nazionale degli ex re di Casa Savoia, delle loro consorti e dei loro figli maschi, che venivano anche privati del diritto di elettorato (divieto, quest'ultimo, abrogato con legge costituzionale del 23 ottobre 2002, n. 1).

Questa lettura viene confermata dalla qualifica attribuita alla Repubblica, definita “democratica”.

Lasciando da parte la questione, schiettamente tecnica e non fondamentale, della identificazione o meno tra forma repubblicana e regime democratico (2), resta che il costituente non ha voluto delineare espressamente né caratteristiche, né limitazioni di un concetto così impegnativo e multiforme come quello di democrazia. Siamo così “costretti” ad avventurarci nel grande mare della democrazia, non solo come espressione giuridica, ma come modello e stella polare per la bussola della nostra società, cercando di fissare punti di riferimento che ci aiutino in una navigazione non facile, senza farci scoraggiare dalle innumerevoli possibili variazioni di rotta (ed infatti, se facciamo l'esperimento classico di questa nostra civiltà informatica, e cioè cerchiamo di utilizzare un motore di ricerca per definire la democrazia, abbiamo il risultato di 4.010.000 voci trovate).

Lasciando dietro di noi lo sconfinato panorama delle teorie e degli approfondimenti in materia (3), possiamo formulare alcune prime affermazioni: innanzitutto la democrazia, il “governo del popolo”, secondo l'etimologia greca della parola, richiede un popolo in grado di governare, cioè innanzitutto **correttamente e completamente informato**.

Altrettanto basilare è l'ulteriore necessaria caratteristica della democrazia, cioè il rifiuto di qualunque valore o principio assoluto, salvo quello del metodo democratico di governo.

Questa scontata ma troppo spesso trascurata caratteristica della democrazia comporta alcune conseguenze di notevole peso, nell'ambito del metodo e del merito. Per il metodo, l'essenza della democrazia è l'inesistenza di poteri assoluti, cioè senza contropoteri. Quella che gli studiosi anglosassoni hanno definito la teoria dei “pesi e contrappesi” (checks and balances), è uno dei tratti distintivi, forse il più essenziale, di un regime democratico. Ma di questo parleremo più approfonditamente subito dopo, quando esamineremo la seconda parte dell'articolo.

Sulla base di questa premessa relativa al metodo, si può, nel merito, affermare che il principio di maggioranza, che è il modo di funzionamento più diffuso delle democrazie, non è nemmeno esso un principio assoluto, cioè esiste un nucleo di regole, ristretto ma fondamentale, che nemmeno la maggioranza può pretendere di modificare in danno, o comunque senza il consenso/concorso, della o delle minoranze. In altre e più semplici parole, il governo democratico della maggioranza non può stravolgersi nella “tirannia” della maggioranza. E, nell'esperienza democratica moderna, in genere i principi immodificabili, o difficilmente modificabili, sono racchiusi in una Costituzione.

Per cominciare, allora, a rispondere alla domanda degli organizzatori, ognuno può valutare quanto dei valori indicati sia non formalmente vigente, ma sostanzialmente applicato nell'Italia di oggi. E sul punto specifico torneremo.

### *B) “Fondata sul lavoro”*

Questa “chiusura” della prima parte dell’articolo 1, che va letta insieme soprattutto all’articolo 3, seconda parte (la rimozione degli ostacoli all’effettiva partecipazione dei lavoratori all’organizzazione del Paese), all’articolo 4 (il diritto al lavoro) e all’articolo 35 (la tutela del lavoro), ha posto problemi di notevole peso sul piano “politico” più che su quello giuridico. Checché se ne dica, il ruolo protagonista del lavoro nella nostra Carta Costituzionale e in particolare nel suo primo articolo, ha sempre “stonato” alle orecchie di chi non condivideva e non condivide una simile visione della nostra società. La reazione è stata forte, a volte apertamente contestatrice, a volte invece mascherata da intenti proclamati di interpretazione “equilibratrice” (4). Però, nonostante tutto questo, resta la proclamazione limpida e inequivoca dell’articolo 1 della Costituzione, proposta da Fanfani all’Assemblea Costituente e che va interpretata come il riconoscimento della “speciale posizione rivestita” dai lavoratori, intesi soprattutto come “prestatori d’opera subordinati (5). L’ultima conseguenza di tale affermazione sta nella irrinunciabilità anche da parte del lavoratore “al trattamento disposto a suo favore sia dalla contrattazione collettiva che da quella individuale” (6)

Vedremo più avanti l’esempio più attuale di contestazione in radice del significato della norma, che presuppone, però, una sua interpretazione nel senso indicato.

### *C) L’appartenenza, le forme e i limiti dell’esercizio del potere*

La seconda frase dell’articolo 1, che va letta nella sua interezza, afferma “La sovranità appartiene al popolo, *che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione* (corsivo mio)”. Anche qui le varie interpretazioni, susseguitesi negli anni, hanno subito una brutale semplificazione in questi ultimi tempi, nei quali si è cercato, semplicemente, di abrogare implicitamente la seconda parte, lasciando in vita solo la prima, che si è voluto perfino fosse riportata nelle aule di giustizia, accanto, ma a volte addirittura al posto, della tradizionale espressione “La legge è uguale per tutti”. Inoltre, in questa opera di strumentale trasformazione (deformazione, sarebbe meglio dire) del senso più autentico della Costituzione, si è lasciato volutamente indeterminato il concetto di “popolo”, così che, dietro le divaricazioni tra gli studiosi della Costituzione, è passata prima l’idea che il popolo sia costituito dagli elettori (è la tesi, tra gli altri, di MORTATI), poi che sia rappresentato dalla maggioranza degli elettori, e infine che gli eletti dalla maggioranza degli elettori siano, in un certo senso, investiti della sovranità, trasmessa loro dal popolo. Poiché questo ultimo passaggio non risolve il problema posto dalla seconda parte del principio stabilito dall’articolo 1, cioè *delle forme e dei limiti dell’esercizio del potere* (ancora corsivo mio), si è preferito ignorare totalmente la questione, facendo leva (anche) sulla purtroppo generalizzata ignoranza non solo del senso, ma perfino del testo della Costituzione.

## **La Costituzione sotto attacco. Riflessioni pratiche ed attuali**

### *Le regole del gioco*

Ogni Costituzione ha la principale funzione di dettare le regole del gioco che poi tutta la società giocherà (non a caso la dottrina tedesca chiama la Costituzione “norma fondamentale”), ed ogni Costituzione nasce al e dal tramonto dell’epoca del potere assoluto. Le regole del gioco, quindi, ci aiutano a comprendere i caratteri fondamentali del gioco da loro regolato.

Perciò noi possiamo continuare a citare un principio posto nel testo di quello che potremmo definire uno dei primi testi costituzionali moderni, la Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, promulgata in Francia nel 1789, che all'articolo 16 proclamava "Un popolo che non riconosce i diritti dell'uomo e non attua la divisione dei poteri, non ha Costituzione", perché ancora oggi quel principio è alla base delle Costituzioni moderne. E lo stesso ragionamento vale per quella che è sicuramente la prima Costituzione vera e propria, quella degli Stati Uniti d'America, del 1776, che cominciava con il riconoscimento di alcune verità: "che tutti gli uomini sono stati creati uguali, che essi sono stati dotati dal loro Creatore di alcuni diritti inalienabili, che tra questi diritti sono, in primo luogo, la vita, la libertà e la ricerca della felicità".

La nostra Costituzione, a cominciare dalla sua stessa struttura- prima i principi fondamentali, poi i diritti e i doveri dei cittadini, infine, l'ordinamento della Repubblica- rende molto facile la ricostruzione del tipo di società che vuole costruire e governare. E', o dovrebbe essere, una società di persone titolari degli stessi diritti e doveri, una società che include, che prevede forme di tutela particolare per i soggetti più deboli, con una vocazione decisamente pacifista, che disegna una distribuzione di poteri e responsabilità tale da assicurare la più ampia partecipazione e una complessiva situazione di equilibrio.

Questa era la società che i padri costituenti vollero pre-figurare, ammaestrati dalle esperienze tragiche di una dittatura quasi ventennale, di una guerra perduta drammaticamente, di un movimento di resistenza all'invasore che si colorò del sangue di tanti.

### ***Un nuovo gioco?***

Questa società, purtroppo, non ha più molti punti di contatto con quella nella quale viviamo oggi. Senza abbandonarsi a sterili e generalizzati rimpianti, non si può negare che il modello attuale di società è fondato su valori (o presunti tali) assai lontani da quelli costituzionali, così che si ha l'impressione, non infondata, di vivere in un contesto egoista, edonista, deresponsabilizzante, nel quale l'apparire vale più dell'essere.

E a questo nuovo modello la Costituzione sta molto stretta. Perciò il fenomeno al quale assistiamo è quello di una Costituzione della quale si fa a gara ad indicare difetti, arretratezze, astrazioni, inefficacia, inapplicabilità.

Vi sono, poi, anche tentativi più sottili, che vorrebbero fornire giustificazioni teoricamente fondate alle critiche -la Costituzione è nata per una società politica governata dal principio proporzionalista e non maggioritario, come oggi, quindi è arretrata e inadatta- oppure concedere una parziale rilegittimazione, come per esempio nel richiamo alla riservatezza della corrispondenza e delle comunicazioni derivante dall'articolo 15 per giustificare la inaccettabile riforma delle intercettazioni che si vorrebbe nobilitare con il richiamo costituzionale.

Sull'onda recente di una restrizione della posizione prioritaria del lavoro, si sono avuti anche sforzi congiunti sia pubblici -con le nuove norme sul lavoro, rinviate alle Camere dal Presidente della Repubblica per forti dubbi di costituzionalità- sia privati, con la vicenda dello stabilimento Fiat di Pomigliano d'Arco, nella quale si è cercato di far passare uno scambio tra riconoscimento del diritto al lavoro e rinuncia a diritti costituzionalmente garantiti, rinuncia che potrebbe annullare la validità di qualsiasi contratto sottoposto al giudice del lavoro.

Non va poi dimenticata la recentissima "trovata" di rivedere l'articolo 41 (la libertà di iniziativa economica, con qualche comprensibilissimo limite) per "semplificare" la lunga trafila burocratica necessaria per intraprendere nuove iniziative: a seguire questa tesi, ci si dovrebbe domandare come mai la legge 4 gennaio 1968, n 15, apripista di una lunga serie di norme che si sono succedute sullo stesso tema, abbia previsto la possibilità di dichiarazioni sostitutive di non poche certificazioni, nel pieno vigore dell'articolo 41 della Costituzione. O il

legislatore era distratto, oppure si deve concludere che la semplificazione burocratica e amministrativa può procedere di buon passo, senza costringere il Parlamento ad affrontare la faticosa trafila della modifica costituzionale di un articolo che sotto questo profilo non vieta nulla.

L'ultima, per ora, clamorosa e plateale violazione dei principi costituzionali è stata compiuta con la manovra economico-finanziaria che, quanto meno (perché presenta anche altri abbondanti profili di incostituzionalità, meno innegabili forse) contrasta con l'articolo 1 (perché colpisce solo i redditi da lavoro e non quelli da rendite), con l'articolo 3 (perché non ha alcuna razionalità il trattamento fiscale deteriore basato sulla categoria dei percettori di reddito, dipendenti pubblici e non privati, ed applica regimi diversi perfino all'interno della stessa categoria, escludendo alcuni dipendenti pubblici) e con l'articolo 53 (perché l'imposizione fiscale o parafiscale pesa molto di più sui redditi medio-bassi).

Senza trattenersi, poi, su fenomeni la cui patologia non diminuisce per la diminuzione delle reazioni critiche. Basti citare A) le incredibili esternazioni delegittimanti del premier nei riguardi del potere giudiziario ordinario e costituzionale, nonché, più in generale, nei confronti di ogni opinione dissenziente, B) il consolidamento da parte del Governo di prassi fortemente limitatrici del potere legislativo, con il ricorso ormai generalizzato ai voti di fiducia, C) l'espropriazione di uno dei poteri più significativi del "popolo sovrano" cioè quello di scegliere i propri rappresentanti al momento delle elezioni.

E' ormai chiaro che a buona parte della maggioranza politica attuale non piacciono le regole del gioco concordate con tanta passione, fatica e lungimiranza nel 1948 dai rappresentanti di diverse e distanti tradizioni politiche e culturali. A loro non piace il nostro gioco.

### ***Qualche proposta***

E a noi non piace il loro, quello che vorrebbero far diventare il gioco degli italiani. E' una contrapposizione totale, che nella Costituzione trova il suo terreno di scontro privilegiato, Si tratta, allora, di costruire una rete di amici della Costituzione e dei valori rappresentati nei suoi 139 articoli, una rete che sia come quella rappresentata oggi dall'ANPI, che ha scelto di intitolare la sua festa alla Costituzione, e che, dopo la provvidenziale riforma statutaria per l'ammissione dei giovani nella sue sezioni, li aiuta a scoprire e ad impegnarsi per costruire un modello di società ispirato ai desideri dei tanti che dettero anche la vita per questo. Un lavoro lungo, tenace, che non si aspetti risultati entusiasmanti nel breve periodo, ma che si svolga giorno per giorno, nei luoghi di lavoro, di incontro, nella vita quotidiana, con la propaganda dell'esempio, della tolleranza, della pazienza, della coerenza.

Un amico saggio ed ancora entusiasta, nonostante l'età non più verde, mi ha detto una volta che, per rappresentare la situazione attuale del nostro Paese, potremmo rifarci ad un illustre esempio letterario, e ricordare "La fattoria degli animali", il capolavoro di Orwell. Dopo che gli animali si erano impadroniti della fattoria, scacciando gli uomini, e i maiali avevano stabilito la loro supremazia, il libro si chiude con un motto, che dice "tutti gli animali sono uguali, ma alcuni sono più uguali degli altri".

Noi continuiamo, invece, ad essere convinti che nessuno è più uguale degli altri, e che la difesa più solida e forte di questa convinzione sta nella nostra Costituzione, a partire dall'articolo 1.

Si tratta, allora, per ripetere l'esclamazione di Borrelli, Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Milano alla chiusura del suo discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, di "resistere, resistere, resistere" (Milano, 12 gennaio 2002).

Basta volerlo.

## NOTE

(1) Commentario della Costituzione, a cura di G.Branca, Zanichelli, Il foro Italiano, Bologna 1975, vol. I, p. 1-50).

(2) in questo senso, vedi le osservazioni molto persuasive di MORTATI, nel citato commento all'articolo 1.

(3) mi limito a ricordare soltanto l'opera classica di KELSEN *I fondamenti della democrazia* Il Mulino, 1966, e quella di POPPER *La società aperta e i suoi nemici*, Armando, 1994, nonché le ultime riflessioni sul tema di AMARTYA SEN *La democrazia degli altri. Perché la libertà non è un'invenzione dell'Occidente*, Mondadori, Milano, 2004, ZAGREBELSKY *Imparare democrazia*, Einaudi, Torino 2007, SARTORI *Democrazia. Cosa è* Rizzoli, Milano 2007

(4) un interprete certamente progressista, Massimo Severo GIANNINI, ha definito questa affermazione "espressione di retorica costituzionale" in *Rilevanza costituzionale del lavoro*, (*Riv. Giur. lav.* 1948,7).

(5) MORTATI, *Commento cit.* p. 13

(6) MORTATI *Commento cit.*, p. 16