

MANUALE DI DIRITTO PUBBLICO

I. DIRITTO PUBBLICO GENERALE



il Mulino

a cura di

**GIULIANO AMATO
AUGUSTO BARBERA**

Manuale di diritto pubblico

I.
Diritto pubblico generale

a cura di
Giuliano Amato e Augusto Barbera

con la collaborazione di Carlo Fusaro

Quinta edizione

il Mulino

ISBN 88-15-06203-3

Copyright © 1984 by Società editrice il Mulino, Bologna. Quinta edizione 1997.
È vietata la riproduzione, anche parziale, con qualsiasi mezzo effettuata, compresa la
fotocopia, anche ad uso interno o didattico, non autorizzata.

Indice

Premessa, <i>di Giuliano Amato e Augusto Barbera</i>	p.	VII
I. Organizzazione giuridica e società moderna, <i>di Giovanni Tarello</i>		1
II. Forme di Stato e forme di governo, <i>di Giuliano Amato</i>		23
III. Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana, <i>di Valerio Onida</i>		77
IV. Le fonti del diritto, <i>di Federico Sorrentino</i>		117
V. Le situazioni soggettive. Le libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza, <i>di Augusto Barbera, Francesco Coccozza, Guido Corso</i>		223
Costituzione della Repubblica italiana		III
Indice analitico con glossario		XXIX
Abbreviazioni		LVII
Indice dell'opera		LXI

Le Costituzioni. I principi fondamentali della Costituzione italiana

1. Costituzioni e dichiarazioni di principio

Come già accennato nel capitolo primo, paragrafo 11, le moderne Costituzioni degli Stati, o più largamente i documenti costituzionali, contengono in genere non solo norme più o meno dettagliate sull'assetto dei poteri pubblici e sui rapporti fra questi e i cittadini, ma anche l'enunciazione più o meno diffusa dei principi fondamentali o ispiratori dell'assetto politico e sociale di cui sono espressione o che mirano a costituire, garantire o promuovere. Sono perciò, allo stesso tempo, leggi, documenti politici e sintesi di concezioni filosofico-politiche.

Così la **Dichiarazione di indipendenza**, da cui prese le mosse, nel 1776, l'esperienza costituzionale degli Stati Uniti d'America, si apriva con queste solenni affermazioni: «Noi riteniamo che le seguenti verità siano di per se stesse evidenti, che tutti gli uomini sono stati creati uguali, che essi sono stati dotati dal loro Creatore di alcuni diritti inalienabili, che fra questi sono la vita, la libertà e la ricerca della felicità. Che allo scopo di garantire questi diritti, sono creati fra gli uomini i governi, i quali derivano i loro giusti poteri dal consenso dei governati...».

A sua volta, la celebre **Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino**, che nel 1789 inaugurò l'esperienza costituzionale uscita dalla rivoluzione francese, faceva precedere all'elencazione dei vari diritti (libertà personale, di opinione e d'espressione, di religione, ecc.) l'enunciazione dei principi filosofico-politici a cui si ispirava:

Gli uomini nascono e rimangono liberi ed uguali nei diritti. Le distinzioni sociali non possono essere fondate che sull'utilità comune (art. 1); Lo scopo di ogni associazione politica è la conservazione dei diritti naturali e impre-

scrittibili dell'uomo. Questi diritti sono la libertà, la proprietà e la resistenza all'oppressione (art. 2); Il principio di ogni sovranità risiede essenzialmente nella Nazione... (art. 3); La libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri; così, l'esercizio dei diritti naturali di ogni uomo non ha altri limiti se non quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi diritti... (art. 4); La legge non ha diritto di vietare che le azioni nocive alla società... (art. 5) (...).

A questo livello, la storia delle Costituzioni si confonde con la storia del pensiero politico; il diritto costituzionale non appare solo una tecnica per la produzione o per l'applicazione di comandi giuridici nella società politica, o per il concreto governo della società, ma il risultato e l'espressione di una concezione generale dell'uomo e della società.

Vedremo più avanti quale valore anche giuridico possano assumere queste proclamazioni di principio (*infra*, paragrafo 14, e capitolo quarto, paragrafo 6). Qui interessa notare che, per le ragioni ora dette, le Costituzioni possono essere studiate non solo come prodotti della storia politica, sociale e istituzionale dei paesi in cui nascono, ma anche come prodotti ed espressione di determinati contesti ideologici e culturali, comuni in genere a vaste aree geopolitiche e a intere epoche storiche.

2. I vari significati del termine «Costituzione».

La Costituzione in senso materiale

alle rivoluzioni della fine del Settecento questo termine veniva impiegato per indicare atti provenienti da autorità supreme o comunque munite di poteri elevati, e caratterizzati da elevata forza normativa, non da un particolare contenuto relativo all'organizzazione politica (ad es. costituzioni imperiali nel diritto romano, costituzioni pontificie nel diritto canonico).

È, come si è visto, con le rivoluzioni che inaugurano l'era liberale in America e nel continente europeo che si incomincia a riferirsi alla Costituzione come all'atto che contiene i principi e le norme fondamentali dell'ordinamento statale. Non solo: secondo l'ideologia dell'epoca, ciò che caratterizza la Costituzione è un determinato contenuto, conforme ai principi politici liberali: «Una società, nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha Costituzione», recita l'art. 16 della dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789. Nella stessa linea, l'aggettivo «costituzionale» veniva usato per indicare le forme di go-

verno fondate su quei principi («governo costituzionale puro», «governo costituzionale parlamentare»).

L'enfasi posta sull'importanza e sulla essenzialità della Costituzione all'alba dei regimi liberal-democratici si spiega alla luce di quanto già detto nel capitolo secondo: questi regimi, a differenza di quelli che li avevano preceduti, realizzano una serie di **limiti** e di **vincoli** all'esercizio dei poteri supremi, di garanzie circa il loro corretto esercizio, e configurano i poteri dello Stato come un insieme complesso di apparati diversi che esercitano l'autorità statale ciascuno entro ambiti e con modalità predeterminati. Da qui il sorgere di una serie di norme, destinate a sancire giuridicamente tutto ciò, ed espresse appunto nella Costituzione. Con i regimi «costituzionali» per la prima volta si afferma un corpo di regole (appunto, costituzionali) considerate come fondamento dell'intero organismo politico e riguardanti (almeno teoricamente) tutti gli individui e tutte le autorità politiche presenti nella collettività.

Oggi la dottrina suole invece riferirsi a un più ampio concetto di Costituzione, senza aver riguardo cioè a particolari modelli di organizzazione politica. In questo senso può dirsi che **ogni Stato ha una Costituzione**, scritta o non scritta, raccolta o meno in un apposito documento, indicato o meno con questo nome. Infatti in ogni Stato è possibile individuare le regole fondamentali in base alle quali si organizzano gli apparati investiti dei poteri supremi, e si svolgono le attività di questi e i rapporti fra di essi, nonché i rapporti fra tali apparati e gli individui e i gruppi presenti nella collettività.

È indicativo tuttavia del significato storico delle Costituzioni il fatto che la presenza di un documento scritto enunciante esplicitamente queste regole è caratteristica soprattutto dei regimi che si richiamano alle rivoluzioni liberali della fine del Settecento. La Gran Bretagna, la cui evoluzione costituzionale si è svolta con maggiore continuità e ha prodotto in anticipo taluni esiti che poi le rivoluzioni americana e francese diffonderanno in tutto il mondo occidentale, non ha mai avuto e non ha una Costituzione scritta. La «Costituzione» britannica risulta in parte da regole consuetudinarie che affondano la loro origine in una antica tradizione e in un'evoluzione secolare, in parte da testi normativi singoli, di epoche diversissime, nei quali sono state enunciate o modificate talune di quelle regole (*Magna Charta* del 1215, *Petition of Rights* del 1689, *Act of Settlement* del 1701, i *Parliament Acts* del 1911 e del 1949, ed altri atti ancora). Negli ordinamenti di tipo autoritario instauratisi in alcuni paesi europei fra le due guerre mondiali (Germania, Italia, Spagna, Portogallo), e che, come si dirà (*infra*, paragrafo 3), si ponevano in netta antitesi rispetto ai principi liberal-democratici, non si formarono nuove Costituzioni, ma si abolirono quelle preesistenti senza sostituirle (in Italia formalmente si mantenne in vita lo Statuto albertino, ma lo si svuotò quasi del tutto); in fondo anche in questo modo si esprimeva l'affermazione di un nuovo princi-

pio che, negando ogni pluralismo di poteri e ogni limite giuridico alla volontà del capo, «costituzionalizzava» l'attribuzione a questi dell'autorità politica suprema (nuove Costituzioni, invece, sia pure con caratteri e contenuti assai diversi da quelle preesistenti, si dettero gli ordinamenti politici di tipo socialista instauratisi nell'Est europeo).

Secondo una celebre dottrina [Mortati], ampiamente seguita, accanto alla **Costituzione in senso formale**, insieme di regole giuridiche scritte, si dovrebbe parlare di una **Costituzione in senso materiale**. Quest'ultima indica l'insieme dei fini e dei valori che costituiscono l'effettivo principio di unità e di permanenza di un ordinamento, e l'insieme delle forze politiche e sociali che quei fini e valori esprimono, assicurandone il perseguimento e la realizzazione, al di là ed eventualmente anche contro la Costituzione formale.

Questa dottrina ha indubbiamente il merito di mettere in luce l'importanza che riveste, ai fini della conoscenza effettiva dell'assetto istituzionale di uno Stato, la considerazione della realtà effettuale e della logica intrinseca che essa esprime, prodotta e condizionata com'è da rapporti sociali e di forza, dall'espressa o inespressa convergenza dei soggetti realmente operanti nello Stato, o di quelli fra essi che detengono il massimo del potere, intorno a fini, valori, interessi comuni.

E in effetti nella vita degli ordinamenti politici possono prodursi spostamenti talvolta anche profondi fra norme costituzionali scritte e realtà costituzionale (nel caso di Costituzione di formazione consuetudinaria questo scostamento non è invece possibile, coincidendo la realtà con la formazione o la modifica della consuetudine costituzionale). In alcuni casi gli scostamenti tra Costituzione scritta e Costituzione materiale sono così rilevanti da far dubitare della permanenza in vigore della stessa Costituzione scritta: così è avvenuto, come si accennava, per lo Statuto albertino durante il regime fascista. Ma questi sono casi limite; più frequenti sono altre variazioni e altri fenomeni nella realtà costituzionale.

Intanto può accadere ed accade che accanto e all'interno del quadro costituzionale esplicito si formino regole non scritte frutto di accordi più o meno permanenti fra gli organi o fra le principali forze politiche operanti nel sistema. In questo caso si parla allora – come si vedrà al capitolo quarto, paragrafo 45 – di norme «convenzionali» o di «convenzioni della Costituzione».

Può accadere anche che nell'applicazione della Costituzione si affermino in fatto regole che vanno al di là delle norme scritte, o che ne impongano una determinata interpretazione non conforme o di dubbia conformità alla lettera delle norme stesse. Ad esempio, nel vigore dello Statuto albertino, che letteralmente configurava una forma di governo «costituzionale pura» – fondata sul rapporto fra il Parlamento, titolare, insieme al re, del potere legislativo e il re, solo titolare del potere esecutivo – si affermò nella prassi il sistema «parlamentare», per cui il governo, pur nominato dal re, doveva godere della fiducia

della Camera, e il potere esecutivo era esercitato piuttosto dal governo che non dal re (e si ricordi la famosa esortazione di Sonnino, qualche decennio dopo l'Unità, a «tornare allo Statuto»). Ancora, nella nostra attuale esperienza costituzionale il sistema dei partiti segue talora delle norme di comportamento non previste dalla Costituzione, e che possono anche rischiare di alterare il significato delle sue disposizioni (così, ad esempio, affermando in fatto che le designazioni dei ministri sono effettuate dai partiti della coalizione di governo piuttosto o più che dal Presidente del consiglio; o che le principali decisioni politiche di governo sono adottate nell'ambito di «vertici» con i segretari dei partiti della maggioranza anziché dal Consiglio dei ministri); fenomeni reali, benché su di essi si appuntino critiche che hanno addirittura fatto parlare di «Costituzione di carta» per indicare (invero in modo eccessivo) l'alterazione delle regole costituzionali scritte. Così pure la Costituzione o taluni suoi principi e precetti possono rimanere talora, per tempo più o meno lungo, inattuati, dando luogo ancora una volta dunque ad una corrispondenza fra «Costituzione formale» e «Costituzione materiale». Ad esempio, benché già le prime Costituzioni dell'epoca liberale affermassero il principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini anche ai fini dell'esercizio dei diritti politici, e il principio democratico per cui gli organi rappresentativi dovevano essere espressi dai governati, i regimi liberali realizzavano piuttosto sistemi di suffragio ristretto, che limitavano l'esercizio di tali diritti a una piccola percentuale della popolazione, quella dotata di requisiti di censo e di cultura. Altro esempio: la Costituzione italiana vigente è rimasta per lunghi anni inattuata in varie parti (per la tardiva attuazione di istituti come la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, il referendum, le regioni), così che per molto tempo la realtà costituzionale divergeva dalle previsioni del testo costituzionale. Tuttora l'ordinamento sindacale e il sistema delle relazioni industriali si basano su un impianto difforme da quello previsto dagli artt. 39, 40 e 46 della Costituzione.

In realtà il fenomeno dello scostamento fra norma scritta e realtà effettuale non è esclusivo del diritto costituzionale, ma si trova in modi e gradi diversi in ogni campo del diritto. Solo che nel diritto costituzionale esso si può presentare in modo più massiccio ed evidente, per svariati motivi: per la **elasticità o plurivalenza di certe norme costituzionali**, che si prestano ad essere interpretate ed applicate in modo diverso (e fin qui però non si dà contraddizione, ma integrazione fra regole scritte e altre che si affermano in fatto); perché l'attuazione degli istituti costituzionali può richiedere l'adozione di nuove norme legislative, quindi l'attivazione di decisioni positive che possono mancare o tardare per l'inerzia degli organi legislativi; perché spesso le norme costituzionali enunciano solo generici principi, così che l'attuazione, anche attraverso norme di livello inferiore, può più facilmente andare in direzione diversa per effetto della volontà dei soggetti cui è

rimessa tale attuazione; per l'assenza talora di meccanismi di garanzia della Costituzione «formale», come la giurisdizione costituzionale, o per la difficoltà o l'impossibilità di ricondurre a tali meccanismi i casi di inosservanza o le controversie sull'osservanza di certe norme costituzionali; perché talune norme costituzionali, specie attinenti ai rapporti fra organi supremi, dipendono per la loro attuazione dal comportamento dei titolari di questi, i quali, se concordi, o se accettano o subiscono i comportamenti altrui, possono di fatto affermare regole più o meno difformi da quelle scritte senza che si innestino reazioni efficaci (si pensi all'esempio fatto sopra dei rapporti fra partiti e Presidente del consiglio ai fini della designazione dei ministri).

Deve tuttavia restare chiaro, in ogni caso, che le regole della cosiddetta Costituzione materiale non operano allo stesso modo, secondo le stesse tecniche e con gli stessi effetti delle norme della «Costituzione formale». Nessuna Corte costituzionale risolverà un conflitto portato davanti ad essa richiamandosi esclusivamente alla «Costituzione materiale» in aperto ed affermato contrasto con quella «formale» (ma caso mai aderirà a certe interpretazioni di questa di fatto prevalse, o al limite affermerà l'esistenza di consuetudini costituzionali innovative o modificative delle disposizioni costituzionali: in questo caso però è la stessa Costituzione «formale» che si assume mutata, per via consuetudinaria); o ancora nessun titolare di organo costituzionale verrà condannato per «attentato alla Costituzione» (cfr. art. 90 Cost.) per essersi attenuto alle norme della Costituzione scritta anziché a quelle della «Costituzione materiale» (ma ancora una volta, semmai, si farà questione di interpretazione della prima).

Più in generale, le regole della cosiddetta «Costituzione materiale» saranno affermate e osservate dai soggetti interessati in quanto avvertite da essi non come regole giuridiche eteronome e vincolanti nei loro confronti, ma piuttosto come regole «autonome», cioè da loro stessi volute poiché conformi ai loro fini ed interessi, e perché si tratta di comportamenti che tali soggetti considerano «disponibili», cioè rispetto ai quali essi si ritengono liberi di agire senza incontrare vincoli giuridici o almeno senza andare incontro a sanzioni; oppure perché tali soggetti ritengono conveniente quanto meno non opporsi ai comportamenti altrui.

I rapporti fra «Costituzione formale» e cosiddetta «Costituzione materiale», come si vede, sono complessi e articolati. Ma, anche se si voglia continuare a impiegare questa contrapposizione, è importante non confondere i confini fra legalità costituzionale e puri rapporti di forza o calcoli di convenienza politica. Si rischia altrimenti di offrire una sorta di copertura indebita a chi viola o avversa la legalità costituzionale in nome non già di una esplicita volontà di cambiare le regole o di disattendere per ragioni politiche le regole in vigore, ma in nome di una supposta superiore «legittimità» della «Costituzione materiale». Che talora, in certi casi limite, la pura osservanza della legalità vi-

gente possa non apparire sufficiente o persino possa apparire un ostacolo al conseguimento di fini supremi di conservazione dell'ordine politico o di salvaguardia di interessi vitali della collettività, può bene accadere; ma questo è un altro discorso, concernente appunto i rapporti fra legalità (osservanza delle regole poste) e perseguimento sostanziale di fini e interessi collettivi, anche al di là e persino contro le regole: lo stesso terreno a cui attengono i fenomeni delle rivoluzioni e dei colpi di Stato.

3. La Costituzione italiana e il costituzionalismo euro-americano

I principi fondamentali che ispirano la **Costituzione italiana** vigente, e sono in essa contenuti, possono essere interamente compresi solo alla luce della storia più vasta del costi-

tuzionalismo e del pensiero filosofico-politico nell'area culturale cui il nostro paese appartiene.

Naturalmente, non si tratta solo di una storia di idee. Al di sotto, cambia e si evolve anche la realtà sociale, cambiano e si evolvono i rapporti di influenza e di forza fra i gruppi e i ceti che via via emergono come dominanti o come traenti nella società. Ma i principi proclamati nelle Costituzioni tendono in genere a porsi con carattere di verità e di validità universali. Ciò ne fa qualcosa di più che non la semplice espressione della volontà dei gruppi dominanti, nel momento storico in cui le Costituzioni vengono adottate, circa le forme dell'organizzazione politica: ne fa l'espressione di postulati ideali ai quali si dichiara di voler conformare quell'organizzazione.

La storia del **costituzionalismo euro-americano**, nella quale si iscrive anche la vicenda costituzionale italiana, è caratterizzata, come si è potuto trarre anche dal precedente capitolo, dai seguenti sviluppi.

In una prima fase i principi affermati, in antitesi alle concezioni e alle istituzioni dell'*ancien régime*, cioè degli Stati assoluti usciti dal dissolvimento degli ordinamenti politici feudali, sono quelli delle **Costituzioni di tipo liberale**, propri della forma di Stato liberale, a cui corrisponde l'affermarsi della borghesia come classe egemone (fra esse, ad esempio, la *Costituzione francese del 1791*, la *Costituzione belga del 1830* e lo *Statuto albertino del 1848*). Questa forma di Stato si fonda, per quanto attiene ai fini assegnati all'organizzazione politica e ai poteri pubblici, sul principio che scopo dei «governi» (in senso ampio) è garantire e tutelare i diritti degli individui e il libero esplicarsi delle loro capacità ed iniziative autonome, limitando i propri interventi a quanto strettamente necessario per questo scopo (non interventismo). I diritti da garantire sono essenzialmente le libertà individuali e la proprietà. Sul piano dei rapporti autorità-libertà, lo Stato liberale mira a creare una serie di difese giuridiche contro le indebite interferenze del potere nella sfera di libertà del singolo (garantismo, libertà c.d. nega-

Come operano le regole della c.d. Costituzione materiale

I principi delle Costituzioni liberali

tive). Di fronte allo Stato, in linea di principio, tutti gli individui sono eguali senza distinzione di ceto, e sono aboliti tutti i privilegi; e nel rapporto con lo Stato si pone solo l'individuo singolo, mentre si tende a negare legittimità a qualunque autorità sociale indipendente dallo Stato, e a qualunque forma di organizzazione sociale mirante a influire in quanto tale sull'assetto politico (individualismo). Per quanto riguarda poi la legittimazione del potere politico, lo Stato liberale afferma, in linea di principio, che tale legittimazione sta solo nel consenso dei governati, che hanno diritto di concorrere alla formazione della «volontà generale» esprimendosi nella legge.

Nell'assetto concreto delle istituzioni che prevale nel periodo liberale, tuttavia, il principio democratico non si realizza pienamente, sia perché la qualità di cittadini politicamente attivi («libertà politiche») è riconosciuta solo a una parte ristretta della popolazione (i ceti dotati di ricchezza e di cultura), sia perché il potere è generalmente spartito, in base ai «patti» di cui le Costituzioni si presentano come espressione, fra autorità elettive (assemblee rappresentative) e autorità non elettive (il Sovrano).

Gli sviluppi successivi sono diversi, a seconda che si muovano nella linea di una più completa attuazione e di una integrazione e correzione, ma non di una negazione, dei principi liberali, ovvero in quella di un'affermazione di principi più o meno radicalmente diversi o contrapposti. Ci limitiamo a richiamare rapidamente punti già trattati nel precedente capitolo (paragrafi 10, 11, 12) in riferimento alle forme di Stato e di governo, ricordando come l'evoluzione delle stesse si riverbera sui caratteri e i contenuti delle Costituzioni. Nel corso di questo secolo si assiste, da un lato, all'affermarsi dei regimi che vanno sotto il nome di Stati socialisti che portano a **Costituzioni di tipo socialista**, ispirate alla concezione che mira a fare dello Stato lo strumento (ideologicamente concepito come transitorio) per la trasformazione radicale dell'assetto economico, mediante l'abolizione della proprietà privata dei mezzi di produzione, e a questo fine subordina e condiziona sia il riconoscimento delle libertà individuali e sociali, sia i meccanismi di formazione della volontà politica, mediante il predominio del partito unico: in questo senso si muovevano le Costituzioni dei regimi comunisti dell'Europa orientale, molti dei quali però, dopo gli eventi del 1989, sono entrati in una fase di rapida trasformazione che li riconduce verso i principi liberal-democratici.

Dall'altro lato, gli stessi presupposti ideali del liberalismo e della democrazia vengono esplicitamente negati dalle **forme di Stato totalitario** o di tipo autoritario (paragrafo 12 del precedente capitolo), affermatesi in alcune zone d'Europa soprattutto fra le due guerre mondiali, e in taluni casi sopravvissute fino ad epoca recente: in esse il garantismo è abolito, l'individualismo è rovesciato in una subordinazione del singolo allo Stato, la legittimazione del potere politico non è cercata nel consenso dei governati ma nel principio di un'autorità esterna e

Principi delle
Costituzioni socialiste

Principi delle forme di
Stato totalitario o
autoritario

senza limiti che si giustifica da sé. Gli stati totalitari per solito non si danno una formale Costituzione; ma non mancano tentativi di trasfondere i relativi principi in enunciazioni giuridiche, come ad esempio, nell'Italia fascista, con la cosiddetta «Carta del lavoro», alle cui dichiarazioni la legge 30 gennaio 1941, n. 14, attribuì valore di «principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato», e che si apriva con la dichiarazione secondo cui «la Nazione italiana è un organismo avente fini, vita, mezzi di azione superiori per potenza e durata a quelli degli individui divisi o raggruppati che la compongono» ed «è una unità morale, politica ed economica che si realizza integralmente nello Stato fascista».

4. La Costituzione italiana e il costituzionalismo democratico-sociale

Nella linea di sviluppo che integra e corregge, ma non nega, i principi liberali del costituzionalismo euro-americano si pongono le **Costituzioni democratico-sociali**, le Costituzioni cioè di quella forma di Stato che viene chiamata (talora nelle stesse norme costituzionali, come l'art. 20, primo comma, della Costituzione federale tedesca o l'art. 1 della Costituzione francese del 1946) «sociale» o «democratico-sociale» (si veda anche, *supra*, capitolo secondo, paragrafo 11). Essa riflette, come si è visto, un'evoluzione politico-sociale in cui nuovi ceti, e in particolare le classi popolari, vanno assumendo un ruolo attivo e determinante accanto ai ceti borghesi su cui si fondava lo Stato liberale; e rappresenta un tentativo di risposta ai problemi dell'organizzazione politica di una società più eterogenea e conflittuale di quella liberale. I principi di libertà, eguaglianza e democrazia, affermati nelle Costituzioni liberali, non sono negati, come s'è detto, ma anzi portati a una più compiuta realizzazione. Si chiede una libertà non più solo astratta, ma tale da poter essere effettivamente fruita da tutti, indipendentemente dalle condizioni sociali di ciascuno. L'eguaglianza a cui si mira non è più solo formale, intesa come giuridica parità di trattamento, ma sostanziale, come effettivo equilibrio di posizioni. Il principio democratico si espande attraverso il superamento delle residue posizioni di potere politico non legittimate dal collegamento con la sovranità popolare, e il riconoscimento a tutti i cittadini dei diritti politici (suffragio universale).

I fini dello Stato vengono identificati non più solo nella garanzia delle condizioni per l'autonomo sviluppo della società, ma in un compito attivo di trasformazione dell'assetto economico-sociale (interventismo), sia pure rispettando alcuni limiti, sia di metodo (legalità) sia di contenuto (mantenimento del mercato e dell'attività economica privata). Sul piano dei rapporti autorità-libertà, il garantismo liberale è confermato e anzi perfezionato, anche in relazione alla crescente presenza dello Stato nella società.

Principi delle
Costituzioni
democratico-sociali

Lo Stato tuttavia (cfr., *supra*, capitolo secondo, paragrafo 9) non pretende più ad una posizione di neutralità formale nei conflitti di interessi che attraversano il corpo sociale, ma assume un suo attivo ruolo di composizione dei conflitti e volta a volta di rafforzamento o di limitazione delle diverse posizioni economiche e di potere in vista di (e in base a) obiettivi di giustizia. L'assunzione da parte dello Stato di nuovi compiti di intervento nella società conduce all'affermazione, accanto alle tradizionali libertà «negative», di nuovi «diritti sociali» (al lavoro, all'istruzione, alla sicurezza sociale), il cui contenuto non consiste più in una pretesa all'astensione da ingerenze dei pubblici poteri nella sfera dei singoli, bensì in una pretesa a positivi interventi, a prestazioni, da parte dei medesimi poteri pubblici.

Le **Costituzioni democratico-sociali** (come si è visto nel capitolo secondo e come si vedrà ancora nei capitoli terzo e quarto del vol. III) impegnano i poteri pubblici ad intervenire attivamente a modificare l'assetto sociale ed economico impiegando a tal fine non solo strumenti che si traducono in un ampliamento delle possibilità dei singoli (ad esempio organizzando un sistema di erogazioni economiche in vista di finalità di sicurezza sociale o la prestazione di servizi pubblici, come nel campo dell'istruzione o della sanità); ma anche, necessariamente, strumenti che si traducono in sacrifici di altre posizioni individuali: dalla forma classica del prelievo tributario, che seguendo l'espansione della spesa pubblica raggiunge dimensioni prima sconosciute, a forme di limitazione, di divieto, di vincolo, di regolazione di attività specie economiche. La diversa ripartizione del carico fiscale (di cui ad esempio è espressione il principio di progressività dei tributi, per cui il loro prelievo cresce più che proporzionalmente all'entità della ricchezza dei singoli) e degli oneri e dei vincoli imposti, da un lato, dei benefici erogati direttamente o indirettamente dallo Stato, dall'altro lato, realizzano una redistribuzione della ricchezza secondo un «modello» deliberatamente diverso da quello che risulterebbe dal gioco spontaneo delle forze economiche dei singoli e dei gruppi. Si comprende allora, in questo quadro, perché le Costituzioni democratico-sociali prevedano limitazioni anche incisive delle classiche libertà economiche – proprietà e iniziativa imprenditoriale – con una molteplicità di gradi e di strumenti che vanno dalla regolazione all'esproprio o alla socializzazione o nazionalizzazione di determinate imprese o comparti di attività economiche. La proprietà e la libertà di impresa cessano di far parte del catalogo dei diritti «sacri e inviolabili» per venire limitate e variamente disciplinate a fini sociali.

D'altra parte, poiché lo Stato sociale non persegue il fine della integrale socializzazione dell'attività economica e dei mezzi di produzione, proprietà e impresa conservano uno statuto garantista, sia pure ridotto e relativizzato. Di qui la nascita di **Costituzioni economiche** assai più dettagliate di quelle dello Stato liberale. In quest'ultimo la disciplina costituzionale dell'economia si riduceva ai principi assai

semplici della massima garanzia per la proprietà e la libertà d'intrapresa, mentre il settore pubblico dell'economia era programmaticamente limitato a quanto appariva indispensabile per assicurare le generalissime finalità politiche di difesa e di ordinamento della collettività. Nello Stato sociale al contrario la limitazione e la disciplina dell'attività economica privata divengono estremamente più articolate e complesse; il settore pubblico dell'economia assume dimensioni assai più rilevanti, assorbendo una quota crescente, intorno alla metà, del complessivo reddito prodotto; lo Stato assume anche funzioni imprenditoriali, e diviene supremo regolatore dell'attività economica. Perciò le Costituzioni si preoccupano di precisare anche in modo particolareggiato i principi che debbono ispirare questa nuova presenza pubblica nell'economia.

Sotto un altro aspetto le Costituzioni dello Stato democratico-sociale si distinguono da quelle liberali. Esse nascono nell'ambito di società nelle quali non solo esistono forti disomogeneità sociali e culturali, ma è ammessa e riconosciuta la possibilità che gruppi e forze sociali diversi per fini e interessi partecipino alla vita delle istituzioni politiche e concorrano a determinare gli obiettivi dell'azione dei pubblici poteri. Ciò da un lato porta ad un riconoscimento delle varie forme di organizzazione sociale (fra cui sindacati e partiti) che esprimono i fini e gli interessi delle diverse articolazioni della collettività, superando così fra l'altro l'ispirazione individualistica delle Costituzioni liberali, che si fondavano su un rapporto diretto e non mediato fra individui e Stato; dall'altro lato comporta nuovi problemi anche nell'organizzazione dei poteri pubblici, connessi fra l'altro all'esigenza di realizzare una effettiva rappresentanza, nelle istituzioni, dell'articolazione del corpo sociale (integrando la forma semplice della rappresentanza «nazionale» nel Parlamento), e all'altra esigenza di realizzare efficaci garanzie per i vari gruppi e specie per le minoranze (con conseguente limitazione del puro principio democratico maggioritario).

Le **Costituzioni**, in questo quadro, tendono nuovamente a proporsi come «patti», non più però fra Sovrano e popolo (o «nazione») come all'epoca del primo costituzionalismo, bensì fra **forze sociali e politiche** conviventi all'interno del medesimo Stato, patti contenenti le «regole del gioco» che tutte le parti si impegnano a rispettare e che devono garantire tutte le parti.

E proprio per questo le Costituzioni democratico-sociali non sono più, a differenza di quelle liberali, **flessibili** (cioè modificabili con legge del Parlamento) ma **rigide** (cioè modificabili solo attraverso procedure che coinvolgono tendenzialmente tutte le forze sociali e politiche che hanno dato vita al patto costituzionale; gli strumenti tecnici per raggiungere questo scopo sono diversi: maggioranze speciali del Parlamento, referendum, apposite assemblee costituenti, duplice o plurima approvazione a distanza di tempo).

Nel filone delle Costituzioni dello Stato democratico-sociale si in-

serisce anche la **Carta Costituzionale della Repubblica italiana**. Da questo punto di vista la nostra Costituzione è «imparentata» da un lato con quelle nate in diversi paesi europei nel primo dopoguerra (ad esempio Repubblica di Weimar, 1919; Cecoslovacchia, 1920; Spagna, 1931), dall'altro lato con le Costituzioni del secondo dopoguerra (Francia, 1946; Repubblica federale tedesca, 1949). Tuttavia le caratteristiche della Costituzione italiana possono essere comprese appieno solo alla luce delle vicende storiche che ne hanno accompagnato l'elaborazione e poi l'attuazione.

5. La «polemica» verso il passato

Un primo aspetto da sottolineare è che la Costituzione è nata come sbocco di un processo politico aperto con la caduta del fascismo e sviluppatosi attraverso l'affermazione del ruolo di protagonisti da parte dei partiti politici antifascisti, riunitisi nel Comitato di liberazione nazionale.

Queste forze, profondamente diverse fra loro, avevano però in comune l'intento di dar vita ad uno Stato nettamente contrapposto a quello dell'esperienza fascista e, per la maggior parte di esse, anche di dar vita ad uno Stato sostanzialmente nuovo rispetto a quello dell'esperienza prefascista.

L'**ispirazione antifascista** della Costituzione, apertamente dichiarata in Assemblea costituente, emerge in maniera esplicita in talune disposizioni della Carta (come quella sul divieto di ricostituzione del disciolto partito fascista, contenuto nella dodicesima disposizione transitoria e finale), e soprattutto si esprime nella cura con la quale, nel delineare i diritti e i doveri dei cittadini e l'organizzazione dei pubblici poteri, si stabiliscono regole e si prevedono garanzie intese a contrastare il pericolo del ritorno a concezioni autoritarie e totalitarie dello Stato, come quelle che avevano ispirato il regime fascista, e che si rifacevano, come si è detto, a principi opposti a quelli liberali e democratici.

Molto esplicito fu anche l'intento di superare i **limiti dello Stato prefascista**, non solo da parte dei partiti della sinistra marxista, che si sentivano estranei al quadro dello Stato liberale, ma anche di forze moderate come la Democrazia cristiana.

Non a caso gli esponenti, anche i più prestigiosi, della classe dirigente liberale prefascista rimasero sostanzialmente estranei al processo di elaborazione della nuova Costituzione, che fu invece condotto fondamentalmente dagli esponenti, tecnici e politici, delle forze politiche, in gran parte nuove o rinnovate, che nel nuovo quadro politico risultarono maggioritarie: appunto la Democrazia cristiana da un lato, i partiti comunista e socialista dall'altro lato (questi tre partiti nel loro insieme avevano i tre quarti dei deputati all'Assemblea costituente), con una partecipazione talora significativa vuoi di forze minori (come

i repubblicani o gli azionisti), vuoi di singole personalità estranee ai grandi partiti.

6. I caratteri «compromissori»

La Costituzione fu dunque essenzialmente il frutto dell'incontro, dell'accordo e anche della conciliazione fra le grandi forze politiche presenti in assemblea, al di là delle divergenze anche profonde che le dividevano e del successo o dell'insuccesso delle rispettive tesi sui singoli aspetti della disciplina costituzionale. Questo accordo è simboleggiato dall'approvazione che fu data dall'assemblea al testo complessivo della Costituzione, col voto favorevole della larghissima maggioranza dei deputati (453 su 515 presenti) e dei gruppi.

Questa circostanza rende ragione, anzitutto, del fatto che nei principi della Costituzione trovano sbocco e luogo di incontro basi ideologiche e culturali profondamente diverse, come erano quelle che ispiravano i partiti dell'assemblea.

La larga presenza di esponenti di una forza politica di ispirazione cattolico-democratica (la Democrazia cristiana, partito di maggioranza relativa già nell'Assemblea costituente col 35 per cento dei voti e 207 seggi su 556) ha trovato riscontro – oltre che nella regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa cattolica, con il richiamo dei Patti lateranensi, e nella esplicita garanzia di libertà tradizionalmente care ai cattolici, come quella di istituire scuole non statali, o la libertà di assistenza – nell'**ispirazione personalista e comunitaria, o pluralista, della Costituzione** (lo si vedrà nel capitolo quinto). La persona umana è vista cioè come centro dell'organizzazione sociale e politica, titolare di diritti anteriori allo Stato. Le varie articolazioni della società civile, le «comunità intermedie» fra il singolo e lo Stato – la famiglia, la confessione religiosa, l'organizzazione professionale, la collettività locale – sono considerate come soggetti a loro volta di diritti che lo Stato non può non riconoscere e garantire; onde lo Stato e la politica, lungi dall'esaurire in sé la società, devono rispettare la natura e l'organizzazione delle comunità minori, garantirne l'attività e l'espressione, intervenire autoritariamente solo nei casi e nei limiti in cui le minori comunità non sono in grado di assicurare il bene comune (principio di sussidiarietà).

La matrice ideologica socialista e marxista, che caratterizzava l'ispirazione dei due partiti di massa della sinistra, il socialista (20 per cento dei voti e 115 seggi all'assemblea) e il comunista (19 per cento dei voti e 104 seggi), è complessivamente meno presente nel testo costituzionale, anche perché le forze che vi si richiamavano non puntavano a costruire uno Stato modellato secondo la loro visione ideologica, bensì uno Stato di democrazia avanzata (o «progressiva») da cui si potesse in seguito prendere le mosse per una ulteriore tappa di trasformazione

in senso socialista della società italiana. E tuttavia la larga presenza di queste forze ha certamente influito, oltre che sulla soluzione di singoli problemi costituzionali, nell'indurre l'assemblea a formulare un testo nel quale sono sottolineati i principi di **giustizia sociale** e di uguaglianza «sostanziale», e trovano posto il riconoscimento del **lavoro come valore primario** nell'organizzazione economica e politica del paese (la Repubblica «fondata sul lavoro»: art. 1 Cost.), e l'affermazione dei compiti dello Stato nel superamento della posizione di subordinazione nella quale i lavoratori come classe si trovavano nello Stato dell'epoca liberale (vedi, *infra*, capitolo ventesimo, paragrafo 4). A questi principi fa riscontro l'esplicita formulazione di obiettivi di trasformazione dell'assetto economico-sociale, anche mediante la presenza pubblica regolatrice, limitatrice ed eventualmente in parte sostitutiva del sistema economico fondato sul mercato e sulla libertà di intrapresa.

Ma anche le ideologie di ispirazione liberale e democratica – le quali pure non erano rappresentate in assemblea da nessuna grande formazione politica che primariamente vi si richiamasse – hanno contribuito a costruire le basi ideali della Costituzione. Ben al di là, infatti, dell'influenza che nell'assemblea poterono esercitare le forze minori, i principi liberaldemocratici da un lato erano una componente rilevante del bagaglio ideologico democratico-cristiano (in cui confluiva fra l'altro il filone del cattolicesimo liberale, oltre a quello social-cristiano); dall'altro lato erano fatti propri dalle forze di ispirazione marxista, in parte come principi ideali non negati anche se iscritti nel diverso quadro delle concezioni socialiste, in parte come basi di una forma di Stato che queste forze, pur mirando a superarla, intanto accettavano e perseguivano come più adatta allo sviluppo della propria politica. Si ricordi del resto quel che s'è detto circa lo sviluppo in forma di continuità fra Stato liberale e Stato democratico-sociale (*supra*, paragrafo 4, e capitolo secondo).

In definitiva solo le concezioni autoritarie e totalitarie dello Stato (cui si richiamavano i movimenti fascisti europei, in esplicita contrapposizione con le idee liberal-democratiche) rimasero del tutto estranee – ed anzi furono oggetto di non velata polemica – alle basi ideali della Costituzione.

Nel crogiolo di idee che confluirono nella Costituzione non pochi furono i temi su cui si ebbe un'effettiva e talora dichiarata convergenza di forze diverse: così il primato della persona, i principi di libertà e di giustizia sociale, e appunto la ripulsa del totalitarismo. Naturalmente, specie a mano a mano che si scendeva dalle formulazioni generali alle soluzioni concrete, non mancavano le divergenze fra le premesse e gli obiettivi delle singole forze presenti in assemblea.

Di qui anche il **carattere «compromissorio»** di varie formulazioni e dello stesso complessivo testo costituzionale. Di questo carattere si è molto parlato già in Assemblea costituente, dove i maggiori protagonisti dell'accordo difesero ed esaltarono la convergenza realizzata, men-

Il lavoro come valore primario

Carattere «compromissorio» della Costituzione

tre esponenti di forze estranee all'accordo criticarono quello che loro appariva come compromesso peggiore ed incoerenza. Il tema è stato ripreso anche dopo, da parte degli interpreti e degli storici della Costituzione, ancora una volta con accenti diversi. Che peraltro le Costituzioni siano anche frutto di un «patto» tra forze diverse ed opposte, è – lo abbiamo già detto – un dato storicamente incontrovertibile. Nell'epoca contemporanea, in particolare, il patto è tra forze sociali e politiche diverse. Se ciò che fa la forza di una Costituzione è soprattutto il sostegno della base sociale dello Stato, è inevitabile che, in una società complessa e anche conflittuale, la Costituzione, se vuole esprimere il quadro entro il quale si svolge la dialettica politica, sia frutto di un accordo fra parti diverse.

Il **carattere «compromissorio»**, dunque, in linea di principio rappresenta **una forza, non una debolezza della Costituzione**, almeno se esso sia il risultato di un'effettiva convergenza delle maggiori forze presenti nella società, di una loro adesione reale all'assetto basato sulla Costituzione. Certamente questo carattere può tradursi talora nell'inserimento di disposizioni che, proprio per il fatto di tener conto di esigenze diverse ed opposte, possono prestarsi a diverse interpretazioni e applicazioni, basate volta a volta sulla valorizzazione di una o dell'altra di quelle esigenze e degli enunciati normativi che più direttamente le esprimono. Ad esempio quando l'art. 41 Cost. proclama da un lato che «l'iniziativa economica privata è libera», dall'altro lato che «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana», pone regole, se non antitetiche, certo suscettibili di essere utilizzate in direzioni diverse, di maggiore garanzia per la libertà di intrapresa o di più intenso controllo pubblico su di essa.

Ma anche questo carattere plurivalente e «aperto» di molte norme costituzionali è tutt'altro che un'anomalia. L'«elasticità», intesa come suscettibilità di applicazioni diverse nel tempo, è anzi, come vedremo, una caratteristica propria delle norme costituzionali.

7. Prospettive di modifiche costituzionali e validità del quadro costituzionale

In ogni modo, proprio per il suo carattere di «patto», di terreno d'incontro fra ideologie e forze sociali e politiche diverse, la nostra Costituzione ha rappresentato sin dall'inizio, e per tutto il periodo di tempo (ormai abbastanza lungo) in cui è rimasta in vigore, un quadro di riferimento ideale e normativo nel quale la larga maggioranza delle correnti culturali e politiche presenti nel paese hanno dichiarato di riconoscersi, indipendentemente dalla loro collocazione nella dialettica politica e dall'assunzione di ruoli di maggioranza e di governo, ovvero di opposizione. Ciò è tanto più significativo in un sistema come il nostro nel quale fino ad anni recen-

In ogni modo, proprio per il suo carattere di «patto», di terreno d'incontro fra ideologie e forze sociali e politiche diverse, la nostra Costituzione ha rappresentato sin dall'inizio, e per tutto il periodo di tempo (ormai abbastanza lungo) in cui è rimasta in vigore, un quadro di riferimento ideale e normativo nel quale la larga maggioranza delle correnti culturali e politiche presenti nel paese hanno dichiarato di riconoscersi, indipendentemente dalla loro collocazione nella dialettica politica e dall'assunzione di ruoli di maggioranza e di governo, ovvero di opposizione. Ciò è tanto più significativo in un sistema come il nostro nel quale fino ad anni recen-

Funzione stabilizzante del «patto» costituzionale

tissimi non si era ancora verificata l'alternanza al governo di forze opposte, nel quale si sono a lungo fronteggiati schieramenti portatori non solo di diversi contingenti indirizzi politici ma di visioni profondamente e, in certi periodi, radicalmente diverse dei problemi dello Stato e della società; nel quale alcune forze furono per molto tempo considerate inidonee ad assumere ruoli di governo senza che ciò significasse un mutamento di regime (c.d. *conventio ad excludendum* nei confronti del partito comunista). In una società così «eterogenea», cioè solcata da divisioni che si esprimono anche a livello di sistema politico, il comune riferimento alla Costituzione, magari pure in nome di istanze e di prospettive diverse, la fedeltà al «patto costituzionale», il richiamo magari polemico alla necessità di rispettare o di attuare o di salvaguardare il quadro costituzionale hanno probabilmente giocato un ruolo *unificante e stabilizzante*.

Non vi erano all'inizio, e non si sono affermate in seguito, se non esigue forze che ponessero esplicitamente i loro obiettivi e la loro ricerca di consenso al di fuori del terreno della Costituzione vigente.

La nostra, dunque, non è nata e non si è mai presentata come una Costituzione «di maggioranza», ma come una **Costituzione di tutti**. Ciò non è probabilmente estraneo alla durata e alla stabilità del quadro costituzionale, pur in un paese percorso da vicende anche traumatiche e caratterizzato da un quadro politico instabile, frazionato e conflittuale. È vero che negli ultimi anni si sono andate moltiplicando e ampliando le manifestazioni d'opinione e anche le iniziative politiche che mettono nel conto la necessità di mutamenti più o meno profondi della Costituzione. Ma sono da rimarcare due punti:

- In primo luogo, queste istanze di riformismo costituzionale giungono quando ormai lo stesso tempo trascorso dall'entrata in vigore della carta fondamentale, e le vicende politiche e istituzionali svoltesi in questi quaranta anni, hanno dimostrato che, comunque, questa non è una Costituzione «transitoria», ha una sua solidità e una sua «credibilità», confermata dai fatti; e quando il consenso effettivo e sostanziale delle maggiori forze politiche del paese sui valori e gli indirizzi di fondo della Costituzione è probabilmente anche più ampio e più saldo di quanto fosse all'inizio.

- In secondo luogo, anche i fautori di radicali **innovazioni costituzionali** non pensano, in genere, a discostarsi dal modello generale di Stato delineato nella Costituzione del 1948, né dai principi fondamentali in essa sanciti, ma concentrano la propria attenzione soprattutto su taluni meccanismi costituzionali la cui funzionalità è in discussione (il regime parlamentare, i rapporti fra Esecutivo e Legislativo, e così via). Si pongono cioè – a prescindere da una valutazione di merito dei singoli orientamenti – su un terreno che non presuppone l'accantonamento della Costituzione, ma solo modifiche che, per quanto innovative, potrebbero almeno astrattamente proporsi come sviluppi della stessa: tanto è vero che in due successive occasioni (nel 1992 e di nuo-

Una Costituzione di tutti

I tentativi di innovazione costituzionale

vo nel 1997) il Parlamento ha affidato a Commissioni bicamerali appositamente istituite (v. *infra*) il compito di predisporre organiche revisioni della Costituzione del 1948, *limitatamente* alla sola parte seconda con esclusione della parte prima di essa. Del resto, la Costituzione, per quanto rigida non si pone come immodificabile, e anzi prevede e disciplina il procedimento per la sua revisione (art. 138 Cost.).

Già nella IX legislatura il Parlamento italiano aveva dato vita, nel 1983, a una **prima Commissione parlamentare per le riforme istituzionali**, con il compito di proporre aggiornamenti e modifiche anche di istituti costituzionali ma nell'ambito dei principi fondamentali della Costituzione del 1948. Le conclusioni della Commissione (c.d. Commissione Bozzi, dal nome del suo presidente), furono approvate il 29 gennaio 1985: esse contenevano proposte innovative relative soprattutto alla parte organizzativa della Costituzione e proposte solo integrative per la parte relativa ai principi e ai diritti. Queste proposte non ebbero però seguito.

Senza esito fu anche la successiva X legislatura nel corso della quale, pure, il tema delle riforme istituzionali era stato solennemente richiamato dal Presidente della Repubblica Cossiga in un suo messaggio alle Camere del giugno 1991 (documento controverso soprattutto per le procedure di revisione che vi si trovavano prospettate, fu ampiamente discusso in Parlamento).

In condizioni politico-istituzionali ancora aggravate (per la crisi del sistema politico innescata dalla vicenda del finanziamento illegale della politica e per l'assassinio in Sicilia dei magistrati Falcone e Borsellino), anche a seguito del solenne invito rivolto in occasione del suo giuramento dal nuovo Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro (maggio 1992), il Parlamento istituì una **seconda Commissione parlamentare per le riforme istituzionali**, presieduta prima da Ciriaco De Mita e successivamente da Nilde Iotti, alla quale una legge costituzionale successiva (la l. cost. 6 agosto 1993, n. 1) affidò poteri referenti nei confronti di entrambe le Camere nel quadro di un procedimento di revisione organica della parte seconda della Costituzione (con esclusione del procedimento di revisione costituzionale) in deroga rispetto all'art. 138 Cost. Esso prevedeva un *iter* parlamentare a tempi certi e rendeva obbligatorio il successivo referendum. La procedura non ebbe corso a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, intervenuto nel gennaio 1994. Prima di esso, la presidente della Commissione Nilde Iotti aveva depositato il progetto contenente le proposte approvate nel dicembre 1993 (v. AC 3597 e AS 1789, XI legislatura con le relazioni Iotti, Labriola e Bassanini). Si trattava di un testo di 29 articoli che investiva da un lato il rapporto fra Stato e Regioni, dall'altro alcuni aspetti della forma di governo (nella direzione di una più accentuata razionalizzazione del modello parlamentare).

Nella XII legislatura il governo Berlusconi tentava una strada diversa, istituendo un Comitato di esperti di nomina governativa, presie-

La Commissione Bozzi

La seconda Commissione per le riforme costituzionali

duto dal ministro per le riforme istituzionali Speroni. Esso consegnava la sua relazione contenente una proposta di revisione della parte II della Costituzione nel dicembre 1994, alla vigilia delle dimissioni di quel governo. Nessuna revisione costituzionale si rendeva possibile nel breve lasso di quella legislatura ancora una volta interrotta anticipatamente nel febbraio 1996.

Nella XIII legislatura, infine, rimaste minoritarie le proposte di istituire un'Assemblea costituente, le Camere tornavano a percorrere la strada tentata nella XI, approvando la l. cost. 24 gennaio 1997, n. 1 che istituiva la **terza Commissione parlamentare per le riforme costituzionali**: (la cui Presidenza verrà assunta da Massimo D'Alema). Anche ad essa venivano attribuiti compiti referenti nell'ambito di un procedimento disciplinato con particolare meticolosità per assicurare tempestivamente il più possibile certi all'intero iter. La legge costituzionale del 1997 si differenziava però rispetto a quella del 1993 sia perché includeva tutta la parte II della Costituzione (senza esclusioni) sia perché esplicitamente prevedeva l'approvazione di un'unica legge costituzionale di revisione: allo scopo palese di sottoporre l'intero progetto a un unico referendum (anch'esso non eventuale ma obbligatorio) per il quale veniva previsto (in deroga all'art. 138 Cost.) un *quorum* strutturale oltre al *quorum* funzionale (la legge di revisione verrebbe promulgata se approvata con la metà più uno dei voti validi purché abbia votato la metà più uno degli aventi diritto). Ma sul tema delle riforme istituzionali v. il capitolo XII, vol. III.

La terza Commissione
per le riforme
costituzionali

8. I caratteri formali della Costituzione italiana

a) **Rigida**. La rigidità consiste, come si è anticipato nel paragrafo 4 distinguendo tra Costituzioni rigide e flessibili, nell'aver conferito alle norme della Costituzione una capacità di resistenza all'abrogazione e alla deroga, superiore a quella delle leggi ordinarie. Le norme costituzionali possono essere modificate (solo entro certi limiti, come si dirà), ma solo con un procedimento legislativo particolare, «aggravato», che sarà oggetto a suo luogo di specifico esame (si veda, *infra*, capitolo quarto, paragrafi 7 e 9). Di conseguenza atti normativi diversi dalla «legge costituzionale» (art. 138) non hanno la capacità di innovare o derogare alle norme costituzionali; se vi contrastano, sono essi a trovarsi in situazione di invalidità (di incostituzionalità) e come tali sono suscettibili di annullamento (in particolare alla Corte costituzionale, come si vedrà, è attribuito il compito di pronunciare l'incostituzionalità delle leggi, con conseguente cessazione della loro efficacia: artt. 134 e 136 Cost.). Dal punto di vista sostanziale, la scelta di fare una

Una Costituzione
rigida

Dal punto di vista della tecnica normativa, la nostra si può caratterizzare come una Costituzione «rigida», «lunga», «programmatica», «aperta».

Costituzione «rigida» si iscrive nell'ispirazione fortemente garantistica del nostro Costituente, che ha inteso, attraverso le norme costituzionali, proteggere i principi, i valori e le regole fondamentali destinati a caratterizzare il nuovo assetto da violazioni che provenissero da scelte politiche sia pure della maggioranza (cfr. il capitolo successivo, paragrafo 7).

b) **Lunga**. Allo stesso intento può ricondursi, in parte, il carattere di Costituzione «lunga» impresso alla Carta del 1948: lunga sia nel senso che contiene norme su molti argomenti la cui rilevanza costituzionale non è sempre immediatamente evidente (dalla salute al paesaggio, dal risparmio alla previdenza sociale); sia nel senso che la disciplina costituzionale di molti temi non è limitata a generalissime enunciazioni di principio, ma estesa ad aspetti applicativi e di dettaglio (così, ad esempio, in materia di misure restrittive della libertà personale: art. 13; di libertà di stampa: art. 21; di diritti dei lavoratori: artt. 35, 36; ma anche, ad esempio, in materia di autonomia regionale: artt. 114 ss.).

È chiaro che, dato il carattere rigido della Costituzione, l'aver incluso certi argomenti nella materia costituzionale o l'averli più dettagliatamente regolati nelle norme costituzionali, non ha solo un'importanza politica, ma comporta anche una garanzia più estesa o più precisa dei valori e degli interessi presi in considerazione. Per altro verso la «lunghezza» della Costituzione è l'indice della rilevanza costituzionale che assumono materie e argomenti che in altre epoche storiche o in altri ordinamenti potrebbero restare affidati alle scelte politiche contingenti, cioè alla legislazione ordinaria.

Da questo punto di vista la crescita quantitativa della materia costituzionale è tipica degli ordinamenti degli Stati democratico-sociali (anche se non solo di questi) nei quali una pluralità di interessi e di istanze cercano sanzione e protezione a livello costituzionale. La nostra non è, per la verità, fra le più lunghe Costituzioni contemporanee (ve ne sono di più diffuse e dettagliate, da quella della Germania federale del 1949, a quella portoghese del 1974).

Si deve però notare che la «lunghezza» del testo costituzionale è integrata dal rinvio, per la disciplina di taluni argomenti, a leggi costituzionali (così in tema di forme speciali di autonomia per certe regioni: art. 116; o di forme del sindacato di costituzionalità delle leggi: art. 137); dalla particolare posizione attribuita ad altri atti normativi, o direttamente (così le norme esecutive dei patti lateranensi in base all'art. 7 Cost.), o indirettamente (così le norme esecutive degli accordi che danno vita a organizzazioni sovranazionali, come le Comunità europee, e le norme poste in essere da queste organizzazioni).

In tutti questi casi la Costituzione conferisce, in modi e gradi diversi, particolare capacità di resistenza a norme ulteriori rispetto a quelle contenute nel suo testo, e quindi comunica ad esse, per certi versi, lo stesso carattere di «rigidità» che caratterizza tale testo.

Una Costituzione
lunga

c) **Programmatica.** La nostra è anche una Costituzione «programmatica», nel senso che essa mira non solo a sancire regole precise per l'organizzazione e l'azione dei pubblici poteri, o per la disciplina dei rapporti fra questi e i cittadini, bensì anche a stabilire alcuni indirizzi di fondo, alcuni obiettivi al cui conseguimento deve essere ispirata l'attività dei poteri pubblici, e che concernono la trasformazione dell'assetto economico-sociale del paese: cioè, appunto, un «programma» da attuare.

Di questo programma fa parte soprattutto l'attuazione dei diritti «sociali», come quelli al lavoro, all'istruzione, alla previdenza sociale, che sono affermati non tanto come posizioni giuridiche già acquisite, suscettibili di essere pienamente godute e nei cui confronti l'ordinamento assuma un semplice ruolo di protezione da possibili attentati, quanto come situazioni che devono essere create attraverso una serie di scelte di legislazione, di governo, di destinazione di risorse; non solo quindi, o non tanto, diritti riconosciuti o garantiti, quanto diritti che «la Repubblica» è chiamata a «rendere effettivi» (cfr. art. 4, primo comma; art. 34, quarto comma).

Più in generale, il «programma» costituzionale si concreta nell'attribuzione alla «Repubblica» di compiti di intervento e di trasformazione della società; con l'obiettivo – come si esprime l'art. 3, secondo comma – di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza 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».

La Costituzione, dunque, non è stata solo «polemica» verso il passato fascista, ma anche, per certi aspetti, verso il presente dell'epoca e delle condizioni storiche in cui è nata; ha riconosciuto l'esistenza di ostacoli «di fatto» al pieno dispiegamento dei valori proclamati, ha postulato un'azione per «rimuoverli»; ha segnato all'azione delle forze politiche non solo dei limiti, ma anche degli obiettivi in positivo, in forma di valori e interessi da promuovere e favorire (cfr. ad esempio artt. 9, 11, 31, 35, 41, 44, 45, 47); per altro verso ha preso atto di specifici problemi posti alla comunità nazionale nel periodo storico in cui è sorta, includendone la soluzione tra questi obiettivi (come quando ha indicato l'obiettivo di «valorizzare il Mezzogiorno e le isole»: art. 119, terzo comma).

La nostra, a differenza di molte Costituzioni del passato, non è dunque una Costituzione che si limiti a sanzionare solennemente una situazione giuridica già raggiunta per effetto di processi storici giunti a compimento, e a garantire equilibri sociali e politici già conseguiti (una Costituzione «bilancio»); ma si propone altresì, secondo una celebre espressione di Piero Calamandrei, quale carta di una «rivoluzione promessa» per l'avvenire, da realizzarsi nel quadro della stessa Costituzione e con gli strumenti da essa offerti, e necessariamente affidata, in gran parte, alla capacità e alla volontà delle forze sociali e politi-

che che governano la società e ne determinano l'evoluzione. Non dunque un testo che contenga solo le «regole del gioco» da rispettare, restando le forze sociali e politiche interamente libere di scegliere i propri obiettivi, ma anche un testo che mira a dettare una «tavola di valori» orientativa delle scelte di queste forze.

Questo carattere «programmatico» della Costituzione – oggetto di dibattito e di polemiche fin dal momento della sua elaborazione – fa sì che i problemi di attuazione della Costituzione medesima si estendano nella materia e nel tempo, travalicando la semplice esigenza di dar vita concretamente agli apparati organizzativi previsti e di far venire meno le norme con essa contrastanti, per includere processi anche lunghi e complessi volti a realizzare gli obiettivi costituzionalmente sanciti.

Naturalmente questo aspetto dell'attuazione costituzionale si presta solo molto limitatamente all'impiego dei normali strumenti per l'applicazione delle norme giuridiche (l'affidamento di precisi doveri di comportamento a specifici apparati pubblici, e soprattutto le pronunce dei giudici che applicano le sanzioni e risolvono le controversie). Nessun giudice può sostituire il complesso di comportamenti, anche protratti nel tempo, e di condizioni in parte sfuggenti allo stesso pieno controllo dei vari poteri pubblici, il cui verificarsi può consentire l'attuazione dei «programmi» costituzionali: onde sul piano giudiziario le norme costituzionali che sanciscono tali programmi finiscono per poter funzionare prevalentemente come parametri per l'interpretazione di altre norme, o talora per la censura di norme e di comportamenti positivamente contrastanti con quei programmi. E in tal senso un uso – sia pure limitato – ne è stato fatto dalla Corte costituzionale (cfr., *infra*, capitolo quinto, paragrafo 24).

d) **Aperta.** I programmi costituzionali, del resto, proprio perché formulati per lo più in termini di obiettivi da perseguire e non tradotti in specifiche discipline e istituti, hanno per molti versi un carattere inevitabilmente generico; sono cioè suscettibili, a seconda delle condizioni e delle vicende storiche e degli orientamenti culturali e politici, di essere «riempiti» di contenuti diversi. Sarebbe irrealistico pensare che nelle norme costituzionali siano presenti, sia pure *in nuce*, ma in modo univoco, tutti gli sviluppi dell'ordinamento e le linee di ogni azione dei pubblici poteri nei diversi campi di intervento. Da questo punto di vista coglieva indubbiamente un aspetto di verità la critica di chi vedeva nelle norme «programmatiche» enunciazioni indeterminate o ambigue o addirittura contraddittorie. Ma questa **elasticità** è un carattere generalmente proprio di molte norme costituzionali. Le Costituzioni, se durano nel tempo (e la nostra può ormai considerarsi una Costituzione relativamente «longeva»), sono destinate inevitabilmente a rappresentare il quadro di riferimento generale di realtà giuridiche, sociali e politiche anche molto diverse fra loro. Le leggi ordinarie cambiano, i principi dell'ordinamento si evolvono. Le esigenze mutano, i

contesti sociali, culturali e politici si sviluppano e si trasformano. In tanto la Costituzione può continuare a svolgere la sua funzione in quanto, come si è già accennato, sia dotata di sufficiente «elasticità».

Ora, la nostra si configura fin dall'origine come una **Costituzione «aperta»**, suscettibile cioè di legittimare e orientare programmi e indirizzi diversi. L'evoluzione sociale e politica, se dà luogo a processi radicati e profondi, è quasi sempre in grado di prevalere sulle formulazioni giuridiche, magari piegandone il significato in via di interpretazione. Ma se una caratteristica particolare può riconoscersi, da questo punto di vista, alla nostra Costituzione, è quella di consentire sviluppi nuovi e cambiamenti significativi, specie in ordine all'assetto economico, senza bisogno di particolari forzature interpretative.

Forse questo spiega in parte perché la nostra Costituzione sia apparsa spesso come un fattore dinamico e di innovazione, più che un fattore statico e di conservazione o di sola garanzia, nell'esperienza giuridica del nostro paese.

Indubbiamente entro certi limiti le norme giuridiche, e in special modo le norme di una Costituzione rigida, esplicano la loro funzione di garanzia limitando, se non impedendo, sviluppi dell'ordinamento con esse contrastanti, e quindi assolvendo ad un ruolo, potremmo dire, di «conservazione». Non è del resto infrequente nelle esperienze statali contemporanee che le garanzie costituzionali, e in particolar modo l'uso giudiziario delle norme costituzionali (per esempio attraverso il sindacato di costituzionalità delle leggi), svolgano un ruolo frenante, se non di impedimento assoluto, all'attuarsi di indirizzi politici innovatori nel campo economico (ad esempio riguardo ad interventi limitativi della proprietà o dell'iniziativa economica privata). Ebbene, il carattere «aperto» della nostra Costituzione non è forse estraneo al fatto che nel nostro paese questo fenomeno non si sia finora verificato in modo clamoroso: misure, ad esempio, di riforma fondiaria o di nazionalizzazione hanno superato il vaglio di costituzionalità senza particolari difficoltà (anche se altrettanto non può dirsi per i tentativi di disciplinare in modo nuovo l'esproprio: cfr. capitolo secondo, vol. III). I «programmi» costituzionali dunque, oltre e forse più che una funzione di orientamento, hanno avuto la funzione di legittimare indirizzi e misure innovativi. Naturalmente c'è un limite a questo carattere «aperto» dei programmi, oltre il quale, più che di elasticità, si dovrebbe parlare di svuotamento o di insignificanza dei disposti costituzionali; un limite al di là del quale il carattere «aperto» della Costituzione ne contraddirebbe la funzione di garanzia.

9. I principi fondamentali

Il testo costituzionale si apre proprio con un gruppo di articoli posti sotto il titolo di «**principi fondamentali**» (artt. 1-12) e premessi alle due «parti» dedicate rispettiva-

mente ai «diritti e doveri dei cittadini» (artt. 13-54) e all'ordinamento della Repubblica» (artt. 55-139).

Non tutte le disposizioni dei primi dodici articoli hanno la stessa portata espressiva delle opzioni fondamentali del Costituente. Per converso anche al di fuori di questa sezione del testo costituzionale si rinvengono disposizioni o parti di disposizioni suscettibili di essere considerate fra quelle che esprimono principi fondamentali (è il caso di varie norme sui diritti dei cittadini). Secondo una autorevolissima impostazione (di Costantino Mortati) i principi fondamentali nella nostra Costituzione possono identificarsi nei seguenti:

- principio democratico;
- principio personalista;
- principio pluralista;
- principio «lavorista».

Rispetto a questi, altri principi possono essere considerati come sviluppi o specificazioni: così il *principio di eguaglianza* (art. 3), sia nella sua tradizionale portata di divieto di privilegi e discriminazioni ingiustificate, sia nel significato di uguaglianza «sostanziale», da perseguire attraverso un attivo intervento dei pubblici poteri nell'assetto economico sociale; o il *principio autonomistico* (art. 5) che comporta il riconoscimento nell'organizzazione dello Stato delle autonomie delle collettività locali.

Altri principi ancora riguardano i *rapporti fra l'ordinamento statale e ordinamenti ad esso estranei* (la Chiesa cattolica e le altre confessioni religiose: artt. 7 e 8; la comunità internazionale: artt. 10 e 11).

Qui ci limitiamo ad una breve illustrazione dei quattro principi richiamati, rinviando per il resto alla trattazione dei vari specifici argomenti. Non è difficile avvedersi che, in buona parte, quei principi esprimono le finalità e le basi ideali del tipo di **Stato democratico-sociale**, nel cui sviluppo il nostro Stato, come si è detto, si inserisce.

Il principio personalista fonda le libertà e i diritti dell'individuo, dalle tradizionali libertà civili ai nuovi diritti sociali; il principio pluralista segna il nuovo rilievo e il riconoscimento delle articolazioni sociali «intermedie» fra individuo e Stato; il principio lavorista indica i nuovi orizzonti dell'intervento statale per la trasformazione dell'assetto economico; il principio democratico, infine, in qualche modo riassume i precedenti e, sviluppando e integrando le «libertà politiche» dell'epoca liberale, esprime la collocazione centrale del popolo nell'ordinamento politico.

A questi principi si collega strettamente l'**apertura**, operata dagli artt. 10 e 11 della Costituzione, **alla dimensione internazionale**: il «ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali» (art. 11); le «limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni» (art. 11); l'«apertura» del nostro ordinamento verso l'ordinamento internazionale (art. 10).

L'apertura alla dimensione internazionale

10. Il principio personalista

Alterando un poco l'ordine in cui tali principi si trovano enunciati nel testo costituzionale, ma seguendo l'ordine logico che ispira l'impianto dello stesso testo – dall'individuo alle comunità «minori» allo Stato, dai «rapporti civili», a quelli «etico-sociali», a quelli «economici», a quelli «politici» – il primo principio che viene in considerazione è quello personalista.

Esso esprime soprattutto una priorità di valore: non la persona è per lo Stato (o per la nazione, o per qualche altra entità collettiva), ma lo Stato è per la persona; se è vero che gli interessi meramente individuali possono e devono essere talora posposti e sacrificati a interessi collettivi o generali, ciò accade però in un contesto nel quale fine ultimo dell'organizzazione sociale deve essere lo sviluppo delle persone, di ogni singola persona umana. Indubbiamente i diritti dei singoli non sono illimitati. Per le finalità di interesse generale i poteri pubblici hanno la possibilità, attraverso i mezzi legali, di imporre limiti, vincoli, sanzioni; la stessa Costituzione pone accanto ai «diritti inviolabili» i «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» dei quali «la Repubblica... richiede l'adempimento». Il contenuto dei diritti dei singoli non è a sua volta illimitato, ma si ricava dalle disposizioni costituzionali che sanciscono i vari diritti, ovvero comunque, almeno per implicito, dal sistema costituzionale (vedi, *infra*, il capitolo quinto).

Il **principio personalista** comporta però che vi sia un limite invalicabile agli interventi dei pubblici poteri nella sfera dell'individuo, sia pure per il conseguimento di fini di pubblico interesse e di obiettivi voluti dalla collettività. Vi è una sfera della personalità, fisica e morale, che è comunque «inviolabile». Questo limite emerge chiaramente da alcune specifiche disposizioni costituzionali. Così quella secondo cui «è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà» (art. 13, terzo comma; s'intende, quale che ne sia il fine); quella secondo cui «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità» e non è mai ammessa la pena di morte (salvo i casi previsti dalle leggi militari di guerra) (art. 27, terzo e quarto comma); quella secondo cui la legge, nel disporre trattamenti sanitari obbligatori, «non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana» (art. 32, secondo comma).

Ancora, il principio personalista non comporta solo la difesa contro indebite interferenze dei poteri pubblici nella sfera dell'individuo, ma anche, da un lato, un'attiva protezione dei diritti delle persone contro le aggressioni che possono provenire da altri soggetti; dall'altro lato – secondo l'impostazione tipica dello Stato democratico-sociale, che ha superato la concezione meramente statica e passiva dei diritti di libertà – l'intervento dei poteri pubblici per modificare o rimuovere le condizioni economiche e sociali che «impediscono il pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, secondo comma).

Lo sviluppo della personalità non si realizza dunque attraverso semplici «libertà negative», ma anche attraverso diritti «sociali» (al lavoro, all'istruzione, alla sicurezza sociale), la cui garanzia esige positivi comportamenti dei pubblici poteri: fermo restando però che anche tali interventi incontrano il limite «negativo» che si è detto, relativo al divieto di violare la sfera della personalità individuale.

Al **principio personalista**, che si fonda, come si è detto, sul riconoscimento del valore primario di ogni concreta persona umana, si ricollega anche il classico **principio di uguaglianza**. Come si vedrà al capitolo quinto, paragrafi 15 ss., ogni persona, in quanto tale (e non solo ogni cittadino, come troppo restrittivamente si esprime l'articolo 3 della Costituzione), ha «pari dignità sociale» rispetto ad ogni altra; salva la possibilità e la necessità di trattamenti differenziati in relazione alle diversità di situazione, tutti hanno titolo all'eguale protezione del diritto e alla tutela dei diritti legati alla semplice condizione di persona umana.

11. Il principio pluralista

Il principio pluralista consegue al superamento della concezione individualista propria del liberalismo classico. La persona non è vista solo come individuo singolo, dotato di autonomia e di diritti e posto in diretta relazione con lo Stato, ma come centro di una molteplicità di relazioni che danno vita ad organizzazioni autonome dallo Stato, e a loro volta titolari di diritti. L'art. 2 della Costituzione riconosce infatti i «diritti inviolabili dell'uomo» non solo «come singolo» ma anche «nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Queste **formazioni sociali** sono sia organizzazioni tipiche prese espressamente in considerazione dalle norme costituzionali (famiglie, confessioni religiose, sindacati, partiti), sia libere aggregazioni formate nell'esercizio del diritto di associazione (art. 18).

Il «pluralismo» che la Costituzione garantisce ha due aspetti.

- Un *primo aspetto* esso comporta la libertà di formazione, di organizzazione e di azione di una pluralità indefinita di aggregazioni dello stesso tipo, garantendosi ad ogni singolo la possibilità di aderire ad una o all'altra o a nessuna di esse, e a ciascun gruppo la possibilità di vivere liberamente in piena indipendenza dagli altri gruppi aventi fini identici o analoghi. In altri termini, mentre l'organizzazione politica in senso stretto è unica, e ad appartenenza necessaria (il singolo appartiene a un solo Stato come a una sola regione o a un solo comune, e vi appartiene indipendentemente dalla sua volontà), le organizzazioni sociali, anche a fini politici, sono tante quante la libera iniziativa delle persone ne crea e vi appartiene solo chi lo vuole, senza che vi sia la possibilità né di limitarne il numero, né di rendere obbligatoria, o per converso di vietare, l'appartenenza ad una di esse.

Principio personalista e principio di uguaglianza

Le formazioni sociali

A questo aspetto del pluralismo si collegano varie disposizioni costituzionali concernenti le diverse specie di associazione. Così, è inammissibile qualsiasi forma di partito unico, ma al contrario vi è la libertà di creare un numero indefinito di partiti abilitati tutti a «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49). Non vi è un sindacato unico obbligatorio, ma libertà sindacale, con diritto di tutti i sindacati, purché operanti secondo le modalità stabilite dalla legge, di concorrere allo svolgimento dell'attività di contrattazione (art. 39), o di impiegare gli strumenti dell'autotutela collettiva come lo sciopero (art. 40); non Chiesa di Stato, ma uguale libertà di tutte le confessioni religiose (art. 8). A sua volta la libertà di associazione (art. 18) comporta il divieto per la legge di rendere obbligatoria l'appartenenza ad una associazione determinata.

- Un *secondo aspetto* del pluralismo costituisce lo sviluppo diretto della concezione non individualistica dell'organizzazione sociale, di cui si è parlato. Pluralismo significa non solo libertà di organizzazione ma altresì riconoscimento di una molteplicità di forme di aggregazione sociale che possono coesistere e operare per i fini più diversi, articolando la «società civile» e dando vita ad un tessuto di organismi e libere formazioni sociali. Il perseguimento dei fini collettivi da parte dei singoli non è garantito solo quando avvenga attraverso l'impiego degli strumenti di collegamento diretto fra individuo e organizzazione pubblica (ad esempio l'esercizio del diritto elettorale e più in generale dei diritti politici) ma anche quando avvenga mediante l'attività di «formazioni sociali» che operino autonomamente, o cerchino come tali di influire legittimamente sulla vita politica e sociale. Così il diritto di associazione può esercitarsi per qualsiasi fine lecito ai singoli (art. 18); il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa può essere esercitato anche in forma «associata» (art. 19), e il fine di religione o di culto non può fondare speciali limitazioni o oneri a carico di una associazione o istituzione (art. 20); enti e privati hanno il diritto di creare scuole e istituti di educazione (art. 33); l'«assistenza privata» è «libera», anche, s'intende, se svolta in forma associata (art. 38); per la tutela dei lavoratori è garantita la libertà sindacale (art. 39); la determinazione degli obiettivi politici nazionali non solo può essere influenzata, ma normalmente avviene attraverso l'opera dei partiti liberamente costituiti (art. 49) o anche attraverso movimenti e gruppi diversi.

Il principio pluralista ha una molteplicità di manifestazioni. Il riferimento alle «formazioni sociali» contenuto nell'art. 2 della Costituzione non significa soltanto che i singoli possono liberamente dare vita ad associazioni, liberamente accedervi e liberamente recedere da esse. Significa, anche, che tali associazioni sono a loro volta titolari di diritti e di libertà. Peraltro, i diritti dei singoli sono tutelati anche nell'ambito delle formazioni sociali.

Fra i diritti di cui sono titolari le formazioni sociali si annovera

- in *primo luogo* la libertà di darsi un proprio ordinamento interno, autonomamente determinato. Lo Stato cioè non può pretendere di

sostituirsi all'autonomia delle formazioni sociali nello stabilire le norme che ne regolano la vita interna, ma può solo far valere alcuni limiti esterni a tale autonomia (così l'art. 8 della Costituzione, con disposizione estensibile anche ad altre formazioni associative, stabilisce che le confessioni religiose diverse dalla cattolica «hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano»); e può eventualmente imporre alcuni requisiti riguardo all'ordinamento interno delle associazioni, ma solo ai fini di consentire loro il conseguimento di particolari riconoscimenti e l'esercizio di poteri rilevanti nell'ordinamento generale (come quando, all'art. 39, si prevede che condizione per la «registrazione» dei sindacati sia che gli statuti dei medesimi «sanciscano un ordinamento interno a base democratica»).

- In *secondo luogo*, le formazioni sociali godono di autonomia nel regolare la propria vita interna e nell'esercizio dei poteri interni previsti dal loro ordinamento, senza essere soggette a indebite interferenze delle autorità pubbliche.

- In *terzo luogo*, le formazioni sociali godono, naturalmente con gli opportuni adattamenti, delle libertà riconosciute ai singoli (così della libertà di domicilio, o del diritto alla tutela giudiziaria).

Ma vi è, come si è detto, un altro aspetto della rilevanza costituzionale delle formazioni sociali. La tutela della persona e dei suoi diritti non si arresta alle soglie delle organizzazioni sociali in cui essa si trova inserita, ma vale anche contro eventuali abusi o violazioni provenienti da «poteri privati», siano pure poteri liberamente creati o comunque lecitamente costituiti in seno alle formazioni sociali e sulla base dell'autonomo ordinamento di queste. Il rapporto fra i due aspetti da ultimo considerati – libertà e **diritti delle formazioni sociali**, da un lato, **diritti del singolo nelle formazioni sociali**, dall'altro lato – può dar luogo a delicati problemi. È chiaro che un intervento dello Stato a tutela del singolo può esigere o comportare una limitazione della libertà dell'organizzazione sociale o una interferenza nella sua vita interna; d'altra parte un'assenza di intervento potrebbe consentire una violazione dei diritti costituzionalmente garantiti delle persone.

Fino a che punto le autorità «interne» delle formazioni sociali (famiglie, partiti, sindacati, confessioni religiose) possono adottare sanzioni o comunque provvedimenti negativi nei confronti dei singoli o di minoranze ad esse appartenenti, senza controllo da parte di autorità statali? O fino a che punto i giudici dello Stato possono sindacare il rispetto delle «leggi interne» delle associazioni?

Talora la risposta a questi interrogativi può essere difficile: si tratta di assicurare un giusto equilibrio fra esigenze tutte costituzionalmente rilevanti, quelle dell'autonomia delle formazioni sociali dallo Stato e quelle della tutela dei diritti elementari della persona.

Si tratta di un problema di equilibrio tipico degli Stati che si ispirano al principio pluralistico. In linea di massima si può dire che gli

interventi dello Stato nella vita interna delle formazioni sociali dovrebbero essere minimi, realizzandosi di norma la tutela delle posizioni del singolo e delle minoranze interne, in ultima analisi, attraverso la possibilità per essi di abbandonare l'associazione e di aderire ad un'altra, o di dar vita ad una nuova associazione (posto che, come si è visto, di norma l'appartenenza alle formazioni sociali è volontaria). Ciò non toglie che la tutela dei fondamentali diritti delle persone possa e debba realizzarsi anche all'interno delle formazioni sociali, poiché si tratta in genere di diritti non disponibili da parte dei loro titolari. Talvolta poi l'intervento dello Stato è reso necessario dall'esigenza di tutelare i diritti di persone che si trovano inserite in una formazione sociale indipendentemente dalla loro volontà (così i figli nella famiglia).

I problemi che si pongono e i modi e i limiti di intervento dello Stato sono in concreto diversi a seconda della natura della formazione sociale considerata (una famiglia, un'associazione, una società commerciale, ecc.). Si pensi allo sviluppo della tematica della tutela dei diritti dei lavoratori nell'impresa (che per certi versi può considerarsi una formazione sociale), verificatosi in Italia con l'emanazione dello «statuto dei lavoratori» (legge n. 300 del 1970).

Infine, il pluralismo delle organizzazioni sociali pone in termini nuovi anche il **problema dell'eguaglianza**.

L'eguaglianza davanti alla legge vale, oltre che per i singoli, anche per le associazioni; ma naturalmente eguaglianza non significa in ogni caso assoluta uniformità di trattamento, bensì al contrario disciplina adeguata alle situazioni concretamente differenziate. Non tutte le formazioni sociali sono eguali e hanno gli stessi diritti: un'associazione culturale, una società commerciale, un partito politico possono non essere assoggettati alla medesima disciplina, anche se alcuni diritti elementari spettano egualmente a tutti questi organismi. Di massima l'eguaglianza vale all'interno delle varie categorie di organizzazioni (ad esempio «tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge»: art. 8 Cost.). L'eguaglianza comporta parità di possibilità nel perseguire le proprie finalità (così non sarebbe ammissibile una disciplina che non garantisse eguaglianza di possibilità a tutti i partiti politici nella ricerca del consenso elettorale). Peraltro non è detto che, anche all'interno di ciascuna categoria di organizzazioni, debba assicurarsi sempre una perfetta parità. Ad esempio solo i partiti politici rappresentati in Parlamento godono del finanziamento pubblico, e non tutti nella stessa misura, bensì in misura parzialmente rapportata all'entità della rappresentanza; non è infrequente che le leggi a certi effetti privilegino le associazioni sindacali maggiormente rappresentative di una data categoria; fra confessioni religiose la stessa Costituzione fa una differenza, distinguendo la posizione della Chiesa cattolica da quella delle altre (art. 7) e ammettendo per queste ultime una regolamentazione dei rapporti con lo Stato mediante singole intese il cui contenuto può essere diverso da un caso all'altro (art. 8).

Il problema che si pone in questi casi è quello dei limiti entro i quali può ammettersi una disciplina differenziata, e delle ragioni che possono giustificare tali differenze. È certo che non qualsiasi differenza è costituzionalmente ammissibile, ma – come più in generale avviene nell'applicazione del principio di eguaglianza – solo quelle che trovano un fondamento ragionevole. Ma sul punto torneremo nel capitolo quinto, paragrafo 24.

12. Il principio lavorista

Il principio lavorista trova espressione riassuntiva e simbolica nell'affermazione secondo cui la **Repubblica italiana è «fondata sul lavoro»** (art. 1) e la sua massima estrinsecazione nell'affermazione del diritto al lavoro riconosciuto a tutti i cittadini e del dovere imposto ad ogni cittadino di «svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4).

Il lavoro è considerato dunque dalla Costituzione non come una qualsiasi attività dell'uomo, ma come strumento di realizzazione della personalità e di adempimento del dovere di solidarietà; come «criterio valutativo della posizione da attribuire ai cittadini nello Stato» [Mortati], in contrapposizione e in polemica con le concezioni e le realtà sociali ove la posizione sociale si commisurava ai titoli di sangue o alla ricchezza posseduta.

Sarebbe però inesatto considerare il lavoro come valore costituzionale supremo. Si dovrebbe dire altrimenti che, ad esempio, la Costituzione non dà valore a chi non lavora perché ancora non può (i bambini), o perché non è più in grado di svolgere un'attività economicamente produttiva (gli anziani), o perché le sue particolari condizioni personali lo rendono inidoneo o scarsamente idoneo al lavoro produttivo (gli handicappati). Chiaramente non è così e la Costituzione non si ispira ad una siffatta visione economicistica. In realtà, primario è il valore della persona in quanto tale, abile o non abile al lavoro, produttiva o non produttiva. Il lavoro è assunto bensì a criterio ordinatore dell'assetto economico, ma questo non esaurisce la sfera dei rapporti sociali e non ne è nemmeno l'aspetto primario, e l'assetto economico, fondato sul lavoro, deve essere ordinato alla tutela e alla promozione integrale della personalità umana.

Certamente però la Costituzione si fonda sulla consapevolezza dell'importanza che l'assetto e i rapporti economici hanno ai fini della realizzazione di una società di uomini liberi ed eguali. Per questo consacra solennemente il **diritto al lavoro come primo diritto «sociale»**, volto ad assicurare a tutti non solo i mezzi di sussistenza, senza i quali anche il godimento delle libertà civili diviene illusorio, ma anche la possibilità di inserirsi nella società esplicando le proprie capacità e

partecipando pienamente «all'organizzazione... economica» del paese (art. 3, secondo comma).

Poiché l'assetto economico dipende da una serie di fattori solo in parte controllati dal potere pubblico (la distribuzione dei beni, le iniziative economiche individuali e collettive), la **tutela del lavoro** e in particolare la garanzia del diritto al lavoro sono visti dalla Costituzione come obiettivi da raggiungere attraverso un attivo intervento dello Stato nell'economia, volto a promuovere «le condizioni che rendono effettivo» il diritto al lavoro medesimo (art. 4): quell'intervento i cui principi vengono articolati e sviluppati nelle disposizioni del titolo terzo, parte prima della Costituzione (dedicato ai rapporti economici).

Il riconoscimento del valore primario del lavoro nell'assetto economico sottintende certamente anche una presa di posizione del Costituente sui grandi termini della **questione sociale** come si è caratterizzata nei paesi industrializzati, e precisamente una scelta di priorità a favore del lavoro come fattore di produzione nel capitale. Infatti il lavoro, «in tutte le sue forme ed applicazioni», è considerato essenzialmente come oggetto di «tutela» da parte della Repubblica (art. 35), mentre la proprietà (anche) dei mezzi di produzione, pur garantita, è prevalentemente presa in considerazione per sancire limiti, obblighi, vincoli, possibilità di avocazione alla collettività (artt. 42, 43, 44), oltre che come bene da diffondere fra il maggior numero di cittadini, rendendola «accessibile a tutti» (art. 42, secondo comma), prevenendo la riserva o il trasferimento di imprese di interesse generale a favore di «comunità di lavoratori o di utenti» (art. 43), e favorendo «l'accesso del risparmio popolare... alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del paese» (art. 47, secondo comma).

Tuttavia nell'ordinamento costituzionale i lavoratori, intesi come appartenenti alle classi il cui ruolo nell'assetto produttivo è legato al fattore lavoro, non hanno, come tali, una posizione privilegiata (come accade invece in Costituzioni di Stati socialisti). L'eguaglianza fondamentale delle persone nel godimento dei diritti civili e politici non conosce deroghe nemmeno in forza delle «condizioni sociali» (art. 3, primo comma), e quindi dell'appartenenza di classe (questo è in definitiva il significato del rigetto, da parte dell'Assemblea costituente, della formula «Repubblica di lavoratori», proposta dalle sinistre, in luogo di quella «Repubblica... fondata sul lavoro»).

Da questo punto di vista si deve dire che la nostra è una Costituzione che ripudia un punto di vista classista. Ciò non significa che la Costituzione ignori il significato della presenza della classe lavoratrice e dei valori e delle aspirazioni storiche di cui essa è portatrice nell'epoca contemporanea; e non esclude che sia anzitutto (non però soltanto) agli appartenenti a questa classe, in quanto storicamente subordinata, che lo Stato è impegnato ad assicurare tutela e promozione, nonché a garantire «effettiva partecipazione... all'organizzazione politica, econo-

mica e sociale del paese» (art. 3, secondo comma). Ma ciò non si raggiunge, secondo la Costituzione, attribuendo tutto il potere alla classe lavoratrice o ad organizzazioni che ad essa si richiamino (ché anzi la sovranità è attribuita al «popolo» nella sua totalità: art. 1, secondo comma). Si raggiunge da un lato attraverso una azione politica indirizzata al perseguimento dei traguardi costituzionali (l'«interventismo» economico dello Stato); dall'altro lato attraverso il riconoscimento e la garanzia degli strumenti di azione e di autotutela collettiva che tradizionalmente la classe lavoratrice si è data: il sindacato (art. 39) e lo sciopero (art. 40).

Il conflitto sociale non è dunque ignorato né negato; nemmeno si ipotizza una sua soluzione o scomparsa per sola via politica; lo si riconosce e in certo senso lo si garantisce nel suo concreto svolgersi, mentre alla politica (allo Stato) si affida il compito di regolare le condizioni fondamentali di sviluppo dell'assetto economico, indirizzando e coordinando «a fini sociali... l'attività economica pubblica e privata» (art. 41, terzo comma). La meta ultima è una società in cui la giustizia sociale sia assicurata. Ma i termini di tale «giustizia» restano largamente indeterminati, e affidati da un lato alla dinamica dei rapporti sociali, dall'altro alle scelte politiche. *L'esito del processo è lasciato aperto*, pur indicandosene in termini generali gli obiettivi.

Tra una posizione che affidasse la definizione delle mete della trasformazione sociale alla pura dinamica dei rapporti di forza, ed una opposta che volesse determinarla interamente attraverso l'uso del potere politico, la Costituzione sceglie una via intermedia: quella, appunto, dello Stato democratico-sociale.

13. Il principio democratico

Il principio democratico, espresso nel primo comma dell'art. 1 della Costituzione (l'«Italia è una Repubblica democratica»), è considerato quello più comprensivo, perché riassume e «racchiude in sé, in germe, gli altri» [Mortati].

In senso stretto, il **principio democratico** indica quel carattere dell'assetto politico-istituzionale per cui fonte del potere politico si considera il **consenso** dei governati, e il potere stesso è attribuito vuoi direttamente alla collettività che forma lo Stato, o meglio alla sua parte composta dai cittadini forniti di diritti politici (democrazia diretta), vuoi ad organi «rappresentativi» di questa, perché formati da componenti eletti da parte dei cittadini per tempo limitato e chiamati in linea di principio ad attuarne la volontà (democrazia rappresentativa). In questo senso il principio democratico viene a coincidere con quello di sovranità popolare, espresso nel secondo comma dell'art. 1 della Costituzione, secondo cui «la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione» (vedi vol. II, capitolo primo, paragrafo 1).

Principio democratico, consenso e sovranità popolare

Sempre in questo senso, il principio democratico ha ricevuto un riconoscimento e un'attuazione progressiva negli Stati contemporanei di tradizione liberale, a mano a mano che si passava da forme di spartizione del potere fra Re e assemblee a forme di concentrazione dei poteri politici fondamentali nelle assemblee o in organi ad esse legati; e soprattutto a mano a mano che si realizzava l'allargamento del suffragio fino alle forme oggi generalmente accolte di suffragio universale. Infatti un regime può propriamente dirsi democratico – e non semplicemente caratterizzato da forme di diffusione del potere a cerchie più o meno ampie di individui – solo quando il potere politico si riconduce a tutto il popolo, cioè al suo esercizio partecipano di massima tutti i cittadini salvo quelli considerati incapaci di esprimere compiutamente una volontà giuridicamente efficace (minori, interdetti, ecc.: cfr. art. 48 Cost. secondo cui «sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che abbiano raggiunto la maggiore età»).

Non si deve peraltro pensare che negli Stati che si qualificano democratici ogni forma di potere «istituzionale» e quindi ogni istituzione appartenente all'apparato autoritario dello Stato siano riconducibili direttamente o indirettamente alla volontà del corpo elettorale (cioè dei cittadini dotati di diritti politici e organizzati per l'esercizio dei poteri pubblici). Anzi alle origini dello **Stato liberale** non solo si negava che tutti i poteri fossero da ricondurre al popolo, ma si affermava che essi dovessero essere rigorosamente divisi fra autorità diverse, per salvaguardare le libertà individuali (la separazione dei poteri, già citata nel capitolo primo). Sostanzialmente solo il potere legislativo, quello cioè di deliberare le norme giuridiche fondamentali dirette a regolare i rapporti fra autorità e cittadini, e fra cittadini medesimi, doveva spettare alle assemblee elettive e quindi ad organi democratici; mentre il potere esecutivo doveva restare attribuito al Re, e quello giudiziario spettava a giudici indipendenti. È vero che il potere legislativo era visto come quello in certo senso primario perché condizionante anche gli altri, che si esplicano nel rispetto e per l'applicazione della legge. Tuttavia restava il fatto che non tutti i poteri fondamentali dello Stato erano organizzati sulla base del principio democratico.

Anche nello **Stato democratico** contemporaneo, che pure ha eliminato in genere le forme di spartizione del potere politico fra organi aventi diverse legittimazioni, come Re e popolo, per affermare integralmente il principio della sovranità popolare (sia realizzando forme repubblicane, sia riducendo il sovrano, nelle forme monarchiche, a un ruolo simbolico o comunque privo di sostanziali poteri politici), resta vero che non tutti i poteri dello Stato sono organizzati in base al criterio democratico. In particolare, negli Stati come il nostro, il potere giudiziario, quello di controllo giudiziario sulle leggi (giustizia costituzionale), vari poteri di controllo, sono attribuiti ad organi la cui formazione non è regolata dal principio rappresentativo (ad esempio i giudici sono principalmente di carriera, scelti per concorso).

Stato liberale e
sovranità popolare

Stato democratico e
sovranità popolare

Eppure ciò non viene considerato un limite al carattere democratico dello Stato, ma al contrario una ulteriore garanzia di esso.

In realtà i teorici della divisione o separazione dei poteri coglievano il fatto che una assolutizzazione del **principio democratico** avrebbe portato ad una contraddizione col principio «liberale» dei diritti dell'individuo. Infatti quando le decisioni autoritative spettano al corpo elettorale o a organi da questo eletti, la volontà del corpo elettorale medesimo, e degli organi elettivi se collegiali, si forma in linea di massima secondo il **principio maggioritario**, cioè, in caso di diversità di opinioni, prevale, e vale come volontà del collegio, quella della maggioranza. Nella formazione degli organi rappresentativi collegiali questo principio può essere temperato da quello della rappresentanza delle minoranze (sistemi elettorali non maggioritari); ma anche in questo caso la volontà del collegio eletto sarà poi la volontà della sua maggioranza. In tal modo è possibile che la maggioranza adotti decisioni sgradite e pregiudizievoli alle minoranze e anche che, abusando del potere, soffochi i diritti delle minoranze.

Di qui l'esigenza di congegni istituzionali che limitino e controllino il potere della maggioranza: congegni che, per essere efficaci, non devono essere posti in mano alla maggioranza medesima e quindi non possono essere organizzati sulla sola base del principio democratico.

L'esistenza di siffatti congegni di **garanzia**, soprattutto a tutela delle minoranze (e anche dei cittadini che non si riconoscono né nella maggioranza né nelle minoranze organizzate), si considera come un elemento qualificante del carattere democratico dello Stato: assumendo quindi il principio democratico in un senso più comprensivo, inclusivo del potere di decisione della maggioranza ma anche delle garanzie per i diritti delle minoranze.

Naturalmente resta il fatto che i poteri di scelta degli obiettivi e degli strumenti, nell'ambito della Costituzione, con le procedure e le garanzie da questa previste, debbono pur sempre spettare al corpo elettorale o a organi rappresentativi di questo.

Si è detto che nella concezione classica della separazione dei poteri all'assemblea elettiva spettava il potere legislativo, visto come fondamentale e condizionante rispetto agli altri. Oggi si può esprimere questa esigenza affermando come necessaria l'attribuzione a organi democraticamente formati (o direttamente al corpo elettorale) dei poteri che si definiscono di indirizzo politico, in quanto volti all'adozione delle decisioni politiche fondamentali, condizionanti rispetto agli altri poteri, quali che siano la forma e il contenuto degli atti in cui esse si esprimono.

Di più, il carattere democratico dello Stato, in un significato ancora una volta estensivo, comporta che tutti i poteri pubblici, quelli di indirizzo ma anche quelli di garanzia, siano esercitati con **trasparenza**, per così dire alla luce del sole, in modo che sia possibile per i cittadini e per le assemblee rappresentative verificare che essi si esercitino

Principio democratico
e principio
maggioritario

Le garanzie delle
minoranze

Esercizio dei poteri
pubblici e trasparenza

nell'ambito e nel rispetto della Costituzione e sottoporre a discussione e critica le manifestazioni. In questo senso possono in certo modo considerarsi espressione del principio democratico, ad esempio, l'attribuzione alle assemblee elettive di maggiori poteri in materia di rapporti internazionali (art. 80 Cost.), dove in passato si esercitava un potere prevalente dell'esecutivo, anche protetto da segreto; le limitazioni e la regolamentazione dei «segreti di Stato»; il principio di pubblicità dei dibattimenti giudiziari (che infatti la Corte costituzionale, nella sentenza n. 12 del 1971, ha esplicitamente ricondotto al fatto che l'amministrazione della giustizia trova fondamento nella sovranità popolare).

Più in generale, la democrazia, come noi oggi la concepiamo, comporta possibilità di libera discussione nelle assemblee elettive e fra i cittadini, e quindi garanzia per le libertà di manifestazione del pensiero, di stampa, di riunione, ecc. Solo infatti in una società in cui tutti siano messi in grado di conoscere i termini delle scelte e di scegliere liberamente, il consenso maggioritario, su cui si basa l'esercizio dell'autorità, acquista significato (per questo si considerano mistificazioni della democrazia quei procedimenti con i quali talora nei regimi autoritari si chiede ai cittadini di esprimere adesione al potere con plebisciti controllati dal potere medesimo). Il principio democratico implica dunque anche le **libertà civili**.

Ancora, una democrazia non solo formale implica che tutti i cittadini siano messi effettivamente in grado di esercitare i poteri che spettano al popolo: onde sia resa «effettiva» la partecipazione di tutti «all'organizzazione... politica del paese» (art. 3, secondo comma, Cost.).

• Da un lato ciò comporta che siano assicurati gli strumenti attraverso i quali, in condizioni di uguaglianza, i cittadini danno vita alla dialettica politica: tra cui fondamentali sono i partiti, nei quali i cittadini si associano «liberamente» per «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49) (cfr. vol. II, capitolo terzo).

• Dall'altro lato una democrazia sostanziale comporta la costruzione di un assetto economico-sociale nel quale tutti abbiano l'effettiva possibilità di sviluppare la propria personalità e di partecipare alla vita collettiva: quindi comporta l'attuazione di alcuni essenziali diritti «sociali».

Si vede dunque, da questo punto di vista, come il significato del principio democratico si allarghi, fino a connettersi con i principi *personalista, pluralista e lavorista*, e in certo senso, come si è detto, a riassumerli; nonché come si estenda, dall'organizzazione strettamente politica a quella economica e sociale (cfr. ancora l'art. 3, secondo comma, della Costituzione): anche se ciò non significa che in tutte le manifestazioni della vita collettiva debbano valere sempre le stesse regole, per l'esercizio dell'autorità e la formazione della volontà collettiva, che valgono nelle istituzioni politiche. Per questo si parla spesso di una

Principio democratico e libertà civili

Principio democratico e diritti «sociali»

«democrazia economica», di una «democrazia industriale» e di una «democrazia sociale» accanto alla «democrazia politica».

• Riassumendo, questi sono gli **elementi che concorrono a realizzare il principio democratico**:

- a) il principio di maggioranza;
- b) gli istituti di garanzia per le minoranze;
- c) la trasparenza dei processi decisionali;
- d) la tutela delle libertà civili;
- e) le condizioni che assicurino un'effettiva partecipazione.

Posta questa accezione comprensiva del principio democratico, risulta chiaro anche perché si consideri condizione per la realizzazione di una vera democrazia un minimo di omogeneità sociale nella collettività di cui si tratta, l'assenza cioè di contrapposizioni così profonde e radicali di interessi e di vedute fra parti della popolazione, da rendere impossibile un dialogo e da rendere le decisioni politiche pure forme di prevalenza o persino di sopraffazione di una parte sull'altra.

14. Efficacia giuridica dei principi fondamentali

Qual è l'efficacia giuridica dei principi fondamentali della Costituzione? Quali effetti conseguono, cioè, alla circostanza che taluni valori e contenuti assurgano, nella Costituzione, al rango di principi fondamentali? Sul punto si tornerà nel capitolo successivo (paragrafo 6); qui si anticipano alcune osservazioni più generali.

In primo luogo, nell'interpretare le varie disposizioni della Costituzione, i principi assumono un valore di guida. Fra più possibili **interpretazioni** del testo costituzionale, andrà preferita quella conforme o più conforme ai principi fondamentali.

Inoltre è possibile derivare dai principi regole costituzionali implicite, cioè non tradotte in espresse disposizioni del testo: così ad esempio, come si è visto, la Corte costituzionale ha derivato dal principio democratico la regola della normale pubblicità dei dibattimenti giudiziari.

In terzo luogo, i principi fondamentali, esprimendo le direttive portanti della Costituzione, rappresentano un limite alla stessa possibilità di **revisione** del testo costituzionale. Al di là del limite espresso nell'art. 139, concernente la immodificabilità della forma repubblicana dello Stato, si riconosce da molti che il potere di revisione della Costituzione, regolato nell'art. 138, si arresta di fronte ai principi di fondo in essa contenuti. Così, ad esempio, sarebbe certo possibile modificare singoli congegni istituzionali, relativi alla formazione e all'attività degli organi costituzionali, ma non attribuire i poteri di indirizzo politico ad organi sforniti di legittimazione democratica. Sarebbe possibile modificare i limiti o la specifica regolamentazione di questa o quella libertà civile, ma non sopprimerne qualcuna o farne venire meno il nucleo

Qual è l'efficacia giuridica dei principi fondamentali della Costituzione? Quali effetti conseguono, cioè, alla circostanza che taluni valori e

Principi fondamentali e interpretazione

Principi fondamentali come limite alla revisione costituzionale

fondamentale: vi osterebbe il principio personalistico, che comporta la «inviolabilità» dei diritti dell'uomo (art. 2).

Al di là di questi limiti, una modifica della Costituzione potrebbe avvenire solo in via di fatto o extralegale. La Corte costituzionale, infatti, ha affermato nella sentenza n. 1146 del 1988, la possibilità del sindacato sulle leggi costituzionali anche sotto il profilo sostanziale in relazione al rispetto dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

Per le stesse ragioni, i principi fondamentali identificano il **nucleo inderogabile della Costituzione**, cioè i valori e i criteri che non possono subire nemmeno parziali deroghe.

Questo aspetto assume particolare importanza quando la stessa Costituzione prevede o legittima discipline speciali eventualmente derogatorie del diritto comune.

È il caso dell'**art. 7**, che prevede una disciplina dei rapporti fra Stato e Chiesa cattolica in base ai patti lateranensi, eventualmente modificabili con l'accordo delle due parti, con contenuti che sono e rispettivamente potrebbero essere derogatori rispetto al diritto comune anche costituzionale.

È il caso dell'**art. 116**, che prevede «forme e condizioni particolari di autonomia» per cinque Regioni, in base a Statuti speciali adottati con legge costituzionale.

È il caso dell'**art. 11** che, consentendo «alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», ammette la possibilità della costituzione di autorità e di procedimenti di produzione normativa, direttamente efficaci nell'ordinamento statale, supernazionali, in deroga al normale ordine delle competenze costituzionali: è su questa base che, come ha riconosciuto la Corte costituzionale (sentenza n. 98 del 1965 e sentenza n. 170 del 1984), si sono potute legittimamente immettere nell'ordinamento le norme dei trattati delle Comunità europee, le quali prevedono l'efficacia diretta nello Stato di atti normativi, amministrativi e giudiziari emanati da autorità comunitarie, con implicita deroga delle competenze legislative, amministrative e giudiziarie stabilite dalla Costituzione.

In tutti questi casi, ci si domanda fino a che punto tali discipline speciali – pur introdotte da norme di valore costituzionale, come gli statuti regionali speciali, o munite di «copertura costituzionale», come le norme esecutive dei patti con la Chiesa cattolica o dei trattati europei – possono legittimamente derogare alla Costituzione.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale questi problemi sono stati affrontati e risolti proprio ravvisando nei principi fondamentali della Costituzione un limite a tale possibilità di deroga.

Così la Corte ha chiarito che le norme esecutive dei patti lateranensi, pur direttamente richiamate dall'art. 7 Cost. per la disciplina dei rapporti fra lo Stato e la Chiesa, possono essere sottoposte a sindacato di costituzionalità

sotto il profilo della loro conformità o meno con i «principi supremi dell'ordinamento costituzionale» (sentenze n. 30 e 31 del 1971). In particolare la Corte, mentre ha ritenuto di per sé compatibile con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale la deroga alla giurisdizione statale derivante dalla riserva di competenza a favore dei tribunali ecclesiastici per le cause di nullità relative ai matrimoni concordatari (sentenza n. 175 del 1973), ha ritenuto incompatibili con detti principi supremi le stesse norme nella parte in cui non consentivano al giudice italiano, prima di rendere esecutiva una sentenza ecclesiastica di nullità matrimoniale, di verificare che nel processo ecclesiastico fossero rispettati «gli elementi essenziali del diritto di agire e resistere a difesa dei propri diritti», e di precludere l'esecutività di sentenze contenenti disposizioni contrarie all'«ordine pubblico italiano», cioè alle «regole fondamentali poste a base degli istituti giuridici» nell'ordinamento italiano; nonché nella parte in cui prevedevano la possibilità di rendere esecutivi provvedimenti ecclesiastici di dispensa dal matrimonio rato e non consumato adottati senza le garanzie della giurisdizione (sentenza n. 18 del 1982).

Con riguardo alla diversa questione dei limiti dell'autonomia regionale speciale, la Corte costituzionale non si è mai dovuta espressamente pronunciare. Tuttavia nelle sentenze n. 38 del 1957 e n. 6 del 1970 ha sancito la incostituzionalità delle norme dello Statuto siciliano (emanato prima della Costituzione, e «convertito» in legge costituzionale dalla l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2) che prevedevano un'«Alta Corte» per i giudizi sui conflitti fra Stato e regione Sicilia nonché per i reati commessi dai componenti del governo regionale siciliano, in deroga alla giurisdizione della Corte costituzionale: con la sopravvenuta attuazione di questa è stata ritenuta travolta la speciale disciplina prevista dallo Statuto siciliano.

Infine, con riguardo alle deroghe derivanti dalle norme comunitarie, la Corte – che come si è detto le ha in linea di principio legittimate sulla base dell'art. 11 Cost. – ha affermato che esse pure non possono giungere ad attentare ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale: su tale base ha bensì escluso la illegittimità della riserva di giurisdizione stabilita a favore della Corte di giustizia delle comunità europee, in deroga alla giurisdizione statale, ma sull'assunto che detta giurisdizione comunitaria è in concreto ordinata in modo da garantire adeguatamente il diritto alla tutela giurisdizionale (sentenze n. 98 del 1965, n. 183 del 1973 e n. 170 del 1984).

I problemi che la Corte aveva di fronte in questi casi erano in parte diversi. Nel caso delle sentenze sull'**Alta Corte siciliana** ci si trovava di fronte a disposizioni precedenti alla Costituzione, contenute in un atto poi «convertito» in legge costituzionale; nel caso del concordato si trattava di norme anteriori ma espressamente richiamate dal testo costituzionale (art. 7); in quello dei trattati europei si trattava di norme introdotte nell'ordinamento per via legislativa ordinaria, ma legittimate a derogare a taluni aspetti della Costituzione in virtù del consenso espresso nell'art. 11 della Costituzione a limitazioni di sovranità derivanti dall'ordinamento internazionale. Ancora, la Corte ha ritenuto che la giurisdizione ecclesiastica dovesse essere valutata in base a criteri meno rigorosi di quella comunitaria, in quanto solo questa ultima e non la prima, dà luogo a sentenze immediatamente esecutive nello Stato. È difficile perciò dire se in tutti questi casi l'arco dei principi fondamentali preso in considerazione dalla Corte sia lo stesso.

Certo è che, nelle sentenze in materia concordataria e comunitaria, la

Principi fondamentali come nucleo inderogabile della Costituzione

Fino a che punto è possibile derogare alla Costituzione?

Le risposte della Corte costituzionale

Corte ha considerato derogabile la giurisdizione dei giudici dello Stato e la disciplina dei vari istituti processuali, ma inderogabile la garanzia del nucleo essenziale del diritto alla tutela giurisdizionale, sancito dall'art. 24 della Costituzione, ma ricondotto dalla Corte ai «diritti inviolabili dell'uomo» garantiti dall'art. 2, considerando come sia «intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (sentenza n. 18 del 1982: ecco un'applicazione del principio democratico in un'accezione estensiva).

Nelle sentenze sull'Alta Corte siciliana la Corte ha mostrato di ritenere incompatibile con il sistema costituzionale una deroga all'unità della giurisdizione costituzionale, non invece deroghe alle norme particolari sul procedimento nei giudizi di legittimità delle leggi (cfr. vol. II, capitolo dodicesimo). È sottesa cioè, in ogni caso, a queste decisioni una distinzione fra norme costituzionali particolari, derogabili, e principi dell'ordinamento costituzionale, inderogabili.

Riassumendo, i principi fondamentali hanno significato e portata:

- di guida per l'interprete;
- di fonte per individuare regole implicite;
- di limite alla revisione;
- di identificazione di un nucleo inderogabile di valori e criteri.

Indicazioni bibliografiche

1. Un'ampia trattazione del significato, dei caratteri e degli sviluppi delle Costituzioni e delle dottrine costituzionali si trova in C. MORTATI, voce *Costituzione dello Stato* (parte I, *Dottrine generali*), in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, ora in *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione* (Raccolta di scritti - II), Milano, 1972, pp. 79 ss., cui si rinvia per ulteriori richiami bibliografici. Un esame sintetico dell'evoluzione costituzionale nell'epoca contemporanea si trova in P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, VI ed., Milano, 1988. Ivi anche un riferimento ai caratteri formali delle varie Costituzioni (la distinzione fra Costituzioni rigide e Costituzioni flessibili è già in J.B. BRYCE, *Studies in History and Jurisprudence*, Oxford, 1901).

2. Sulle diverse accezioni del termine «Costituzione», v. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 593 ss.; sull'origine e gli usi dei termini cfr. anche ORIGONE, voce *Costituzione*, in *Novissimo Dig. It.*, vol. IV, Torino, 1959, p. 1052; C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1984 (trad. it. dall'edizione del 1928). La dottrina sulla «Costituzione materiale» si trova esposta soprattutto in C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1940. Sul tema, e più in generale sui rapporti fra norme scritte e altre regole di comportamento nel diritto costituzionale, v. da ultimo G. ZAGREBELSKY, *Le fonti del diritto*, Torino, 1984. L'espressione «Costituzione di carta» è il titolo di un volumetto di D'ANTONIO edito a Milano nel 1977.

3. Vari documenti classici del costituzionalismo euro-americano (insieme ad alcuni testi relativi alla esperienza costituzionale sovietica) possono legger-

si, nel testo originale e in traduzione italiana, in *Le Carte dei diritti*, a cura di F. BATTAGLIA, II ed., Firenze, 1946: cfr. in particolare il testo della «Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino» del 1789, *ibidem*, pp. 119 ss. Nella stessa raccolta, pp. 296 ss., si può leggere il testo della «Carta del lavoro» italiana del 1927 e della legge 30 gennaio 1941, n. 14, sul valore giuridico della medesima. Il testo italiano della «Dichiarazione di indipendenza» degli Stati Uniti d'America del 4 luglio 1776 può leggersi ad esempio in *La formazione degli Stati Uniti d'America. Documenti*, a cura di A. AQUARONE, G. NEGRI e C. SCALBA, vol. I, Pisa, 1961, pp. 416 ss. I testi di molte Costituzioni contemporanee si trovano, ad esempio, in *Costituzioni straniere contemporanee*, a cura di P. BISCARETTI DI RUFFIA, 2 voll., Milano 1990; e in M. DUVERGER, *Constitutions et documents politiques*, XIV ed., Paris, 1996.

4. I caratteri del processo costituente sfociato nell'entrata in vigore della Costituzione italiana del 27 dicembre 1947 sono lumeggiati da P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. CALAMANDREI e A. LEVI, Firenze, 1950, vol. I, pp. LXXXIX ss., e più di recente da E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in «Pol. dir.», 1973, pp. 506 ss., ora in *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1976; v. anche P. SCOPPOLA, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, Bologna, 1980; AA.VV., *Gli anni della Costituente. Strategia dei governi e delle classi sociali*, Milano, 1983; A. BARBERA, *Le due culture dei Costituenti*, in «Dem. e dir.», 1975, n. 1, pp. 23 ss.; ID., *La Costituzione italiana cinquant'anni dopo*, in *Cinquantenario della Costituzione italiana*, a cura di S. Labriola, «Quaderno della Rassegna parlamentare», n. 1, Milano, 1997.

Sui rapporti fra la Costituzione italiana e altre esperienze costituzionali euro-americane si vedano le ricerche di S. BASILE, S. VOLTERRA e U. DE SIERVO pubblicate in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*, a cura di U. DE SIERVO, Bologna, 1980. Importanti, inoltre, i vari volumi di «Studi» e «Documenti» della serie «Il sistema delle autonomie: rapporti fra Stato e società civile», promossi dal Consiglio regionale della Toscana in occasione del XXX anniversario della Repubblica e della Costituzione, e editi a Bologna dal Mulino fra il 1979 e il 1982.

5. Le varie posizioni ideali e programmatiche confrontatesi e confluite nel corso dell'elaborazione del testo costituzionale sono bene espresse nella discussione preliminare sul progetto di Costituzione, svoltasi in Assemblea costituente dal 4 al 12 marzo 1947, il cui testo integrale è riprodotto in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma, 1970, vol. I, pp. 135 ss.: vedi in particolare gli interventi degli onn. BOZZI (p. 147), CALAMANDREI (154), TUPINI (168), LACONI (190), BASSO (203), SARAGAT (224), NITTI (267), ORLANDO (287), NENNI (301), LA PIRA (313), TOGLIATTI (324), CROCE (337), RUINI (342).

La formula della «rivoluzione promessa» riferita alle norme programmatiche della Costituzione si trova in P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi*, cit., p. CXXXV.

6. L'individuazione dei quattro principi fondamentali della Costituzione, «democratico», «personalista», «pluralista» e «lavorista», e una loro articolata illustrazione, si trovano in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, 1975-1976, pp. 148 ss.; e vedi anche, dello stesso autore, la voce *Costituzione dello Stato* (parte II, *La Costituzione italiana*), in *Enc. dir.*, vol.

XI, Milano, 1962, ora in *Scritti sulle fonti*, cit., pp. 365 ss.; e, con riferimento anche ad altre caratteristiche dello Stato italiano secondo la Costituzione vigente, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, VI ed., Milano, 1990, pp. 233 ss.

In particolare sul principio personalista cfr. P. GROSSI, *Introduzione ad uno studio sui diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, Padova, 1972; sui vari aspetti delle disposizioni contenute nell'art. 2 Cost. si veda il commento di A. BARBERA, in *Principi fondamentali (Commentario della Costituzione)*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, pp. 50 ss. Sul pluralismo e le formazioni sociali sono fondamentali i saggi di P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, Bologna, 1966.

Sul lavoro e il principio «lavorista» nella Costituzione si veda soprattutto C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, pp. 194 ss., ora in *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana (Raccolta di scritti, III)*, Milano, 1972, pp. 225 ss.; la citazione nel testo (paragrafo 12) a proposito del significato attribuito al lavoro dalla Costituzione è tratta da C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 156.

Sul principio democratico e l'art. 1 della Costituzione basti fare riferimento al commento di C. MORTATI, in *Principi fondamentali (Commentario della Costituzione)*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975; e a quello di C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954. Si veda inoltre V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Scritti giuridici in onore di V.E. Orlando*, Padova, 1957, pp. 409-463. La citazione nel testo (all'inizio del paragrafo 13) è tratta da C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 149.

7. Sull'efficacia dei principi della Costituzione si veda, in generale, C. MORTATI, voce *Costituzione dello Stato* (parte I, *Dottrine generali*), in *Scritti sulle fonti*, cit., pp. 174 ss. e V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952.

8. Le sentenze della Corte costituzionale citate nel testo (paragrafi 13 e 14) si leggono tutte nella rivista «Giurisprudenza costituzionale». In particolare: per la sentenza 2 febbraio 1971, n. 12, che riconduce le regole della pubblicità dei dibattimenti giudiziari al principio di sovranità popolare, cfr. *ibidem*, 1971, p. 83 (vedi il n. 8 della motivazione in diritto); per la sentenza 29 dicembre 1988, n. 1146, che afferma il sindacato sulle leggi costituzionali in rapporto ai principi superiori dell'ordinamento costituzionale, cfr. *ibidem*, 1988, p. 5565, per le sentenze 1 marzo 1971, n. 30 e n. 31, che enunciarono per la prima volta il limite dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale nei riguardi della validità delle clausole del Concordato, cfr. *ibidem*, 1971, rispettivamente p. 150 e p. 154; successivamente hanno fatto applicazione di tale criterio le sentenze 11 dicembre 1973, n. 175, *ibidem*, 1973, p. 2321, e 2 febbraio 1982, n. 18, *ibidem*, 1982, I, p. 138.

Sui collegamenti fra norme dei trattati CEE e Costituzione si diffonderà più ampiamente il successivo capitolo (paragrafi 50 e 51); qui ricordiamo, poiché riferite ad argomenti svolti in questo capitolo, le sentenze 27 dicembre 1965, n. 98, *ibidem*, 1965, p. 1322, e 27 dicembre 1973 n. 183, *ibidem*, 1973, p. 2401. Sui rapporti fra norme dello Statuto siciliano e Costituzione vedi le sentenze 9 marzo 1957, n. 38, *ibidem*, 1957, p. 463, e 22 gennaio 1970, n. 6, *ibidem*, 1970, p. 59.