

COSCIENZA

fatti . idee . dialogo

PER DISCUTERE DELLA COSTITUZIONE



- LA REVISIONE DELLA COSTITUZIONE: POSSIBILITÀ E TIMORI
ENZO BALBONI •
- CRITERI E PROCEDURE PER LE MODIFICHE ALLA COSTITUZIONE
RICCARDO GUASTINI •
- RISCRIVERE I DIRITTI DELLA CITTADINANZA DEMOCRATICA?
ETTORE GALLO •
- LA CITTADINANZA COME ETICA PUBBLICA
FRANCESCO VIOLA •
- UNA DOVEROSA CHIAREZZA A PROPOSITO DEL FEDERALISMO
UGO DE SIERVO •
- L'ISTANZA SOLIDARISTICA E LO SPIRITO DELLA COSTITUZIONE
STEFANO ZAMAGNI •

Rivista mensile
Ottobre 1994

10

Sped. Abb. Post. 507 Roma
Una copia L. 4.000

1

9

9

4

SPECIALE

**Un 'etica della cittadinanza
non può sorgere dal nulla
né si fonda su se stessa,
ma deve poggiare a sua
volta su una vita etica
consolidata nella prassi.**

**Essa è un 'etica vera e propria
se non è esclusiva di una
determinata comunità o
di un gruppo, se non è, cioè,
un 'etica chiusa, ma aperta
a dimensioni più vaste**

I PRINCIPI FONDAMENTALI/2

LA CITTADINANZA COME ETICA PUBBLICA

*Problemi di approccio al testo
costituzionale*

Francesco Viola*

Ogni discorso che riguardi i contenuti della Costituzione presuppone un determinato modo di considerare la Costituzione stessa. Ciò vale soprattutto per il problema della cittadinanza.

Qui non posso che limitarmi ad enunciare quale tipo di approccio alla Costituzione il mio discorso presupponga senza indugiare a difenderlo. Si tratta di una configurazione semantica che vorrebbe prescindere dalle differenze storiche che caratterizzano le varie Costituzioni nel tempo e che dovrebbe essere in linea di massima applicabile a tutte le Costituzioni democratiche, tra cui, fino a prova contraria, bisogna annoverare la nostra.

Ogni Costituzione si presenta come un insieme di norme di carattere fondamentale per una società politica (1). Queste norme in genere sono scritte. La Costituzione è un unico documento normativo, unitario non solo in senso materiale ma anche e soprattutto in senso formale.

Dietro ogni legge c'è un legislatore (*kein Imperativ ohne Imperator*). Ma dietro le norme costituzionali c'è più propriamente un patto sociale e un ordine sociale. Una Costituzione democratica si presume sostenuta dal consenso pressoché unanime dei consociati che convengono sulle regole che governano l'ordine e il conflitto politico

(2). Il contenuto del patto sociale non si può ridurre alle regole scritte che peraltro vengono formulate attraverso una contrattazione guidata dall'esigenza di massimizzare il consenso, cioè di recepire al massimo le richieste delle parti sociali con il minimo di sacrificio per ognuna di esse. Ma la stessa formulazione di regole comuni è possibile in quanto c'è già in qualche misura un ordine sociale nel senso che non c'è una guerra di tutti contro tutti, ma ci sono valori altamente condivisi, anche se spesso riguardanti più il male da fuggire che il bene da raggiungere. Voglio dire che un patto sociale non è un contratto opzionale nei contenuti, ma presuppone a sua volta una comunanza di destino e di opera, cioè una condizione di ordine sociale che la Costituzione rafforza, consolida, orienta e sviluppa in una qualche direzione. È la storia a mettere un popolo nella condizione di stringere un patto sociale e, quindi, di darsi una Costituzione. Che esso si dia una Costituzione, è una sua scelta, ma i presupposti storici e ideali di questa scelta non sono in suo potere.

Di conseguenza, quando noi consi-

deriamo una Costituzione come testo scritto, dobbiamo tener presente tutta la parte sommersa di cui essa è l'espressione esterna. In questa parte nascosta, ma presente, ci sono molte cose. C'è una storia ed una tradizione, ci sono eventi fondanti, ci sono scelte di fondo, ci sono valori direttivi, c'è una prassi applicativa che fiancheggia le regole, c'è l'interpretazione che un popolo dà della propria identità e del proprio cammino.

Mettersi davanti al testo scritto e considerarlo al di fuori di tutto questo contesto è non prendere sul serio una Costituzione. Considerarla come un testo legislativo uguale agli altri con il solo vincolo della gerarchia costituzionale, che riguarda solo un problema di prevalenza e di priorità formale delle fonti, è cadere - come aveva notato Schmitt - nel mero formalismo e relativismo (3). Ma mettere tutte le norme sullo stesso piano assiologico significa distruggere il concetto stesso di Costituzione e il suo ruolo (4).

Se noi dobbiamo presumere che una Costituzione scritta sia "rigida", anche in assenza di una previsione esplicita di un procedimento di revisione, è perché non la consideriamo come una legge simile alle altre (5). E' una legge superiore, è una "legge fondamentale". Ciò non significa ovviamente che sia immodificabile, che sia un blocco di pietra, ma significa certo che le condizioni del suo mutamento

* Professore di Filosofia del Diritto Facoltà di Giurisprudenza, Università di Palermo

non sono quelle stesse proprie di qualsiasi legge e non lo sono non solo da un punto di vista formale (6), ma soprattutto dal punto di vista sostanziale in quanto richiamano in causa quella parte sommersa che, anche se spesso con apatia, sostiene il testo costituzionale.

Il cittadino come agente morale

Queste presupposizioni sono dichiaratamente prescrittive, ma non solo nel senso che indicano ciò che una Costituzione democratica *deve* essere, ma anche nel senso che intendono rispettare ciò che una Costituzione *vuole* (e dice di) essere, anche se non di rado questa volontà maschera altri intenti. Le Costituzioni democratiche vogliono (e credono di) essere l'espressione di un patto sociale tra tutti i cittadini e noi abbiamo il dovere di lasciarglielo credere, ma anche di mostrare tutte le principali implicazioni di questa pretesa (7).

La prima di esse riguarda il modo stesso di concepire il patto sociale e i soggetti che ne sono i protagonisti, cioè i cittadini.

Nel trattare questo argomento dobbiamo aver presente due livelli di discorso che qui in vario modo s'intrecciano e si confondono: quello generale della storia del costituzionalismo e dei diritti della cittadinanza e quello particolare della *nostra* storia costituzionale e del *nostro* senso della cittadinanza. Infatti non avrebbe alcun significato interrogarsi sulle prospettive future

della nostra cittadinanza se non alla luce di un'evoluzione di carattere generale di questo concetto. Lo stesso deve dirsi del patto sociale.

Ogni Costituzione ha una fisionomia ed una ragion d'essere particolare in relazione alle modalità storiche che hanno determinato il suo sorgere. Queste possono essere legate ad un atto di indipendenza da un potere esterno (come nel caso delle colonie americane), oppure ad una rigenerazione di un corpo sociale già peraltro costituito (come nella Rivoluzione francese), oppure ad un atto di liberazione da un potere totalitario interno, (come nel caso della Costituzione italiana legata alla Resistenza). Ma in ogni caso l'esito intende essere quello di un atto costitutivo mediante cui un corpo sociale al contempo accetta e sanziona un processo di liberazione, si assume la responsabilità di farsi carico di se stesso e dà leggi a se stesso. Ci sono tutti gli ingredienti per affermare che siamo di fronte ad una presa di coscienza da parte di un popolo della propria soggettività, cioè della propria capacità morale di prendere decisioni riguardo al bene comune ed ai rapporti tra i cittadini.

Queste parole di Kant ci aiutano a comprendere il carattere etico-giuridico dell'atto fondativo di un patto sociale:

«Tra tutti i patti coi quali una moltitudine di uomini si unisce in una società (*pactum sociale*), il patto di fondazione di una Costituzione civile tra essi (*pactum unionis civilis*) è di natura così speciale che, se quanto all'esecuzione ha molto in comune con ogni altro patto (del pari rivolto a conseguire un qualche scopo collettivo liberamente scelto), per il principio della sua fondazione (*constitutionis civilis*) si distingue essenzialmente da ogni

altro. L'unione di molti per un qualche scopo comune (che tutti di fatto hanno) si riscontra in ogni patto sociale: ma un'unione che sia fine a se stessa (fine che ognuno deve avere) e che quindi costituisca il primo, incondizionato dovere per ogni rapporto esterno degli uomini in generale, i quali non possono far a meno di avere reciproci rapporti tra loro: una siffatta unione si riscontra solo in una società che si trovi nello stato civile, cioè tale da costituire un corpo comune» (8).

Il patto sociale, che è alla base di una Costituzione, è dunque volto a costituire un'unione che sia fine a se stessa. Qui si vuol dire che la storia del costituzionalismo appartiene a tutti gli effetti a quel movimento di ascesa dell'umanità verso la piena soggettività morale, in cui l'autonomia si collega al riconoscimento dell'alterità e, quindi, della legge. Ed è quest'ottica non riduttiva che dobbiamo tenere presente nel momento in cui ci interroghiamo sul futuro della cittadinanza e della nostra Costituzione.

Non per nulla questa storia trova la sua origine nell'Alleanza biblica, nel patto che gli Israeliti usciti dall'Egitto strinsero con Jahvè (9). Il popolo deve decidere se vuole veramente restare libero o ricadere nella schiavitù. Il popolo diviene libero solo quando accetta la liberazione (10) e dunque la condizione di libertà (*status libertatis*). Tutto ciò non è per nulla scontato, perché la libertà è anche un peso in quanto implica responsabilità ed obbedienza alla legge. Perciò la scelta del popo-

(1) Cfr. **M. Dogliani**, *Introduzione al diritto costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 26ss.

(2) Il rigetto del principio maggioritario come fondamento di un contratto sociale è esplicito nel costituzionalismo ispirato dall'etica protestante. Cfr. **G. Jellinek**, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, trad. it. Milano 1949, p. 98.

(3) Cfr. **Schmitt**, *Dottrina della Costituzione*, trad. it. Giuffrè, Milano, 1984, p. 26.

(4) Per questo non concordo con **R. Guastini**. *Revisione costituzionale, problemi di forma e di sostanza*, in "Ragion pratica", 3, 1994, pp. 254-255.

(5) **A. Pace**, *La "naturale" rigidità della costi-*

tuzioni scritte, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 6, pp. 4085 ss.

(6) Sono d'accordo con chi insiste sulla differenza qualitativa tra una procedura di revisione costituzionale e una procedura legislativa ordinaria aggravata.

(7) Secondo Paine la sola vera Costituzione è quella fatta con la coscienza di fare una Costituzione. Cfr. **C.H. McIlwain**, *Costituzionalismo antico e moderno*, trad. it. Il Mulino, Bologna, 1990, p. 38.

(8) **I. Kant**. *Del rapporto della teoria con la pratica della politica*, in *Scritti politici*, Utet, Torino, 1956, p. 253.

(9) Cfr. **M. Walzer**, *Esodo e rivoluzione*, trad. it., Feltrinelli, Milano, 1986.

(10) Qui è da notare la differenza tra "essere libero" "accettare la liberazione (o la libertà)".

(11) Questa differenza non mi sembra ben messa in luce da **G. E. Rusconi**, *Se cessiamo di essere una nazione*, Il Mulino, Bologna, 1993.

(12) Del carattere "sacrale" della Costituzione parla, ad esempio, **L. Ferrajoli**, *Democrazia e costituzione*, in "Ragion pratica", 3, 1994, p. 236.

(13) **T. H. Marshall**, *Cittadinanza e classe sociale*, trad. it., Utet, Torino, 197, p. 7.

(14) Mi esprimo in modo così cauto, perché con sorpresa noto che non pochi esponenti della tradizione socialista (a cominciare da Habermas) oggi tendono a difendere un con-

lo è una scelta morale.

Il patto costituzionale in qualsiasi tempo e paese è sempre stato una scelta morale di tipo cooperativo, una scelta di singoli e di popolo nel suo complesso. Anche in Egitto gli Israeliti erano un popolo e tali erano considerati dal Faraone. Ma lo erano perché condividevano memorie comuni ed erano uniti dall'oppressione e dalla schiavitù. Con il patto lo sono in quanto accomunati dalla scelta consapevole della libertà. Essere cittadini (italiani) non può significare soltanto avere memorie comuni, ma fare una scelta comune di libertà e divenire così agenti morali in grado di porre le basi per un'etica pubblica (11).

Non v'è dubbio che ogni patto sociale di rilievo costituzionale ha per ogni popolo la stessa rilevanza che l'alleanza biblica ha avuto per il popolo d'Israele. In questo senso si deve ritenere che esso abbia qualcosa d'indisponibile e di non negoziabile e, quindi, fornito di una certa *sacralità*. Tale contenuto non riguarda soltanto i caratteri distintivi dell'identità di un popolo, ma anche certi presupposti necessari quali la libertà e la responsabilità dei cittadini. Tralascio il problema della giustificazione di questa *sacralità* (12), ma mi preme solo osservare che la sua eliminazione se, da una parte, semplifica le aporie della Costituzione che è un testo di diritto positivo, dall'altra produce inevitabilmente lo smarrimento della sua specificità e della sua ragion d'essere.

Queste considerazioni molto astrat-

petto di cittadinanza come libertà e indipendenza dell'individuo che *fino a ieri* era proprio il cavallo di battaglia della tradizione liberale. Cfr. per tutti il volume collettaneo a cura di D. Zolo, *La cittadinanza, appartenenza, identità, diritti*, Laterza, Bari, 1994. Nessuno negherà che i "diritti sociali" siano una grande conquista del movimento socialista ed è pertanto stupefacente osservare il moltiplicarsi dei tentativi di dimostrare la loro eterogeneità nei confronti dei diritti di libertà, cioè dei "Veri" diritti. Mi spiego provvisoriamente questa svolta con il fatto che il crollo dell'ideologia marxista ha privato la tradizione socialista di una robusta teoria della società e quindi l'ha costretta a ripiegare sulla trincea di difesa

te si scontrano con le aporie interne al concetto di cittadinanza e con la realtà effettuale. Si tratta di due tipi differenti di difficoltà, perché richiedono due strategie d'approccio ben diverse: il primo richiede una riconsiderazione teorica del concetto di cittadinanza, mentre il secondo chiama in causa un'analisi sociologica del modo di vivere la cittadinanza e richiede un'azione etico-politica conseguente. Mi limiterò ora a qualche osservazione non esaustiva sull'uno e sull'altro aspetto.

La cittadinanza come uguaglianza

Il dibattito sulla cittadinanza, che s'è riaperto di recente, ruota essenzialmente sull'eterno problema dei rapporti tra l'individuo e lo Stato. Il concetto stesso di "cittadinanza" vuole essere l'incontro dell'uno con l'altro, ma quest'incontro non è pacifico, anzi al contrario è carico di tensioni irrisolte.

Le analisi di Marshall, oggi riconosciute come un punto di riferimento obbligato, mentre evidenziano le articolazioni principali del concetto di cittadinanza, ne occultano in buona parte le aporie interne. Marshall ha, comunque, individuato i due principali aspetti nella lettura della cittadinanza come una concentrazione di diritti e come il segno dell'appartenenza ad una comunità politica: diritti (*rights*) e appartenenza (*membership*) sono, dunque, i due connotati principali della cittadinanza. Questa è "una forma di uguaglianza umana fondamentale, connessa con il concetto di piena appartenenza ad una comunità" (13).

La storia della cittadinanza s'identifica - a detta di Marshall - con quella stessa dell'uguaglianza ed è all'insegna di una progressiva ed inarrestabile

dell'individuo nei confronti di un potere politico visto ormai come irrimediabilmente prevaricatore. È un segno delle posizioni eccessivamente difensivistiche della sinistra italiana di oggi. Questa conversione del socialismo al laicismo individualista era stata già lucidamente preannunciata da A. Del Noce, *Il problema politico dei cattolici*, Uipc, Roma, 1967.

(15) N. Bobbio, *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Donzelli, Roma, 1994.

(16) Cfr. da ultimo E. Santoro, *Le antinomie della cittadinanza: libertà negativa, diritti sociali e autonomia individuale*, in D. Zolo (a cura), op. cit., 104.

(17) L. Ferrajoli, *Dai diritti del cittadino ai*

emancipazione. L'impresa dell'eliminazione delle disuguaglianze non ha mai fine. Ma non si possono individuare le disuguaglianze se non all'interno di contesti sociali in cui gli uomini si rapportano gli uni agli altri e si possono confrontare le differenze di *status* e dei titoli di accesso ai diritti. Marshall infatti non ha detto che la cittadinanza si identifichi in prima istanza con il valore della libertà, che chiama in causa l'individuo nella sua indipendenza dagli altri.

L'uguaglianza è un valore sociale, perché si è eguali in confronto ad altri; occorre vivere in contesti sociali (o, comunque, aver contesti sociali di riferimento) per poter essere giudicati eguali o diseguali. L'uomo che vive al di fuori di ogni stato sociale non è di per sé né eguale né diseguale nei confronti di altri, perché manca un criterio di misura comune. Non è certo un caso se la tradizione sociale, almeno fino a ieri (14), ha sempre privilegiato il valore dell'uguaglianza su quello della libertà nella definizione della cittadinanza, come di recente ci ha ricordato Norberto Bobbio (15).

La cittadinanza è, dunque, il segno dell'esigenza dell'eliminazione delle differenze significative nell'appartenenza ad una determinata comunità politica. La prima e più macroscopica di esse è quella tra governanti e governati. Il cittadino subentra al suddito, ma ciò conduce necessariamente all'eliminazione di altre differenze, siano esse di tipo cetuale, economico, di classe..., rilevanti ai fini dell'appartenenza alla

diritti della persona, in D. Zolo (a cura), op. cit., p. 265.

(18) Per inciso osservo che per queste ragioni in una Costituzione democratica mi sembra assolutamente imm modificabile il principio di libertà e quello di uguaglianza che sono le precondizioni stesse del patto istitutivo. Tentare di farlo con mezzi "costituzionali" prima ancora di un atto illegittimo sarebbe una contraddizione logica.

(19) Per Gianfranco Miglio la Costituzione è un patto che i vincitori impongono ai vinti. E' questa una tesi che deriva da Hobbes.

(20) Per comprendere l'etica della Resistenza e il "patriottismo costituzionale" è indicativo questo passo: "Eravamo li per difendere la

• comunità. Si può anzi dire che lo stesso concetto di democrazia s'identifica con quello di cittadinanza così intesa e non si riduce alla forma di governo, ma si estende a tutto ciò che permette una effettiva eguale considerazione di tutti i membri di una comunità politica.

Per questo Marshall può affermare che la cittadinanza è uno *status* che viene conferito a coloro che sono membri di una comunità a tutti gli effetti. Essi sono eguali rispetto ai diritti e ai doveri conferiti da tale *status*. Secondo quest'ottica la cittadinanza si svilupperà sia sul piano quantitativo, perché l'ideale è che tutti gli appartenenti ad una comunità politica abbiano lo *status* di cittadini, sia sul piano qualitativo nel senso che essa si arricchisce di sempre nuovi diritti.

Uomo e cittadino

Questa storia del concetto di cittadinanza non sarebbe, però, comprensibile se non ci chiedessimo quale rapporto vi sia tra questo cittadino, di cui registriamo le trionfanti conquiste, e l'uomo *tout court*. La definizione di Marshall lascia indeciso se la cittadinanza preceda o segua la comunità, resta in sospenso la soluzione del problema se sono i cittadini che fanno la comunità politica o se è questa a produrre la cittadinanza. È questo un problema cruciale, perché un'idea di cittadinanza che preceda la comunità politica permette un'universalità a cui non potrebbe aspirare quella che la considera un derivato di questa comunità (16).

patria e la patria erano quelle strade e quelle piazze, i nostri cari e la nostra infanzia, e tutta la gente che passava [...] E ancor più strano ci sembrava il fatto che, per amore di quegli sconosciuti che passavano, e per amore di un futuro ignoto, ma di cui scorgevamo a distanza, fra privazioni e devastazioni, la solidità e lo splendore, ognuno era pronto a perdere se stesso e la propria vita". **N. Ginzburg**, "Postfazione" a *La letteratura partigiana in Italia 1945-45*, antologia a cura di G. Galassi, Editori Riuniti, Roma, 1984, pp. 8-9.

(21) Ho sviluppato la problematica politica dell'identità e del riconoscimento, negli scritti *La comunità politica come discorso tra le diversità*, in E. Sgroi (a cura), *L'educazione*

Certamente, se guardiamo allo storia dello Stato moderno e a quell'origine comune in cui la tradizione liberale e quella socialista s'incontrano, dobbiamo riconoscere che, mentre il concetto di uomo appartiene alla natura, quello di cittadino appartiene all'artificio. Si nasce uomini e si diventa cittadini. L'idea di cittadinanza appare inseparabile dall'idea dell'artificialità della società politica, che è una costruzione umana mediante cui l'uomo esce dallo stato di natura e si assume il compito di "aggiustare" le condizioni naturali in qualche modo. Qui non è il caso di esaminare tutte le varianti di questa convinzione di fondo a seconda che lo stato naturale sia considerato positivo o negativo e, quindi, a seconda che l'artificio politico abbia il ruolo di rafforzarlo o di sostituirlo in tutto o in parte. L'importante è notare che il progenitore del cittadino è l'uomo "naturale", che per la verità è una creatura che non è mai esistita se non nella mente dei suoi teorici (giusnaturalisti e non). Il cittadino, invece, è con tutta evidenza una costruzione artificiale, perché può nascere solo in seguito alla Costituzione di una società politica. Ma allora sarà questa comunità a conferire significato alla cittadinanza. Il particolarismo della società politica si trasferirà alla cittadinanza e questa sarà una creatura dello Stato moderno. In quest'ottica poco ci consola il fatto che all'interno dell'appartenenza il concetto di cittadinanza si arricchisca e si estenda una volta che resta ferma la priorità del tutto sociale sull'individuo.

Ora io credo che sia questo nodo cruciale della problematica della cittadinanza che dobbiamo riconsiderare prima di porci il problema di "riscrivere i suoi diritti". Giustamente Luigi Ferrajoli s'è mostrato molto preoccupa-

to di fronte alla tendenza di una crescita di attenzione per i diritti del cittadino nella misura in cui ciò possa implicare una dimenticanza della priorità dei diritti dell'uomo e dell'irriducibilità dello *status* di persona a quello di cittadino (17). E tuttavia bisogna riconoscere che con quelle premesse teoriche dualiste non c'è scampo: o si difende l'uomo "naturale" dall'inglobamento nel cittadino ed allora si deve ridimensionare l'ampiezza e la tendenza espansiva, che è un processo storico iratto, dei "diritti della cittadinanza" o si accetta questa piena trasmutazione dell'uomo nel cittadino e si perderà l'universalità dei diritti a causa del primato dell'appartenenza. Ed è per questo che l'oscillazione del pendolo tra libertà ed uguaglianza, tra liberalismo e socialismo è del tutto comprensibile trattandosi di concezioni che, avendo in comune le premesse storiche ed ideali, sono chiuse nella stessa gabbia.

La radice del concetto moderno di cittadinanza non sta certo nello Stato ma nel suo progenitore antropologico cioè nell'uomo "naturale", che è pensato come un soggetto definito essenzialmente dall'insieme dei suoi bisogni e come capace di organizzarne razionalmente la soddisfazione. Quest'uomo precede la vita politica, essendo questa il prodotto di questa sua abilità nell'organizzare la soddisfazione dei bisogni. Ma noi dobbiamo chiederci se quest'uomo "naturale" sia in senso proprio un agente morale ovvero una *persona*. Rispondere affermativamente significa prendere posizione in un

politica. *Azione collettiva e scuole di formazione in Italia*, Meridiana, Catanzaro, 1993 pp. 27-54 e *Identità personale e collettiva nella politica della differenza*, in corso di pubblicazione. Ma il testo fondamentale che raccomando è di **A. Pizzorno**, *Limiti alla razionalità della scelta democratica*, in *Le radici della scelta assoluta e altri saggi*, Feltrinelli, Milano, 1993, pp. 145-184.

(22) **I. Berlin**, *Quattro saggi sulla libertà*, trad. it., Feltrinelli, Milano, 1989, p. 221

(23) Cfr. **G. Bianchi**, *Dalla parte dei cittadini*, in AA.W., *Il processo politico. Come formare nuovi cittadini per una nuova politica*, Sei, Torino, 1992, pp. 25-84.

(24) **S. Rodotà**, *Repertorio di fine secolo*, Laterza, Bari, 1992.

(25) Ho affrontato questo problema nel volume *Diritti dell'uomo, diritto naturale, etica contemporanea*, Giappichelli, Torino, 1989.

(26) **B. Manin**, *La democrazia dei moderni*, Anabasi, Milano, 1992.

(27) **J.S. Mill**, *Representative Government*, 1861.

(28) **A. Pizzorno**, *I regimi rappresentativi, crisi e corruzioni*, in "Parolechiave", 5, 1994, pag. 6.

(29) *Ibidem*, p. 77

(30) Cfr. **S. Rodotà**, *Cittadinanza: una postfazione*, in D. Zolo (a cura), op. cit. p. 307.

(31) Per lo sviluppo di questa linea di tendenza rinvio a **P. Donati**, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Bari, 1993.

duplice senso: sia sul concetto di capacità morale che sulla sua indipendenza dalla società.

A mio parere la capacità morale non si può identificare con l'abilità di calcolare le soddisfazioni dei bisogni e neppure con un atteggiamento di tipo dominativo, ma si tratta della capacità di fare il bene, cioè di scegliere e di attuare ciò che è bene. Ebbene, per trovarsi nelle condizioni migliori per agire in modo giusto v'è bisogno della vita sociale, cioè del rapporto con gli altri. Voglio dire che, se essere un agente morale significa essere capace di agire in modo giusto, non si è agenti morali al di fuori e a prescindere dalla società che sia "politica". Ciò che viene qui contestata è, quindi, questa raffigurazione dell'individuo già eticamente formato al di fuori della società e, conseguentemente, la visione della società stessa come un marchingegno per rimediare al conflitto delle libertà. Ciò che viene contestata è la dicotomia tra uomo e cittadino, poiché senza rapporto con l'alterità non v'è legge, non v'è diritto e non v'è morale.

Ciò non significa, però, che la rinuncia al mito liberale dell'uomo "naturale" dia ragione al mito totalitario del cittadino creatura dello Stato o della volontà generale. Non si tratta di far morire l'uomo "naturale" per far nascere il cittadino "artificiale". Abbiamo già detto che la Costituzione stessa è un prodotto della capacità morale degli individui e del popolo nella determinazione del bene comune. Per dar vita e forma ad una comunità politica bisogna già essere agenti morali, anzi si può dire che quest'atto fondativo sia una delle più piene espressioni della soggettività morale, cosa che sfugge ai sostenitori del comunitarismo.

Bisogna allora concludere che *in una società democratica la cittadinanza precede l'organizzazione politica*, così precede lo Stato. Non è lo Stato a conferire la qualità di cittadini, ma sono i cittadini a dar vita allo Stato. La democrazia come forma politica, d'altronde, può essere generata solo dalla democrazia prepolitica. Un patto sociale richiede già un ordine sociale in

cui sia già presente il principio di uguaglianza, in cui cioè tutti coloro che pongono le basi della società politica si riconoscano (o hanno l'intenzione e la volontà di riconoscersi) come uguali. La Costituzione democratica, infatti, non è che il modo di tutelare, rafforzare e sviluppare quest'uguaglianza intenzionale di partenza (18). La cittadinanza non può essere l'obiettivo del progetto costituzionale se già non è presente fin dall'atto fondativo. Se una Costituzione potesse essere radicalmente cambiata da una maggioranza contro una minoranza, allora essa non dovrebbe essere pensata come il frutto di un patto sociale ma come il frutto di una decisione di una maggioranza di vincitori contro una minoranza di vinti, quindi, non sarebbe una Costituzione fatta da "cittadini", anche se il suo progetto fosse quello di produrre cittadini (19).

Allora mi pare di dover sostenere che, se si vuole cercare una differenza tra uomo e cittadino, questa non deve essere cercata nel quadro delle dicotomie della modernità (quali quelle di individuo e Stato, natura e artificio, stato naturale e stato civile...). Il cittadino è l'uomo che non solo è un agente morale, ma accetta di esserlo, se ne assume il carico, accetta la libertà e le sue responsabilità e, se del caso, lotta per essa. La moralità non è una pura e semplice potenzialità fattuale, ma una conquista e una scelta di libertà.

Cittadinanza e comunità politica

Tutto ciò non deve però far perdere di vista un altro aspetto della cittadinanza di pari importanza. Mentre si può essere soli come uomini, non si

può essere soli come cittadini. Se qualcuno può essere considerato come cittadino, è perché altri sono considerati suoi concittadini. Ciò per me significa che la scelta di essere un agente morale, cioè di farsi carico di decidere intorno al bene comune, è di tipo cooperativo, cioè è una scelta fatta necessariamente insieme ad altri soggetti che siano considerati come "uguali". Questo è ciò che implica il collegamento tra uguaglianza e cittadinanza. E non si tratta di altri soggetti in astratto o dell'idea di alterità che è la sublimazione di tante solitudini, ma di altri soggetti in concreto, di persone determinate che *appartengono* alla nostra storia personale e sociale, che hanno con noi legami di vario genere, da quelli tradizionali a quelli operativi (20). Sono le persone con cui collaboriamo in tanti sensi e in diversi modi. Sono le persone con cui *discorriamo*, cioè insieme a cui cerchiamo di identificare noi stessi.

Quest'ultimo punto merita un'ulteriore, anche se breve, pausa di riflessione. La comunità politica è vista dall'individualismo liberale come una minaccia all'autonomia, ma con ciò si dimentica che essa è indispensabile per la ricerca dell'identità personale, che è una componente essenziale dell'individualità. Ognuno di noi ha bisogno che gli altri lo confermino nei suoi bisogni, desideri e interessi. Solo così sarà sicuro del loro effettivo valore e potrà aspirare a ritenerli dei veri e propri "diritti". Tutto ciò richiede una *conversazione sociale* in cui nella piazza della città si misurano le richieste diverse e si cerca insieme la loro composizione. Questo processo di riconoscimento reciproco conduce all'identificazione di sé e alla determinazione del bene comune. Ma ciò richiede due condizioni imprescindibili, cioè che gli interlocutori siano determinati (non può essere tutta l'umanità, ma gli uomini in concreto con cui si ha a che fare), e che siano considerati come uguali (il riconoscimento a cui si aspira è quello che ci viene dagli uguali nella dignità, anche se diversi nell'identità, e non dai sottoposti o dagli schiavi (21).

"Quando chiedo di essere liberato

da uno stato di dipendenza [...] politica o sociale, quello che chiedo è un cambiamento nell'atteggiamento verso di me da parte di coloro le cui opinioni e il cui comportamento contribuiscono a determinare l'immagine che io ho di me stesso» (22).

Pertanto, il concetto di appartenenza è fondamentale per la cittadinanza, ma non si deve trattare di un'appartenenza chiusa. Appartengono alla società politica tutti coloro che contribuiscono ad edificarla in diverso modo. Per questo il movimento della cittadinanza tende ad una progressiva espansione ed estensione (23). L'universalità della cittadinanza non sta nel suo cominciamento, ma nel suo termine. Rodotà ha parlato di cittadinanza "a geometria variabile" (24), ma questa è solo un tappa, quella che stiamo vivendo al momento presente. L'orizzonte sempre meno utopico è la cittadinanza universale.

Il significato etico della rappresentanza politica

Tutto ciò appartiene, anche se indegnamente, alla filosofia della cittadinanza, ma la realtà effettuale si disinteressa della teoria e tende ad alimentare lo scetticismo.

Di fatto noi constatiamo che una comunità troppo vasta tende a perdere di significato; una comunità deve avere confini certi, e quindi una certa chiusura, se vuole salvaguardare la sua identità. Ma una comunità democratica si trova tra due spinte: quella più propriamente comunitaria del "noi" da salvaguardare e dall'altra quella dell'ideale democratico dell'uguaglianza che non tollera discriminazioni nei confronti di nessuno.

Nel caso italiano il "noi" è molto debole e la spinta verso l'uguaglianza, privata dal supporto della solidarietà, s'incanala verso direzioni formalistiche, che usano l'ascrizione di diritti come se si trattasse di distribuire risorse per mettere a tacere le richieste degli individui e dei gruppi.

È stata già ampiamente notata e lamentata l'assenza di *un'etica della*

cittadinanza, che avrebbe dovuto far parte essenziale di quella Costituzione materiale in cui si concreta la prassi soggiacente al testo costituzionale. Si ha quasi l'impressione che il nostro patto sociale sia rimasto per troppo tempo come un evento non concluso. È come se le forze ideologiche e politiche che hanno dato vita al testo costituzionale siano rimaste per vari decenni in una fase di contrattazione aperta in un delicato equilibrio che si traduceva in un sostanziale immobilismo. Di un patto sociale non si dovrebbe poter dire ciò che Renan diceva della nazione, cioè che è un plebiscito di tutti i giorni. La nazione vive attraverso gli atti progressivi di adesione; un patto invece ha una fase istitutiva ed una fase esecutiva o applicativa. È vero che in tal modo il patto si riconferma e si rinnova continuamente nell'interpretazione che se ne dà, ma a condizione che i suoi presupposti non vengano continuamente rimessi in discussione, cioè, a condizione che vi sia un clima di fiducia reciproca tra le varie parti sociali. Questo è mancato per una serie di ragioni che sono a tutti note. Il permanere troppo a lungo di un sistema elettorale di tipo proporzionale ha tra l'altro impedito l'uscita dall'immaturità costituzionale. Il passaggio al sistema elettorale maggioritario può essere distruttivo del patto costituzionale se esso non viene praticato all'interno di una solida etica della cittadinanza, che quindi dobbiamo imparare in fretta.

Un'etica della cittadinanza non s'improvvisa, ma si costruisce lentamente attraverso la prassi. La gravità dell'assenza di un'etica della cittadinanza è stata per un certo tempo occultata dalla presenza in Italia per ragioni storiche e culturali di un'etica

comune ampiamente diffusa, cioè dell'etica cristiana (25). Ma, ora che questa comunanza è venuta meno di fatto a causa del diffondersi di un pluralismo etico sempre più frammentato, la mancanza di un'etica della cittadinanza ispirata al testo costituzionale si fa sentire anche a livello dei rappresentanti politici a cui esso affida la sua stessa interpretazione e applicazione. Nell'affrontare il problema dell'etica della cittadinanza vorrei, appunto, che non si trascurasse di prestare attenzione al modo in cui si pratica la rappresentanza nel nostro paese.

L'immagine del cittadino è legata al modo in cui sceglie i propri rappresentanti. Bernard Manin ha cercato d'individuare alcune modalità in cui s'è esercitata la rappresentanza. In una prima fase, quella del "Parlamentarismo", il rapporto tra rappresentante e rappresentato era in certo qual modo diretto e favorito dalla dimensione locale; nella seconda fase, quella del "Governo dei partiti", il rappresentato, votando il partito, rafforzava i vincoli del rappresentante nei confronti del partito stesso, vero attore protagonista della vita politica; nella terza fase, quella della "Democrazia in pubblico", il candidato è scelto in base all'immagine e, quindi, i vincoli partitici si assottigliano, i canali di comunicazione tra rappresentante e rappresentato si moltiplicano e non solo sfuggono al controllo dei partiti, ma soprattutto non sono più tutti canali strettamente "politici" (26). Così la scelta del rappre-

sentante, che prima era in linea di principio (non però spesso di fatto) ideologica, ora è influenzata da altri tipi d'interessi e di criteri di giudizio. Ed è proprio in questo punto cruciale che l'assenza di un'etica della cittadinanza si fa sentire pesantemente. La prima difesa del patto costituzionale sta nel mondo in cui i cittadini scelgono i loro rappresentanti, nei criteri che li ispirano e nel fatto di sentirsi parte di un unico corpo sociale e non già individui con i propri particolari interessi.

Scegliendo i propri rappresentanti, i cittadini partecipano essenzialmente a formare se stessi, cioè esercitano un compito non solo politico ma anche etico che si concreta in un'assunzione di responsabilità. Questo particolare valore morale del regime rappresentativo è stato - com'è noto - messo in luce da Stuart Mill (27), per cui tale sistema dovrebbe formare persone virtuose in quanto, partecipando al processo di rappresentanza, il cittadino non vede più soltanto il proprio interesse privato, ma anche il bene pubblico. "Autogoverno" significa dunque educare se stesso alle virtù sociali. La virtù del cittadino risiede nella sua capacità d'intenzionare il bene comune. "Attraverso la rappresentanza si diventa, per così dire, qualcosa di più di quello che si era come singoli individui" (28). Il processo di rappresentanza dovrebbe essere un processo di socializzazione.

Ma giustamente Pizzorno fa notare che il canale della rappresentanza non si difende da sé dalle sue degenerazioni e dai suoi usi impropri. Per raggiungere i suoi obiettivi educativi ha bisogno di una società che rispetti determinate condizioni: ad esempio, vi devono essere altri canali in cui il cittadino possa perseguire il suo interesse privato, altrimenti sarà condotto a far confluire questa ricerca nello stesso processo di rappresentanza.

Conseguentemente crescerà l'uso della rappresentanza tendenzialmente in tutti gli ambiti della vita sociale e ciò condurrà inevitabilmente alla sua degenerazione. Infatti verranno sottoposti ai meccanismi della rappresen-

tanza processi decisionali riguardanti materie per cui sono inadatti. Di fatto succederà che una dimensione occulta di accordi e negoziati sotto banco supplirà all'inefficienza decisionale e una vena di autoritarismo s'introdurrà surrettiziamente nella vita pubblica.

Certamente la rappresentanza non basta per raggiungere il bene comune; essa è semplicemente un canale necessario che permette di raggiungerlo se sono presenti nella società altre condizioni favorevoli (29). Qui abbiamo solo voluto segnalare l'importanza del processo di rappresentanza al fine di edificare l'etica pubblica della cittadinanza. Ma tale canale sarà inefficace (e a volte dannoso) se all'interno del corpo politico non sono attive altre componenti, non sono presenti dei luoghi d'identificazione collettiva di tipo ideale ed istituzionale che permettano quella lungimiranza richiesta dal bene comune.

Diritti dell'uomo e diritti del cittadino

Un'etica della cittadinanza non può sorgere dal nulla né si fonda su se stessa, ma deve poggiare a sua volta su una vita etica consolidata attraverso la prassi, sulla capacità di percepire i valori morali, abbandonando un miope egocentrismo. Essa è un'etica vera e propria se non è esclusivamente propria di una determinata comunità o, peggio, di un gruppo, se non è cioè un'etica chiusa, ma se è aperta a dimensioni più vaste. Una delle responsabilità dell'etica cristiana (o, meglio, dei cristiani e della cristianità) nel nostro paese è stata quella di non aver favorito e alimentato - come avrebbe dovuto - un'etica della cittadinanza, ponendosi - come non ha fatto - al di fuori delle parti sociali senza trascurare, tuttavia, - come ha fatto - la dimensione sociale.

Oggi però c'è un fattore nuovo rispetto al tempo dei nostri Padri costituenti, un fattore che può essere favorevole allo sviluppo di un'etica della cittadinanza. Mi riferisco al possente fenomeno dell'espansione dei diritti dell'uomo che è sotto gli occhi di tutti. Si va configurando oggi un'etica comune a livello internazionale, un *jus gentium* che costituisce insieme fondamento e vincolo per l'etica della cittadinanza. Oggi non possiamo più con-

siderare democratica una Costituzione che non tuteli i diritti dell'uomo sanciti dai trattati internazionali. Il contenuto del patto sociale non è affidato alla mera volontà dei contraenti, ma ha un corso orientato. La recezione dei diritti dell'uomo rende il contenuto del patto per una certa parte non più disponibile e negoziabile.

Se guardiamo alla nostra Costituzione, è chiaro l'intento dell'Assemblea costituente. All'art. 2 c'è un atto formale di riconoscimento dei diritti dell'uomo in tutta la loro estensione prospettica e dall'art. 3 in poi scompare l'uomo e appare come attore sociale e politico *il cittadino*. Ciò significa che la Costituzione si adopera per rendere effettivi i diritti dell'uomo all'interno della nostra comunità politica. La cittadinanza è il modo in cui viene tutelata e rispettata la dignità umana nella nostra vita sociale e politica. Questo è senza dubbio il senso originario del testo costituzionale, senso che è divenuto ancora più pregnante man mano che il contenuto a cui rimanda, cioè i diritti dell'uomo, si è approfondito ulteriormente. Ogni atto di riconoscimento, da parte del nostro governo, dei trattati e delle convenzioni internazionali in tema di diritti umani ha il significato di un travaso dei diritti dell'uomo nel nostro concetto di cittadinanza.

Per questo non sono per nulla favorevole a distinguere i diritti dell'uomo dai diritti del cittadino. Certamente bisogna evitare l'inflazione dell'uso dei diritti e stabilire più chiaramente la differenza tra i diritti in senso proprio e le situazioni di diversa natura (30). Ma, come non declasserei i diritti sociali a servizi sociali, così non insisterei sulla distinzione tra i diritti della persona e quelli del cittadino. Nell'ottica che qui difendo il cittadino è l'uomo stesso in quanto appartenente ad una comunità politica ed è importante che questa diventi sempre più e meglio il luogo in cui tutto l'uomo possa trovare rispetto, accoglienza, tutela, riconoscimento e realizzazione della propria identità (31).