

# LA COSTITUZIONE... ...APERTA A TUTTI

Seconda edizione



a cura di  
Marco Ruotolo e Marta Caredda

20

Collana

L'Unità del Diritto



NELLA STESSA COLLANA

1. P. CARNEVALE (a cura di), *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, 2016
2. E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, 2017
3. R. BENIGNI (a cura di), *Libertà religiosa, diritti umani e globalizzazione*, 2017
4. A. MASSARO (a cura di), *La tutela della salute nei luoghi di detenzione. Un'indagine di diritto penale intorno a carcere, REMS e CPR*, 2017, 2017
5. V. ZENO-ZENCOVICH, *Comparative Legal Systems. A Short Introduction*, 2017 (I ed.) *Comparative Legal Systems. A Short and Illustrated Introduction*, 2019 (II ed.)
6. M. GAMBACCIANI, *Impresa e lavoro: il nuovo bilanciamento nei licenziamenti collettivi*, 2017
7. A. MASSARO, M. SINISI (a cura di), *Trasparenza nella P.A. e norme anticorruzione: dalla prevenzione alla repressione*, 2017
8. A. D. DE SANTIS (a cura di), *I profili processuali della nuova disciplina sulla responsabilità sanitaria*, 2017
9. V. VITI, *La locazione finanziaria tra tipicità legale e sottotipi*, 2018
10. C. CARDIA, R. BENIGNI (a cura di), *50 Anni dalla Populorum Progressio. Paolo VI: il Papa della modernità. Giustizia tra i popoli e l'amore per l'Italia*, 2018
11. G. NUZZO, *L'abuso del diritto di voto nel concordato preventivo. Interessi protetti e regola di correttezza*, 2018
12. G. GRISI, C. SALVI (a cura di), *A proposito del diritto post-moderno. Atti del Seminario di Leonessa, 22-23 settembre 2017*, 2018
13. G. MAESTRI, *L'ordinamento costituzionale italiano alla prova della democrazia paritaria*, 2018
14. G. CONTE, A. FUSARO, A. SOMMA, V. ZENO-ZENCOVICH (a cura di), *Dialoghi con Guido Alpa. Un volume offerto in occasione del suo LXXI compleanno*, 2018
15. E. PODOGHE, *Comunicazione e "dignità della donna". Uno studio di genere*, 2018
16. G. GRISI (a cura di), *L'abuso del diritto. In ricordo di Davide Messinetti*, 2019
17. S. ANASTASIA, P. GONNELLA (a cura di), *I paradossi del diritto. Saggi in omaggio a Eligio Resta*, 2019
18. S. DEL GATTO, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, 2019

19. R. BENIGNI, B. CORTESE (a cura di), *La "giurisdizione". Una riflessione storico-giuridica*, 2019
20. M. RUOTOLO (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2019 (I ed.); M. RUOTOLO, M. CAREDDA (a cura di), *La Costituzione...aperta a tutti*, 2020 (II ed.)
21. N. POSTERARO, M. SINISI (a cura di), *Questioni di fine vita*, 2020
22. G. RESTA (a cura di), *L'Armonia nel diritto. Contributi a una riflessione su diritto e musica*, 2020
23. F. LATTANZI (a cura di), *Genocidio. Conoscere e ricordare per prevenire*, 2020
24. E. TOTI, *Diritto cinese dei contratti e sistema giuridico romanistico tra legge e dottrina*, 2020
25. B. CORTESE, *La tutela in caso di vizio della res empta e della res locata: inadempimento rispondenza ex fide bona*, 2020
26. M.S. BONOMI, *La motivazione dell'atto amministrativo: dalla disciplina generale alle regole speciali*, 2020
27. G. GRISI, F. RASSU (a cura di), *Perspectives nouvelles du droit. Thèmes, méthodes et historiographie en France et en Italie*, 2020
28. F. APERIO BELLA, A. CARBONE, E. ZAMPETTI (a cura di), *Dialoghi di Diritto Amministrativo. Lavori del Laboratorio di Diritto Amministrativo 2019*, 2020
29. S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, 2020

Università degli Studi Roma Tre  
Dipartimento di Giurisprudenza

# LA COSTITUZIONE... ...APERTA A TUTTI

Seconda edizione

a cura di

Marco Ruotolo e Marta Caredda

**20**

L'Unità del Diritto  
Collana del Dipartimento di Giurisprudenza



*Roma TrE-Press*

2020

Il presente Volume è pubblicato in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione e con il contributo dell'I.I.S. Einaudi e del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre.



La Collana *L'unità del diritto* è stata varata su iniziativa dei docenti del Dipartimento di Giurisprudenza. Con questa Collana si intende condividere e sostenere scientificamente il progetto editoriale di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura giuridica incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l'uso del formato digitale ad accesso aperto.

*Comitato scientifico della Collana:*

Paolo Alvazzi Del Frate, Paolo Benvenuti, Bruno Bises, Mario Bussoletti, Giovanni Cabras, Giandonato Caggiano, Enzo Cardi, Paolo Carnevale, Antonio Carratta, Mauro Catenacci, Alfonso Celotto, Renato Clarizia, Carlo Colapietro, Emanuele Conte, Giorgio Costantino, Antonietta Di Blase, Carlo Fantappiè, Lorenzo Fascione, Ernesto Felli, Sabino Fortunato, Aurelio Gentili, Elena Granaglia, Giuseppe Grisi, Andrea Guaccero, Luca Luparia Donati, Francesco Macario, Vincenzo Mannino, Luca Marafioti, Enrico Mezzetti, Claudia Morviducci, Giulio Napolitano, Giampiero Proia, Giuseppe Ruffini, Marco Ruotolo, Maria Alessandra Sandulli, Giovanni Serges, Giuseppe Tinelli, Luisa Torchia, Mario Trapani, Vincenzo Zeno-Zencovich, Andrea Zoppini.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre, in data 22 aprile 2020.

*Coordinamento editoriale:*

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, [mosquitoroma.it](http://mosquitoroma.it)

Caratteri tipografici utilizzati:

American Typewriter condensed, Brandon Grotisque, Gotham rounded (copertina e frontespizio)  
Adobe Garamond (testo)

*Impaginazione e cura editoriale:* Colitti-Roma [colitti.it](http://colitti.it)

*Edizioni:* Roma TrE-Press ©

Roma, ottobre 2020

ISBN: 979-12-80060-63-1

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest'opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l'attribuzione della paternità dell'opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un'altra opera, e ne esclude l'uso per ricavarne un profitto commerciale.



L'attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell'ambito della  
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Collana del Dipartimento di Giurisprudenza  
*L'unità del diritto*

La collana di studi giuridici promossa dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre assume un titolo – quello de *L'unità del diritto* – che può apparire particolarmente impegnativo perché il fenomeno giuridico riflette la complessità delle società che il diritto mira a regolare, si sviluppa intorno ad una molteplicità di articolazioni e sembra pertanto sfuggire ad una definizione in termini di unità. Anche la scienza del diritto, intesa come riflessione intorno al diritto, come forma di conoscenza che assume il diritto ad oggetto diretto e immediato di indagine, sia nella prospettiva teorica sia in quella storico-positiva relativa ad un singolo ordinamento, soffre a trovare una sua dimensione unitaria. La riflessione intorno al diritto, da qualunque punto di partenza si intenda affrontarla, ammette una pluralità di opzioni metodologiche, contempla una molteplicità di giudizi di valore, si caratterizza inevitabilmente per una pluralità di soluzioni interpretative. L'unico, generalissimo, elemento che sembra contraddistinguerla in senso unitario è dato dal suo essere rivolta alla conoscenza del diritto, dal suo carattere conoscitivo dell'esperienza giuridica complessivamente intesa, una unità, potrebbe dirsi, figlia della diversità e varietà delle scelte di metodo e del pluralismo interpretativo, ma pur sempre una unità quanto meno in questo suo nucleo irriducibile. Ed è allora questo il senso da attribuire al titolo della collana che prende l'avvio, ossia quello di dare ospitalità a contributi di studiosi diversi per formazione e interessi ma che si riconoscono tutti nella comune esigenza di indagare il fenomeno giuridico applicando con rigore il metodo prescelto, nella consapevolezza della condivisione di un patrimonio formativo e culturale idoneo a creare una adeguata coscienza di sé e sulla cui base costruire l'impegno scientifico del giurista.

In questa prospettiva, la collana si ripromette di ospitare non solo contributi scientifici di tipo monografico, raccolte di scritti collettanee, atti di convegni e seminari ma anche materiali didattici che possano proficuamente essere utilizzati nella formazione dei giovani giuristi.

La collana entra a far parte della struttura della editrice Roma *TrE-Press* che, affiancando alla tradizionale pubblicazione in volumi la pubblicazione in formato digitale on-line, consente un accesso libero ai contributi scientifici contribuendo, così, ad una nuova e più ampia diffusione del sapere giuridico.

Prof. Giovanni Serges  
Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza  
Università Roma Tre

*Alla memoria di Antonio Ruotolo*



## Indice

<i>Presentazione della seconda edizione</i>	9
MARCO RUOTOLO, <i>La Costituzione come limite al potere. A mo' di introduzione</i>	13

### PARTE I PAROLE CHIAVE

LORENZA CARLASSARE, <i>Cultura</i>	21
LUIGI FERRAJOLI, <i>Legalità</i>	27
GIOVANNI MARIA FLICK, <i>Memoria</i>	45
VALERIO ONIDA, <i>Rappresentanza</i>	51
MARTA CARTABIA, <i>Rispetto</i>	61

### PARTE II APPROFONDIMENTI

ANDREA GIUBILEI, <i>Libertà e responsabilità</i>	71
MARTA CAREDDA, <i>Solidarietà e salute</i>	81
CATERINA TOMBA, <i>Libertà e eguaglianza</i>	89
SIMONE BARBARESCHI, <i>Diritto di asilo e condizione giuridica dello straniero</i>	99
<i>Appendice. La Costituzione nel testo vigente</i>	109
<i>Notizie sugli Autori</i>	149



## *Presentazione della seconda edizione*

Questo libro trae origine da due iniziative che rientrano pienamente nell'impegno dell'Ateneo Roma Tre per la Terza Missione culturale e sociale, rivolte, specificamente, alla promozione della conoscenza dei valori costituzionali presso la comunità scolastica: *La Costituzione... aperta a tutti*, ciclo di lezioni sui diritti e sui doveri costituzionali avente l'obiettivo di favorire la maturazione di una consapevole cultura costituzionale da parte dei ragazzi e delle loro famiglie; *Soltanto il proprio dovere*, che, con il patrocinio della Fondazione Falcone, ha favorito l'incontro tra studenti universitari e alunni delle scuole superiori e stimolato una riflessione sulle responsabilità di noi cittadini, non sempre pronti ad adempiere ai doveri iscritti nella Costituzione.

Il progetto *La Costituzione... aperta a tutti*, dal quale prende il titolo questo volume, è stato inaugurato con le lezioni di Luigi Ferrajoli (*Legalità*), Giovanni Maria Flick (*Memoria*) e Marta Cartabia (*Rispetto*), svolte nell'ottobre 2018 presso l'Università Roma Tre con la partecipazione di oltre trecento alunni delle scuole medie superiori del territorio romano. Sono stati poi sviluppati approfondimenti tematici affidati a studiosi più giovani, con l'intento di ridurre progressivamente la distanza generazionale tra docenti e discenti: *Libertà e responsabilità* (Andrea Giubilei), *Solidarietà e salute* (Marta Caredda) ed *Eguaglianza e libertà* (Caterina Tomba). I risultati sono stati davvero lusinghieri, testimoniati dai lunghi e appassionati dibattiti con gli studenti che hanno partecipato a ciascun incontro (studenti liceali, in prevalenza, ma anche delle scuole medie). Si è proseguito con un'operazione ancora più "ardita": i nostri studenti universitari *senior*, accompagnati da giovani docenti, hanno condotto degli incontri di studio sulla Costituzione recandosi nelle aule scolastiche. Si è così ulteriormente favorito un confronto diretto con le nuove generazioni, anche attraverso la narrazione di personali esperienze di partecipazione sociale e di difesa della legalità. Le scuole coinvolte, anche grazie alla collaborazione, nelle fasi iniziali, con l'Assessorato alla Persona, Scuola e Comunità Solidale di Roma Capitale, sono state il Liceo classico Anco Marzio, l'I.M.S. Margherita di Savoia, l'I.I.S. Einaudi, l'Istituto cinematografico R. Rossellini, i licei scientifici Keplero e Plinio Seniore; gli Istituti di scuola media I.C. W. A. Mozart, I. C. Nino Rota, I.

C. Via P. Semeria, I. C. Giovanni Falcone, I. C. Angelica Balabanoff e I. C. Via Casal Bianco.

Concluso il primo ciclo di incontri, il libro *La Costituzione ... aperta a tutti* è uscito nella sua originaria edizione nel settembre 2019, raccogliendo i contenuti delle lezioni proposte, messi a disposizione di un ampio pubblico attraverso Roma TrE-Press. Si è così risposto ad un forte bisogno formativo rappresentato dai docenti e dagli studenti.

\*\*\*

Il volume è ora arricchito, in questa seconda edizione, da ulteriori contributi e di nuovo reso fruibile gratuitamente in formato elettronico. Potrà essere stampato in tutto o in parte ovvero letto direttamente su pc o tablet.

Le novità sono significative: nei contenuti, con la pubblicazione delle preziose lezioni di Lorenza Carlassare (*Cultura*) e di Valerio Onida (*Rappresentanza*), tenute nel dicembre 2019 presso l'Università Roma Tre alla presenza di oltre cinquecento ragazzi delle scuole romane; nella forma, con la suddivisione del libro in due parti, la prima dedicata alle "parole chiave" e la seconda agli "approfondimenti"; nella curatela, oggi condivisa tra il responsabile del progetto e la sua coordinatrice, quale segno di un impegno comune nello sviluppo dell'iniziativa.

Poco dopo le lezioni dei due Maestri, l'epidemia da Covid-19 ha determinato un'interruzione delle nostre attività, anche se, con l'utilizzo della modalità a distanza, siamo riusciti ad assicurare lo svolgimento di uno degli approfondimenti tematici programmati: la lezione su *Diritto di asilo e condizione giuridica dello straniero* (Simone Barbareschi), svolta per l'Istituto Einaudi, il cui testo siamo felici di introdurre in questa nuova edizione.

\*\*\*

Siamo già pronti per il terzo ciclo di lezioni e, a seguire, per una terza edizione del volume. Lo faremo con il sostegno del Ministero dell'Istruzione e del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università Roma Tre, nonché con la fondamentale collaborazione dell'I.I.S. Einaudi di Roma, che fornirà anche l'infrastruttura per la registrazione audio-video delle lezioni. Ciò al fine di rendere i contenuti degli incontri che si terranno nelle scuole del territorio di Roma sempre più fruibili ad una platea ampia di giovani, in tutti quei luoghi in cui si avverta l'esigenza di approfondire tematiche di educazione civica e di cultura della legalità.

Il progetto si va ormai consolidando e il merito deve essere condiviso con le istituzioni coinvolte. Il nostro ringraziamento va, in particolare, ad alcune persone che le rappresentano: la dott.ssa Giovanna Boda e il dott. Paolo Sciascia per il Ministero dell'Istruzione, il Prof. Giovanni Serges, Direttore del Dipartimento di Giurisprudenza di Roma Tre, la Prof.ssa Marina Di Foggia dell'Istituto Einaudi.

Roma, 30 settembre 2020

Marco Ruotolo e Marta Caredda



Marco Ruotolo

*La Costituzione come limite al potere.  
A mo' di introduzione*

A cosa serve una Costituzione? La domanda ha trovato tra gli studenti risposte diverse, tra le quali: a rendere possibile una convivenza pacifica; a permettere al potere di assumere le decisioni politiche fondamentali, orientandole al benessere dei consociati; a garantire i diritti in condizioni di eguaglianza; a consentire a ciascuno di esprimere liberamente la propria personalità. Tutte le risposte contengono elementi di verità, anche se, dovendo individuare una finalità prioritaria, direi che la Costituzione serve, anzitutto, a limitare il potere, regolato e diviso tra più autorità, in funzione della garanzia dei diritti di ciascuno e di tutti. Le Costituzioni contemporanee nascono con questa ambizione, sono il frutto di compromessi tra forze politiche, proiezioni e sintesi di una conflittualità sociale, risposte a precise vicende storico-politiche (per lo più rivoluzioni e guerre). Limitano il potere, definendo confini che non possono essere oltrepassati, e fissano valori condivisi, orientando in positivo l'azione del legislatore futuro, chiamato a svolgerne, svilupparne e attuarne i contenuti.

Proprio per il suo speciale contenuto, la Costituzione deve essere protetta, sottratta alle tentazioni di sue repentine e unilaterali modifiche da parte di occasionali maggioranze politico-parlamentari. Di ciò si avverte il bisogno in particolare nella seconda metà del Novecento, attraverso la previsione di procedure speciali e aggravate per la revisione della Costituzione. Questa "precauzione", rivolta a rendere più stabile il "compromesso costituzionale" differenzia di solito le Costituzioni contemporanee da quelle ottocentesche, modificabili invece mediante mere leggi ordinarie (si parla, al riguardo, di passaggio da Costituzioni "flessibili" a Costituzioni "rigide").

Ciò non significa che le Costituzioni ottocentesche non siano state un'importante conquista. Anzi, in molti Paesi dell'Europa sono state l'esito di moti rivoluzionari, di rivendicazioni con le quali i popoli chiedevano e ottenevano di dare allo Stato un tipo di ordinamento diverso da quello assolutistico e feudale, che garantisse alcune fondamentali libertà individuali e limitasse l'azione della pubblica autorità. Per far ciò si avvertiva la necessità

di avere una Costituzione scritta, intesa quale legge fondamentale e suprema che impedisse al Monarca di esercitare un potere senza limiti. Vero è che le regole e i principi ivi contenuti sarebbero stati modificabili con legge ordinaria, ma ciò voleva pur sempre dire necessario coinvolgimento dei rappresentanti del popolo o meglio del ceto, la borghesia, al quale era riconosciuto il diritto di voto. Si affermava così lo Stato moderno di diritto – anche il sovrano è sottoposto alla legge – ma nella forma dello Stato monoclasse. È proprio in questa fase storica che si impone la regola aurea del costituzionalismo, che richiede la garanzia dei diritti e la divisione dei poteri quale condizione imprescindibile affinché un documento normativo possa propriamente definirsi Costituzione. Lo si legge, mirabilmente, nell'art. 16 della Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: «Ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione».

Nel Novecento il mutamento dell'organizzazione sociale, legato al processo di progressiva industrializzazione e all'affermarsi dei sindacati e dei partiti di massa, portò in Europa a pressanti rivendicazioni degli altri ceti, alla graduale affermazione di un pluralismo politico che doveva riflettere la conflittualità sociale. È in quel contesto, segnato dal superamento delle basi oligarchiche sulle quali si reggeva la prima incarnazione dello Stato moderno di diritto, che nascono le Costituzioni rigide, rivolte a preservare, appunto, il raggiunto compromesso politico e sociale. Le Costituzioni diventano espressione del pluralismo, di Stati pluriclasse nei quali non può più trovare rappresentanza il solo ceto borghese, come dimostrato dalla progressiva estensione a tutti i cittadini maggiorenni del diritto di voto. La Costituzione diventa sempre più limite al potere, in funzione della garanzia dei diritti riconosciuti a tutti senza distinzioni di sorta (nella nostra Carta costituzionale ciò è specificato nella nota formula contenuta nell'art. 3: «senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali»).

Entro questa cornice – qui delineata in modo davvero rapido – deve essere inquadrata la nostra Costituzione, «legge fondamentale della Repubblica» che come tale si colloca prima e al di sopra di tutte le altre fonti del diritto.

La nostra Costituzione è l'esito dell'esercizio del cosiddetto potere costituente, esauritosi con l'approvazione definitiva della Carta il 22 dicembre 1947 o forse meglio con la sua entrata in vigore il 1° gennaio 1948 (che seguì alla promulgazione del Capo provvisorio dello Stato e alla pubblicazione in edizione straordinaria della Gazzetta Ufficiale, entrambe

intervenute il 27 dicembre 1947).

A questo esito si arrivò a seguito di alcune fondamentali vicende politiche, che fecero seguito alla seconda guerra mondiale, tra le quali il cosiddetto Patto di Salerno, siglato nella primavera del 1944 tra la Corona e i partiti politici che facevano parte dei Comitati di liberazione nazionale. In base a quel Patto, i cui contenuti furono tradotti nel decreto-legge n. 151 del 25 giugno 1944, il Re si ritirava a vita privata, nominando l'erede al trono quale Luogotenente generale, e la scelta sulla forma dello Stato (repubblicana o monarchica) sarebbe stata rimessa ad una Assemblea costituente eletta dal popolo dopo la liberazione del territorio nazionale, avente l'incarico di deliberare la nuova Costituzione dello Stato. Tale ultima scelta sarà poi rivista con il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, attribuendo direttamente al popolo e non all'Assemblea costituente la scelta sulla forma dello Stato, da effettuarsi mediante referendum.

La deliberazione popolare del 2 giugno 1946 (referendum istituzionale) determinò, come è noto, la scelta per la forma repubblicana in luogo di quella monarchica. Una scelta che la Costituzione assunse come non più rivedibile. Se, infatti, la Costituzione è modificabile con una procedura speciale (stabilita dall'art. 138 Cost.), non lo è mai del tutto, non potendo proprio la forma repubblicana essere oggetto di revisione costituzionale (art. 139). Peraltro tale limite alla revisione, collocato nell'ultima disposizione della nostra Costituzione, deve leggersi in connessione con quanto stabilito nel primo articolo, che qualifica l'Italia come «Repubblica democratica fondata sul lavoro». Il limite alla revisione costituzionale non interessa, dunque, solo la questione della natura elettiva e temporanea del Capo dello Stato (presenza di un Presidente eletto dal Parlamento per un tempo limitato e non di una monarchia ereditaria, che preveda il trasferimento del potere da un membro a un altro della stessa famiglia), ma arriva a comprendere la democraticità dell'ordinamento nel suo complesso, non potendo mai essere messa in discussione la partecipazione del popolo al governo dello Stato. Di qui l'apertura ad un ampliamento dei limiti alla revisione costituzionale che la Corte costituzionale italiana ha inteso come comprensivi dei principi che appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali la Costituzione si fonda (sentenza n. 1146 del 1988). Tali principi non possono essere sovvertiti nel loro contenuto essenziale nemmeno da leggi approvate secondo la particolare procedura disciplinata dall'art. 138 Cost. È tra questi principi supremi sono senz'altro da comprendere i diritti inviolabili, i quali formano il patrimonio irrettrabile della persona umana.

La nostra Costituzione fissa i principi e le regole fondamentali per

un'ordinata convivenza, disciplinando l'esercizio del potere specialmente attraverso limiti che non possono essere legittimamente oltrepassati.

È sufficiente leggere i primi tre articoli per comprendere come l'idea della Costituzione quale limite al potere in funzione della garanzia dei diritti sia stata messa in pratica dai nostri Costituenti.

Anzitutto, la sovranità «appartiene» al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione (art. 1, secondo comma). Ciò vuol dire che la legittimazione popolare ottenuta attraverso il voto non può essere mai invocata come fonte di un potere senza limiti. La sovranità non «emana» dal popolo, ma appartiene a quest'ultimo, che la conserva e non la trasferisce ad altri mediante l'elezione.

Ma la Costituzione repubblicana non si accontenta di questa affermazione, essendo i nostri Costituenti consapevoli del fatto che un minimo di omogeneità sociale sia fondamentale per una società che possa dirsi davvero democratica. Di qui l'ambizione a rendere effettivo l'esercizio dei diritti (a partire dal lavoro, sul quale si fonda la Repubblica democratica, come si legge nel primo comma dell'art. 1), sancendo l'obiettivo della rimozione degli ostacoli di carattere materiale che di fatto escludono la possibilità stessa della partecipazione dell'individuo alla vita della comunità. Un'effettiva garanzia dei diritti non può, insomma, prescindere dal riconoscimento del principio della giustizia sociale; non basta riconoscere e garantire i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità (art. 2), occorre uno specifico impegno alla realizzazione dell'eguaglianza "sostanziale": «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3, secondo comma, Cost.).

La nostra Costituzione chiede, dunque, alle istituzioni repubblicane di intervenire anche nel campo economico, rifiutando l'idea che il massimo benessere possa essere assicurato attraverso l'esclusivo dispiegarsi delle regole del libero mercato. V'è di più: quando nel primo comma dell'art. 3 Cost. si fa riferimento all'eguaglianza formale («tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge...»), si afferma solennemente il principio della pari dignità sociale, chiaro segno della volontà di superare l'individualismo liberale proprio degli ordinamenti ottocenteschi, di guardare al cittadino come «uomo sociale», di considerare la persona in una dimensione «nuova». Lo si percepisce chiaramente leggendo l'art. 2 Cost.: «La Repubblica riconosce e garantisce i

diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Cosa vuol dire? Anzitutto che la tutela della persona è fine supremo dello Stato e che i diritti, in quanto «riconosciuti», preesistono rispetto all'ordinamento riconoscente. I diritti non sono frutto di un'autolimitazione, di una concessione dello Stato, inteso come titolare esclusivo della sovranità, proprio in quanto logicamente anteriori a ogni istituzione politica e a ogni potere politico (compreso il legislatore). Si afferma, come diceva Dossetti in Assemblea Costituente, una «precedenza sostanziale della persona umana (intesa nella completezza dei suoi valori e dei suoi bisogni non solo materiali ma anche spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella».

I principi della dignità e del libero sviluppo della personalità si pongono così al centro della trama della nostra Costituzione e ad essi si riconnettono i singoli diritti tutelati in Costituzione. L'affermazione dei predetti principi ha una precisa radice storica, che accomuna le principali Costituzioni democratiche degli Stati contemporanei e le Convenzioni o Dichiarazioni internazionali del secondo dopoguerra, le quali, sia pure con diverse formule, è come se dicessero «mai più Auschwitz». Di qui anche l'apertura della nostra Carta – e del relativo catalogo costituzionale dei diritti – agli influssi del diritto internazionale (art. 10) e soprattutto europeo (art. 11 e ora art. 117, primo comma), segnata, anzitutto, dall'obiettivo di assicurare la pace e il rispetto reciproco tra gli Stati e tra le persone, nella consapevolezza che Auschwitz ha rappresentato il «male assoluto». Elevare la dignità a principio supremo della Costituzione e a valore «indivisibile» e «universale» nelle Dichiarazioni e nelle Convenzioni internazionali significa in concreto porre un argine a future manifestazioni di volontà politica di segno diverso, negare la possibilità, o meglio la legittimità, di qualsiasi intervento che, riesumando quel «male assoluto» sempre pronto a risvegliarsi, possa portare a considerare la persona come cosa. La libertà e la dignità sono intimamente connesse: la prima è negata ogni qual volta la seconda sia pregiudicata. Come ha scritto il grande Cesare Beccaria, ormai oltre duecentocinquanta anni fa, quando l'uomo cessa di essere persona e diventa cosa, non ha più senso parlare né di dignità né di libertà.

Tutto si lega nello sviluppo della trama della nostra Costituzione, anzitutto la triade dignità-diritti-doveri.

I diritti costituzionali si pongono, senz'altro, in rapporto di complementarità, rilevando tutti in vista del fine del libero e pieno sviluppo della personalità, risultando in concreto condizionati, sul piano

della effettività, dalla realizzazione del principio dello Stato sociale.

Al riconoscimento dei diritti inviolabili si affianca poi la richiesta di adempimento dei doveri inderogabili coesistente all'obiettivo di garantire una convivenza civile. Si pensi alla rilevanza del dovere tributario, modulato secondo criteri di progressività (art. 53 Cost.) e del relativo adempimento, fondamentale, in una logica redistributiva, per consentire interventi pubblici rivolti alla rimozione delle diseguaglianze. Non v'è dubbio che l'obiettivo della giustizia sociale possa essere offuscato non solo da scelte sbagliate del potere pubblico nella individuazione dei fini da perseguire, ma anche da un inadeguato reperimento dei mezzi, reso difficile da comportamenti illeciti ed egoistici dei consociati (si pensi al drammatico fenomeno dell'evasione fiscale).

Proprio quest'ultimo cenno ai doveri mi permette di concludere la breve introduzione mettendo in connessione il tema della responsabilità con la questione sempre aperta dell'attuazione (o della inattuazione) della Costituzione. L'attuazione della Costituzione richiede, infatti, una responsabilizzazione di tutti noi, non soltanto del legislatore. Ed è bene che le nuove generazioni siano consapevoli che orientare i propri comportamenti nella direzione dei valori costituzionali non solo è possibile, ma è anche doveroso. Per questo è necessario conoscere, sapere, avere una cultura costituzionale. Lo è per esercitare consapevolmente (direi, addirittura, in modo effettivo) i propri diritti (pensiamo al diritto di critica quale espressione della manifestazione del pensiero, ma anche al diritto ad essere informati, che richiede discernimento da parte di chi è destinatario delle notizie). Lo è anche per comprendere come i doveri inderogabili (di solidarietà politica, economica e sociale, come recita l'art. 2 Cost.) non siano sciocche imposizioni dell'autorità, ma strumenti essenziali ad assicurare una positiva convivenza.

Auguro ai giovani una buona lettura della nostra Costituzione, confidando nel loro fondamentale contributo per la realizzazione del "sogno costituzionale" voluto dai loro bisnonni: assicurare una società più giusta e più equa.

PARTE I  
PAROLE CHIAVE



Lorenza Carlassare

## *Cultura*

Parlare ai giovani della Costituzione è importante per la loro formazione e per la democrazia.

«L'ignoranza è l'appannaggio del popolo schiavo, la scienza del libero» scriveva Giuseppe Compagnoni, primo costituzionalista italiano, alla fine del Settecento. E incitava allo studio della Costituzione: la scienza del popolo libero è prima di tutto «quella dei suoi *Diritti*, della sua *Costituzione*, del suo *Governo*, delle *Funzioni de' suoi Magistrati*, delle sue relazioni cogli *altri popoli*».

La «scienza del popolo libero» forma coscienze critiche, induce a riflettere sui principi e sulla loro realizzazione e il potere non sempre la incoraggia: è più facile governare un gregge ignorante che cittadini coscienti. Ma senza cultura la democrazia non può esistere, democrazia e cultura vanno necessariamente insieme. La cultura è indispensabile ai fini della *partecipazione effettiva* e, prima ancora, al pieno *sviluppo della personalità* di ciascuno, condizione indispensabile per la partecipazione: perciò l'art. 3, secondo comma, della Costituzione impone alla Repubblica di «rimuovere gli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione... all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». *Ignoranza e miseria* sono gli ostacoli principali.

La cultura è un mezzo per comprendere la realtà che ci circonda: cultura, istruzione, scuola sono essenziali per la democrazia. Le stesse ingiustizie della storia lo insegnano: negare il voto agli analfabeti, come avveniva nel Regno d'Italia fino al secondo decennio del '900, era ingiusto, ma aveva una logica. Chi non sa leggere e scrivere è fuori dal sistema della comunicazione, l'informazione non lo raggiunge; all'oscuro di ciò che avviene, del contesto istituzionale, politico, economico, non è in grado di formarsi un giudizio, vota alla cieca, difficilmente è in grado di esprimere una volontà cosciente. Il voto negato agli analfabeti è un fatto grave per l'amara verità che esprime, per ciò che significa, per ciò che comporta: l'impossibilità di partecipare alle decisioni comuni in tutte le forme che il sistema apre. Significa negare un'effettiva cittadinanza a molti, escluderli dal corpo politico. Comporta una democrazia senza spessore, tanto esigua da non potersi neppure qualificare democrazia.

Se in un sistema non ancora democratico la difficoltà costituita dall'ignoranza si superava drasticamente negando il voto agli analfabeti, in uno Stato democratico la risposta non può che essere diversa: l'eliminazione dell'ignoranza e la diffusione della cultura, per mettere tutti in condizione di partecipare in modo cosciente. L'istruzione è una *precondizione* della democrazia, è il primo dei *diritti sociali*, indispensabile per colmare il divario più grave fra le persone come impone l'art. 3, secondo comma, della Costituzione, che è la base dei diritti sociali. I Costituenti avevano ben chiaro che non serve proclamare i diritti se non se ne assicura l'effettività: senza i diritti sociali le libertà civili sono prive di consistenza effettiva. Teoricamente tutti possono esercitarle ma, in concreto, se mancano le condizioni che costituiscono i presupposti della democrazia, ne sono di fatto impediti. Ripeto il solito esempio, banale ma espressivo: cosa se ne fa della libertà di stampa un analfabeta? Cosa se ne fa chi vive in situazioni di miseria assoluta?

In assenza di alcune condizioni la democrazia non può vivere, non si può nemmeno parlare di democrazia. Studiosi autorevoli concordano sulle *precondizioni* della democrazia: «i cittadini di un paese democratico avanzato dovrebbero avere le risorse necessarie per partecipare alla vita politica in condizioni di parità» – sottolinea Robert Dahl – e, dunque, «non potendosi raggiungere l'uguaglianza perfetta, un paese democratico avanzato si concentrerà sulla *riduzione delle cause modificabili delle più vistose disuguaglianze* politiche». Vale a dire «differenze di posizioni, risorse e opportunità economiche, differenze di cultura, di informazione, e di capacità di cognizione». Un'informazione libera e plurale è indispensabile per il voto consapevole dei cittadini e per una rappresentanza politica effettiva.

È in gioco l'*eguaglianza*, nuovo e rivoluzionario principio affermato dalla Rivoluzione francese inteso, però, in senso solo *formale* come eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, divieto di discriminazioni: fu una grande conquista rispetto all'iniqua realtà attuale dell'antico regime, ma soltanto un primo passo. Nella realtà *non* tutti siamo *uguali*, differenze profonde di ordine economico, culturale, di posizione sociale separano gli esseri umani. L'essenza del costituzionalismo post-moderno, sottolinea Paolo Grossi, sta nel diverso modo d'intendere l'eguaglianza: la nostra Costituzione, come altre del secondo dopoguerra, esprime l'esigenza di calare il diritto nei *fatti*, nell'esistenza quotidiana, dove protagonisti non sono *individui* astrattamente eguali, ma sono ricchi e poveri, sapienti ed ignoranti, potenti e indifesi.

In Assemblea Costituente marxisti, cattolici e liberali trovarono l'accordo sui valori soffocati dal fascismo, innanzitutto sul primato della persona umana sullo Stato. L'articolo 2 della Costituzione parla di *persona* e di formazioni

sociali ove si svolge la personalità; parla di diritti inviolabili ma anche di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale; l'articolo 3 supera un'eguaglianza soltanto formale, imponendo alla Repubblica 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»: ai diritti di libertà si aggiungono i diritti sociali, prestazioni fornite ai cittadini dallo Stato o dagli enti pubblici per tutelare la salute, l'istruzione, la sopravvivenza (artt. 32, 34, 38 Cost.).

Non basta non discriminare, non basta che la legge tratti i cittadini al medesimo modo, ci dice l'art. 3, secondo comma, della Costituzione: è un altro concetto di eguaglianza che porta a compimento la democrazia.

Cultura, istruzione, scuola sono essenziali per la democrazia. Trascurare l'istruzione significa negare un'effettiva cittadinanza a molti, escluderli di fatto dal corpo politico. Ma *tutti* devono poter partecipare. La democrazia che la Costituzione prevede è già nelle parole di Lelio Basso: la volontà dei Costituenti era «identificare la democrazia proclamata dall'art. 1 con la partecipazione permanente di *tutti* i cittadini alla gestione della cosa pubblica».

La Costituzione mostra subito l'importanza attribuita alla cultura collocandola nei Principi fondamentali: «La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», proclama l'art. 9.

Promuovere lo sviluppo della cultura è un impegno che la Costituzione affida alla Repubblica, essenziale per la realizzazione della democrazia inclusiva che si voleva costruire: la scuola è aperta a tutti e i capaci e meritevoli «anche se privi di mezzi, hanno il diritto di raggiungere i più alti gradi dell'istruzione», dice l'art. 34, imponendo allo Stato di istituire scuole statali di ogni ordine e grado e di rendere «effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze» che consentano di proseguire oltre gli anni dell'insegnamento obbligatorio e gratuito.

I Costituenti, mettendo la cultura tra i Principi fondamentali della Repubblica, avevano piena coscienza che l'affermazione dei diritti della persona, come garanzia di una sfera di libertà e di partecipazione politica, dovesse accompagnarsi all'intervento sulle situazioni di fatto, da realizzare assicurando *condizioni esistenziali dignitose per tutti*. Il legame dei diritti civili e politici con i diritti sociali, presupposto indispensabile per il godimento effettivo dei primi, è sempre presente nei dibattiti in Assemblea. Nel disegno costituzionale i due piani si integrano: rendere possibile *di fatto* l'esercizio dei diritti assicurando a tutti una vita dignitosa. L'art. 2 della Costituzione è una novità profonda, parla di diritti inviolabili ma anche di «doveri inderogabili

di solidarietà politica, economica e sociale»; la parola solidarietà è la chiave di svolta per l'avvio concreto di un sistema nuovo.

«Uno Stato non è pienamente democratico se non è al servizio dell'uomo, se non ha come fine supremo la dignità, la libertà e l'autonomia della persona umana». Queste sono parole di Aldo Moro (in Assemblea costituente, Seduta del 12 marzo 1947), in piena armonia con quelle di Bobbio: solo l'uomo libero è responsabile, ma libero non nasce, se non nell'astrazione degli illuministi. L'uomo «diventa libero in un ambiente sociale in cui condizioni economiche, politiche, culturali siano tali da condurlo ad acquistare coscienza del proprio valore di uomo».

Nella nostra Costituzione (dove per la prima volta si parla di paesaggio) è significativo l'accostamento della cultura al paesaggio e al patrimonio storico e artistico della Nazione. Nell'art. 9 il paesaggio e il patrimonio storico e artistico sono congiunti: non si tratta di due cose distinte e separabili, perché «la forma dell'Italia [è] così com'è stata plasmata da natura e storia», dice Salvatore Settis. «L'Italia è stata il primo paese al mondo a considerare tutela del paesaggio e tutela del patrimonio culturale un tutto unico» e a porre questa duplice tutela fra i Principi fondamentali della Costituzione. Un'unità che la definizione dell'art. 131 del Codice dei beni culturali e del paesaggio coglie in pieno. «Per paesaggio s'intende il territorio espressivo d'identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni».

Se la scuola è fondamentale e insostituibile, non può essere trascurata nemmeno l'importanza di altri mezzi di diffusione della cultura; un ruolo primario dovrebbe averlo la televisione come servizio pubblico per far comprendere l'arte, la scienza, la letteratura, diffondere le conoscenze, stimolare il pensiero, consentire confronti fra dottrine e impostazioni differenti. Fin dal 1993 (sentenza n. 112), la Corte costituzionale ha parlato della necessità di «favorire l'accesso al sistema radiotelevisivo del massimo possibile di voci diverse – in modo che il cittadino possa essere messo in condizione di compiere le sue valutazioni avendo presenti punti di vista differenti e orientamenti culturali contrastanti». La realtà purtroppo è ben diversa. Gli stessi dibattiti con “esperti”, dove nessuno riesce a finire un discorso, si risolvono in risse incomprensibili che non illuminano nessuno, non approfondiscono le conoscenze, non consentono confronti, tantomeno argomentazioni ragionate. Già in anni lontani Bobbio metteva in guardia dal “piccolo sapiente” per il quale il nodo dei problemi non va sciolto, ma tagliato. E per tagliarlo «non è necessaria la ragione (che è l'arma dell'uomo di cultura). Basta la spada».

La funzione culturale della televisione è poco significativa non solo nelle televisioni commerciali: a parte alcuni programmi (di *Rai Storia* in particolare), si registra un degrado culturale crescente, favorito in particolare dalla rincorsa all'*audience* (quasi che la televisione debba riflettere solo i valori e gli umori del pubblico medio, giocando al ribasso) e, ancor più, dall'idea della cultura come merce. L'approfondimento disturba e talora annoia; l'arte introduce elementi inquietanti che fanno riflettere: più comodo è dunque rifugiarsi nella facilità del banale, così si evita il *pensiero*.

Un'altra importantissima faccia della cultura non può essere trascurata. Oltre che condizione di fatto per l'accesso alla partecipazione democratica, la cultura può rivelarsi efficace strumento di *resistenza* contro la distruzione della democrazia: la cultura come senso critico, strumento "per una consapevole resistenza al potere", è una *difesa* della democrazia.

Nei momenti oscuri della storia, quando sembra che le normali garanzie risultino inadeguate, la cultura può avere un grandissimo ruolo: tener deste le coscienze e tener vivi i principi. Sconfitta nell'immediato da forze violente che la sovrastano, nel tempo, conservando e diffondendo i valori, rende più agevole la loro resurrezione. Penso al fascismo. È significativo, ad esempio, che il Segretario generale del GUF (Gruppi Universitari Fascisti), Carlo Scorza, individuasse nell'atteggiamento degli uomini di cultura verso il regime la causa dell'incompiuta fascistizzazione degli studenti universitari. Le «masse universitarie non sono ancora quali il Duce le vuole» – egli scrive nella Relazione a Mussolini (11 luglio 1931) – per il fatto che l'azione del partito «*non riesce a combattere la perniciosa azione non fascista, afascista e antifascista dei professori avversi al Regime*».

Anche se solo in parte, quei professori avversi al regime avevano fatto da barriera: sopraffatto dalla violenza, il pensiero libero grazie a loro rimase e venne trasmesso. Nonostante la pesante ingerenza del fascismo nelle strutture universitarie, un filo continuo e sotterraneo percorse la vita degli atenei; intorno a docenti illustri e coraggiosi, non pochi giovani ascoltando le loro lezioni entrarono nei movimenti di opposizione. A Padova, ad esempio, fu dopo una lezione di Concetto Marchesi sui Gracchi che alcuni studenti della Facoltà di Lettere e Filosofia, aperti gli occhi, si inserirono nel percorso resistenziale.

L'argomento spesso ripetuto che solo pochi professori universitari si rifiutarono di prestare il giuramento di fedeltà al regime (immaginato da Gentile) non deve fuorviare. Non tutti, intanto, avevano le possibilità per affrontare le conseguenze del rifiuto, ma soprattutto, alla radice del loro comportamento sta una ragione forte e condivisibile: non perdere,

rifiutandosi di giurare, la possibilità di farsi ascoltare, di trasmettere il loro pensiero, lasciando così libero spazio a docenti fascisti pronti a sostituirli (come avvenne dopo l'espulsione dei professori ebrei). Il regime avrebbe tratto uno straordinario vantaggio dal loro allontanamento: le voci difformi si sarebbero spente spontaneamente.

Uno che rimase fu, appunto, Concetto Marchesi, presenza essenziale per le coscienze, che continuò a svolgere le sue funzioni di docente – e per breve tempo di rettore – allontanandosi solo in prossimità di un inevitabile arresto, dopo aver difeso con coraggio e fermezza la libertà e dignità delle Aule universitarie, offesa dalla presenza arrogante delle milizie fasciste all'inaugurazione dell'Anno accademico 1943-1944, da lui coraggiosamente aperto con una formula polemica e inconsueta: in nome «dei lavoratori, degli scienziati e degli artisti».

Rimanendo all'Università, Marchesi aveva potuto aprire la mente di studenti cui giungevano solo parole di regime. Intorno a lui e a Egidio Meneghetti – che raccoglieva nell'Istituto di farmacologia il pensiero dissidente (come poi Norberto Bobbio nell'Istituto di Filosofia del diritto) – nacque, e proprio nella sua abitazione, il *Comitato di liberazione nazionale regionale veneto*. Quelle voci non si sono spente, il seme era gettato e venne raccolto.

Luigi Ferrajoli

### *Legalità*

Il principio di legalità è chiaramente il principio costitutivo dello stato di diritto, inteso con “stato di diritto” la soggezione al diritto, cioè ai limiti e ai vincoli dettati dalla legge, di qualunque potere, altrimenti assoluto (*legibus solutus*) e selvaggio, primi tra tutti i pubblici poteri. Si tratta della prima, fondamentale garanzia delle persone contro l’arbitrio potestativo. Su di esso si basano le libertà fondamentali dei cittadini contro l’arbitrio e il sopruso, la soggezione dei giudici e in generale dei pubblici poteri alla legge, la certezza del diritto, l’uguaglianza delle persone davanti alla legge, la separazione dei poteri e l’indipendenza della giurisdizione.

Si basano anzitutto, sul principio di legalità, le libertà dei cittadini. Si ricordi la massima di Cicerone, che si legge nella *Pro Cluentio*: «*omnes legum servi sumus uti liberi esse possumus*» (sostanzialmente riprodotto dall’art. 5, seconda parte, della *Déclaration* del 1789: «Tutto ciò che non è proibito dalla legge non può essere impedito e nessuno può essere costretto a fare ciò che la legge non prescrive»). Da Thomas Hobbes a Locke, da Montesquieu a Voltaire e a Diderot, da Cesare Beccaria a Mario Pagano, è precisamente questa la nozione di libertà: il diritto di far tutto ciò che non è vietato dalla legge e di non far nulla che dalla legge non sia prescritto. In materia penale il principio di legalità è la principale garanzia di quello specifico diritto fondamentale che è l’immunità della persona incolpevole da punizioni arbitrarie assicurata dal fatto che tutto ciò che non è proibito dalla legge rientra nella libertà.

«Per *ius*», scrisse Hobbes, «intendo la libertà concessami dalla legge di fare tutto ciò che dalla legge non mi viene vietato, e di non fare tutto ciò che da essa non mi viene comandato». Questa concezione della libertà civile come libertà negativa garantita dalle leggi è il tratto distintivo di tutta la tradizione liberale illuministica. Si ricordino le parole di J. Locke: «la libertà in società» è «la libertà di seguire la mia propria volontà in tutto ciò in cui la norma non dà precetti, senza essere soggetto alla volontà incostante, incerta, sconosciuta e

arbitraria di un altro»; o, ancora, sempre Locke scrive: «là dove non c'è legge non c'è libertà, perché la libertà consiste nell'esser libero dalla repressione e violenza di altri, il che non può essere ove non c'è legge»; Ch. Montesquieu scriveva: «*la liberté politique*» ricorre allorquando «*personne ne sera contraint de faire les choses auxquelles la loi ne l'oblige pas, et à ne point faire celles que la loi lui permet*»; C. Beccaria affermava che: «L'opinione che ciaschedun cittadino deve avere di poter fare tutto ciò che non è contrario alle leggi senza temerne altro inconveniente che quello che può nascere dall'azione medesima, questo è il dogma politico che dovrebbe essere dai popoli creduto e dai supremi magistrati colla incorrotta custodia delle leggi predicato»; nota è anche l'affermazione di Voltaire: «Essere libero significa dipendere soltanto dalle leggi»; D. Diderot, ancora una volta, scriveva che: «*La liberté civile consiste à ne pouvoir être forcé de faire une chose que la loi n'ordonne pas... La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent*»; infine F.M. Pagano, richiamando le parole di Cicerone che abbiamo citato sopra, scriveva che: «La libertà civile nella facoltà consiste di poter valersi de' suoi diritti senza impedimento alcuno. Ella è la facoltà, come dice Cicerone, di far tutto ciò che ci piace, purché dalla legge non venga vietato».

Sul principio di legalità, cioè sulla predeterminazione astratta dei comportamenti giuridicamente rilevanti, si basa inoltre l'uguaglianza dei cittadini. In diritto penale, in particolare, in forza di questo principio si può essere puniti per ciò che si fa e non per ciò che si è. L'identità quale che sia è protetta dal principio di uguaglianza. Solo le azioni, da chiunque commesse, e non anche le identità personali, possono essere previste dalle leggi e accertate dai giudici quali presupposti di effetti giuridici.

Nella Costituzione francese del 1791, l'art. 3 del Titolo I sancisce che «*Les mêmes délits seront punis des mêmes peines, sans aucune distinction des personnes*».

Si basano inoltre, sul principio di legalità, la limitazione dell'esercizio arbitrario di tutti i pubblici poteri in quanto tutti sottoposti alla legge. Nello stato di diritto non esistono poteri assoluti. Non esistono poteri costituiti sovrani, cioè *legibus soluti*, essendo stato soppresso anche quell'ultimo residuo di governo degli uomini che era l'onnipotenza del Parlamento. La

sovranità appartiene al popolo, dice ancora l'articolo 1 della Costituzione. Ma questa norma equivale a una garanzia: a una *garanzia negativa*, dato che stabilisce che la sovranità appartiene al popolo e a nessun altro e nessun potere costituito, né assemblea rappresentativa, né governi o presidenti eletti, può usurparla e appropriarsene; ma anche a una *garanzia positiva*, giacché il popolo non esiste come macrosoggetto ma come l'insieme di tutti noi, cioè di milioni di persone, sicché la sovranità popolare equivale alla somma di quei frammenti di sovranità che sono i diritti fondamentali, politici, civili, di libertà e sociali, di cui tutti e ciascuno siamo titolari.

Infine sul principio di legalità si fonda la soggezione dei giudici soltanto alle leggi (art. 101 cpv Cost.) e perciò la natura cognitiva della giurisdizione, che è anche il principale fondamento teorico, nello stato di diritto, della separazione dei poteri e dell'indipendenza del potere giudiziario. Solo il principio di legalità, cioè la predeterminazione legale di ciò che il giudice è chiamato ad accertare, vale infatti a fondare il carattere cognitivo della giurisdizione. Solo se *auctoritas e non veritas facit legem* (è la classica massima hobbesiana, opposta a quella giusnaturalistica, secondo cui è la verità che fa la legge: «*Doctrinae quidem verae esse possunt; sed auctoritas non veritas facit legem*») possiamo affermare che *veritas, non auctoritas facit iudicium*. Ed è chiaro che un'attività cognitiva come è la giurisdizione, pur se include inevitabilmente opzioni e momenti decisionali, non può, per principio, sottostare a imperativi che non siano quelli inerenti alla ricerca del vero. La conformità a direttive politiche o il consenso politico della maggioranza degli elettori, infatti, non rende vero ciò che è falso o falso ciò che è vero. Per questo il principio d'autorità, anche se l'autorità è democratica, cioè rappresentativa della maggioranza o addirittura dell'unanimità dei consociati, non può mai essere una fonte di legittimazione del potere giudiziario. «Quando sento la mano del potere che mi preme sul collo», scrisse Tocqueville ne *La democrazia in America*, «poco m'importa di sapere chi è che mi opprime; e non sono maggiormente disposto a chinare la testa sotto il giogo per il solo fatto che questo mi viene porto da milioni di braccia». Semmai una legittimazione maggioritaria del potere giudiziario è un pericolo per la verità, oltre che per la libertà di chi è soggetto alla giustizia penale, dato che rischia sempre di condizionare l'accertamento del vero o di imprimere al giudizio una connotazione partigiana in contrasto con l'imparzialità che è ad esso richiesta. Il potere giudiziario, in breve, è un potere contro-maggioritario. Ed è questo il senso della massima «Ci sarà pure un giudice a Berlino»: ci dovrà pur essere a Berlino un giudice indipendente che accerti il torto e la ragione e sia capace di assolvere quando non esistono

prove e tutti chiedono la condanna, o di condannare in presenza di prove quando tutti chiedono l'assoluzione.

Diversamente da ogni altro potere pubblico, il potere giudiziario, nello stato di diritto, non ammette perciò una legittimazione di tipo rappresentativo o elettorale o comunque consensuale ma solo una legittimazione di tipo razionale e legale. Nessuna maggioranza, per quanto schiacciante, può rendere legittima la condanna di un innocente o sanare un errore commesso ai danni di un cittadino. Nessun consenso politico – del Parlamento, o della stampa, o dei partiti o della pubblica opinione – può surrogare la prova mancante di un'ipotesi accusatoria. Non si può punire un cittadino solo perché lo vuole la maggioranza. Lo si può punire solo se è stato accertato che ha commesso un fatto previsto dalla legge come presupposto di una pena. Per questo, se si vuole che sia in grado di garantire i diritti dei singoli individui, la funzione giudiziaria, in quanto funzione di garanzia, non può dipendere dal potere politico della maggioranza, ma deve essere soggetta soltanto alla legge. Per questo non c'è garanzia giurisdizionale dei diritti senza indipendenza del giudice e senza separazione dei poteri. Sotto questo aspetto separazione dei poteri e garanzia dei diritti fondamentali, cioè i due elementi identificati dall'art.16 della *Déclaration* del 1789 come essenziali ad ogni costituzione – «la società nella quale la garanzia dei diritti non è assicurata né la separazione dei poteri determinata, non ha Costituzione» – sono tra loro logicamente connessi: se riconosciamo che i diritti fondamentali sono diritti di tutti e di ciascuno, virtualmente contro i poteri di maggioranza, allora anche le funzioni e le istituzioni che li garantiscono sono virtualmente contro la maggioranza, e devono perciò essere separate e indipendenti dalle funzioni politiche e dai poteri di maggioranza che esse hanno il compito di limitare e vincolare.

È insomma la diversità delle loro fonti di legittimazione – la rappresentanza, il consenso e l'investitura popolare alla base delle funzioni politiche di governo, l'accertamento della verità e l'applicazione sostanziale delle leggi alla base delle funzioni di garanzia, prima tra tutte la funzione giurisdizionale – che fonda e giustifica la separazione dei poteri quale connotato costitutivo dello stato di diritto. Dove non c'è separazione dei poteri non c'è né limitazione, né soggezione alla legge del potere politico, né garanzia dei diritti dei cittadini. C'è infatti un nesso tra la separazione dei poteri e la garanzia dei diritti della persona senza le quali, come dice l'art. 16 della *Déclaration* francese del 1789, non c'è Costituzione: la prima è una condizione indispensabile della seconda.

Il principio di legalità include, a mio parere, due principi diversi, di cui il

primo è il presupposto del secondo e il secondo è un'integrazione del primo: due principi o significati corrispondenti a due modelli e a due significati diversi dello stato di diritto.

Il primo principio, che possiamo chiamare di *mera legalità* o di *legalità formale*, impone la soggezione alla legge di qualunque potere. In base ad esso qualunque atto di potere è sottoposto alla legge, nel senso che la sua validità dipende dalla sua conformità a quanto stabilito dalla legge che lo prevede. Il secondo principio, che possiamo chiamare di *stretta legalità* o di *legalità sostanziale*, impone invece limiti e vincoli di contenuto alla legge medesima, prima tra tutti, in materia penale, la massima determinatezza e tassatività delle figure normative di reato. Il primo principio è rivolto ai giudici e ai pubblici amministratori, il secondo è rivolto al legislatore. In base al primo principio la legalità è condizionante, in base al secondo è essa stessa condizionata. È chiaro che il secondo principio presuppone il primo, cioè la supremazia della legge su tutti i poteri normativi che alla legge sono subordinati. Ma solo grazie al secondo la legalità è in grado di svolgere le sue funzioni garantiste: dall'effettiva subordinazione alla legge dei pubblici poteri alla garanzia della certezza, dell'uguaglianza e della libertà contro l'arbitrio. Solo la stretta legalità, e in particolare la precisione e determinatezza semantica delle disposizioni di legge è in grado di rendere la legalità effettivamente vincolante e perciò di sottoporre effettivamente il giudice alla legge.

In materia penale, in particolare, il *principio di mera legalità* è rivolto al giudice, cui preclude la punizioni di fatti non previsti dalla legge come reati. Il *principio di stretta legalità* è rivolto al legislatore, ed equivale a una regola semantica di formazione del linguaggio legale che impone al legislatore l'uso di termini dotati di connotazione empirica esattamente determinata, onde consentire la verificabilità e la falsificabilità, in sede di giudizio, delle ipotesi di reato. L'uso di termini vaghi o valutativi (come "maltrattamenti", "vilipendio", "atti osceni" e simili) rende infatti opinabili e infalsificabili le ipotesi accusatorie trasformando il giudizio da cognitivo in potestativo. Elude, in breve, il principio di predeterminazione legale del fatto, che forma la sostanza garantista del principio di legalità, e con esso i principi del contraddittorio e i diritti della difesa.

Ebbene, è con le costituzioni rigide che il principio di stretta legalità, con l'imposizione costituzionale di limiti e vincoli alla legalità ordinaria, viene costituzionalizzato quale principio di legalità costituzionale. I due principi di legalità – *mera* o *formale* o *ordinaria* e *stretta* o *sostanziale* o *costituzionale* – stanno perciò alla base di due modelli diversi di stato di diritto, il secondo

dei quali presuppone il primo, le cui valenze garantiste sono tuttavia assicurate solo dalla sua integrazione da parte del secondo. Il *principio di mera legalità* sta alla base dello *stato legislativo di diritto* o *stato di diritto in senso lato* o *debole*, contrassegnato dal fatto che tutti gli atti prescrittivi sono regolati dalla legge quali che siano i suoi contenuti. Il *principio di stretta legalità* sta invece alla base dello *stato costituzionale di diritto* o *stato di diritto in senso stretto* o *forte*, nel quale la stessa legge è sottoposta a limiti e a vincoli sostanziali stabiliti da norme ad essa superiori quali condizioni della sua stessa validità. Stato di diritto nel primo senso, lato o debole, è qualunque sistema di diritto positivo che sia informato semplicemente al principio, proprio del *positivismo giuridico: quod principi placuit legis habet vigorem*. Stato di diritto nel secondo senso, stretto o forte, è invece un sistema più complesso, che richiede, per di più, la soggezione al diritto del diritto medesimo quale può provenire soltanto dal *costituzionalismo giuridico*, cioè dalla stipulazione di ciò che al principe non deve o deve piacere, cioè di ciò che egli non deve decidere a garanzia dei diritti di libertà e di ciò che deve decidere a garanzia dei diritti sociali costituzionalmente stabiliti.

Se poi passiamo dalla teoria del diritto alla teoria della democrazia, possiamo ben dire che sui due principi di legalità che ho sopra distinto e sulle due corrispondenti dimensioni della validità si basano altrettante dimensioni della democrazia costituzionale. Sul principio di mera legalità o di legalità formale si basa quella che possiamo chiamare la *dimensione formale* o *politica* della democrazia, consistente nelle regole di competenza sul “chi” e procedurali sul “come” delle decisioni, in grado di garantire le forme, dirette o rappresentative, dell’autogoverno politico. Sul principio di stretta legalità o di legalità sostanziale si basa invece quella che ho chiamato la *dimensione sostanziale* o *costituzionale* della democrazia, cioè i limiti e i vincoli sostanziali o di contenuto, relativi al “che cosa” delle decisioni e imposti a tutti i poteri, a cominciare da quello legislativo, a garanzia dei diritti fondamentali, sia di libertà che sociali, costituzionalmente stabiliti. Le costituzioni hanno infatti positivizzato, imponendoli quali limiti e vincoli alla volontà delle maggioranze, quei principi di giustizia sostanziale che sono i diritti fondamentali: i diritti di libertà, che disegnano la *sfera del non decidibile che* – ciò che nessuna maggioranza può decidere – e perciò i limiti alla potestà legislativa, cui impongono un passo indietro a garanzia degli spazi di autodeterminazione delle persone; i diritti sociali, che disegnano invece la *sfera del non decidibile che non* – ciò che nessuna maggioranza non può non decidere, cioè deve decidere – e perciò i vincoli alla potestà del legislatore, cui impongono un passo avanti a garanzia della soddisfazione di

bisogni vitali delle persone.

Esiste dunque un duplice nesso tra legalità e democrazia: un *nesso formale*, determinato dall'attribuzione del *chi* e del *come*, cioè delle *forme* della produzione legislativa a soggetti politicamente rappresentativi; e un *nesso sostanziale*, determinato dai limiti e dai vincoli imposti al *che cosa*, cioè alla *sostanza* della stessa legislazione, dalla costituzionalizzazione dei diritti fondamentali di ciascuno e di tutti che equivalgono dunque ad altrettanti frammenti di sovranità popolare.

In forza del primo nesso, quello di carattere formale, con l'affermazione del principio di legalità quale norma di riconoscimento del diritto esistente e con la democratizzazione delle fonti della produzione legislativa, nasce – possiamo ben dire – la politica moderna come fonte primaria e democratica del diritto: il diritto diventa un prodotto e insieme il principale strumento di governo della politica, la quale si auto-legittima come espressione sia pure indiretta della volontà popolare.

In forza del secondo nesso, quello di carattere sostanziale, viene positivizzato, grazie alle costituzioni rigide, il dover essere della produzione legislativa. Il rapporto tra politica e diritto si complica: il diritto continua ad essere un prodotto e uno strumento della politica, ma la politica si subordina al diritto, e precisamente a quella che ho chiamato la sfera del non decidibile stipulata nelle costituzioni. E si complica altresì la fonte di legittimazione dei pubblici poteri: non più, semplicemente, la volontà popolare, ma anche i limiti e i vincoli a tale volontà, espressi dai principi di giustizia formulati nella costituzione – l'uguaglianza e la dignità delle persone e i diritti fondamentali di libertà e sociali – la cui garanzia si afferma come il fondamento assiologico e la ragion d'essere dell'intero artificio giuridico e istituzionale.

In questo modo giunge a una straordinaria composizione e conciliazione l'antico, ricorrente contrasto tra *ragione* e *volontà*, tra *legge della ragione* e *legge della volontà*, tra *diritto naturale* e *diritto positivo*, tra *giustizia* e *certezza*, tra le figure simbolo di questa alternativa – Antigone e Creonte – che fin dall'antichità attraversa l'intera filosofia giuridica e politica e corrisponde all'antico e parimenti ricorrente dilemma e contrasto tra il *governo delle leggi* e il *governo degli uomini*. Le odierne costituzioni rigide hanno infatti positivizzato i principi di giustizia – l'uguaglianza, la dignità della persona, i diritti fondamentali –, che sono la “legge della ragione”, sia pure storicamente determinata e contingente, imposta da Antigone a Creonte, cioè alla “legge della volontà”, che in democrazia è la legge del numero espressa dal principio di maggioranza. È in questo che consiste il

costituzionalismo: nella positivizzazione non più solo dell'*essere* ma anche del *dover essere* del diritto; non più solo delle sue forme di produzione ma anche delle scelte che la sua produzione deve rispettare ed attuare. Ciò non vuol dire affatto che venga meno la separazione tra diritto e morale che del positivismo giuridico forma il tratto distintivo. Antigone conserva la sua autonomia, quale portatrice del punto di vista morale e politico irriducibilmente esterno, critico e progettuale nei confronti del diritto vigente, incluso il suo contingente dover essere costituzionale. Certamente, con la trasformazione delle leggi di ragione, da essa volta a volta rivendicate, in norme costituzionali di diritto positivo, il divario tra il diritto e il senso corrente della giustizia si è ridotto. Ma il divario è destinato a riaprirsi con l'emergere di nuove istanze di giustizia e, di nuovo, a ridursi con la conquista di nuovi diritti, e perciò con il progresso storico del costituzionalismo.

Ebbene, la tesi che ora intendo sostenere è desolante: oggi sono in crisi sia la dimensione formale che la dimensione sostanziale della democrazia, sia la legge della volontà che la legge della ragione, sia la forma e la razionalità formale che la sostanza e la razionalità sostanziale così del diritto come della democrazia. Sono stati sconfitti, in breve, sia Creonte che Antigone. E questa duplice crisi, questa duplice sconfitta sono dovute alla crisi della legalità su entrambi i livelli che ho sopra distinto, quello della legalità ordinaria e quello della legalità costituzionale.

È stato anzitutto sconfitto Creonte, essendo entrata in crisi la legalità ordinaria, cioè la capacità regolativa della legge e con essa la dimensione formale della democrazia. Per molteplici motivi: per la complicazione del sistema delle fonti, non più solo statali ma sovrastatali, sviluppatosi al di fuori di una struttura gerarchica unitaria e condivisa; per la sovra-produzione delle leggi speciali, statali e regionali, che si contano ormai in decine di migliaia, al punto che in materia penale la Corte costituzionale italiana ha dovuto archiviare come irrealistico, con la sentenza n. 364 del 1988, il classico principio della non scusabilità dell'*ignorantia legis*; infine per il dissesto del linguaggio delle leggi e della loro capacità normativa, provocato dalla crescente vaghezza, oscurità, tortuosità e talora contraddittorietà dei testi legislativi, dai loro intricati labirinti normativi e dagli innumerevoli rinvii, talora scoordinati, nei quali si smarrisce qualunque interprete.

Si capisce come una simile crisi della legalità ordinaria si risolve, oltre che in uno svuotamento della dimensione politica della democrazia, in una crisi dello stato di diritto. Solo una legalità espressa da leggi chiare ed univoche è infatti in grado di vincolare i suoi destinatari. Solo la stretta legalità penale, in particolare, è in grado di garantire il principio della

soggezione del giudice alla legge. Una legalità disestata crea inevitabilmente indebiti spazi di discrezionalità giudiziaria e amministrativa. Per questo il solo modo che ha il legislatore per subordinare amministratori e giudici alla legge è fare leggi chiare e precise. Che è l'esatto contrario di ciò che almeno in Italia fa la legislazione, caratterizzata dalla sua deriva inflazionistica e dalla crescente indeterminatezza del linguaggio legale.

Ma anche Antigone, e non solo Creonte, appare oggi sconfitta, a causa della crisi altresì della legalità costituzionale e con essa della dimensione sostanziale della democrazia. In questo caso la crisi deriva non da un eccesso ma da un difetto di norme; non da una legalità inflazionata ma da un vuoto di legalità. Deriva, in primo luogo, dai processi di deregolazione e delegificazione. È in atto un generale processo decostituente, che si manifesta nella riduzione delle garanzie dei diritti sociali: nei tagli all'istruzione e alla sanità, nella riduzione dei servizi pubblici, nell'aumento della disoccupazione, nell'abbassamento dei salari e, soprattutto, nella demolizione dei diritti dei lavoratori generata dalla moltiplicazione dei tipi di rapporto di lavoro e dalla loro crescente precarietà. Il venir meno della garanzia della stabilità del posto di lavoro ha come effetto non solo la disuguaglianza tra lavoratori nelle condizioni di vita, ma anche la mercificazione, la mortificazione e la perdita di dignità del lavoro, conseguenti alla precarietà di tutti i diritti e all'assenza di limiti allo sfruttamento e all'arbitrio padronale, nonché la fine della solidarietà tra lavoratori e perciò la loro unità e soggettività politica, sostituite dalla loro rivalità e competizione.

La crisi della legalità costituzionale deriva, in secondo luogo, dalla rimozione della Costituzione e dei suoi principi di giustizia dall'orizzonte della politica e della pratica giuridica e dalla sua sostituzione, di fatto, con le leggi del mercato. A causa del carattere globale dei poteri della finanza e del carattere tuttora prevalentemente statale e territoriale dei pubblici poteri, la politica risulta infatti impotente nelle sue funzioni di governo e il diritto risulta inefficace nelle sue funzioni di garanzia. All'ordine del diritto e delle costituzioni si è così sostituito l'ordine del mercato.

Infine, un fattore di crisi della legalità costituzionale, forse il principale, consiste nel venir meno delle sovranità degli Stati, cui il costituzionalismo è tuttora ancorato, al di là delle tante carte sovranazionali dei diritti che affollano il diritto internazionale, dalla Carta europea dei diritti umani del 1950 alla Carta dei diritti umani dell'Unione del 2000 e, per altro verso, ai tanti patti e convenzioni internazionali. Non parlerò del processo decostituente a livello globale, che si manifesta nei milioni di morti ogni anno per mancanza di acqua, di alimentazione di base e di farmaci salvavita

e nelle decine di migliaia di persone che sono morte e continuano a morire nelle loro odissee di migranti dai paesi poveri ai paesi ricchi. Mi limito a rilevare il processo decostituente in atto nell'Unione Europea: non più l'Europa sociale e civile dei diritti disegnata dalle costituzioni nazionali e poi dalla Carta di Nizza e dai primi articoli del Trattato istitutivo della Comunità, bensì un'Europa dominata dalle politiche di rigore imposte dai mercati finanziari; regredita al suo statuto originario di semplice mercato comune, con l'aggravante della perdita da parte degli Stati della vecchia sovranità in materia economica e monetaria; chiusa come una fortezza alla fuga dalla fame e dalle guerre di decine di migliaia di migranti, di nuovo in preda agli egoismi nazionalistici e ai reciproci rancori e diffidenze, a causa della crescente insicurezza e povertà e perciò del senso di incertezza e ingiustizia provocati dall'abbandono dell'originario progetto europeo dell'unificazione giuridica e dell'uguaglianza nei diritti. Con effetti sociali disastrosi anche sulle nostre democrazie: l'aumento delle disuguaglianze e della disoccupazione; la distanza crescente tra istituzioni pubbliche e società; la sfiducia nella rappresentanza e il rifiuto della politica; la disgregazione di tutti i vecchi legami di solidarietà sociale; l'esplosione infine di proteste rabbiose e di movimenti di rivolta che, nell'incapacità della politica di offrire loro risposte e rappresentanza, sono facili prede dei tanti demagoghi in circolazione.

La crisi della legalità si manifesta dunque sia in un *eccesso di diritto*, sia in un *vuoto di diritto*: da un lato in un eccesso di legalità prodotto dall'inflazione legislativa e dalla crescente indeterminatezza e inconsistenza del linguaggio legale; dall'altro in un vuoto di legalità prodotto dai processi di delegificazione e decostituzionalizzazione non colmato da una sfera pubblica e da una legalità di rango costituzionale o comunque sovranazionale all'altezza dei nuovi poteri, pubblici e soprattutto privati, dislocatisi fuori dei confini nazionali e perciò sottrattisi alla legge, ancora prevalentemente statale. In entrambi i casi la crisi della legalità equivale a una crisi del suo ruolo garantista, quale tecnica di tutela e di attuazione dei diritti fondamentali e, insieme, quale sistema di limiti e vincoli all'insieme dei poteri. Precisamente, mentre l'*eccesso di legalità* determinato dall'inflazione legislativa e dal dissesto del linguaggio legale ha di solito una valenza *illiberale*, manifestandosi in restrizioni dei diritti di libertà i quali richiedono un passo indietro del diritto, il *vuoto di diritto* determinato da un'assenza di limiti e vincoli ai poteri pubblici e soprattutto privati ha di solito una valenza *antisociale*, manifestandosi nella mancata regolazione dei poteri privati e nella mancata attuazione dei diritti sociali.

Quali sono i rimedi a questa duplice crisi della legalità? Sono rimedi diversi, a seconda che riguardino la legalità ordinaria o quella costituzionale. La crisi della legalità ordinaria determinata dall'inflazione normativa e dall'inconsistenza del linguaggio legale richiede una rifondazione radicale delle sue fonti di produzione. Di fronte al collasso del linguaggio delle leggi, sarebbe più che mai necessario riprendere il progetto illuminista, formulato più di due secoli fa da Gaetano Filangieri e da Jeremy Bentham, di una *scienza della legislazione*, capace di fornire una tecnica di formulazione delle leggi quanto più possibile rigorosa: da un lato, sul piano qualitativo, una rifondazione del linguaggio legale in grado di assicurarne chiarezza, semplicità e univocità semantica; dall'altro, sul piano quantitativo, una rifondazione della legalità in grado d'impedire l'inflazione e il caos normativo.

Su entrambi i piani l'indicazione più semplice è l'introduzione, se possibile a livello costituzionale, di rigide *riserve di codice*, o quanto meno di leggi organiche, in forza delle quali tutto il diritto di un determinato settore dovrebbe essere incluso in un medesimo codice o in un unico testo unico o legge organica – per esempio tutte le norme penali e processuali entro il codice penale o il codice di procedura penale e nessuna di esse fuori dai codici – a garanzia quanto meno della coerenza, della sistematicità e della conoscibilità dell'insieme.

Quanto alla rifondazione della qualità del linguaggio legale, essa chiama in causa la responsabilità non solo della politica ma anche della scienza giuridica. Accanto alla sterminata letteratura prodotta ogni anno in tema di interpretazione e argomentazione giuridica, non sarebbe male se un maggiore sviluppo avessero gli studi e le ricerche in tema di scienza e tecnica della legislazione onde pervenire da un lato a una deontologia legislativa e, dall'altro, all'individuazione di qualche tecnica di garanzia idonea a vincolare normativamente – costituzionalmente, se possibile – il linguaggio legale al massimo rigore linguistico, alla semplicità, alla chiarezza e anche alla sobrietà normativa. È insomma una rifondazione della legalità, sia sul piano qualitativo che su quello quantitativo, che oggi si richiede alla politica e all'ausilio della scienza giuridica, se vogliamo difendere lo stato di diritto e non rassegnarci a descriverne – avalutativamente – il crollo.

Più complessa e difficile è la rifondazione della legalità e delle sue garanzie richiesta per colmare il vuoto di diritto generato dai processi di deregolazione, di delegificazione e di decostituzionalizzazione a livello statale e dall'assenza di una sfera pubblica e di una legalità garantista di livello sovranazionale. Essa comporta in primo luogo l'introduzione, tramite

leggi o trattati internazionali, delle garanzie primarie e secondarie dei diritti costituzionalmente stabiliti e la loro applicazione ad opera di funzioni e di istituzioni di garanzia a loro volta primarie e secondarie; in secondo luogo, l'istituzione di un complesso sistema di separazioni tra i diversi poteri, pubblici e privati, di governo e di garanzia, sulla base delle diverse fonti di legittimazione delle attività che ne sono esercizio.

Se prendiamo sul serio la Costituzione, non meno necessaria e doverosa della riabilitazione di Creonte, cioè delle forme di esercizio dell'autorità legislativa, è insomma la riaffermazione della voce di Antigone quale si è espressa nei principi e nei diritti stabiliti in tante carte costituzionali e internazionali che occorre realizzare. L'indicazione a mio parere più rilevante consiste nell'introduzione a livello globale non tanto di *funzioni* e di *istituzioni di governo*, che essendo legittimate dal voto e dalla rappresentanza politica devono essere quanto più possibile di carattere statale, quanto piuttosto di quelle che ho chiamato *funzioni e istituzioni di garanzia*, sia *primarie* che *secondarie*: quelle primarie in tema di salute, di istruzione, di sussistenza e di tutela dell'ambiente, e quelle secondarie di carattere giurisdizionale, legittimate invece, anche contro le maggioranze, dall'applicazione della legge e dalla garanzia dei diritti fondamentali stabiliti.

È poi evidente che questa duplice crisi della legalità, e conseguentemente della dimensione sia formale che sostanziale della democrazia, è il riflesso di una crisi della politica. A questa crisi ha contribuito, nella cosiddetta età della fine delle ideologie, una potente ideologia, quella liberista, consistente nell'assunzione del mercato come luogo naturale delle libertà che sarebbe sia illiberale che irrealistico tentare di sottoporre a limiti, regole e controlli.

Si pone qui una questione teorica a mio parere fondamentale che non mi stanco di riproporre. Essa è generata, a mio parere, da una confusione concettuale, che risale a John Locke ma che è stata recepita dalla dottrina civilistica fino a diventare senso comune nell'intera cultura non solo politica ma anche giuridica: la confusione, che ho più volte criticato, tra proprietà, diritti di iniziativa economica e diritti di libertà, e perciò la configurazione sia della proprietà che dei diritti del mercato come libertà. «Vite, libertà, averi, sono cose ch'io denomino, con termine generale, proprietà», scrisse Locke: giacché il diritto di proprietà, questa è la suggestiva tesi lockiana, è anzitutto la proprietà sul proprio corpo, e quindi sul proprio lavoro e sui frutti del proprio lavoro, ed è perciò, simultaneamente, libera autodeterminazione e proprietà. Questa stessa idea della proprietà della propria persona, come libertà, o dominio della volontà, fu d'altro canto ripresa in termini straordinariamente simili dalla pandettistica tedesca, in particolare da

Savigny e da Windscheid; si è poi consolidata nella nozione civilistica di autonomia privata come libera autodeterminazione e in quella liberale dei diritti di iniziativa economica come libertà fondamentali; è diventata un assioma nelle odierne dottrine liberiste. Infine il diritto di proprietà, nel duplice senso di diritto reale di possedere e di diritto di disporre dei beni oggetto di proprietà, è stato associato ai diritti di libertà anche nella più nota tipologia dei diritti del secolo scorso: distinguendo tutti i diritti da lui chiamati «di cittadinanza» in civili, politici e sociali, Thomas Humphrey Marshall ha incluso nella prima di queste classi, da lui identificata con la «dimensione civile» della cittadinanza, le «libertà personali, di parola, di pensiero e di fede, il diritto di possedere cose in proprietà e di stipulare contratti validi e il diritto di ottenere giustizia».

Libertà e proprietà sono invece concetti strutturalmente diversi. Sono non solo diversi ma opposti, per la loro opposta struttura, i diritti di libertà e i diritti reali di possedere beni di proprietà: i primi spettanti ugualmente a tutti, quali diritti universali di tutti in quanto persone o cittadini, indisponibili, inalienabili e inviolabili; i secondi spettanti singolarmente a ciascuno con esclusione degli altri, disponibili, alienabili e trasferibili; se i diritti di libertà formano la base dell'uguaglianza, i diritti reali di proprietà formano la base della disuguaglianza giuridica. Ma sono strutturalmente diversi anche i diritti di libertà dai diritti civili di autonomia e di iniziativa economica, cioè di disporre dei beni di proprietà e di intraprendere attività imprenditoriali: mentre i primi sono semplici immunità, come la libertà di coscienza o l'immunità da torture, oppure mere facoltà, come le libertà di stampa, di associazione e di riunione, i diritti di autonomia negoziale sono infatti diritti-potere, cioè *diritti* fondamentali perché spettanti universalmente a tutti al pari dei diritti di libertà ma anche, al pari dei diritti reali di proprietà, *poteri* – inteso con “potere” qualunque facoltà il cui esercizio produce effetti nella sfera giuridica altrui – che come tali devono essere sottoposti al diritto non essendo ammissibili, nello stato di diritto, poteri assoluti, ossia *legibus soluti*.

In che cosa consistono, infatti, l'autonomia civile o negoziale o contrattuale e i connessi diritti civili di autonomia privata o di iniziativa economica? Secondo la raffigurazione corrente offertane dalla dottrina economica e, insieme, dalla dogmatica civilistica, l'autonomia contrattuale è la libera autodeterminazione dei contraenti: «le parti», dice l'articolo 1322 del nostro codice civile, «possono liberamente determinare il contenuto del contratto nei limiti imposti dalla legge». Ma questa autodeterminazione non sempre è uguale per tutti i contraenti, i quali di solito non sono affatto

ugualmente liberi di determinare il contenuto di ciò che contraggono. Certamente ci sono molti contratti nei quali i contraenti sono parimenti liberi di stipularli e di determinarne i contenuti: per esempio nella compravendita di un immobile le parti sono libere sia di stipulare il relativo contratto che di trattarne e determinarne il prezzo. Tuttavia nella maggior parte dei casi, soprattutto nei contratti socialmente più importanti, esiste una profonda asimmetria tra i contraenti che non consente di parlare, per entrambi, di “libertà di autodeterminazione”. Al contrario, quanto più uno dei due contraenti è libero, tanto più l’altro è vincolato alla libertà del primo, la quale perciò si tramuta, nei suoi confronti, in un potere. Si pensi soprattutto ai rapporti di lavoro, nei quali è più vistosa l’asimmetria di potere tra le parti dei relativi contratti. Si pensi ai contratti di assicurazione contro le malattie in ordinamenti nei quali non esiste un servizio sanitario pubblico e gratuito, ai contratti di assicurazione imposti come obbligatori in materia di circolazione stradale dei veicoli e, in generale, a tutti i contratti modellati dai grandi operatori economici, come quelli di fornitura di beni o servizi, formulati su moduli a stampa con clausole talora inique che nessun contraente debole, soprattutto se riguardano prestazioni vitali, pensa di poter contestare, o modificare o eliminare. È chiaro che in tutti questi casi ci troviamo di fronte a potenti poteri privati, e non a semplici libertà. E i poteri privati – come tutti i poteri, anzi assai più di qualunque altro potere, se non altro perché apertamente e interamente guidati dagli interessi personali – tendono sempre, in assenza di limiti, ad accumularsi e a concentrarsi in forme assolute. Si ricordi il monito di Montesquieu: «è un dato di esperienza eterna che chiunque sia dotato di un potere è portato ad abusarne, e che il suo potere si espanda finché non incontri dei limiti».

Ebbene, è stato questo disconoscimento della natura di poteri dei diritti patrimoniali e dei diritti fondamentali di autonomia civile, e perciò la concezione del mercato come luogo delle libertà in opposizione allo Stato come il solo luogo del potere, che hanno dato vita a un modello di *stato di diritto* entro il quale, come dice questa stessa parola, è sottoposto al diritto soltanto lo Stato e non anche il mercato, solo i poteri pubblici o statali e non anche i poteri privati. Laddove, a me pare, se riconosciamo la natura di poteri, oggi più invasivi e invadenti che mai, anche dei poteri economici e finanziari privati, è l’elaborazione e la promozione di un *costituzionalismo di diritto privato* paragonabile a quello di diritto pubblico il principale compito che oggi incombe sulla cultura civilistica. Nel vuoto di diritto eteronomo generato dalla crisi della sovranità degli Stati non accompagnata dalla costruzione di una sfera pubblica sovranazionale, i poteri globali di carattere

economico e finanziario sono infatti destinati, anche grazie al sostegno ideologico ad essi offerto dalla loro concezione come libertà fondamentali, a svilupparsi come poteri selvaggi e illimitati. Con conseguenze catastrofiche, fin d'ora sotto i nostri occhi e tutte destinate ad aggravarsi: le aggressioni irreversibili all'ambiente provocate da uno sviluppo insostenibile che sta mettendo in pericolo l'abitabilità del pianeta; la crescita esponenziale della povertà e della disuguaglianza e i milioni di morti ogni anno per mancanza dell'acqua, dell'alimentazione di base e di farmaci salva-vita; la regressione, insomma, a una sorta di stato di natura planetario soggetto alla legge del più forte. Per questo, a me pare, ripensare le categorie della proprietà e delle libertà, e con esse il vecchio modello dello stato di diritto allargandolo al mercato e ai poteri economici e globali che sono oggi la più grave minaccia ai diritti e ai beni fondamentali e alla democrazia, è il compito più urgente che si impone alla politica e ancor prima alla riflessione teorico-giuridica.

Concludo con una riflessione sul ruolo oggi della cultura giuridica, consistente essenzialmente, a mio parere, nella difesa scientifica e civile della rigidità delle costituzioni e della legalità costituzionale, cioè della normatività dei diritti fondamentali costituzionalmente stabiliti. È un ruolo e una responsabilità che non hanno precedenti nella storia della cultura giuridica, dato che sono imposti dalle odierne costituzioni rigide. Il costituzionalismo ha infatti mutato lo statuto epistemologico della scienza del diritto: non più la semplice descrizione e contemplazione del diritto esistente, quale che sia, promosse dal vecchio metodo tecnico-giuridico, bensì la sua critica e la sua progettazione sulla base del carattere normativo dei principi di giustizia – l'uguaglianza, i diritti fondamentali, la dignità delle persone – stipulati nelle carte costituzionali.

Si è in effetti prodotto un fenomeno singolare. È in atto, sicuramente in Italia e in molti paesi europei ma anche in gran parte del mondo occidentale, una crisi regressiva della politica. La politica odierna, in molte delle nostre democrazie, è diventata impermeabile alle domande sociali di giustizia e ha ribaltato il proprio ruolo di governo dell'economia, aggredendo lo stato sociale e i diritti alla salute, all'istruzione e alla previdenza in ossequio alle direttive dei mercati.

Ebbene, a questa abdicazione della politica alle sue tradizionali funzioni di tutela degli interessi di tutti e di regolazione e controllo dei poteri economici e finanziari, ha fatto riscontro un fenomeno straordinario: un decisivo progresso delle istituzioni giudiziarie nel loro ruolo di garanzia secondaria dei diritti fondamentali, simultaneo alla regressione delle istituzioni politiche e amministrative nel loro ruolo di garanzia primaria,

cioè di immediata tutela o soddisfazione dei medesimi diritti ad opera della sfera pubblica. A causa del discredito della politica, della sua subalternità ai mercati e della sua distanza dalla società, le domande di giustizia vengono rivolte in misura crescente al potere giudiziario, sollecitato a intervenire dalle violazioni legislative, amministrative e contrattuali dei diritti in tema di lavoro, di ambiente, di tutela dei consumatori, di questioni bioetiche e di abusi di potere.

Assistiamo così – in Europa, ma anche, temo, in gran parte delle democrazie occidentali – a un singolare paradosso: da un lato al processo decostituyente promosso dalla politica di progressiva erosione dello stato sociale e delle garanzie primarie dei diritti fondamentali; dall'altro al simultaneo rafforzamento del ruolo garantista degli organi della giurisdizione e allo sviluppo di una scienza giuridica progressista impegnata nella difesa dei principi costituzionali. In passato avveniva esattamente il contrario. Era la politica il luogo della trasformazione della società in senso progressivo. Era la legislazione che innovava il diritto vigente, costruendo lo stato sociale e introducendo o rafforzando le garanzie dei diritti fondamentali. La giurisdizione aveva invece un ruolo conservatore, quando non apertamente reazionario. E lo stesso poteva dirsi della scienza giuridica. Oggi il rapporto tra diritto e politica, tra giurisdizione e legislazione, tra cultura giuridica e cultura politica si è paradossalmente ribaltato, e i ruoli delle due funzioni e culture si sono in gran parte invertiti: mentre la giurisdizione, sostenuta da una cultura giuridica informata ai principi costituzionali, svolge un ruolo di tutela dei diritti attraverso quanto meno l'effettività delle loro garanzie secondarie, la politica e la legislazione svolgono il ruolo opposto di aggressione e restrizione dei diritti, non attuando ma al contrario riducendo le loro garanzie primarie. Insomma, la tutela dei diritti si sta sviluppando al livello giurisprudenziale delle garanzie secondarie, mentre sta regredendo al livello legislativo e amministrativo delle garanzie primarie.

Le ragioni di questo progresso della giurisdizione, e in generale della cultura giuridica, e dell'opposto regresso della legislazione e della cultura politica sono molteplici. La prima è il diverso tipo di professionalità: i giudici, la cui funzione è applicare il diritto, prendono il diritto, a cominciare dalle Costituzioni, assai più sul serio dei politici; e lo stesso fanno i giuristi, nel loro lavoro esplicativo del diritto vigente e inevitabilmente critico dei suoi profili di incostituzionalità. A causa del loro ruolo professionale, giudici e giuristi avvertono insomma come vincolanti, perché consistenti in norme di diritto positivo sopraordinate a qualunque altra, i principi e i diritti fondamentali costituzionalmente stabiliti. Simultaneamente la politica,

almeno in Italia, ha subito il processo opposto. A causa, di nuovo, di un suo tratto professionale – l’abitudine alla mancanza di limiti, oggi favorita dal suo radicamento sociale – essa è sempre meno disposta ad accettare i vincoli costituzionali; anche perché si è prodotta una perdita di memoria dei *mai più* pronunciati nella stagione costituente seguita alla seconda guerra mondiale e un conseguente declino dei principi costituzionali dai suoi orizzonti programmatici.

La seconda ragione consiste nell’indipendenza istituzionale della giurisdizione e in quella intellettuale della scienza giuridica e, al contrario, nella dipendenza, nell’odierno mondo globalizzato, della politica dai mercati, cioè dai poteri economici e finanziari sviluppatasi fuori dei confini nazionali. La politica odierna, ho già detto, non è solo impermeabile alle domande sociali di giustizia, ma ha ribaltato il proprio ruolo di governo dell’economia, riducendo le garanzie dei diritti sociali alla salute e all’istruzione e dei diritti dei lavoratori in attuazione delle pressioni dei poteri economici e finanziari. È la “governabilità”, in Italia, la parola d’ordine che accomuna da trent’anni le politiche di governo. Dove “governabilità” vuol dire semplificazione e verticalizzazione del sistema politico, emarginazione del Parlamento, crollo della rappresentanza, mani libere nell’aggressione ai diritti sociali e del lavoro, onnipotenza della politica nei confronti della società e dei diritti delle persone imposta dalla sua impotenza e subalternità all’economia e alla finanza. Aggiungo che questa regressione della politica sta provocando, in Italia, la regressione morale, intellettuale e culturale di gran parte della società: una regressione che si manifesta nella sfiducia, nella depressione, nella rabbia, nell’odio, nel crollo della solidarietà, nella generale aggressività e nell’assunzione dell’interesse personale e del denaro come unici metri e valori.

Contro questa involuzione, la scienza giuridica acquista un ruolo di difesa della Costituzione e di denuncia delle sue violazioni sulla base della felice coincidenza rivelatasi tra rigore scientifico e impegno civile e politico: sulla tesi che i principi costituzionali sono sopra-ordinati alla politica; che la garanzia dei diritti fondamentali e dei principi di uguaglianza e dignità costituzionalmente stabiliti non sono opzioni morali rimesse alla discrezionalità della politica, bensì limiti e vincoli alla legislazione e all’azione di governo che impongono di leggere e denunciare come antinomie e come lacune le loro violazioni, siano esse per commissione o per omissione; e che è precisamente dal rispetto e dall’attuazione dei principi costituzionali che dipende la legittimazione democratica di tutte le nostre istituzioni. Il costituzionalismo e il garantismo hanno così conferito, insieme a questo

ruolo di costante difesa dei diritti fondamentali, un senso nuovo – e, aggiungo, un nuovo fascino – alla scienza giuridica. Il mio augurio a tutti i colleghi e a tutti gli studenti è che essi avvertano questo nuovo senso e valore del loro, anzi del nostro comune lavoro, e riescano a trasmetterlo alle future generazioni.

## Giovanni Maria Flick

### *Memoria*<sup>1</sup>

Tempo fa ho svolto una relazione su una delle piaghe sociali più drammatiche di cui non ci rendiamo ancora conto: l'*Alzheimer*, una malattia che colpisce con una percentuale molto alta un gran numero di persone anziane e che distrugge la loro identità attraverso la distruzione della loro memoria. Partendo da questa riflessione cercherò di esporre il mio pensiero sull'importanza della memoria nel suo duplice aspetto: memoria collettiva e memoria individuale.

Il proliferare di giornate della memoria si riflette sulla rilevanza giuridica del tema di questa lezione. Abbiamo cominciato a scoprire le giornate della memoria con riferimento alla memoria dei campi di sterminio; abbiamo proseguito con le foibe, le vittime del terrorismo, le vittime del femminicidio e così via. In questo modo rischiamo, però, di trasformare la nostra vita collettiva in una sequenza continua di giornate della memoria, con la conseguenza di non valorizzare l'oggetto di ciò che realmente si sta ricordando; di rifugiarsi solo nel passato, per il timore del futuro; di assuefazione ad un ricordo burocratico.

Ricordare la storia non ha una funzione esclusivamente nostalgica o celebrativa. La storia è lo strumento che ci consente di capire profondamente le radici della nostra società. Prima fra tutte l'adozione della Costituzione repubblicana. La nostra Costituzione nasce dalla Resistenza e può oggi essere considerata – anche grazie anche a un'opera molto seria di due Presidenti della Repubblica, Ciampi e Napolitano – patrimonio culturale e storico di tutte le parti politiche. Si è cominciato a mettere a fuoco che la Resistenza è un patrimonio collettivo, i cui protagonisti sono i 600.000 militari che rifiutarono di firmare per la Repubblica sociale, finendo così nei campi di lavoro; gli appartenenti alla divisione Acqui, i cui membri furono ferocemente fucilati nell'isola di Cefalonia; e soprattutto la schiera degli uomini e delle donne che combatterono per la libertà, o che aiutarono a rischio della propria vita chi combatteva per la libertà. Questa fu una resistenza difficile, perché a differenza di altri paesi europei, nei quali il

---

<sup>1</sup> *Revisione redazionale effettuata con il consenso dell'Autore*

problema era solo quello di combattere contro il nazista invasore, in Italia vi fu una vera e propria guerra civile. Si combatté, infatti, tra italiani, alcuni dei quali si erano schierati con i nazisti, altri erano rimasti dall'altra parte e avevano aiutato i renitenti alla leva, gli ebrei che erano riusciti a scappare alle retate, i partigiani feriti e quelli in difficoltà. Si combatté contro il fascismo, oltre che contro il nemico.

Spesso, tuttavia, anche voci importanti fraintendono il corso della storia, travisando le ragioni per cui i fatti dovrebbero essere ricordati, con inevitabili ripercussioni sulla memoria collettiva. Voglio dire che si ha un po' la sensazione della difficoltà di un approccio corretto alla memoria collettiva, perché questa dovrebbe puntare a una memoria *condivisa*, che esprima l'*identità* di una comunità, di un popolo. Scrive Primo Levi che la memoria collettiva ha una funzione di prevenzione, perché, proprio in quanto memoria condivisa, dovrebbe ricordarci quel "mai più" di cui parla il Prof. Ferrajoli. Di "mai più" ne abbiamo detti tanti. Di eccidi, dopo aver detto "mai più", ne abbiamo compiuti altrettanti, arrivando di volta in volta ad adottare dopo di essi una nuova Dichiarazione dei diritti dell'uomo.

La ragione è che continuiamo a ricordare evocando un passato che cerchiamo di rendere condiviso, manipolandolo però attraverso le famose «trappole della memoria» (R. ROBIN, *I fantasmi della storia. Il passato europeo e le trappole della memoria*, 2005), per arrivare a costruire una memoria condivisa. Le false memorie per fare finta o per illuderci di far credere ai nostri figli e nipoti che abbiamo un passato pacificato.

Un'unica ipotesi di memoria condivisa ho apprezzato per i risultati a cui ha dato luogo: la riconciliazione in Sudafrica, supportata da un riferimento non alla memoria del passato, ma alla valutazione attuale dei fatti avvenuti nel passato che hanno provocato l'*apartheid*. Negli altri casi vedo tanta memoria "ufficiale", che rischia di diventare storia e di nascondere la memoria. E, mentre la *memoria* è legata ai neuroni, all'empatia, al cuore (ricordo: et. *re-cor*), la *storia*, invece, è legata soprattutto al cervello, alla testa, all'intelletto. E si rischia di passare senza rendersene conto dalla memoria, che è un fatto di condivisione personale, alla storia, che è un fatto ufficiale. Si rischia di farlo, ad esempio, perché si vogliono nascondere le preoccupazioni che accompagnano il presente e quindi ci si ricorda del passato. D'altra parte, la memoria ha un tipico significato di equivocità, perché richiede una serie di selezioni.

Noi ricordiamo il giorno dell'apertura dei cancelli di Auschwitz. Non ci viene in mente che sarebbe forse più valido, più stimolante, ricordare anche il giorno in cui quei cancelli vennero chiusi? O il giorno in cui in Italia

costruimmo le nostre piccole, tante premesse per collaborare a riempire il campo di sterminio Auschwitz? Ricordando Auschwitz ci siamo dimenticati della Risiera di San Saba a Trieste, del campo di smistamento di Fossoli da cui partivano i carri piombati degli ebrei per i campi di sterminio. Parliamo del 27 gennaio, giorno dell'apertura dei cancelli di Auschwitz, ma non parliamo, ad esempio, del 16 ottobre, il giorno in cui i membri della comunità ebraica romana vennero prelevati, con l'agevolazione del censimento degli ebrei fatto nel 1938 e anche del confinamento all'interno del ghetto – un ghetto intellettuale, oltre che materiale – avvenuto con le infami leggi razziste del 1938.

Ecco, io credo che la memoria porti con sé necessariamente una serie di scelte. Quindi siamo su un terreno nel quale il rischio delle “trappole della memoria” è molto forte e rende molto difficile la valutazione delle scelte. Questo per quanto riguarda la memoria collettiva, che pure è una realtà necessaria.

Poi c'è una prospettiva diversa, che è quella individuale. Che cos'è la memoria individuale? È l'essenza della nostra identità. Senza memoria, senza passato, senza ricordo, senza collegamento con le esperienze precedenti – e tra di loro, attraverso le sinapsi e i neuroni, per usare il linguaggio tecnico – non abbiamo molte risorse. E qui si apre un problema costituzionalmente molto interessante. Io sono preoccupato per un rischio assai elevato che abbiamo di fronte e che naturalmente sottovalutiamo. Per usare la metafora dell'*Alzheimer*, corriamo il rischio della diffusione di una malattia che per ora è ancora incurabile.

Da una parte c'è la normale patologia della persona per lo scorrere del tempo (nella nostra metafora l'anzianità): cioè una serie di processi percettivi e intellettivi rallentati con una minore elasticità del cervello; con una memoria che piano piano comincia ad attenuarsi; ma si tratta in questo caso di una patologia generale e comune (*senectus ipsa morbus*, come diceva Terenzio). Dall'altra parte invece c'è il rischio di uno “tsunami” sulla memoria della persona, che cancella tutto. In questo modo si rischia di non riuscire o di aver difficoltà nello stabilire un rapporto sociale e talora anche affettivo con gli altri, essendo ormai sprovvisti di quelle premesse su cui si sono costruite la propria identità e la propria memoria.

Tutto questo lascia perplessi, perché apre un discorso ancora più importante, che si ricollega immediatamente e direttamente alla Costituzione. Il riferimento va all'art. 9 Cost., in particolare al rapporto tra il primo e il secondo comma di esso. L'art. 9 Cost. afferma nel primo comma che «*la Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica*»;

nel secondo comma che «*tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*» (laddove le letture più recenti e ormai consolidate intendono il termine “*paesaggio*” riferibile, più ampiamente, al concetto di “*ambiente*”).

Qual è la *ratio* di tali affermazioni? Tutelare il legame fra il passato e il futuro attraverso una cultura accessibile a tutti. Perché senza passato e senza futuro né l'uomo, né il gruppo, né la collettività sono in grado di vivere. Non c'è niente di più preoccupante (lo si sta notando) che vivere solo nel presente, non raccogliere gli stimoli del passato e non far derivare da questi stimoli la progettualità per il futuro. Perché chi vive solo nel presente – e questo vale per le società, per i gruppi e vale anche per i singoli – vive privo di stimoli, senza avere la ricchezza dell'insegnamento del passato e un progetto del futuro proprio e dei propri figli.

Qui il discorso della memoria si collega a un altro discorso altrettanto importante, che non ha molto a che vedere – all'apparenza – con la memoria; che è quello della velocità nella decisione. Questo non è “*un paese per vecchi*”, perché è un paese che all'apparenza sembra decidere molto velocemente. Ma siamo sicuri che il decidere molto velocemente sia proprio un vantaggio? La mancanza di riflessione incide sulla tematica della memoria, nella misura in cui ci dice che il vivere non sapendo da dove vengo e dove vado e dove sono fa venir meno, per la persona e per la società, la condizione o una delle condizioni esistenziali – vale a dire il tempo e lo spazio – per la loro identità.

Ciò consente di cogliere l'importanza della memoria e quindi la necessità di un discorso giuridico, altrettanto importante, volto alla difesa di essa. O meglio alla difesa di quegli oggetti, di quei concetti, di quei simboli che la memoria ricorda. Quindi è giusto, come suggerito dall'Unione europea (Decisione quadro 2008/913/GAI), prevedere una reazione anche penale verso il negazionismo offensivo, come nel caso di chi irride alla Shoah. Perché il negazionismo non è semplicemente una manifestazione di un'idea che va combattuta a livello storico; è una forma di disprezzo e di prosecuzione o completamento di quel discorso che è iniziato col censimento ed è proseguito coi ghetti, con l'eliminazione delle libertà e dei diritti, con la negazione dell'eguaglianza per la “razza” ebraica.

Oltretutto la razza e la sua superiorità o inferiorità sono concetti inesistenti e superati dagli studi sulla genetica. Aveva ragione Einstein quando, entrando negli Stati Uniti d'America per fuggire alla persecuzione razziale, firmando la *Green Card* alla casella “razza” scrisse “razza umana”; ci siamo arrivati tardi ma ci siamo arrivati. Credo perciò che il negazionismo – cioè il rifiuto offensivo della memoria – sia una lesione fondamentale di un diritto costituzionalmente significativo, tale per cui si giustifica, entro certi

limiti, la repressione penale di condotte negazioniste.

In conclusione, al di là dei rilievi giuridici, quello che mi interessa sottolineare è che la memoria, sia nell'ottica generale della società, sia nell'ottica specifica di ciascuno di noi, assume un valore e un peso estremamente fondamentale. La sua privazione finisce per approdare nell'*Alzheimer*, cioè nel buio dove non so chi sono, non so che cosa sono, non so da dove vengo e non so dove vado. E mi sembra una situazione molto pesante, da cercare di evitare in nome della convivenza.



Valerio Onida

### *Rappresentanza*

Il costituzionalismo come dottrina e come idea nasce attorno ad alcuni principi fondamentali e caratterizzanti sul *potere politico*, quello che già in passato si esprimeva con il termine “sovrantà”. Con l’avvento di tali principi, il potere non è più concepito come assoluto, sciolto da ogni vincolo, ma diviene limitato e diviso. Esso non si esercita più sulla base di una volontà del tutto autonoma di un unico soggetto – del sovrano, per l’appunto – bensì sulla base della volontà di soggetti diversi e in base a ciò che stabilisce la *legge*. Quando si parla di “Stato di diritto”, infatti, si intende questo: esercizio di un potere sulla base e in applicazione delle leggi, e riconoscimento da parte delle leggi – a coloro che un tempo erano solo “sudditi” del sovrano e che ora divengono “cittadini” dello Stato – di alcuni diritti inviolabili.

Secondo i principi del costituzionalismo, il potere deve essere diviso, perché un potere troppo concentrato e incontrollato è pericoloso e si trasforma in arbitrio. È per questo che esso viene diviso tra più soggetti od organi diversi e separati, a partire dalla storica e tradizionale tripartizione dei poteri: legislativo, esecutivo e giudiziario. Difatti, l’art. 16 della *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino* del 1789 affermava che «ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una Costituzione».

I tre poteri naturalmente non sono tutti uguali. Il potere giudiziario, in particolare, originariamente veniva concepito quasi come una sorta di “potere nullo”, perché doveva solo applicare la legge e non poteva effettuare scelte. Anche se, in realtà, fu ben chiaro fin dall’inizio – e tanto più è chiaro nel mondo di oggi – che i giudici, che sono certo soggetti alla legge (così dice anche l’art. 101 della nostra Costituzione), non sono però delle semplici “bocche della legge” (che come tali, al limite, possano essere sostituiti oggi da robot dotati di intelligenza artificiale). Essi esercitano e devono esercitare, infatti, il potere di interpretare la legge e di accertare i fatti al fine di applicarla nel caso concreto.

Anche il potere esecutivo è soggetto alla legge, benché nei primi tempi del costituzionalismo esso si considerasse “alla pari” del potere legislativo. Infatti nelle monarchie il Re, titolare del potere esecutivo, partecipava anche

alla formazione della legge: quest'ultima veniva bensì votata dal Parlamento, ma poi doveva essere "approvata" dal Re (la "sanzione regia") per poter entrare in vigore. Inoltre, il potere esecutivo esercitava, oltre alle funzioni amministrative, funzioni di creazione di norme sia pure subordinate alla legge e attuative di essa, o operanti in materie non riservate alla legge (i regolamenti). E nell'esercizio della funzione esecutiva, salve le prescrizioni e i limiti fissati dalla legge, era (come è) dotato di più o meno ampia "discrezionalità".

Il potere legislativo, invece, è quello in cui la sovranità si esprimeva – e si esprime – al massimo livello, senza ulteriori limiti oltre a quelli di fatto derivanti dall'assetto costituzionale e dalle relazioni tra gli organi supremi. Il Parlamento era al centro di questa visione e si considerava legittimato ad esercitare il proprio potere in quanto organo rappresentativo del popolo, cioè di quello che veniva indicato come il soggetto ultimo della sovranità (anche oggi, l'art. 1 della nostra Costituzione afferma che «la sovranità appartiene al popolo»). Tuttavia, come anticipato, l'esercizio della sovranità attraverso la legislazione non spettava *solo* ai rappresentanti eletti, perché nelle monarchie costituzionali anche l'Esecutivo partecipava all'esercizio del potere legislativo. In quei sistemi, quindi, vi era una divisione ma anche una sorta di compartecipazione di poteri; e, progredendo nella storia del costituzionalismo, in particolare con lo sviluppo dei sistemi cosiddetti "parlamentari", il potere esecutivo è diventato sempre più un potere collegato a quello legislativo, determinando una certa *omogeneità* tra il Governo e la maggioranza parlamentare.

Bisognerà attendere molto tempo, ed arrivare alla fine della Seconda Guerra Mondiale – una guerra che ha visto il confronto tra regimi che in vario modo si riconducevano ai principi costituzionali e regimi che rifiutavano lo stesso concetto di Costituzione, in nome del principio di autorità –, perché potessero imporsi stabilmente regole e principi giuridici vincolanti anche per il potere legislativo. In questo modo, anche il potere parlamentare, vale a dire il potere espresso dal popolo titolare della sovranità, inizia ad incontrare dei *limiti*. Infatti, l'art. 1 della Costituzione italiana, dopo aver affermato che la sovranità appartiene al popolo, aggiunge che essa è esercitata «nelle forme e nei limiti della Costituzione».

Inoltre si è affermata, con il costituzionalismo più recente, l'idea che esistano principi "supercostituzionali", cioè principi su cui la Costituzione stessa si fonda, e che non solo devono essere rispettati dal legislatore ordinario (cioè dal Parlamento quando approva le leggi), ma, essendo principi supremi dell'ordinamento, non possono essere in alcun modo modificati o derogati,

nemmeno dagli organi abilitati a deliberare modifiche della Costituzione scritta (cosiddette “clausole di eternità”).

In questo sistema, il popolo titolare della sovranità è per definizione un “sovrano limitato”. Questa è la democrazia costituzionale, una democrazia nella quale, per l'appunto, non esiste alcun potere illimitato, neanche quello esercitato dai poteri supremi.

La “sovranità” del popolo può esercitarsi in vario modo. Eccezionalmente si esercita anche in modo diretto, quando il popolo – o meglio il corpo elettorale – compie direttamente delle scelte politiche e legislative. Ma la democrazia diretta come sistema è di per sé chiaramente incompatibile con gran parte dei processi decisionali di una collettività ampia, composta da molti individui. Si può immaginare una democrazia solo diretta in una piccolissima collettività, dove tutti possono essere sempre chiamati a votare su tutto. Al contrario, in una collettività ampia ciò è chiaramente inimmaginabile.

Quindi la forma ordinaria per esercitare la sovranità popolare è la *rappresentanza* (democrazia rappresentativa). Ma cosa vuol dire che il Parlamento “rappresenta” il popolo sovrano? Cosa vuol dire “rappresentare”? Nel diritto civile il concetto di rappresentanza definisce l'agire di un soggetto (il rappresentante) che esercita un potere giuridico ed esprime una volontà *in nome e per conto* di un altro soggetto (il rappresentato), con effetti diretti nella sfera giuridica di quest'ultimo. Più in particolare, nel diritto civile ci sono due tipi di rappresentanza. Un primo tipo è quella *ex lege*, che si ha quando la legge considera un certo soggetto – il rappresentato – incapace di esprimere una valida volontà, e quindi vi sostituisce la volontà del rappresentante (ad esempio, il minorenne non può esercitare poteri giuridici veri e propri, ma i genitori lo rappresentano ed esprimono in suo nome e per suo conto una volontà per l'esercizio di suoi diritti e poteri). Un secondo tipo di rappresentanza è quella volontaria, che si ha quando un soggetto (il rappresentato) conferisce ad un altro soggetto (il rappresentante) un mandato ad esprimere una volontà in nome e per conto del rappresentato stesso. Gli effetti di questa volontà espressa dal rappresentante si ripercuotono direttamente nella sfera giuridica del rappresentato, ma la volontà del rappresentante può produrre effetti a carico del rappresentato solo se lo stesso rappresentante è restato *nei limiti* del mandato.

Nella rappresentanza politica – che in questa sede viene in considerazione – le cose non stanno così. Con le elezioni, il corpo rappresentativo esprime bensì una volontà che è riferibile astrattamente al corpo elettorale (anche se non tutti gli elettori di fatto votano), ma in realtà è una volontà libera:

non è espressione di un mandato vincolante. Per questo, negli ordinamenti costituzionali contemporanei, e così anche nel nostro, i rappresentanti della Nazione esercitano il loro compito *senza vincolo di mandato* (art. 67). Se fosse il contrario, vale a dire se vi fosse vincolo di mandato, il parlamentare potrebbe adottare decisioni politiche tradotte in atti giuridici soltanto nella misura in cui le persone che egli rappresenta (perché lo hanno eletto) lo abbiano incaricato di far ciò, conferendogli un preciso mandato. A ben vedere, però, non vi è alcun elemento da cui poter ricavare con relativa precisione quale sia il contenuto dell'“incarico” ricevuto dal parlamentare eletto, al di là del fatto che egli è stato eletto dal corpo elettorale. Quindi, in realtà, il potere di rappresentanza dei componenti delle assemblee non è qualcosa di analogo alla rappresentanza di diritto civile: la volontà degli eletti e delle assemblee rappresentative è autonoma.

Del resto, anche quando il popolo si esprime direttamente – vale a dire tramite uno degli istituti della democrazia diretta (primo tra tutti il *referendum*) – la risposta che ogni votante dà quando va a votare è la risposta ad una precisa domanda che prevede come alternativa solo un sì o un no, senza possibilità di fornire un contributo non coerente con ciò che è contenuto nel quesito. Quindi anche la volontà referendaria incontra dei limiti “di fatto”, che consistono nel fatto che la domanda è elaborata da parte di qualcun altro, e che la relativa risposta, come detto, è di natura “obbligata” dalla natura alternativa del quesito (cui non è possibile rispondere “sì, ma solo in parte o entro certi limiti” o “no, ma...”).

Dunque la sovranità popolare, secondo il sistema rappresentativo, si esprime sempre e comunque in base a norme che, da un lato, sono quelle che configurano il sistema elettorale e, dall'altro, sono quelle che regolano la formazione della volontà delle assemblee rappresentative. Inoltre, al fine di delineare la “vera” volontà del popolo, il discorso si complica quando le assemblee rappresentative sono più d'una, sia a livello nazionale (ad esempio quando vige il principio del bicameralismo) sia ai diversi livelli territoriali in cui può articolarsi la rappresentanza politica (una determinata collettività territoriale è “rappresentata”, o è rappresentata meglio, dagli eletti all'assemblea nazionale nei relativi “collegi” elettorali o dai componenti delle assemblee locali scelti dagli stessi elettori?).

Andando ancora più a fondo, una vera democrazia non richiede solo decisioni di maggioranza, cioè decisioni che la maggioranza dell'assemblea rappresentativa adotta in nome e per conto dell'intero popolo, ma richiede anche che queste decisioni vengano assunte nel necessario rispetto delle minoranze e dei loro diritti. Qui, ancora di più, la volontà dell'organo

rappresentativo, per formarsi in modo veramente democratico, richiede sempre confronto, dibattito e anche possibilità di individuare soluzioni intermedie, di compromesso. Anzi, il *compromesso* – a cui alle volte viene conferita un’accezione ingiustificatamente negativa – sta ad indicare proprio ciò che maggioranza e minoranze “promettono insieme”, individuando quindi un terreno comune su cui essere d’accordo. Difatti, la volontà di un corpo rappresentativo è tanto più genuina e conforme al proprio compito di esprimere in via rappresentativa la volontà di un corpo collettivo più ampio, quale – per l’appunto – il popolo, in quanto essa tenga conto delle diverse vedute e dei vari interessi coinvolti. Le decisioni del corpo rappresentativo non riguardano infatti i soli interessi di quella parte del popolo che ha scelto di eleggere la maggioranza dei suoi componenti (così come il rappresentante in senso civilistico esprime solo gli interessi del mandante), ma quelli dell’intera collettività e dunque anche di coloro che in sede elettorale hanno fatto scelte diverse da quella di maggioranza. Insomma, una democrazia senza confronto costruttivo e rispetto delle minoranze non è democrazia.

La democrazia è congegnata in modo tale da portare le assemblee rappresentative ad assumere decisioni principalmente secondo il criterio della maggioranza. Esso non implica certo che le decisioni assunte dalla maggioranza siano necessariamente e in ogni caso più ragionevoli o più “giuste” di altre diverse che avrebbero potuto essere espresse dalle minoranze, ma non vi è dubbio che questo sia il criterio più pratico per consentire ad un organo numeroso, espressione di una collettività ancor più numerosa, di manifestare un’unica volontà astrattamente riferibile a tutti.

A questo proposito si pongono diversi problemi, primi fra tutti, da un lato, quello delle *modalità* con cui si formano tali maggioranze, dall’altro quello della *stabilità e coerenza* della maggioranza. Il primo problema riguarda la corretta determinazione delle regole e dei sistemi elettorali, e il modo in cui le assemblee rappresentative funzionano.

Quando si parla dell’esigenza di assicurare la cosiddetta “governabilità”, ci si riferisce all’esigenza che si formi un indirizzo politico fundamentalmente stabile, quale espressione di decisioni coerenti fra di loro che perseguono – sia pure secondo certe vedute – gli interessi della collettività.

Come in parte anticipato, proprio tenendo conto del fatto che il criterio della maggioranza è un criterio “pratico”, che consente alle assemblee di decidere anche qualora non vi sia unanimità, non è detto che le decisioni assunte secondo tale criterio siano anche le migliori e, quindi, che la maggioranza debba avere sempre il diritto di prevalere. Per questo in democrazia esistono anche decisioni che non possono essere assunte dalla

semplice maggioranza dei votanti o dalla maggioranza dei componenti dell'assemblea rappresentativa, e si impone a quest'ultima di decidere con maggioranze cosiddette "qualificate" (ad esempio raggiungendo il voto favorevole dei 2/3 o dei 3/5 dei membri dell'assemblea). In questo modo si assicura che anche almeno una parte delle minoranze partecipi positivamente alla decisione e la condivida, che quindi la decisione non esprima solo le vedute e tanto meno i soli interessi prevalenti nella maggioranza. Ad esempio, quando il Parlamento si riunisce in seduta comune per eleggere cinque dei quindici giudici della Corte costituzionale, non basta la maggioranza (metà più uno dei votanti o dei componenti), ma deve formarsi una maggioranza qualificata, quella dei 2/3, o dopo il terzo scrutinio dei 3/5, dei componenti; così, per eleggere uno o più di tali giudici, si dovrà trovare il candidato o i candidati che, oltre ad essere voluti dalla maggioranza, siano anche graditi almeno ad una parte delle minoranze. Il senso di queste previsioni di maggioranze qualificate consiste nella necessità di adottare decisioni che rappresentino una parte più ampia delle assemblee e non si riferiscano alla sola maggioranza.

Per quanto riguarda, invece, il tema dei diversi sistemi secondo cui si può formare la rappresentanza politica (i sistemi elettorali), la Costituzione non effettua scelte precise sulle modalità con cui vengono eletti i membri del Parlamento, lasciando questo compito alla legge ordinaria. I sistemi elettorali sono moltissimi e, tradizionalmente, si distinguono in due principali categorie: i sistemi proporzionali e i sistemi maggioritari.

Con i sistemi elettorali proporzionali, l'assemblea rappresentativa viene formata assicurando una certa corrispondenza tra i rappresentanti eletti e le diverse opzioni espresse dagli elettori in sede elettorale; così, i membri dell'assemblea verranno determinati in proporzione ai voti che i diversi gruppi di candidati ottengono. Il discorso è abbastanza lineare: vi è un corpo più grande (gli elettori) che viene rappresentato da un corpo più ristretto (gli eletti) e quest'ultimo rispecchia, in proporzione, le diverse posizioni del primo. Qui un problema che si pone per evitare un'eccessiva frammentazione, e quindi una maggiore difficoltà a formare maggioranze, è quello di inserire dei correttivi che facilitino la formazione di una maggioranza e, conseguentemente, garantiscano o non ostacolino la governabilità. È questo il ruolo che svolgono alcuni strumenti come, ad esempio, le "clausole di sbarramento" (per cui solo le liste che hanno ottenuto una percentuale minima di voti possono partecipare alla distribuzione dei seggi) oppure i cosiddetti "premi di maggioranza" (se vi è una lista che ha raggiunto un certo risultato, più ampio rispetto a quello delle altre, ad essa possono essere

attribuiti dei seggi in più come “premio”, per favorire la formazione della maggioranza in Parlamento).

Con i sistemi maggioritari, invece, l'elezione ha un solo vincitore: il candidato che ottiene più voti vince ed ottiene il seggio. Tuttavia, si tratta di un sistema che può funzionare soltanto se il voto risulta distribuito in diversi collegi sul territorio, ciascuno dei quali elegge un solo candidato, perché se così non fosse, se cioè una lista che ottiene più voti delle altre potesse conseguire tutti i seggi disponibili, si tratterebbe di un sistema non democratico, poiché verrebbero estromesse dal Parlamento le minoranze. Ecco perché i sistemi maggioritari possono essere impiegati solo se i collegi sono numerosi, perché così, nei diversi collegi, possono vincere candidati di diverse appartenenze politiche; per cui la maggioranza in Parlamento non necessariamente corrisponde alla reale maggioranza di tutti gli elettori, ma è la somma delle maggioranze che si formano nei diversi collegi a favore di candidati dello stesso gruppo politico. Infatti nel sistema tradizionale britannico, basato solo sui collegi uninominali, può accadere ed accade che il partito che ottiene la maggioranza in Parlamento non esprima la volontà della maggioranza complessiva degli elettori, o addirittura prevalga sui candidati di un altro partito, meno omogeneamente presente nei diversi collegi, ma che ottenga i voti della maggioranza complessiva degli elettori. Inoltre, tali sistemi possono risultare funzionali in ordinamenti in cui la sfida elettorale si svolge quasi esclusivamente tra due diversi schieramenti (sistemi politici bipartitici), per cui nei singoli collegi uno solo risulta vincitore e uno perdente, ma sommando i diversi risultati conseguiti nei diversi collegi il risultato risulterà più bilanciato (anche se non necessariamente corrispondente alla distribuzione complessiva del consenso su base nazionale). Quando, invece, il consenso è molto frammentato dal punto di vista politico, il rischio dei sistemi maggioritari è quello di risultare meno rappresentativi, poiché all'interno delle assemblee potrebbero prevalere rappresentanti di liste o di partiti che rispecchiano anche solo una ristretta minoranza del corpo elettorale.

Un accorgimento cui talora si ricorre utilmente è quello di prevedere un doppio turno di elezioni: al primo turno in ogni collegio è eletto solo il candidato che abbia ottenuto più del 50 per cento dei voti; se nessuno ottiene questo risultato, si passa ad un secondo turno di votazione (cosiddetto ballottaggio) in cui gli elettori possono scegliere solo fra due o comunque un numero limitato di candidati, così che coloro che hanno scelto al primo turno candidati risultati espressivi di ristrette minoranze e quindi esclusi dal ballottaggio possono far confluire il loro suffragio al secondo turno su

uno dei candidati ad esso ammessi, anche attraverso eventuali accordi di “desistenza” o di alleanza a favore dei gruppi i cui candidati sono risultati più votati al primo turno. Come si vede in questo tipo di sistemi è determinante il sistema politico, con la disponibilità di molti elettori a fare anche scelte di “meno peggio”, e la disponibilità o la capacità dei vari gruppi di trovare forme di convergenza in sede elettorale.

Nelle democrazie contemporanee, caratterizzate dal sistema rappresentativo come sistema principale di adozione delle decisioni, svolgono un ruolo fondamentale i *mediatori* tra la società e gli elettori, da un lato, e le assemblee rappresentative, dall'altro. Questi mediatori sono i partiti politici. Nelle democrazie elitarie e ristrette del passato, si poteva anche pensare che gli elettori instaurassero un rapporto diretto con il candidato che sceglievano; ma nelle democrazie di massa come quelle odierne occorrono dei corpi intermedi tra gli elettori e gli eletti, che sono – per l'appunto – i partiti. All'interno dei partiti si lavora per orientare, formare e dare espressione collettiva alle opinioni degli elettori, che saranno rappresentate nelle assemblee.

In questi sistemi gli elettori effettuano primariamente una scelta fra i partiti o le liste, più che una scelta fra singole persone. La personalità dei singoli candidati può influire nella misura in cui gli elettori siano disponibili a premiare o punire le scelte che i partiti fanno dei candidati, anche eventualmente cambiando scelta elettorale, ovvero abbiano la possibilità di esprimere, oltre ad un voto di lista, anche uno o più voti di “preferenza”: ancorché l'esperienza insegna che il voto di preferenza che accompagna il voto di lista può anche risultare espressione di piccole “consorterie” locali e, nel peggiore dei casi, di pratiche di traffico di voti.

Il problema dei partiti, del loro sistema, delle loro relazioni con il corpo sociale, delle loro dinamiche interne, dei rapporti fra di essi anche in sede di elezioni, è dunque il massimo problema della democrazia rappresentativa. Oggi, in Italia ma non solo, è comune l'osservazione secondo cui si assiste a una crisi dei partiti, che dà luogo ad alcuni fenomeni problematici. In primo luogo, quello dei frequenti cambiamenti e della “polverizzazione” dei partiti e delle liste, che rendono più difficile il funzionamento della democrazia rappresentativa. In secondo luogo, quello del frazionamento interno dei singoli partiti che, se pur unitari dal punto di vista organizzativo, sembrano avere al loro interno basi comuni sempre più deboli, e sono attraversati da diverse correnti o fazioni, che portano ad un ulteriore frazionamento del voto. Inoltre, si assiste ad un indebolimento dei riferimenti ideali e programmatici dei partiti, a cui corrisponde una prevalenza di personalismi e “leaderismi”: sempre più il voto viene dato non tanto al partito quanto ad un *leader* e ai suoi seguaci.

Vi sono, poi, fenomeni di cambiamento di posizione politica da parte dei rappresentanti che, non avendo più alla base del loro operato una formazione politica precisa e idealmente compatta, una volta eletti passano con frequenza da uno schieramento politico ad un altro: anche questo contribuisce ad incrementare le difficoltà nel dare vita a maggioranze relativamente stabili.

Il tutto si traduce nel rischio che prevalgano interessi particolari sugli interessi generali di cui i partiti dovrebbero essere portatori, dal momento che essi, come è stato detto, sono definibili come “parti totali”: sono certamente formazioni di parte, perché si basano su determinate idee e programmi, ma hanno l’obiettivo di offrire soluzioni non solo per una parte della collettività (quella che li sostiene), ma per tutti. Invece, il frazionamento (interno ed esterno) dei partiti conduce alla prevalenza di interessi particolari. Se all’interno del Parlamento i rappresentanti non rispecchiano più idee precise, è molto facile che, nelle scelte di tutti i giorni, finiscano per prevalere interessi di gruppi di ogni genere o semplicemente le ambizioni di potere.

Questa complessiva condizione dei partiti accentua il rischio – già menzionato – del “leaderismo”, dell’“uomo solo al comando”: poiché effettuare una scelta adeguata tra i partiti è sempre più arduo, si preferisce scegliere la persona. Quest’ultima, però, viene scelta spesso in base a fattori come il carisma, la capacità di parlare in televisione o la persuasività dei propri slogan, elementi che quindi possono perfino prescindere dalle intenzioni politiche.

Tutto ciò dà luogo ad una situazione in cui le assemblee rappresentative tendono ad esprimere sempre meno idee comuni e sempre più idee strettamente di parte e rivendicate come tali. Così il Parlamento, che è per sua natura luogo del confronto tra parti e opinioni diverse ma costruttive, che nascono dalla individuazione di terreni e di interessi comuni, tende a diventare sempre più luogo dello scontro *a priori*. Assistendo ai dibattiti parlamentari, infatti, ci si accorge che i discorsi sono volti per lo più alla critica radicale nei confronti delle parti opposte o alla rivendicazione dei propri meriti. Questo tipo di “confronto” non corrisponde all’idea costituzionale di democrazia. Essa non può tradursi nella semplice individuazione di una maggioranza destinata a prevalere sulle minoranze. Una vera democrazia richiede una maggiore consapevolezza dell’esistenza di *valori comuni* tra maggioranze e minoranze, dell’esistenza di un terreno comune, sulla cui base poi si articola il confronto costruttivo. E il terreno comune per eccellenza è la Costituzione.

Se un sistema democratico perde l’idea che nella Carta fondamentale trova consacrazione l’insieme dei valori comuni, si perde il senso stesso della Costituzione.



Marta Cartabia

### *Rispetto*

Proverò a parlarvi di *rispetto* attraverso la presentazione di due personaggi. Vi esporrò dei concetti che vorrei rimanessero nella vostra memoria attraverso due nomi, due immagini, due figure che facilmente potreste incontrare nei vostri programmi di studio scolastico. Il primo personaggio si chiama Rosa Parks, il secondo si chiama Ciàula. Scopriremo cosa c'entrano con il *rispetto*.

Iniziamo però dal primo lavoro che mi spetta: quello del costituzionalista che vi parla della Costituzione e della parola *rispetto* nel diritto. Questa parola non è in sé molto usata nella Costituzione, però spesso ricorre nel linguaggio giuridico. Per esempio quando c'è una legge, una regola, facilmente noi parliamo di “rispetto delle regole”: “rispetta le regole!”, “rispetta l'orario!”, “rispetta le distanze di sicurezza!” e, allo stesso modo, “rispetta i principi e l'ordinamento giuridico!”. C'è poi un punto nella Costituzione, che a me preme sottolineare, in cui si parla di “rispetto della persona umana”: la Costituzione lo fa con specifico riferimento al diritto alla salute (art. 32), ma esso ha una portata più ampia perché il rispetto della persona umana, della sua dignità, dei suoi diritti è uno dei cardini della nostra Costituzione. Consideriamo, allora, la parola *rispetto* in queste due diramazioni: rispetto della legge e delle regole dell'ordinamento (della *lex* in latino) e rispetto della persona, della sua dignità e dei suoi diritti (degli *iura*). Da un lato *lex* e dall'altro *iura*: tutto ciò è nella Costituzione, anche se forse un po' nascosto.

L'articolo 54 della Costituzione, sul rispetto della legge, afferma che «tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi». Dov'è la parola *rispetto* in questa disposizione? Si parla di osservanza ma non di rispetto. Perché io dico che è la stessa cosa? Perché etimologicamente sono due parole legatissime. *Rispetto*, nella sua origine latina *respicio*, vuol dire voltarsi indietro a guardare, guardare con attenzione e ripetutamente, cioè osservare. La parola *rispetto* affonda le sue radici nell'idea di uno sguardo attento. Nell'articolo 32, lo abbiamo già detto, troviamo la parola *rispetto* quando si dice: «La legge non può [...] violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana». Osservanza della legge e rispetto della persona umana. Ecco i due significati: uno sotto le mentite spoglie dell'idea di *osservanza*, l'altro con l'uso esplicito del

termine *rispetto*, ma il significato è lo stesso. C'è da stare bene attenti perché questi due bracci non sono “giustapposti”, c'è invece una sequenza che la Costituzione ci invita a percorrere. Tutti i cittadini sono chiamati a osservare le leggi e le leggi son chiamate a non violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana. La legge c'è e mi vincola in quanto è una legge capace di rispettare la persona umana: c'è una concatenazione.

Andiamo ora con ordine: perché rispettare le regole, i principi e tutti i precetti dell'ordinamento giuridico? A voi ragazzi, di solito, le regole danno un gran fastidio ... la regola vi sembra una costrizione, una gabbia. Le parole del professor Ferrajoli suggerivano di rispettare le leggi per essere liberi, ma nell'esperienza di un diciottenne può non essere di immediata percezione. Non ci piace quando qualcuno ci impone quando alzarci, cosa fare, cosa studiare, dove andare, in che modo vestirsi e via di seguito. Ma provate a immaginare – e sono sicura che avete fatto un'esperienza di questo genere – una delle vostre giornate totalmente libera dal rispetto delle regole: la mattina decidete di non mettere la sveglia e di dormire fino alle cinque del pomeriggio, di mangiare quando volete, di vestirvi come volete, di rispettare i semafori se lo volete, di parcheggiare dove volete, di non ascoltare quando un altro parla se siete stanchi, ma alla fine di una giornata così qual è la vostra impressione? Normalmente, la sensazione è di inconcludenza, di insoddisfazione più grande della frustrazione che a volte avete per dover seguire uno schema che qualcun altro disegna per voi.

Questo sul piano individuale; ma sul piano sociale, immaginiamo per un momento di abolire le regole. Racconto un'esperienza che ho avuto di recente in un aeroporto di un Paese lontano dove per effettuare i numerosi controlli non c'era nessun tipo di fila o di organizzazione: il risultato era che c'era una massa di persone, con altrettante valige, in cui ciascuno cercava di sorpassare l'altro, senza un ordine. I più furbi cercavano di tagliare la strada e di fare prima degli altri. La conseguenza complessiva era di nervosismo generale, con i più forti che ce la facevano – dove non c'è legge, vige la legge del più forte – e i più deboli che soccombevano, mentre in generale nessuno risparmiava tempo. Era molto peggio di quando c'è un sistema organizzato per cui sai che devi rispettare chi hai davanti secondo un ordine. Come diceva anche Sant'Agostino, «senza la legge la vita sociale è una banda di ladroni». C'è una convenienza umana nel seguire le regole. Tutti, i più deboli soprattutto, ma in generale ciascuno di noi ha un vantaggio nel seguire delle regole. Immaginate di guidare senza seguire le regole, sarebbe un disastro! Un grande studioso delle questioni fondamentali del diritto come Paolo Grossi dice che in fondo la nascita dell'ordinamento giuridico è

un bisogno di ordine quasi spontaneo dell'uomo. Si vede bene in situazioni come queste, di confusione, in cui bisogna capire chi passa davanti all'altro (alle poste, all'aeroporto, dove volete): il caos è talmente fastidioso che qualcuno infine ci invita a metterci in fila. Questo è un esempio che lui fa nel suo bellissimo libro *Prima lezione di diritto* che vi consiglio di leggere nel caso foste interessati agli studi giuridici.

Ci sono, dunque, una ragione e una ragionevolezza nel seguire le regole, che è la convenienza per tutti. Attenzione, non sto dicendo che qualsiasi regola è ragionevole. A volte ci sono delle regole sciocche, troppo rigide o che hanno perso il loro significato, ma complessivamente l'atteggiamento di rispettare le leggi delle piccole o grandi comunità (dalla vita scolastica alla partita di calcio, sino alle regole della grande città o della nazione, di contesti cioè più ampi) ha una sua ragione. La ragione principale non è il timore della sanzione, ma la scoperta di questa ragionevolezza nel seguire delle regole comuni. Lo dice bene Franco Viola, un filosofo del diritto che si è occupato delle questioni di fondo e delle domande sulle ragioni del diritto, quando scrive che l'anima stessa della regola è la ragione. Ogni vera e propria regola è una regola della ragione.

Ma andiamo ancora più a fondo: qual è il principio che rende ragionevole rispettare le regole? È in questo principio ultimo che, a mio parere, si incontrano il rispetto della regola e il rispetto della persona umana. Torniamo agli esempi cui abbiamo accennato prima. Quando siete in una fila al bar, alle poste, in aeroporto, dal salumiere e qualcuno vi passa davanti qual è l'impressione che avete? Certo, maleducazione. Possiamo anche usare un'espressione che contenga la parola rispetto su cui stiamo ragionando adesso: se qualcuno mi passa davanti, avverto la sensazione di una mancanza di *rispetto*. Se qualcuno porta a passeggio il suo cagnolino e ne lascia le sporcizie sul marciapiede, quando ci passate voi che sensazione avete? Quella persona non rispetta le esigenze degli altri. Se qualcuno alla fine dell'esame di maturità per festeggiare decide di venire sotto le finestre di casa mia e fa dei canti, pur bellissimi, in mezzo alla notte, che reazione posso avere, dovendo prendere un treno alle sei del mattino per andare a lavorare? Ho la stessa impressione di prima: la mancanza di rispetto. Se si parcheggia la macchina sul marciapiede in modo che i pedoni non riescano a passare, non solo non si rispetta la regola, ma non si rispettano neanche gli altri! Quando qualcuno trasgredisce una regola data, la verità è che in fondo manca di rispetto agli altri. Nel momento in cui ci si comporta così non si guarda l'altro. Non si ha nello sguardo l'esistenza dell'altro. Una persona scavalca l'altra, non ci pensa, fa ciò che istintivamente le sembra più

conveniente, dimenticando che, ad esempio, lo sporco sul marciapiede può essere d'inciampo per chi viene dopo.

Magari l'altro in quel momento non c'è: nella maggior parte dei casi, noi trasgrediamo le regole non quando feriscono direttamente una persona (anche se può capitare anche questo), ma quando nessuno se ne accorge. Ragionando in questo modo, stiamo comunque escludendo chi convive con noi, non lo vediamo, non lo teniamo presente. Dunque la mancanza di rispetto della regola è ignorare l'altro, vivere come se fossimo da soli. L'aspetto interessante della radice etimologica della parola *rispetto* è questo: guardare, guardare con attenzione, considerare. Rispetto l'altro se lo guardo, se lo tengo presente.

Nella nostra Costituzione c'è un principio che occorrerebbe imparare a memoria, parola per parola, scandito in tutte le sue articolazioni: «Tutti hanno pari dignità sociale senza distinzione di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali». È il principio di eguaglianza che si radica nell'eguale valore di ogni persona, senza distinzioni. In quella formula è già contenuto tutto, si potrebbe anche ampliare, magari aggiungendo il divieto di discriminazione per età, ma insomma in questa sequenza del divieto di distinzioni c'è tutto quello che ci permette di affermare l'eguale dignità delle persone e quindi il rispetto dovuto a ciascuno. Quando vi chiedete: «Io chi sono?», quanti "noi" o quanti "tu" sono dentro e accanto alla vostra persona? Siete capaci di dire "io" o il vostro nome senza pensare ad altre persone? La condizione umana è una condizione di vita in rapporto, di socialità, di vita in relazione ed è per questo che il rispetto di me stesso non può non passare attraverso il rispetto dell'altro. Le regole ci aiutano per semplificarci la vita, nel tenere presente l'altro: promuovono una standardizzazione di comportamenti che ci permettono di tenere presente nel nostro agire e nel nostro decidere che esiste anche l'altro e che l'altro ha un valore.

L'opposto, il contrario di rispetto, anche nel vocabolario, è *dispetto*, inteso nel senso dell'italiano antico, come lo usava Dante, sinonimo di "disprezzo". Non c'è un'alternativa. Anche l'indifferenza, l'ignorare, quando non si vede ciò che c'è intorno, è disprezzo della persona: o c'è *rispetto* o c'è *dispetto*. Pensate a cosa vi accade quando qualcuno a cui tenete, soprattutto in un contesto pubblico, si accorge di voi, si accorge che esistete, o che avete detto una cosa interessante, e vi guarda: sentite il vostro valore come persona immediatamente affermato. Quello sguardo positivo, quello sguardo valorizzatore è tutto ciò che c'è dentro la parola rispetto.

Dove sono Rosa Parks e Ciàula? Ci sono delle regole, a volte, che sono

state fatte, magari con una loro ragione, ma che non rispondono a quello scopo ultimo, fondativo ed essenziale del rispetto della persona. Il professor Flick si riferiva ad un passato che non vorremmo mai più ripetere. Il passato delle leggi razziali: anche quelle erano regole. Ma quelle regole non avevano dentro di sé questa capacità di rispettare la persona; al contrario, erano fatte proprio per emarginare prima e, poi, per sopprimere una parte della popolazione che veniva disprezzata. Quelle sono le regole che vanno messe in discussione. È ciò che ha fatto Rosa Parks a Montgomery nel 1955: era l’America della segregazione razziale, era finita la guerra civile, era stata abolita la schiavitù, ma la convivenza tra i gruppi sociali era molto difficile. Era stata “riaggiustata” attraverso un principio che sulle prime era sembrato accettabile a confronto con le precedenti forme di schiavitù: era il principio *separate but equal* (separati ma uguali). Si trattava certamente di un passo avanti rispetto alla schiavitù, ma il risultato, rappresentato in innumerevoli film, racconti e romanzi, è stato l’istituzione di scuole per i bianchi e scuole per i neri, di università per i bianchi e università per i neri, di ospedali per i bianchi e ospedali per i neri, di quartieri per i bianchi e quartieri per i neri, fino ad aree separate per gli uni e per gli altri anche negli autobus: la zona davanti riservata ai bianchi, la zona posteriore riservata ai neri. Anche questa, dunque, era una regola, ma fino a che punto rispettosa della persona umana?

Rosa Parks decide di ribellarsi: è l’inizio della grande stagione dei diritti civili negli Stati Uniti. Un giorno, in un autobus, mancando posti a sedere a sufficienza per tutti i neri, Rosa si siede in uno dei sedili vuoti riservato ai bianchi e non si alza. Ha “disprezzato” la regola, ma lo ha fatto per capriccio o per affermare che il vero significato di una regola è quello di permettere il pieno rispetto della persona umana? Il suo senso di ingiustizia è insorto a tal punto da esporsi alle conseguenze legali di allora, certamente non leggere. Per ridurre il più possibile l’emergere di situazioni di questo genere, nelle società contemporanee, soprattutto in quelle che sono uscite da epoche che non si vuole più ripetere, ci sono le corti costituzionali che sono chiamate ad espungere dall’ordinamento le regole contrarie ai diritti e alla dignità della persona umana. La Corte costituzionale italiana, che ho l’onore di servire in questi nove anni della mia vita, ha il compito di vigilare che le leggi e le regole che vengono approvate dai governi e dai parlamenti non siano mai contrarie alla loro profonda ragion d’essere, che è quella di permettere una convivenza sociale ordinata e rispettosa della dignità della persona umana. Infatti, la Corte costituzionale è il giudice delle leggi che vigila che queste siano sempre rispondenti alla loro ragion d’essere.

Detto questo, però, prima di mettere in discussione regole che non ci appaiono convincenti o di cui non capiamo immediatamente il senso, vale la pena farsi delle domande profonde e provare anche ad osservarle. A volte possiamo avere delle sorprese, possiamo arrivare a scorgere cose che non avremmo visto. Sebbene possa portarvi degli esempi giuridici, desidero sottoporre alla vostra attenzione una pagina che comunica questo messaggio in modo più efficace di tanti casi giuridici.

È una pagina tratta da una famosissima novella di Pirandello, che credo e mi auguro si legga ancora nelle scuole, che racconta di un giovane uomo non molto dotato intellettualmente, che vive in una miseria totale e lavora in una miniera. Il suo compito è trasportare in superficie i sacchi di zolfo, caricandoli sulle spalle. Ciàula, questo il suo nome, vive al di sotto della soglia della povertà, è disposto a tutto, non si ribella a nulla, lavorando senza fiatare negli abissi tenebrosi della solfatara. C'è solo una cosa di cui ha una paura infinita, per un episodio che gli era capitato nella vita: la paura del buio della notte. Non è paura del buio in generale: nella miniera l'oscurità è sempre presente e la sua lampadina in testa gli permette di orientarsi su un percorso che ormai conosce a memoria. Ma la notte, il buio della notte gli fa paura. Un giorno, per portare a termine la quota di minerale da estrarre, l'orario di lavoro non si conclude come al solito, ma si protrae lungo la notte cosicché Ciàula, risalendo i gradini della miniera, deve uscire all'aperto e sbucare fuori da quel pertugio non avendo dinanzi a sé la luminosità del giorno, ma questo buio misterioso che gli incute un enorme terrore.

«Egli veniva su, su, su, dal ventre della montagna, senza piacere, anzi pauroso della prossima liberazione. E non vedeva ancora la buca, che lassù si apriva come un occhio chiaro, d'una deliziosa chiarezza d'argento». È curvo, è carico di un fardello pesante che non è solo il sacco che ha sulle spalle, si guarda i piedi. «Se ne accorse solo quando fu agli ultimi scalini. Dapprima, quantunque gli paresse strano, pensò che fossero gli estremi barlumi del giorno. Ma la chiarezza cresceva, cresceva sempre più, come se il sole, che egli aveva pur visto tramontare, fosse rispuntato. Possibile? Restò – appena sbucato all'aperto – sbalordito. Il carico gli cadde dalle spalle. Sollevò un poco le braccia; aprì le mani nere in quella chiarezza d'argento. Grande, placida, come in un fresco luminoso oceano di silenzio, gli stava di faccia la luna. Sì egli sapeva, sapeva che cos'era; ma come tante cose si fanno, a cui non si è data mai importanza. E che poteva importare a Ciàula, che in cielo ci fosse la luna? Ora, ora soltanto, così sbucato, di notte, dal ventre della terra, egli la scopriva. Estatico, cadde a sedere sul suo carico, davanti alla buca. Eccola, eccola là, eccola là... la luna! C'era la luna! La luna! E Ciàula si

mise a piangere, senza saperlo, senza volerlo, dal gran conforto, dalla grande dolcezza che sentiva, nell'averla scoperta [...]. Per lei non aveva più paura, né si sentiva più stanco, nella notte ora piena del suo stupore».

Ci sono cose che conosciamo, sappiamo l'importanza dell'altro, sappiamo che cosa vuol dire vivere in un contesto in cui siamo rispettati e tenuti presenti. Ma a volte questo sapere non è così profondo da permetterci di guardare e di vedere il volto dell'altro che ci sta accanto. A volte, obbedire a una regola ci permette di superare quella fatica, quella paura dell'ignoto, quella irrazionalità che ci bloccherebbe. E allora, talvolta, facendo questo passo di osservanza della regola troviamo qualcosa di inaspettato, come Ciàula, che sa che esiste la luna, ma che al vederla rimane senza parole, commosso e travolto dallo stupore.

Siamo all'inizio dell'anno scolastico. L'inizio è sempre un momento meraviglioso, siamo nati per incominciare, direbbe Hannah Arendt. Fatemi concludere con un augurio: che abbiate sempre davanti a voi persone che sanno indicarvi leggi, regole, principi della convivenza civile ragionevoli, cioè rispondenti al loro significato, al rispetto della persona umana. E a voi auguro di poter fare l'esperienza di Ciàula perché fidandovi di quelle regole possiate scoprire quella dimensione ignota – risaputa, ma non guardata – che spesse volte dietro una fredda regola imposta nasconde qualcosa di nuovo e di inatteso.



PARTE II  
APPROFONDIMENTI



Andrea Giubilei

*Libertà e responsabilità*

“Libertà” e “responsabilità” sono due termini, due concetti, che potrebbero sembrare in contrasto tra loro. Da un lato, c’è la *libertà* che rimanda all’idea di assenza di costrizioni, di limiti, ma anche più semplicemente alla mancanza di legami o impegni. Siamo liberi quando abbiamo la facoltà di fare qualcosa o, ancora di più, quando abbiamo il potere di fare qualcosa. Dall’altro lato, c’è la *responsabilità* che, invece, anche solo nel linguaggio comune, rimanda all’esatto opposto: si è responsabili quando si agisce con consapevolezza, quando si agisce in maniera conforme alle regole, ponendosi un freno, dei limiti. E questo emerge chiaramente anche se si guarda all’origine del termine, che deriva dal verbo latino *respondere*, cioè “rispondere”, e rimanda a un secondo profilo della responsabilità. Perché, se si trasgrediscono alcune regole giuridiche o del vivere comune, si deve – per l’appunto – “rispondere” del proprio comportamento, a sé stessi o a qualcun altro.

In questo modo, potrebbe sembrare che la responsabilità rappresenti un limite all’esercizio della libertà. Tuttavia, è necessario analizzare questi concetti più a fondo, per capire se siano veramente in contrasto tra loro.

La libertà può esprimersi in diverse forme e può essere esercitata in contesti differenti. Secondo una prima accezione, la libertà può essere intesa in senso *fisico*, come mancanza di costrizioni personali, cioè quale opposto della schiavitù o della prigionia. Anzi, questo rappresenta il significato originario della libertà. Già nella Roma antica, infatti, la *libertas* rappresentava proprio l’emancipazione dalla schiavitù. Anche più avanti, in pieno Medioevo, continuava ad avvertirsi soprattutto l’esigenza di tutelare la persona da abusi arbitrari da parte di chi esercitava il potere. Questo porterà, nell’Inghilterra del 1215, all’accettazione di un documento molto importante nel cammino per l’affermazione della libertà: la *Magna Charta Libertatum*, che potrebbe letteralmente tradursi come “Grande Carta delle libertà”. Con tale atto, il Re d’Inghilterra accettava alcune limitazioni del proprio potere, tra cui vi era anzitutto la garanzia per i sudditi a non subire arresti arbitrari e a non essere imprigionati senza aver sostenuto prima un regolare processo. Tuttavia, sebbene si trattasse di una conquista rivoluzionaria, essa offriva una forma

di garanzia per la persona ancora limitata, soprattutto perché non valeva per tutti ma solo per coloro che si trovavano al vertice della scala sociale (in particolare per i signori feudali e il clero). In altri termini, non era *universale*. Ciò non toglie, però, che la *Magna Charta* abbia rappresentato una prima e importantissima affermazione dell'idea che la libertà individuale non possa essere arbitrariamente compressa dal potere politico statale.

Così, in nome di questa idea di libertà, verranno poi portate avanti anche le grandi rivoluzioni borghesi del XVII e XVIII secolo, che segnarono l'origine storica delle libertà costituzionali e portarono all'approvazione delle prime Carte dei diritti. Ed è qui che il significato di libertà inizia a cambiare e ad assumere forme diverse. Alla base, rimane sempre la necessità che gli individui possano disporre liberamente della propria persona senza coercizioni fisiche. Ma vengono fatti anche alcuni importantissimi passi avanti.

Anzitutto, queste rivoluzioni hanno avuto il merito di estendere il riconoscimento dei diritti alla generalità degli individui e non solo ai governanti, ai potenti o comunque a determinati ceti sociali. In questo modo, è iniziata ad emergere la natura *universale* di alcuni diritti e di alcune libertà, nella giusta convinzione che «gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti» (così stabilisce l'articolo 1 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, di cui si riparlerà a breve). Inoltre, a partire da questo periodo storico, la libertà ha iniziato ad arricchirsi anche di nuovi e diversi contenuti materiali, di cui non si poteva più tollerare il mancato riconoscimento. Così, accanto alla tradizionale libertà personale quale libertà da coercizioni fisiche, iniziarono ad affermarsi anche la libertà di manifestare il proprio pensiero, di comunicare, di tutelare la propria proprietà, di riunirsi, di seguire un certo credo religioso, di non pagare tasse arbitrarie e così via. In quasi tutto il mondo, le popolazioni avvertivano la necessità di reclamare un nuovo tipo (o meglio: nuovi tipi) di libertà: non più solo in senso *fisico*, ma anche in senso *psichico, morale, spirituale*. Si inizia così a riconoscere la centralità della persona umana, resa possibile solo con una tutela completa dei suoi valori e delle sue esigenze, che sono anche immateriali. Queste possibili declinazioni della libertà trovarono riconoscimento prima nelle Carte e nelle Dichiarazioni dei diritti del XVII e XVIII secolo e poi, in maniera ancora più forte, nelle Costituzioni contemporanee, in particolare – come si vedrà più avanti – nella Costituzione della Repubblica italiana.

Questa brevissima digressione storica può servire per fare una considerazione. In generale, ma in particolare quando si parla di diritto, la storia è sempre utile perché descrive alcune vicende o offre alcune intuizioni libere dalle ricostruzioni e dalle speculazioni che ne sono seguite

successivamente. Non a caso, la descrizione più efficace di *libertà* è forse racchiusa proprio in una di quelle Dichiarazioni dei diritti del XVIII secolo che, tra l'altro, rappresenta una sintesi perfetta dei concetti di libertà e responsabilità. Si tratta dell'articolo 4 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, approvata nel 1789 nel corso della Rivoluzione francese, che recita: «la libertà consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri: così, l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo ha come limiti solo quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi diritti. Tali limiti possono essere determinati solo dalla Legge».

Alla luce di questa definizione, emerge la natura non-illimitata della libertà, giacché essa consiste nel poter fare tutto ciò che non nuoce ad altri. È vero che essa porta alla mente l'assenza di limiti e costrizioni, essendo il principale strumento di indipendenza e realizzazione della propria personalità. Ma non si deve mai dimenticare che vi è un'unica fondamentale condizione: quando la libertà di fare qualcosa si scontra con quella altrui, quando l'esercizio della propria libertà «nuoce ad altri», ci si deve fermare. Se non si rispetta questa regola fondamentale, se cioè si agisce nella consapevolezza di recare danno ad altri, si dovrà necessariamente rispondere del proprio comportamento, pagandone le conseguenze.

*Rispondere.* Si torna, in questo modo, al concetto di *responsabilità*. L'ordinamento consente di fare ciò che crediamo sia meglio per noi e per chi ci è accanto, ma allo stesso tempo deve garantire che tutti quanti abbiano questa stessa possibilità. E questo schema – cioè quello di essere liberi di fare qualcosa fino al limite in cui le nostre azioni non danneggino o feriscano gli altri – si ritrova in moltissimi momenti della vita quotidiana. Di volta in volta il tipo di responsabilità potrebbe cambiare. Perché non tutte le pretese e quindi non tutte le libertà sono uguali tra loro. E, di conseguenza, anche il tipo di *responsabilità* cambia.

Da questo punto di vista un ruolo determinante è svolto dal diritto e, più in particolare, dalla legge. Non a caso, come visto in precedenza, già l'articolo 4 della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* affermava che i limiti all'esercizio della libertà «possono essere determinati solo dalla Legge». E quest'ultima terrà conto dell'importanza delle diverse esigenze diffuse all'interno di una società, alcune delle quali saranno più importanti e quindi troveranno una protezione più forte (basti pensare ai beni della vita o della salute), mentre altre risulteranno meno rilevanti e quindi potrebbero trovare una tutela più debole. Così, in un ordinamento giuridico, la forma più grave di responsabilità è quella penale, proprio perché le norme che compongono il diritto penale sono quelle che mirano a proteggere i

beni della vita più importanti. C'è poi il diritto civile, che invece regola i rapporti tra privati (di natura patrimoniale, personale, familiare, ecc.) e, in questo caso, la responsabilità ruota soprattutto attorno alla necessità di risarcire il danno realizzato. Altre volte ancora il diritto non viene in rilievo o, comunque, rimane sullo sfondo. Infatti, esiste anche un tipo di responsabilità diversa da quella strettamente giuridica, che è la responsabilità *morale*. Si è moralmente responsabili nel caso in cui sia fatto qualcosa che è generalmente avvertito come “sbagliato”, con la trasgressione di una norma non giuridica, ma – per l'appunto – morale o etica.

In ogni caso, la regola in questione – quella che si esprime nella libertà di poter fare qualcosa fino al limite in cui le proprie azioni non ledano gli altri – governa qualsiasi tipo di relazione interpersonale che abbia una rilevanza esterna. Si tratta, quindi, di una regola basilare per vivere in una società: è il fondamento della “co-esistenza”, poiché consente alle persone di relazionarsi tra loro in maniera proficua e soprattutto pacifica.

Nel nostro ordinamento, la Costituzione è la norma per eccellenza della *co-esistenza*, del *vivere comune* ed ha assunto quel ruolo che in passato si attribuiva alla semplice legge, cioè quello di essere *espressione della volontà generale*. Questo perché la Costituzione rappresenta un disegno politico e sociale generale, frutto di un grande compromesso tra le forze politiche del passato, che in essa hanno trovato un punto di incontro. Ancora oggi, grazie a tale accordo, la Costituzione riesce a tenere uniti tutti i particolarismi, le diversità e le pressioni che caratterizzano la società attuale. Ciò è possibile poiché essa esprime principi così alti da racchiudere ed armonizzare, al suo interno, tutti quei valori che in sua assenza contrasterebbero.

La Costituzione disciplina numerosi diritti e forme di libertà (personale, di manifestare il pensiero, di riunione, religiosa, economica, ecc.) e impone l'adempimento di diversi doveri (di concorrere alle spese pubbliche, di difesa della Patria, di svolgere un lavoro, ecc.). Ma ci sono alcune disposizioni fondamentali che servono da chiave di lettura per quelle successive.

Anzitutto, vi è l'articolo 2 della Costituzione. Questo articolo recita «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Queste poche parole, in realtà, sono ricche di significato. Per cogliere appieno il senso di quanto la Costituzione voglia dire, si deve fare attenzione all'uso dei termini utilizzati. Quando si afferma che la Repubblica “*riconosce*” i diritti inviolabili dell'uomo, si afferma implicitamente che essi non vengono “concessi” o “attribuiti” dallo Stato. La Repubblica “*riconosce*”

i diritti proprio perché essi preesistono rispetto all'ordinamento, che non può far altro che prendere atto della loro esistenza: non può essere concesso o dato qualcosa che già è nostro. Tutto ciò si ricollega a quella centralità della persona umana e alla sua precedenza rispetto allo Stato che, come visto sopra, si è consolidata tra XVII e XVIII secolo e ha segnato la redazione delle prime Carte dei diritti. In questo modo, è stato segnato il definitivo superamento della tesi "statocentrica" che affermava il fondamento dei diritti individuali in un'autolimitazione dello Stato (che quindi, in questo caso sì, li "concedeva" ai propri cittadini).

L'articolo 2 della Costituzione, inoltre, racchiude in sé tre importantissimi principi che sintetizzano le considerazioni svolte finora sui temi della libertà e della responsabilità. Anzitutto, afferma che vengono riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili dell'uomo «come singolo». Questo è il *principio personalistico*, a cui si possono ricollegare tutte le successive disposizioni della Costituzione che tutelano una sfera della propria personalità, fisica o morale, intangibile sia dai pubblici poteri sia dagli altri privati. Tra queste, la prima e principale forma di libertà è garantita dall'articolo 13 della Costituzione, secondo cui «la libertà personale è inviolabile». Questa disposizione è stata pensata per proteggere la persona dall'esercizio illegittimo del potere punitivo e coercitivo dello Stato, come tutela da arresti arbitrari (ciò si intuisce dal testo dell'articolo, che prosegue disciplinando i principi e i limiti secondo cui possono avvenire alcune limitazioni della libertà personale, quali la detenzione, le ispezioni, le perquisizioni, ecc.). In questo senso, tale articolo riporta alla mente un'idea originaria di libertà, da intendersi come divieto di costrizioni fisiche. Con il tempo, però, la sua interpretazione è cambiata, si è estesa. Non basta più proteggere la persona da un punto di vista fisico, perché questa libertà deve essere intesa in senso *psico-fisico*, come libertà della mente e del corpo. Grazie a questa interpretazione, l'articolo 13 della Costituzione ha rappresentato la base imprescindibile per tutelare – a livello costituzionale – molti diritti emergenti: i diritti di identità personale (come il diritto al nome, all'immagine, all'identità sessuale e alla libertà sessuale), i diritti all'integrità psico-fisica, i diritti all'interiorità e alla coscienza (ad esempio, il diritto all'onore o alla reputazione), da ultimo anche il diritto alla *privacy* e alla protezione dei dati personali.

L'articolo 2 della Costituzione, poi, prosegue e afferma che i diritti inviolabili dell'uomo devono essere garantiti non solo nell'ambito della sfera individuale della persona, come singolo, ma anche «nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Questo è il *principio pluralistico*. Con "formazione sociale" si intende ogni forma di comunità che consente

e favorisce il libero sviluppo della persona nella vita di relazione: la famiglia, la scuola, il luogo di lavoro, i luoghi di culto, una squadra di calcio, un'associazione, le istituzioni, anche una semplice coppia; tutti contesti dove l'uomo si relaziona con l'altro e dove, in virtù di questa relazione, matura determinati diritti che devono essere tutelati dall'ordinamento.

Infine, l'articolo 2 stabilisce che «la Repubblica [...] richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Questo è il terzo e ultimo principio racchiuso nell'articolo 2 della Costituzione ed è il *principio solidaristico*. Questa disposizione è estremamente importante quando deve approfondirsi il rapporto tra libertà e responsabilità. Perché essa rappresenta la base costituzionale di quella *convivenza sociale* che la Costituzione mira a salvaguardare. Tale principio, infatti, stabilisce una delle regole basilari del vivere in una società: tutti i cittadini non devono ritenersi solamente titolari di diritti, ma devono necessariamente adempiere anche ad alcuni fondamentali doveri, principalmente di natura politica, economica e sociale. In generale, la *solidarietà* rappresenta una forma di reciproco sostegno e di protezione fra coloro che coesistono all'interno della medesima collettività e che perseguono i medesimi fini. Anche in questo caso il latino è d'aiuto: l'origine della parola si ritrova nel latino *solidus*, "solido". Perché la solidarietà rappresenta la solidità, la compattezza del corpo sociale, il sostegno che ciascuno dà e riceve dagli altri, affinché si riesca a rimanere uniti.

La reale portata di tale principio si comprende grazie all'analisi dei doveri di solidarietà presenti in Costituzione, che sono moltissimi. Tra i doveri di *solidarietà economica e sociale* vi sono: il dovere del lavoro (art. 4, comma 2), quale «dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società»; i doveri dei genitori nei confronti dei figli (art. 30, comma 1), primi tra tutti quelli volti a garantire il loro mantenimento, la loro istruzione ed educazione; il dovere di sottoporsi ai trattamenti sanitari obbligatori, previsto in casi particolari disciplinati dalla legge e da svolgersi sempre con il rispetto della persona umana (art. 32, comma 2); il dovere di istruzione nell'ambito della scuola dell'obbligo (art. 34, comma 2); il dovere di contribuire alle spese pubbliche (art. 53). Tra i doveri di *solidarietà politica* vi sono: il dovere di votare (art. 48), che rappresenta il dovere civico di ogni buon cittadino che – oltre ad essere un dovere – è anche un diritto; il dovere di difesa della Patria (art. 52, comma 1), definito «sacro dovere del cittadino»; e infine, in chiusura, il dovere di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi (art. 54, comma 1).

Ebbene, l'adempimento costante, quotidiano e diffuso di questi doveri di solidarietà consente il raggiungimento di due obiettivi fondamentali, diversi ma strettamente complementari. Da un lato, si consente e si partecipa al progresso del paese (basti pensare al dovere di svolgere un'attività lavorativa o di studiare) e, dall'altro, si contrastano le disuguaglianze e si offre sostegno a chi si trova in una situazione di svantaggio (cosa che avviene anzitutto con il dovere di contribuire alle spese pubbliche, che consente una redistribuzione delle risorse, in favore di chi si trova in stato di bisogno). Questi compiti spettano a *tutti*, come forma di solidarietà orizzontale. Ovviamente vi è anche un'altra forma di solidarietà, altrettanto importante, che può definirsi "verticale" e consiste nel dovere per lo Stato di garantire, ancora prima degli altri cittadini, la realizzazione dei due obiettivi sopra menzionati, ovvero quello di consentire lo sviluppo del paese e di cercare di liberare gli individui dal bisogno, eliminando le disuguaglianze che di fatto esistono nella società.

Il perseguimento di questi fini si ricollega anche ad un altro importantissimo principio consacrato in Costituzione, vale a dire il *principio di eguaglianza*, contenuto nell'articolo 3. Si tratta di un articolo fondamentale, secondo cui «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» (comma 1). Inoltre, lo stesso articolo prevede anche che «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (comma 2).

Questo articolo, quindi, si compone di due parti (due commi) che disciplinano aspetti molto differenti tra loro. Nella prima parte, vi è un elenco di possibili discriminazioni che devono ritenersi vietate perché ritenute particolarmente gravi e intollerabili nelle moderne democrazie, a cui si ricollega anche l'affermazione della pari dignità sociale (eguaglianza *formale*). Subito dopo, l'articolo 3 della Costituzione richiede l'impegno, da parte dei pubblici poteri, di eliminare le situazioni di bisogno che creano disuguaglianze, per consentire a tutti l'accesso ad eguali *chances* di libertà e l'effettivo godimento dei diritti (eguaglianza *sostanziale*).

Sembrerebbe una contraddizione. Ma il senso di questa disposizione, letta nel suo complesso, è il seguente: le disuguaglianze, nella vita reale, esistono. Per quanto una società si impegni nella loro rimozione, la realtà porrà sempre degli ostacoli alle persone più svantaggiate che rischierebbero, per questa ragione, di non godere pienamente di molti diritti (come avviene

nel caso della povertà, della disabilità, per chi proviene da diversi paesi e ha una diversa cultura, per gli anziani, ecc.). Invece, è necessario che ogni soggetto possa avere le stesse possibilità di realizzazione degli altri, a prescindere dalla posizione sociale di partenza. È questo il senso reale del principio di eguaglianza, che non richiede di trattare tutti allo stesso modo, ma di trattare in maniera uguale situazioni uguali e in maniera *ragionevolmente* differenziata situazioni differenti. Anzi, lo Stato ha il dovere di tutelare con particolare attenzione i soggetti più “deboli”, diversi rispetto ad un parametro di normalità sociale. Anche perché si deve sempre tenere a mente che lo *status* di soggetto “debole”, di soggetto “diverso”, non si riferisce ad una precisa ed immutabile categoria di persone, ma riguarda *potenzialmente* tutti, perché a chiunque, nel corso della vita, può capitare di imbattersi in situazioni di disagio o di minorità sociale e quindi di essere il soggetto debole.

Per questo la solidarietà è così importante nella vita di una comunità e deve operare tanto in senso verticale quanto in senso orizzontale. È giusto che sia anzitutto lo Stato a farsi carico del compito di rimuovere le diseguaglianze, ma incombe anche su ciascuno di noi il dovere di concorrere nella realizzazione di questo programma di “giustizia sociale” (in particolare in virtù del principio solidaristico consacrato nell’articolo 2 della Costituzione). Come ha ricordato anche il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, in un passaggio del suo discorso di fine anno 2018, «non dobbiamo aver timore di manifestare buoni sentimenti che rendono migliore la nostra società. Sono i valori coltivati da chi svolge seriamente, giorno per giorno, il proprio dovere; quelli di chi si impegna volontariamente per aiutare gli altri in difficoltà. Il nostro è un Paese ricco di solidarietà. Spesso la società civile è arrivata, con più efficacia e con più calore umano, in luoghi remoti non raggiunti dalle pubbliche istituzioni».

Se ci si concentra solo sulle libertà di cui abbiamo il privilegio di essere titolari, e non si adempiono i doveri che ci sono imposti dal vivere in una comunità, si rischia di contribuire ad incrementare le diseguaglianze, impedendo la realizzazione di una società più giusta e quindi più libera. Saremo *responsabili* di questo insuccesso.

Si torna, così, al punto di partenza. A differenza di quanto potrebbe apparire a prima vista, la *responsabilità* non rappresenta solo un limite all’esercizio della *libertà*, ma è anche un suo presupposto, una sua precondizione. L’esercizio illimitato di una libertà è prevaricazione e la prevaricazione è compressione di una libertà altrui. La storia insegna che l’oppressione e la negazione dei diritti passano necessariamente dall’esercizio

illegittimo di un potere, come se si ritenesse di avere la libertà di prevalere sugli altri. Al contrario, se si agisce con responsabilità, intesa come consapevolezza dei limiti del proprio agire, nel rispetto delle libertà altrui, si contribuisce a realizzare una società dove tutti sono più liberi.



Marta Caredda

### *Solidarietà e salute*

«La capacità di stringere amicizie è, tra i contributi che la saggezza può dare alla felicità, di gran lunga il più importante»  
Epicuro

Solidarietà e Salute sono senz'altro “parole chiave” della nostra Costituzione, che meritano di essere esaminate insieme, per coglierne il profondo legame.

Il nostro percorso non può che iniziare dalla comprensione del significato delle due “parole chiave”, dapprima nel loro “senso comune”, poi nella loro specifica declinazione giuridica.

In prima battuta, la solidarietà può essere definita in termini di sostegno reciproco, alludendo al modo in cui ogni parte di un solido è tenuta salda da tutte le altre: nessuna è sola nel vuoto. La solidarietà è quindi la compattezza del corpo; così, appare declinabile anche come coesione di un corpo sociale. È un sentimento di fraternità che nasce dall'appartenenza comune e trova espressione in comportamenti di reciproco aiuto e di altruismo. Come spesso accade, questa densità di contenuti è il prodotto della storia, poiché la parola ha vissuto un'importante evoluzione.

Il termine solidarietà deriva dal latino *solidus*, solido nel senso di denso, massiccio, come aggettivo; «moneta di epoca imperiale» era il suo significato come sostantivo: nel diritto romano, l'obbligazione *in solidum* indicava la situazione in cui diversi debitori si impegnavano a pagare gli uni per gli altri e ognuno per tutti.

In Francia, nella prima metà dell'Ottocento, il concetto di solidarietà è inteso per la prima volta nel senso di «legame di ciascuno con tutti» dai padri fondatori della sociologia.

Quando le “misure assistenziali” e la carità costituivano l'unica forma di politica sociale, la solidarietà esisteva unicamente nel contesto delle cosiddette *reti sociali primarie*: la famiglia, il vicinato, le associazioni religiose e così via. Ci si aiutava l'un l'altro, in formazioni sociali ristrette. Il secolo

scorso segna un cambiamento profondo, poiché le politiche solidaristiche divengono un compito dello Stato e l'accesso alle relative prestazioni può finalmente essere considerato come un diritto e non più come una forma di misericordia o di altruismo. Si possono qui già cogliere le diverse dimensioni che la solidarietà può acquisire: è esistito un concetto di coesione di un gruppo sociale circoscritto, all'interno del quale si condividono interessi e fini, ed esiste il concetto di solidarietà di una comunità allargata, una solidarietà universale.

Occorre allora distinguere il significato etico o sociale, riconosciuto dalla generalità delle persone, da quello giuridico. La presenza del valore della solidarietà nella Costituzione e nelle leggi vuol dire che il diritto prevede delle conseguenze giuridiche per la realizzazione o la mancata realizzazione di condotte solidali. Così, l'individuo può agire per libera e spontanea espressione della socialità che lo caratterizza oppure per calcolo utilitaristico (una norma giuridica premia alcuni comportamenti solidali) o per ordine di un'autorità (una norma giuridica sanziona chi non mette in pratica comportamenti solidali). Per esempio, in genere, le attività di volontariato non hanno un rilievo giuridico, nel senso prima indicato, per il singolo operatore volontario, mentre, come stiamo per vedere, altre forme di solidarietà sono imposte dal pubblico potere, essendo a quelle connesse conseguenze di natura giuridica (le più "immediate": se non si partecipa alla solidarietà economica nella comunità tramite il pagamento delle tasse dovute, si incorrerà in sanzioni).

Per la nostra Costituzione siamo individui titolari di diritti e di doveri di solidarietà. Dobbiamo leggere gli articoli 2 e 3, in particolare il secondo comma, della Costituzione per comprendere la *circolarità*, anche pratica, tra diritti e doveri.

«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

È tramite l'osservanza dei doveri che si rende possibile il godimento dei diritti: se una persona ha diritto alla propria libertà personale, ma gli altri non rispettano il dovere di astenersi da comportamenti che costringono la libertà altrui, godere di quel diritto è nei fatti impossibile. In altre

parole, perché ognuno possa esercitare la sua libertà, occorre che si osservi il principio generale di *neminem laedere* (non offendere nessuno, non ledere l'altrui sfera giuridica). Affinché tutti possano sviluppare la propria personalità e partecipare alla vita politica, economica e sociale del Paese, occorre l'impegno del singolo nella crescita politica, economica e sociale, attraverso l'adempimento degli obblighi che la legge prevede per ciascuno. La circolarità, di cui si diceva, infatti, emerge pure nel rapporto tra doveri di solidarietà economica e cosiddetto *Welfare*: perché nelle casse dello Stato ci siano le risorse sufficienti per istituire e mantenere scuole pubbliche aperte a tutti (strutture, docenti ecc..) e per istituire e mantenere ospedali pubblici serve che si paghino le tasse in proporzione al proprio reddito, considerato che grazie a quelle è possibile finanziare questi servizi. In altre parole, se non si è economicamente solidali nella comunità, non è possibile attribuire alle persone il diritto all'istruzione o alle cure sanitarie.

L'attenzione che si dedica ai doveri è molto inferiore rispetto a quella riservata ai diritti. Eppure, per prima cosa nell'ottica della coesione della comunità, i doveri sono fondamentali: nelle società umane bisogna ridurre gli "impulsi aggressivi" attraverso la previsione di sanzioni o premiando e, dunque, promuovendo gli "impulsi di collaborazione"; come ebbe a dire Giuseppe Mazzini, la *coesione sociale* richiederebbe «il ricorso ad un diverso principio di educazione dei cittadini: quello del dovere». Ma poi ci si dimentica forse troppo facilmente che i diritti non esisterebbero nemmeno (sarebbero mere affermazioni di principio senza consistenza) se non si osservassero i doveri di rispetto reciproco e di partecipazione.

Prendendo in mano la nostra Carta costituzionale, possiamo osservare le diverse "implicazioni" costituzionali della solidarietà: la solidarietà è promossa, incentivata, e non solo considerata un obbligo giuridico la cui inosservanza comporta sanzioni.

La *solidarietà politica*, per esempio, si esprime nella previsione del diritto e dovere del voto (art. 48 Cost.), per partecipare alla scelta dei rappresentanti dello Stato che decideranno le politiche del Paese per un certo periodo di tempo. In caso di mancato esercizio (in riferimento al diritto) o adempimento (in riferimento al dovere), non c'è sanzione. Abbiamo poi il *dovere di difesa della patria* (art. 52 Cost.) e il *dovere di fedeltà alla Repubblica, di osservanza delle leggi e della Costituzione* (art. 54 Cost.). Le reazioni dell'ordinamento giuridico alla violazione della legge sono varie. In generale, la reazione è più morbida, nel senso che sarà presumibilmente onerosa da un punto di vista solamente economico, per violazione di norme del diritto privato, mentre è più dura, e può giungere a limitare la libertà personale, per violazione

di norme penali. Il più importante principio di *solidarietà economica* è quello per cui tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva (art. 53 Cost.). La consistenza della partecipazione economica, tramite il pagamento delle tasse, dipende da quanto si possiede: si contribuisce progressivamente di più all'aumentare del reddito e della ricchezza. Le spese pubbliche consentiranno di organizzare e offrire servizi di cui si gioverà l'intera comunità. Abbiamo poi quei diritti e doveri, di più nuova generazione, che caratterizzano l'individuo nella società moderna, quali il *diritto e dovere di lavorare*, per partecipare allo sviluppo morale e materiale della comunità; il *diritto e dovere di istruirsi*; il *diritto alla pensione e il dovere di contribuire ad alimentare il sistema pensionistico* mentre si lavora: quando si svolge la propria attività professionale si pagano i cosiddetti contributi, che servono allo Stato per dare la pensione a chi è ormai anziano ma comunque ha bisogno di risorse economiche per vivere in maniera libera e dignitosa. Infine, il *diritto alla salute e il dovere di non pregiudicare la salute degli altri* membri della collettività.

Siamo giunti, allora, al punto di dover approfondire il secondo degli argomenti su cui svolgiamo la nostra riflessione. Come la solidarietà, anche la salute ha il suo valore sociale e scientifico; ma il "bene" salute umana è considerato dall'ordinamento giuridico meritevole di tutela, ed ecco che gli individui acquisiscono così il diritto, che possono far valere, alla protezione della salute e sono poste norme di diritto penale per punire i comportamenti lesivi della salute delle persone.

La salute è stata definita come stato di benessere fisico e psichico complessivo, da non concepirsi solamente come assenza di malattia. Essere in salute è dunque concetto più ampio di quello legato all'inesistenza di vere e proprie patologie, come ha precisato l'Organizzazione Mondiale della Sanità sin dal 1948: a contribuire alla nostra buona salute è anche un ambiente salubre e il benessere psicologico.

Per la Costituzione la salute umana è bene giuridico meritevole della massima protezione. È riguardata come diritto e come dovere dell'individuo, quando l'inosservanza di certe precauzioni possa ledere la salute degli altri.

L'articolo 32 afferma che «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana».

La particolarità del diritto alla salute risiede nell'essere l'unico nella Carta

costituzionale a essere definito *fondamentale* e pure nell'essere certamente *universale*. Ci sono infatti diritti che soffrono limitazioni in circostanze peculiari (si pensi al diritto di libera circolazione in caso di soggetto detenuto in carcere) o che sono destinati a certe categorie di persone (si pensi al diritto di ricevere sussidi dallo Stato, riservato alla categoria dei soggetti poveri o inabili al lavoro e non ad altre): il diritto alla salute è riconosciuto a tutti, persone libere o detenute, cittadini o stranieri (si veda, per esempio, la sentenza della Corte costituzionale n. 252 del 2001), giovani e anziani.

Il diritto alla salute consiste in situazioni giuridiche di libertà e di (legittima) "pretesa". Abbiamo, infatti, da un lato, la libertà di cura, che significa la libertà di scegliere dove, quando e da chi farsi curare, come precisa espressione della libertà di autodeterminazione di ciascuno di noi. Dall'altro, il diritto alla salute assume i connotati di un cosiddetto diritto a prestazione: la persona ha diritto a che lo Stato garantisca servizi di prevenzione e assistenza sanitaria, poiché la Costituzione glielo impone; per gli «indigenti» le cure devono inoltre essere completamente «gratuite». L'ordinamento, poi, difende il bene giuridico salute anche nelle trame dei rapporti tra privati cittadini: come accennavamo, esistono norme penali che puniscono gravemente chi cagioni danno alla salute di un altro individuo.

Tornando all'impegno della Repubblica per tutelare la salute, vediamo molto brevemente quali sono gli strumenti che si sono in concreto messi in campo a questi fini. Si è istituito un complesso Sistema Sanitario Nazionale (SSN), nel 1978, grazie al quale sono a disposizione strutture ospedaliere e personale medico pubblici. Per legge, un lungo elenco di prestazioni sono definite *essenziali*, perciò devono essere garantite in maniera eguale su tutto il territorio nazionale (cosiddetti L.E.A.). Da un punto di vista organizzativo, sono le diverse Regioni italiane che si occupano di gestire le funzioni sanitarie degli ospedali e centri clinici presenti nell'area di loro competenza; è dunque una organizzazione ramificata nei territori.

Come si sostiene una "macchina" così imponente? Quali strumenti rendono capace lo Stato di pagare i medici e mantenere strutture e servizi sanitari? La fiscalità generale (cioè il totale delle tasse pagate da ognuno di noi) alimenta le casse dello Stato, che provvede a distribuire le risorse di un apposito Fondo (Fondo Sanitario Nazionale - FSN) tra le Regioni italiane; risorse sono poi ricavate dalle cosiddette accise sulla benzina (una parte del prezzo che paghiamo per il carburante è destinata a finanziare il SSN!) o da contributi fiscali imposti a livello regionale. Infine, si richiede il pagamento di un *ticket* a chi stia usufruendo delle cure mediche, cioè una compartecipazione sui costi delle prestazioni, un contributo che in realtà va

a coprire solo parzialmente il costo delle stesse.

Individuiamo, ora, i legami tra solidarietà e salute. Una prima traccia è offerta dalle ultime questioni di cui discorrevamo. Il sistema prevede, in ossequio alla norma costituzionale che garantisce la gratuità delle cure agli indigenti, che il *ticket* lo paghi solamente chi può, esentando chi risulti avere un basso reddito. Peraltro, chi percepisce un reddito basso paga meno tasse, come si è già visto: il risultato è che lo Stato fornisce assistenza anche a chi non ne può sostenere l'onere economico tramite l'impiego delle risorse ottenute dal resto della comunità sociale.

Altro segno del legame tra solidarietà e salute si trova indubbiamente nel secondo comma dell'art. 32 della Costituzione. La libertà di scelta del singolo individuo sulla propria condizione di salute (la libertà di cura, di cui parlavamo prima) può essere limitata – possono dunque essere imposti dei trattamenti sanitari – solo se così prevede la legge; e la legge può legittimamente comprimere la sfera dell'autodeterminazione solamente se esiste un rischio che l'esercizio arbitrario di quella cagioni un danno alla salute di terze persone. In questo senso, la salute dell'individuo diviene un "interesse della collettività". È evidente, a questo punto, il fine solidaristico che ispira tali norme. Un esempio? La legge prescrive che alcuni vaccini siano obbligatori. Com'è noto, la vaccinazione ci preserva da alcune gravi patologie. Potrebbe esser sufficiente una strategia di persuasione, la promozione da parte dello Stato della pratica della vaccinazione, mirando così a mantenere il benessere della società nel suo complesso. Ma c'è un motivo per cui non è possibile lasciare libera scelta alle persone sul se vaccinarsi oppure no: vi sono alcuni bambini che, per problemi di salute particolari, non possono farlo, perché le sostanze da iniettare sarebbero troppo nocive per il loro organismo. Ciò significa che se qualcuno, che scelga liberamente di non vaccinarsi, trasmette la malattia al bambino particolarmente fragile, questo si ammalerà, irrimediabilmente. Su giornali e riviste leggiamo infatti che occorre raggiungere l'"immunità di gregge" affinché non sia possibile pregiudicare la salute di qualcuno per effetto delle scelte arbitrarie degli altri: se vi è immunità diffusa, chi non ha potuto vaccinarsi non verrà contagiato.

Essendo il più importante tra i valori inerenti la persona umana, la salute richiama la solidarietà anche al di fuori del mondo dei comandi giuridici. Pur non essendo obbligatoria, la pratica di donare il sangue in favore dei malati che ne avessero bisogno, per esempio, è assai diffusa. Chi svolge la professione medica, poi, spesso avverte come doveroso mettere a disposizione le proprie conoscenze per attività di volontariato, anche in luoghi molto

lontani e perfino pericolosi, senza che una legge glielo imponga.

Abbiamo sinora ragionato su due concetti che, pur avendo un indiscusso valore autonomo, finiscono per integrarsi armonicamente. Ciò non significa che non vi siano situazioni nelle quali possano emergere frizioni, almeno apparenti, tra i due concetti. Si tratta di comprenderle e di riflettere sui modi in cui le stesse possano essere risolte.

Basti pensare che alla valenza universalistica del concetto di solidarietà, si può contrapporre un'accezione più ristretta, per cui la solidarietà nasce dalla comunione di interessi di un particolare gruppo o categoria sociale contro un antagonista. In questo senso, si può essere solidali contro qualcuno.

Un esempio attuale, nella sua dimensione estremamente problematica, riguarda la solidarietà espressa nei confronti degli stranieri, che si declina nella disponibilità a riconoscergli i diritti, anche se ciò dovesse significare un temporaneo ridimensionamento delle proprie pretese o l'apertura a situazioni di condivisione nuove e inesplorate. In principio, l'attuazione della Costituzione passa per il riconoscimento del valore di ogni persona: non solo chi è diverso deve essere libero, di manifestare il proprio pensiero, di riunirsi, di praticare una professione (deve, in altri termini, esercitare i diritti di libertà), ma deve anche poter vivere la socialità, integrarsi (dunque godere dei diritti sociali). Si dice però che non è sostenibile un sistema in cui lo straniero beneficia di servizi pubblici, come quello di protezione della salute, non contribuendo, col pagamento delle tasse e con altre forme di partecipazione, al suo funzionamento, i cui costi sono sostenuti dalla comunità d'accoglienza. Non si comprende però, così ragionando, che è esattamente per il tramite degli strumenti di inclusione nella comunità che la persona straniera potrà, un domani, sentirsi parte di essa e contribuire come gli altri, specie se in buona salute, al suo sviluppo.

In fondo, i problemi sorgono tutti dagli equivoci sul significato della solidarietà: bisogna scegliere tra l'inclusione e l'esclusione. Bisogna scegliere a quale gruppo si vuole appartenere, se a quello dell'umanità o a quello della singola scuola, parrocchia o nazione, in concorrenza con le altre scuole, parrocchie o nazioni.

Il fatto di essere tutti umani è espresso nella Bibbia col vocabolo "Adamo": in ebraico "*ha-adam*", in cui *ha* è l'articolo e *adam* significa "uomo". Perciò esiste in tutti noi una "adamicità" comune. Il tema della solidarietà è allora – come affermato da un fine teologo – strutturale alla nostra realtà antropologica di base.

La solidarietà può ben essere intesa come unione del genere umano.



Caterina Tomba

*Libertà ed eguaglianza*

I concetti di libertà e di eguaglianza sembrano, a parlarne oggi, far parte della nostra cultura, della nostra quotidianità, con una evidenza tale da poterli dare quasi per scontati. Se ci fermiamo al significato immediato dei due termini, può sembrarci quasi impossibile negarne l'esistenza. D'altronde, questo emerge in modo più chiaro ragionando *a contrario*, soprattutto con riguardo al primo dei due termini: la libertà. L'inverso dell'essere liberi è l'essere schiavi, costretti. Possiamo ritenerci, ai giorni nostri, schiavi? Possiamo affermare che nel nostro Paese sia ancora presente una qualche forma di schiavitù? Certamente no, anche perché ciò rischierebbe di sminuire, fino a considerarle inutili e insignificanti, le lotte e le conquiste che hanno caratterizzato i secoli passati. Lo stesso vale con riferimento all'eguaglianza. I protagonisti degli ultimi due secoli hanno portato avanti una rivoluzione che non è stata solo politica, ma soprattutto culturale. Quelle che un tempo erano considerate "giuste" differenziazioni sarebbero oggi, vedendole con l'occhio del futuro, palesi e aberranti discriminazioni.

Eppure, ciò che ai giorni nostri può apparire intollerabile era non solo tollerato, ma anche condiviso; le forme di privazione della libertà e le disuguaglianze sociali avevano un fondamento culturale e giuridico.

I cittadini romani erano titolari di un diritto di proprietà nei confronti del proprio servo, diritto che includeva anche la possibilità per il padrone (*dominus*) di uccidere il servitore (*servus*) senza che ciò significasse infrangere la legge (si trattava dello *ius vitae ac necis*/diritto di vita e di morte, limitato solo nell'82 a.C. dalla *Lex Cornelia*, che subordinava il diritto di uccidere alla commissione di un delitto da parte del servo). La condizione di schiavitù consisteva, in particolare, nella negazione dei diritti di cui erano titolari i cittadini romani liberi e la libertà (*libertas*) poteva essere concessa solo dal padrone. Altra forma di schiavitù era, poi, prevista nei confronti dei popoli conquistati, resi schiavi a seguito del dominio bellico, ai quali solo con la *Constitutio Antoniniana* del 212 d.C. venne definitivamente concessa la cittadinanza romana, sì da renderli partecipi della vita sociale e politica dell'Impero. Privazione della libertà, quindi, che in entrambi gli esempi aveva un fondamento giuridico ben definito e che veniva condivisa

dal popolo romano, poiché era l'espressione di una classificazione sociale consolidata.

Sulla base delle stesse premesse, poi, trovavano spazio numerose distinzioni fondate sul sesso, sulla classe sociale, sull'età, e così via. Esempio più emblematico era la posizione della donna all'interno della società: finché parte della famiglia d'origine, la donna dipendeva dal padre (*pater familias*), che esercitava nei suoi confronti la propria autorità; una volta sposata, l'autorità nei suoi confronti veniva trasferita al marito, che ne diventava, quindi, suo padrone, al punto che se la moglie avesse commesso adulterio il marito avrebbe potuto legittimamente ucciderla. La donna, quindi, era privata della libertà sia perché fisicamente costretta alla potestà del padre e del marito, sia perché priva della libertà di scelta e di autodeterminazione. Ancora una volta, allora, privazione della libertà e disuguaglianza avevano radici certamente culturali ma anche, e soprattutto, giuridiche. Negli esempi che abbiamo fatto, quindi, si era ben lontani dalle moderne concezioni di libertà ed eguaglianza, non solo perché concretamente inattuata ma perché sconosciute alla cultura del tempo.

Ma cosa significano, precisamente, i termini "libertà" ed "eguaglianza"? Sono parole che usiamo quotidianamente in diversi contesti, spesso attribuendogli un unico significato, quello immediatamente evidente, ma entrambi racchiudono in sé numerose sfaccettature.

Iniziamo dalla *libertà*.

La parola "libertà" può, innanzitutto, assumere diversi significati a seconda della preposizione che l'accompagna: libertà "da" qualcuno o qualcosa (ad esempio, come abbiamo visto in precedenza, libertà da un padrone) o libertà "di" fare o dire qualcosa (libertà di amare, libertà di scegliere, libertà di dire ciò che si pensa). Libertà, quindi, significa essere liberi nell'agire e nello scegliere. Ma come abbiamo anticipato all'inizio, i diversi significati della libertà si colgono in modo ancor più chiaro se ci chiediamo cosa non sia libertà: sfogliando un qualsiasi vocabolario, tra i contrari di libertà possiamo leggere termini come prigionia, schiavitù, dipendenza, oppressione, conformismo ecc... L'assenza di libertà si ha, quindi, non solo quando una persona è fisicamente costretta in un luogo o costretta a fare qualcosa, ma anche quando si trova astrattamente soggetta al potere di qualcuno e non è, appunto, libera di scegliere cosa fare o cosa dire, se non secondo quanto ordinato da altri. Ciò potrebbe portare a ritenere che, allora, ognuno di noi dovrebbe considerarsi realmente libero solo se non debba sottostare all'autorità di nessun altro individuo e, contestualmente, se fosse libero di pensare, dire e fare qualsiasi cosa, senza incorrere in alcuna

conseguenza, né giuridica né morale.

Ma siamo sicuri che questa sia veramente la libertà? Chi può garantirci l'esercizio della libertà se non c'è una norma che la regola? Chi può escludere che tale esercizio non determini delle conseguenze, delle sanzioni, se non chi fa le regole? E ancora: fino a che punto l'esercizio della libertà altrui può essere tale da non ledere la mia libertà? E come posso fare in modo che l'azione degli altri non invada la mia libertà?

A tutte queste domande già rispondeva Cicerone: *ubi societas ibi ius*, dove c'è una società, lì c'è il diritto. Vivere in una comunità, far parte di una società, convivere socialmente, richiede che vi siano regole di convivenza che hanno una duplice funzione: garantire e limitare la libertà di ciascun individuo appartenente alla comunità. Richiamando ancora le parole di Cicerone, «delle leggi siamo tutti schiavi perché possiamo essere liberi».

Ma per essere liberi è sufficiente che vi siano delle regole, delle leggi?

L'esistenza di regole di comportamento non basta a garantire la libertà, perché quelle regole, per natura, non possono essere materialmente predisposte da tutti i soggetti che fanno parte della comunità, ma da una o poche altre persone. Questa convinzione, pur appearing, in parte, già nelle epoche più antiche, ha iniziato a diffondersi nel tardo Medioevo. Si è sviluppata l'idea per cui fosse necessario che anche chi era preposto a dettare le regole della convivenza dovesse essere a sua volta sottoposto a limiti, a regole appunto. Anche il più forte dei poteri, quindi, non può essere totalmente libero. In questo periodo nasce, infatti, il primo documento che pone le basi per l'odierna concezione di libertà: la britannica *Magna Charta Libertatum* del 1215. In questo documento viene affermato per la prima volta un principio fondamentale, che non scomparirà mai dal patrimonio culturale occidentale, senza il quale non si può parlare di garanzia della libertà nel suo significato di assenza di coercizione: la limitazione della libertà personale può aver luogo solo se alla sua base vi sia un processo che affermi la colpevolezza del soggetto. È un primo passo verso l'affermazione del principio generale dell'inviolabilità della libertà personale. Ciò si traduce, concretamente, nella necessità di una sentenza di condanna affinché un individuo possa essere sottoposto alla detenzione in carcere. Nonostante la grande importanza storica e culturale dell'affermazione di questo principio, è necessaria, al riguardo, una breve precisazione. La *Magna Charta* non era destinata a tutti i cittadini inglesi, non era una Carta dei diritti universale. I suoi destinatari erano solo i signori feudali e il clero. Il principio dell'inviolabilità della libertà personale valeva, quindi, solo per la classe posta al vertice della piramide sociale: siamo ancora molto lontani

dall'affermazione del principio di eguaglianza. Ma di questo parleremo in seguito. Ciò che è importante sottolineare è che da questo documento emerge per la prima volta nella storia l'idea secondo cui il potere politico statale non possa mai arbitrariamente comprimere la libertà dei sudditi. *Il potere non è libero, e la sua libertà è limitata per garantire la libertà dei cittadini.*

Ciò si pone alla base delle grandi rivoluzioni del XVII e XVIII secolo, prima fra tutte, per importanza, la Rivoluzione francese. In quest'epoca l'idea di libertà subisce un'evoluzione dalla quale non si tornerà mai più indietro. In primo luogo, viene individuato un meccanismo posto a tutela della libertà contro gli arbitrii del potere, e in secondo luogo si ampliano le connotazioni sostanziali della libertà. Conseguenza della necessaria limitazione del potere è, innanzitutto, la costruzione dello strumento più utile ed efficace a renderla effettiva: grazie alla rivoluzione francese nascono le prime Costituzioni, i primi documenti che dettano le regole per il potere e che, per loro natura, devono essere rispettate anche, e soprattutto, da chi fa le leggi (quindi da chi detiene il potere). Accanto alla predisposizione delle regole per il potere, poi, vengono riconosciute, dalle Costituzioni e dalle Carte dei diritti, nuove forme di libertà. Abbiamo visto fino ad ora che le principali preoccupazioni delle epoche precedenti erano dettate dalle limitazioni della libertà personale e dunque dalle materiali coercizioni del corpo limitative dello spazio (e del tempo) dell'agire umano. Accanto a queste preoccupazioni sorge, allora, l'esigenza di porre un freno alle coercizioni dell'anima, del pensiero, dell'individualità. Si riconoscono, ad esempio, la libertà di manifestazione del pensiero, la libertà religiosa, ecc., sulla base della valorizzazione dell'individuo in quanto tale, della sua ragione, della sua soggettività.

Ma il grande merito della rivoluzione francese, nella nostra ottica, è stato l'estensione dei diritti alla generalità dei soggetti: nasce l'idea dei diritti universali, sancita dall'art. 1 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, che recita: «gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti». E accanto a tale affermazione si colloca l'art. 4 della stessa Dichiarazione, secondo il quale: «la libertà consiste nel poter fare *tutto ciò che non nuoce ad altri*: così, l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo ha come limiti solo quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di questi stessi diritti. Tali limiti possono essere determinati solo dalla Legge». Ecco, proviamo ora a rileggere questi due articoli uno dopo l'altro: gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti, *ma* la libertà consiste nel poter fare *tutto ciò che non nuoce ad altri*:

così, l'esercizio dei diritti naturali di ciascun uomo ha come limiti solo quelli che assicurano agli altri membri della società il godimento di quegli stessi diritti. Tali limiti possono essere determinati solo dalla legge. Cosa significa? Significa che la mia libertà finisce quando entra nello spazio di libertà degli altri.

C'è un limite alla libertà, ed è la libertà altrui. Ma questo limite è sufficiente all'effettivo godimento dei diritti? È proprio nel rispondere a questa domanda che la libertà si incrocia con l'eguaglianza. Rileggendo le righe addietro vediamo, infatti, che già nel 1789 gli uomini venivano definiti *liberi e uguali*.

Ecco, allora, che è arrivato il momento di interrogarsi sul significato del termine *eguaglianza*.

L'eguaglianza, diversamente dalla libertà che è concetto assai remoto, pur nelle sue diverse accezioni, è nozione più recente. Nelle epoche antiche e nel corso del Medioevo, infatti, mai si è cercato di negare che la differente condizione sociale e personale degli individui potesse comportare un diverso trattamento o una diversa considerazione da parte del potere.

È ancora alla rivoluzione francese, allora, che si deve la nascita del principio secondo cui tutti i cittadini, i soggetti appartenenti ad un determinato Stato, sono uguali tra loro in quanto tali. E tutti i cittadini sono titolari di diritti. Questi diritti, recita l'art. 2 della Dichiarazione, sono «la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione». Se, però, non ci limitiamo alla lettura dei testi normativi e approfondiamo la realtà sociale dell'epoca emerge che non tutti i cittadini erano considerati effettivamente eguali. L'esempio più lampante riguarda, ancora, la permanente discriminazione tra uomo e donna: anche le donne erano considerate cittadine, ma non erano titolari, ad esempio, del diritto di voto. Molti dei diritti che oggi sono riconosciuti a tutti, all'epoca della rivoluzione erano riconosciuti solo ai cittadini maschi, maggiorenni e borghesi.

Nel Novecento, allora, grazie anche alla rivoluzione industriale, si inizia a sentire l'esigenza di ampliare progressivamente le categorie di soggetti titolari di diritti: si fortificano, quindi, i diritti costituzionali, vale a dire quelli sanciti dalla Costituzione.

In questo percorso di evoluzione si inserisce la nostra Costituzione, nata con l'intenzione di incardinare nel proprio testo una serie di principi immutabili da parte del potere statale e di scongiurare la privazione dei diritti e delle libertà fondamentali che aveva caratterizzato l'epoca della dittatura fascista. Tale preoccupazione, che pervade l'intero testo costituzionale, emerge in modo chiaro dall'art. 2 Cost.: «La Repubblica

riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Quel che ci interessa in questa lettura della Costituzione è che il costituente non si è limitato ad elencare i diritti che, anche in ragione dell'epoca storica in cui la Costituzione è nata, riteneva indispensabile includere nel testo costituzionale. Quando l'art. 2 Cost. parla di "riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili", in primo luogo non si riferisce ai soli diritti testualmente previsti dalla Carta (potendo includere, oggi, ad esempio il diritto all'identità di genere), e in secondo luogo presuppone la pre-esistenza dei diritti inviolabili, nei confronti dei quali la Costituzione si preoccupa di un successivo riconoscimento. Il diritto, quindi, è già proprio dell'individuo e, poiché "ri" conosciuto, non può essere in alcun modo violato. E tali diritti non appartengono solo al cittadino, ma appartengono all'uomo in quanto tale, all'individuo soggettivamente inteso a prescindere dalla sua condizione personale o sociale.

Riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili vi è un passaggio ulteriore, incardinato in un articolo della Costituzione che, probabilmente, appare allo stesso tempo il più innovativo, il più attuale e il più moderno dell'intero testo costituzionale.

Parliamo dell'articolo 3, il cui primo comma recita: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali». Cerchiamo, allora, di capire cosa significa questa disposizione. Non ci soffermiamo, qui, sul significato della pari dignità sociale, ma al riguardo è importante dire almeno che la *dignità* è un concetto chiave della nostra Costituzione, presente in molte disposizioni e che oggi si ritiene essere il perno su cui ruota tutta la Costituzione. La Costituzione repubblicana, come abbiamo visto, pone al centro la *persona*, non il cittadino, l'uomo o la donna, ma la persona in quanto tale, che viene tutelata anche prima della sua nascita e anche dopo la sua morte.

La persona ha un suo valore, una sua importanza, deve essere rispettata. Proprio per questo l'art. 3 espressamente vieta discriminazioni in ragione del sesso, della razza, della lingua, della religione, delle opinioni politiche, delle condizioni personali e sociali. Questo principio viene definito *principio di eguaglianza formale*: si tratta, più semplicemente, del divieto di discriminazione. Qual è il significato di questo divieto? Perché il Costituente vieta le discriminazioni *di fronte alla legge*?

Perché l'eguaglianza significa che tutti gli individui che si comportano in

modo uguale devono subire conseguenze uguali. Si tratta di quel principio formalmente enunciato nella Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e che oggi ritroviamo alle spalle dei magistrati nelle aule dei tribunali: "la legge è uguale per tutti".

Ma a questa enunciazione "di base", se ne aggiunge un'altra di pari valore: l'eguaglianza *nella legge*. L'intenzione più evidente di questa disposizione è proprio, sulla scia di quanto abbiamo visto in precedenza, limitare il potere statale. La legge, che è espressione del potere, che appartiene sì al popolo ma che viene esercitato per mezzo del Parlamento che lo rappresenta, deve trattare tutti in modo uguale. Una legge che discrimina una categoria di soggetti rispetto ad un'altra, disciplinando diversamente comportamenti identici, è una legge "ingiusta", perché contraria alle norme della Costituzione, a quelle norme che regolano il "giusto" esercizio del potere. Riprendendo l'esempio dell'adulterio che abbiamo visto all'inizio: nel nostro ordinamento c'era una norma che puniva penalmente l'adulterio solo se fosse stato commesso dalla moglie, mentre per il medesimo comportamento posto in essere dal marito non era prevista la stessa sanzione penale. La Corte costituzionale, che è l'organo deputato a dichiarare quando una norma è contraria alla Costituzione, ha riscontrato in questa disciplina una discriminazione in ragione del sesso. Non vi erano, e non vi sono, motivi per giustificare un così diverso trattamento per lo stesso comportamento attuato dalla donna rispetto a quanto previsto per l'uomo: la norma in questione era quindi discriminatoria e, conseguentemente, contraria al divieto di discriminazione. Ecco perché, proprio grazie alla forza che ha la Costituzione, quella norma è stata eliminata dall'ordinamento, come se non fosse mai esistita.

Posta l'eguaglianza formale, però, siamo sicuri che trattare sempre comportamenti uguali in modo uguale non possa generare, di per sé, discriminazioni? Questa domanda se l'è posta anche il Costituente che, rilevando l'inefficacia della sola eguaglianza formale, ha introdotto il più significativo dei principi del nostro ordinamento, che risponde alle più elevate esigenze di giustizia sociale. Si tratta di quello che viene definito *principio di eguaglianza sostanziale*.

L'art. 3, nel sancire il principio di eguaglianza formale, presuppone che le persone tra di loro siano diverse, in ragione testualmente del sesso, della razza, della lingua, della religione, delle opinioni politiche, delle condizioni personali e sociali. E non è un caso che la Costituzione affermi che tutti i cittadini sono "eguali" e non "uguali". Come ha osservato un noto costituzionalista, Alessandro Pizzorusso, *l'uguaglianza*, come avviene in matematica, significa identità:  $2 + 2 = 4$ . *Leguaglianza*, invece, significa

che ciascuno di noi ha diritto ad essere trattato in modo tale da poter ottenere gli stessi risultati degli altri. Sono vietate le diseguaglianze, non le differenziazioni. Questo significa che tutti hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri, ma quei diritti e quei doveri devono essere disegnati su ogni singola persona in ragione della sua diversità. A situazioni uguali corrispondono leggi/regole uguali, a situazioni diverse leggi/regole diverse.

Tutto ciò è racchiuso nella seconda parte dell'art. 3: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Questa è l'eguaglianza sostanziale. Sostanziale perché guarda alla "sostanza" dell'eguaglianza, e lo si capisce dalle espressioni "di fatto", "pieno sviluppo", "effettiva partecipazione". Qui il Costituente, con una disposizione che ha veramente segnato la storia, si è reso conto che affermare solamente il divieto di discriminazione non sarebbe stato sufficiente a garantire la libertà e i diritti di cui tutti siamo titolari. Dire che tutti abbiamo diritto ad andare a scuola e poi non prevedere, per esempio, le rampe di accesso per i ragazzi disabili o non assicurare l'insegnante di sostegno a chi ne ha bisogno significa negare quel diritto che pure sulla carta rimane affermato. Questo significa che la Repubblica non può limitarsi a sancire i diritti, ma deve *rimuovere* gli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono alla garanzia di quei diritti.

Ma chi è la Repubblica? Certamente l'art. 3 si riferisce a chi detiene il potere e quindi, prima di tutto, al Parlamento. Le leggi devono contenere delle misure che rimuovano, appunto, quegli ostacoli, perché gli ostacoli ci sono ed è innegabile che ci siano e che ci saranno sempre. Quindi, per esempio, garantire il diritto all'istruzione non significa solamente che lo Stato deve mettere a disposizione un numero adeguato di scuole per tutti i ragazzi che devono frequentare la scuola. Per poter studiare è necessario che tutti possano usufruire dei libri di testo. Ecco perché chi si trova in una condizione economica sfavorevole ha diritto, perché titolare del diritto di istruirsi, ai buoni per i libri scolastici.

Ma la Repubblica è solo lo Stato? No, la Repubblica siamo tutti noi. Ci dobbiamo ricordare che ogni nostra azione, poiché viviamo in una comunità, ha delle conseguenze sugli altri. La libertà e l'eguaglianza possono essere garantite a tutti se ciascuno di noi si comporta in modo solidale verso gli altri. Rimanendo nell'ambito della scuola possiamo fare un esempio: tutti i ragazzi hanno diritto alla mensa scolastica, quando prevista

dall'orario scolastico. Garantire la mensa per tutti significa, per lo Stato, pagare i cuochi, gli ingredienti, le strutture e così via. Per far fronte a queste spese lo Stato chiede a tutte le famiglie di pagare un contributo, che viene determinato, nel suo ammontare, in base al loro reddito. Se una di queste famiglie ha un reddito inferiore pagherà meno; se ha un reddito maggiore pagherà, in proporzione, di più. Ma se chi ha di più dichiara di avere meno, chi pagherà quella parte mancante? Probabilmente chi ha meno, cosicché l'eguaglianza non verrà garantita e si avrà una distorsione di tutto il sistema.

Ecco, allora, in conclusione possiamo riassumere l'anima della nostra Costituzione usando le parole di un nostro Presidente della Repubblica, Sandro Pertini: *«Battetevi sempre per la libertà, per la pace, per la giustizia sociale. La libertà senza la giustizia sociale non è che una conquista fragile, che si risolve per molti nella libertà di morire di fame».*



## Simone Barbareschi

### *Diritto di asilo e condizione giuridica dello straniero*

Parlare di “diritto di asilo” e “condizione giuridica dello straniero”, volendo approfondire le “parole chiave” della Costituzione, può risultare complicato per due ordini di motivi: in primo luogo, perché evidentemente non si tratta di lemmi di immediata comprensione, bensì di locuzioni complesse, che sono state riempite di significato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale; in secondo luogo, in ragione del fatto che la Carta costituzionale assume un’inusuale funzione chiarificatrice rispetto ad altre espressioni diffuse nel linguaggio comune, apparendo così una sorta di bussola anche etimologica e culturale.

Difatti, si può notare che tra la parola “straniero” e la locuzione “diritto di asilo”, previste dall’art. 10 della Costituzione italiana, vi è un terzo scomodo spesso sulla bocca di tutti ma *in ombra* nel testo costituzionale: “immigrato” o al plurale “immigrati”. In ombra perché nella Costituzione del 1948 non si parla mai di immigrati, o comunque di diritti degli immigrati, ma ci si limita a statuire che è competenza dello Stato centrale, e non delle Regioni e degli altri enti territoriali, disciplinare il fenomeno dell’immigrazione (art. 117 Cost.). Men che meno si rinviene il termine clandestino, ossia un vocabolo dall’accezione dispregiativa e discriminatoria utilizzato per evidenziare la condizione di irregolarità di una persona.

Partendo da “straniero”, il primo elemento rilevante e a dir poco curioso emerge da un’indagine accessibile a chiunque. Inserendo la parola su Wikipedia non esce un’ampia spiegazione ma solo una definizione: «appartenente ad un’altra nazione». Si tratta di un dato certamente significativo per due motivi: da una parte, perché altre parole contenute nella Costituzione, come “solidarietà”, “libertà”, “salute” e via dicendo, sono molto trattate – sul piano storico, filosofico ed etimologico – in questo portale per il grande pubblico; dall’altra, in ragione del fatto che la mancanza di spiegazioni e didascalie disvela molto sulla parola “straniero”. Sembrerebbe trattarsi di un concetto autoevidente, come se nessuno avesse bisogno di indagarne il significato, in quanto immediatamente comprensibile o comunque già conosciuto da ciascuno di noi: è straniero colui che viene da fuori, non è necessario aggiungere altro.

Tuttavia, dell'etimologia della parola "straniero" è stato scritto moltissimo, così che conviene svolgere qualche considerazione in merito.

Nelle lingue indoeuropee, e in particolare nel latino, il vocabolo di cui stiamo discorrendo ha sempre contenuto «in sé l'intero repertorio delle accezioni semantiche dell'alterità», in quanto una singola parola veniva utilizzata per descrivere il forestiero, l'estraneo, il nemico, ma anche "lo strano" e lo "spaesante". Insomma, tutto ciò che è altro da noi (Curi).

Non si può non evidenziare però che l'*altro* (che si tratti del tifoso di una squadra avversaria, dell'abitante di un comune limitrofo al nostro o del cittadino di un altro Stato) è sempre il prodotto di una nostra scelta. È sempre il risultato del contatto tra persone: si può essere altri rispetto ad un gruppo ma non in relazione ad un differente complesso di donne e uomini. A tal proposito appare abbastanza esemplificativa l'ampia panoramica delle modalità di acquisizione della cittadinanza presenti nei diversi Stati, che spaziano dallo *ius soli* allo *ius sanguinis*. Quest'ultima espressione, che letteralmente si può tradurre come "diritto di sangue", indica una modalità di conseguimento della cittadinanza per discendenza: un individuo ha diritto alla cittadinanza di uno Stato se almeno uno dei genitori ne è in possesso. Anche per la legge italiana, così come previsto soprattutto in altre nazioni europee, appartengono al popolo esclusivamente i figli di cittadini italiani. La formula *ius soli* invece identifica una forma di acquisizione della cittadinanza per connessione territoriale: si diventa cittadini di un Paese se si è nati all'interno dei suoi confini. In entrambi i casi, com'è evidente, parliamo di diversi modi di qualificazione di un soggetto nell'interazione con i cittadini dei singoli Stati. In definitiva, quindi, lo straniero è sempre il risultato di una decisione discrezionale del potere politico e nello specifico dei Parlamenti nazionali.

L'indistinzione di significati di cui si è detto risulta con particolare evidenza nella lingua latina ed è lo stesso Cicerone, in alcuni passi del *De Officiis*, a rilevare che la parola *hostis* ha progressivamente perso la sua connotazione originaria, quella di forestiero, andando sempre più a connotare il "nemico di guerra".

Tra l'altro, si può notare che dalla radice della parola *hostis*, che identificava usualmente il nemico per l'appunto, deriva un altro lemma, *hospis*, che invece identifica l'"ospite" (Curi).

Nel corso della storia si può più volte cogliere questa tensione della condizione dello *straniero*, sempre pericolosamente in bilico tra l'essere il nemico da sconfiggere e l'essere ospite, ossia colui che deve essere trattato con cura. Non è un caso che nella narrazione comune il non cittadino oscilli continuamente tra la figura del richiedente asilo o dell'esiliato e quella

dell'avversario in guerra.

Con riferimento al primo profilo, si può certamente notare che nello studio dei fatti storici e nell'aneddotica ci si imbatte spesso in grandi personaggi esiliati: da Dante a Ravenna, a Garibaldi in Sud America e Napoleone sull'Isola d'Elba, solo per citarne alcuni; con riferimento invece al diritto di asilo, sono numerosi i filosofi che ricevettero accoglienza in paese diverso da quello di origine: da Hobbes in Francia a Cartesio in Olanda, sino a Voltaire in Inghilterra.

Riguardo al secondo profilo, invece, non si può non rilevare che il binomio lessicale straniero-nemico pervade la cultura popolare, come ben mostra anche una strofa della canzone del Piave, scritta per festeggiare la vittoria italiana contro gli austriaci del 4 luglio 1918, in cui si legge «Il Piave mormorò: "Non passa lo straniero!"».

Con le grandi migrazioni di massa del ventesimo secolo, che hanno interessato sia in entrata che in uscita anche lo Stato italiano, il quadro ora velocemente tratteggiato si viene complicando. Le motivazioni di questo mutamento devono essere rinvenute nel fatto che lo straniero che il cittadino incontra sulla sua strada non è più un caso isolato o il nemico sul campo di battaglia, ma assume le fattezze di un'enorme quantità di persone presenti sul territorio statale.

Le migrazioni di massa rappresentano alcuni tra i fenomeni demografici più significativi della storia europea e sono il frutto del moltiplicarsi delle disuguaglianze, delle differenze economiche, delle guerre e più in generale dell'instabilità politica, che determinano un afflusso di rifugiati e migranti economici dagli angoli più remoti della terra alle nazioni con maggiore benessere, alla ricerca di opportunità di lavoro e di una vita più serena.

Ovviamente, anche l'Italia è interessata da questa redistribuzione demografica che, soprattutto in entrata, negli ultimi decenni ha visto un incremento particolarmente rilevante. Infatti, se nel 1981 risultavano poco meno di 211.000 residenti stranieri e nel 1991 l'Istat ne contava poco più di 350.000, oggi, a quasi quarant'anni da quella prima rilevazione, i dati sono pressoché venti volte superiori: i non cittadini residenti nel nostro paese sono più di cinque milioni, di cui due terzi provenienti da paesi extraeuropei.

In questo contesto molto complesso le leggi sull'immigrazione si devono districare «tra due poli entrambi ineludibili e che devono essere sapientemente bilanciati a seconda delle circostanze»: da una parte, l'esigenza di offrire solidarietà, accoglienza e rifugio rispetto a situazioni umane gravissime (basti pensare a chi fugge dalla guerra, ma in fondo anche a chi cerca semplicemente un lavoro per mantenere la famiglia). Allo stesso tempo, vi è il bisogno di

garantire la sicurezza dei cittadini, perché l'*altro* che entra nel territorio statale, specie se privo di mezzi di sussistenza, viene percepito come una minaccia (Cartabia).

Per tali motivi la Carta costituzionale costituisce per tutti noi, cittadini e non, ma comunque viandanti su questa terra, ancora una volta la stella polare da seguire.

La cornice costituzionale sulla condizione giuridica dello straniero è contenuta nell'art. 10 della Costituzione, e nello specifico nei commi 2 e 3, ove si afferma che «La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali. Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

Questa disposizione rappresenta involontariamente una testimonianza della storia del popolo italiano. Difatti, possiamo notare che l'art. 10 Cost., relativo alla condizione dello straniero, non rientra all'interno dell'ampio catalogo dei diritti previsto dal testo costituzionale, che si apre all'art. 13 Cost.: ci si è acutamente chiesti «perché la Costituzione dedica alla condizione dello straniero un principio fondamentale scorporato dalla parte che riguarda i diritti fondamentali delle persone?». La motivazione è soprattutto di natura storica e legata al momento in cui la Costituzione venne scritta. Nel 1948, anno dell'entrata in vigore del testo costituzionale, l'Italia era essenzialmente ancora un paese di emigrazione e non di immigrazione (Cartabia).

Una conferma di ciò si ha anche dalla lettura di altri articoli del testo costituzionale che sembrano guardare al fenomeno migratorio esclusivamente dall'interno verso l'esterno: in primo luogo, l'art. 16 Cost. fa riferimento al diritto di entrata e di uscita dal territorio nazionale; diritto che però viene attribuito esclusivamente ai cittadini italiani. Allo stesso tempo, la situazione di paese di emigrazione si coglie anche dall'art. 48 Cost., ove si cristallizza il diritto degli italiani residenti all'estero di votare alle elezioni politiche, non contemplandosi da nessuna parte un diritto di voto a favore degli stranieri residenti in Italia. Infine, in modo eloquente all'art. 35 Cost. si legge che la Repubblica italiana «riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero».

Tuttavia, la condizione giuridica dello straniero in Italia si è modificata notevolmente con l'introduzione della c.d. cittadinanza europea, che costituisce sostanzialmente una cittadinanza di secondo grado, grazie alla quale agli appartenenti ad altri Stati europei residenti in Italia è riconosciuto il diritto di voto all'elezione dei rappresentanti locali del comune ove risiedono, nonché

alle elezioni del Parlamento europeo anche al di fuori del loro Paese di origine.

In ogni caso, se vi è un articolo nella nostra Carta costituzionale che mostra tutta la lungimiranza dei Costituenti e gli ideali che li animarono è certamente l'art. 10, comma 3, Cost., ove si sancisce che «lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge». A tal proposito, non si può non rilevare che in tema di diritto d'asilo la nostra Costituzione è tra le più garantiste al mondo. Infatti, se i testi costituzionali di altri paesi si limitano a richiamare la tutela prestata dal diritto internazionale (e in particolare dalla Convenzione di Ginevra del 1951) al rifugiato, ossia a colui che è perseguitato nel proprio Stato, la Costituzione italiana offre una protezione più ampia allo straniero, tutelando anche chi nel suo paese di origine non gode delle medesime libertà democratiche assicurate ai cittadini italiani. Questa scelta dei Costituenti ha una ragione storica e in particolare affonda le sue radici nell'esperienza delle dittature europee dell'inizio del secolo scorso, durante le quali molte persone furono costrette a lasciare i loro paesi di origine per trovare protezione in altre zone del mondo (Zaccaria).

Sulla base della normativa di riferimento, specie di natura sovranazionale, oggi nell'ordinamento giuridico italiano sono presenti due forme di tutela a favore degli stranieri, che vanno sotto il nome di asilo politico e protezione sussidiaria. Al netto di alcune differenze, in entrambi i casi l'obiettivo risiede nella salvaguardia della persona da forme di discriminazione che possono mettere a repentaglio la sua incolumità o comunque non consentirle di esercitare le libertà essenziali garantite dallo Stato italiano ai suoi cittadini. Con il riconoscimento di queste forme di protezione, allo straniero viene attribuito un permesso di soggiorno della durata di cinque anni.

Sino alla sua abrogazione da parte del decreto legge n. 113 del 2018, in casi di estremo bisogno, perlopiù connessi alla tutela della salute, il non cittadino poteva godere anche della c.d. protezione umanitaria, che gli consentiva di usufruire di un permesso di soggiorno per un periodo massimo di due anni.

Sia ben chiaro che lo straniero può regolarmente permanere nel territorio italiano anche per motivi diversi da quelli ora esposti, come per il compimento di attività lavorative o di studio, e che la residenza prolungata in Italia – insieme ad ulteriori requisiti stringenti – consente l'acquisizione della cittadinanza.

Tornando alla nostra stella polare, il testo dell'art. 10 Cost. è molto scarno, in quanto non delinea analiticamente i diritti degli stranieri sul territorio

italiano, con la conseguenza che – come avvenuto anche per altri settori dell'ordinamento e per particolari categorie di persone (ad esempio, i disabili) – è stata la Corte costituzionale a esplicitare il contenuto delle garanzie costituzionali. A tal proposito, non si può non notare che, nonostante il Giudice delle leggi sia entrato in funzione nel 1956, solo in tempi recenti è stato chiamato frequentemente ad occuparsi della condizione giuridica degli stranieri, vale a dire quando la presenza di questi e la normativa in materia di immigrazione si sono fatte più corpose.

In ogni caso, sin dalla sua prima decisione sul tema, la Corte costituzionale ha iniziato a delineare lo *status* costituzionale dello straniero con parole dirompenti: difatti nella decisione n. 120 del 1967 si legge che «sebbene testualmente nella Costituzione molti diritti (...) facciano riferimento ai cittadini, tuttavia, essi devono applicarsi anche agli stranieri quando si tratta di far rispettare i diritti fondamentali della persona». Tale inciso, che potrebbe sembrare un'ovvietà al giorno d'oggi, costituisce una pietra miliare nel riconoscimento delle libertà fondamentali alla persona umana in quanto tale, indipendentemente dallo *status civitatis* e quindi dalle scelte discrezionali del Parlamento in ordine ai requisiti per ottenere la cittadinanza italiana.

Per giungere a tale conclusione la Corte fa leva su tre articoli della Costituzione. Oltre all'art. 10 Cost., il Giudice costituzionale richiama anche l'art. 3 Cost., che sancisce il principio di eguaglianza, e l'art. 2 Cost., che invece afferma il riconoscimento da parte della Repubblica italiana dei «diritti inviolabili dell'uomo». Si tratta di una decisione essenziale perché scardina definitivamente l'idea – sostenuta anche da alcuni studiosi del diritto costituzionale – che le libertà e i diritti previsti dalla Costituzione siano riferibili esclusivamente ai cittadini italiani.

Sulla base del principio contenuto nella sentenza n. 120 del 1967, successivamente sviluppato in numerose decisioni, è possibile affermare che in linea di massima solo le disposizioni costituzionali che presuppongono indefettibilmente la qualità di cittadino e attribuiscono i c.d. diritti politici (come l'art. 48 Cost. sul diritto di voto) non sono estensibili agli stranieri; i diritti funzionali alla tutela della dignità umana, invece, devono essere riconosciuti tanto ai cittadini quanto agli stranieri (così di sicuro le libertà e le prestazioni essenziali previste dagli articoli 13, 14, 15, 19, 21, 32 e 33 Cost.).

Insomma, la Corte costituzionale introduce una massima di civiltà giuridica che verrà recepita dal Parlamento italiano soltanto con il “Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero” del 1998 (Caparezza Figlia).

Tuttavia, come già messo in luce da un altro Autore in questa raccolta

(Tomba), l'eguaglianza implica che situazioni eguali siano trattate in modo eguale e situazioni diverse siano trattate dalla legge in modo ragionevolmente diverso. Si tratta di un principio che pervade ogni settore dell'ordinamento giuridico e di cui si è parlato molto nel periodo più acuto dell'emergenza epidemiologica per il Covid-19, in quanto alcune zone del territorio nazionale sono state chiuse anche se distavano solo pochi chilometri da altre rimaste aperte. La legittimazione di queste scelte risiede nel principio di ragionevolezza: la differenziazione risultava ragionevole perché basata sul numero di contagi e sulla diffusione del virus nei diversi comuni italiani.

Trasponendo questo ragionamento al discorso sugli stranieri, ne deriva che dal principio di eguaglianza non discende un'equiparazione totale nel godimento dei diritti da parte dei cittadini italiani e dei non cittadini.

Infatti, il Parlamento può introdurre delle differenziazioni, purché ragionevoli e proporzionate: poiché effettivamente sussiste una differenza tra cittadini e non cittadini è possibile che si introducano dei trattamenti differenziati (ad esempio, sarebbe irragionevole una legge che prevedesse la possibilità di ledere il diritto alla vita degli stranieri, ma non lo sarebbe *in via assoluta* se precludesse a questi l'accesso a determinate prestazioni da parte dello Stato).

Insomma, la garanzia costituzionale dei diritti degli stranieri non esclude né un trattamento normativo degli stranieri differenziato rispetto a quello assicurato ai cittadini, né un trattamento normativo differenziato tra stranieri sulla base del permesso di soggiorno, secondo criteri di ragionevolezza (Fontana).

Con riferimento a quest'ultima ipotesi, è possibile richiamare quanto già detto sui diritti dei cittadini di altri Stati dell'Unione europea, che seppur limitatamente hanno accesso ad alcuni diritti politici, dai quali sono invece esclusi tutti i cittadini extraeuropei.

Se le osservazioni ora svolte sono certamente riferibili alla condizione giuridica dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio italiano, non si può non evidenziare che la Corte costituzionale nell'ultimo decennio è intervenuta soprattutto sullo *status* dello "straniero irregolare", sostenendo che il mancato rispetto delle regole di ingresso e soggiorno non affievolisce la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo. Conseguentemente, in numerose decisioni è stato riconosciuto anche al migrante non regolarmente soggiornante in Italia l'accesso alle cure indifferibili (come quelle urgenti o oncologiche) e il divieto di espulsione in tali situazioni (si veda, solo a titolo esemplificativo, la sentenza n. 252 del 2001). In molti altri casi, il Giudice delle leggi ha ristabilito l'eguaglianza a fronte di palesi e inaccettabili discriminazioni, giungendo anche a dichiarare l'illegittimità costituzionale

delle disposizioni che vietavano i matrimoni di italiani con stranieri irregolari o che prevedevano un regime sanzionatorio più severo per gli irregolari (Caparezza Figlia). Benché, dunque, naturalmente gli stranieri subiscano le conseguenze della violazione delle regole sull'ingresso nel territorio dello Stato, di natura prevalentemente amministrativa, si è voluto affermare che la situazione di "irregolarità" non può comportare la limitazione nell'esercizio di diritti fondamentali. A tal proposito, appare particolarmente significativa la sentenza n. 249 del 2010, nella quale la Corte costituzionale ha ritenuto non rispondente al principio di eguaglianza e alla funzione rieducativa della pena la previsione della c.d. aggravante di clandestinità, ovvero sia la possibilità di punire, a parità di reato commesso, con sanzione penale più dura l'immigrato presente sul territorio italiano senza permesso di soggiorno.

Nella recente sentenza n. 186 del 2020, che ripristina il diritto all'iscrizione anagrafica per i richiedenti asilo, è stato ulteriormente chiarito che pur potendo il Parlamento «valorizzare le esistenti differenze di fatto tra cittadini e stranieri (sentenza n. 104 del 1969), esso non può porre gli stranieri (o, come nel caso di specie, una certa categoria di stranieri) in una condizione di "minorazione" sociale senza idonea giustificazione, e ciò per la decisiva ragione che lo status di straniero non può essere di per sé considerato "come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi"».

Inoltre, se vi è un tema sul quale la Corte costituzionale ha dato un contributo determinante è quello del riconoscimento dei diritti sociali degli stranieri: si può affermare che in questo campo il Giudice delle leggi si è frequentemente spinto oltre la volontà del Legislatore, spesso dettata da freddi calcoli politici o economici, estendendo alcune prestazioni relative ai bisogni essenziali della persona anche agli stranieri, nonostante la legge le riservasse ai cittadini o comunque a quegli stranieri presenti in Italia da molto tempo, in quanto titolari di carta di soggiorno o permesso di soggiorno (Cartabia).

Nello specifico, nell'ampliare il novero dei beneficiari di queste prestazioni da parte dello Stato, come l'assegno di invalidità, la Corte costituzionale ha fatto leva sul principio di solidarietà previsto dall'art. 2 della Costituzione. Ben diversa, come già anticipato, è la situazione del migrante irregolare, a cui l'ordinamento costituzionale garantisce solo il nucleo essenziale del diritto alle cure.

Infine, se la Corte costituzionale ha giocato un ruolo essenziale nel riconoscimento dei diritti degli stranieri, non si può trascurare, soprattutto quando si parla di integrazione e di equiparazione tra cittadini e non cittadini, il tema dei doveri. Non a caso l'art. 2 Cost. affianca ai diritti inviolabili della persona degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale.

Infatti, la solidarietà costituisce un indispensabile collante del corpo sociale, senza il quale la società rischia di disgregarsi (Giubilei); la collettività può rimanere *solida* e unita solo con il contributo, economico e fattivo, di tutti (Caredda).

Ben consapevole di ciò, chiamata nel 2015 ad occuparsi di una legge che preclude agli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia l'accesso al servizio civile, la Corte costituzionale ha affermato che escludere i non cittadini regolari si pone in contrasto con la Costituzione e per giungere a tale approdo non si appella esclusivamente al principio di eguaglianza, bensì sottolinea anche che il servizio civile ha subito un'evoluzione, dismettendo la sua funzione sostitutiva del servizio militare e acquisendo una vocazione sociale e solidaristica nei confronti della comunità in cui si è inseriti. In sostanza, proprio l'esercizio della solidarietà attraverso il servizio civile costituisce per gli stranieri un'opportunità di integrazione nella comunità di accoglienza.

Per concludere, nell'ordinamento costituzionale italiano lo straniero non è certamente un nemico, ma non è neanche un ospite, privo di oneri e avulso dal contesto socio-politico in cui vive. È piuttosto una *persona* alla quale riconoscere diritti e doveri indispensabili per la sua integrazione e realizzazione.



COSTITUZIONE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA  
[*Gazzetta Ufficiale* 27 dicembre 1947, n. 298]

IL CAPO PROVVISORIO DELLO STATO

Vista la deliberazione dell'Assemblea Costituente, che nella seduta del 22 dicembre 1947 ha approvato la Costituzione della Repubblica Italiana;

Vista la XVIII disposizione finale della Costituzione;

PROMULGA

La Costituzione della Repubblica Italiana nel seguente testo:

PRINCIPI FONDAMENTALI

1. L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

2. La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

3. Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

4. La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la

propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

5. La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

6. La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

7. Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

8. Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

9. La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

10. L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

11. L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

12. La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

## PARTE PRIMA

### DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI

#### TITOLO I – Rapporti civili

13. La libertà personale è inviolabile.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto.

È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà.

La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva.

14. Il domicilio è inviolabile.

Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.

Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità

pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali.

15. La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione sono inviolabili.

La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.

16. Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche.

Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge.

17. I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi.

Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso.

Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

18. I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

19. Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume.

20. Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività.

21. Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.

La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.

In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro s'intende revocato e privo d'ogni effetto.

La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni.

22. Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza, del nome.

23. Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

24. Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.

25. Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge.

Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata

in vigore prima del fatto commesso.

Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge.

26. L'estradizione del cittadino può essere consentita soltanto ove sia espressamente prevista dalle convenzioni internazionali.

Non può in alcun caso essere ammessa per reati politici.

27. La responsabilità penale è personale.

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

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

Non è ammessa la pena di morte.

28. I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici.

## TITOLO II – Rapporti etico-sociali

29. La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio.

Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare.

30. È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio.

Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.

La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima.

La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità.

31. La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.

Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo.

32. La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti.

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

33. L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento.

La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato.

La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali.

È prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale.

Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

34. La scuola è aperta a tutti.

L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.

### TITOLO III – Rapporti economici

35. La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.  
Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.

Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.

Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero.

36. Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi.

37. La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.

38. Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera.

39. L'organizzazione sindacale è libera.

Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.

È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

40. Il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano.

41. L'iniziativa economica privata è libera.

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

La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.

42. La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, il godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

43. A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.

44. Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

45. La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità.

La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato.

46. Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.

47. La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.

Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.

#### TITOLO IV – Rapporti politici

48. Sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età.

Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico.

La legge stabilisce requisiti e modalità per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini residenti all'estero e ne assicura l'effettività. A tal fine è istituita una circoscrizione Estero per l'elezione della Camere, alla quale sono assegnati seggi nel numero stabilito da norma costituzionale e secondo criteri stabiliti dalla legge.

Il diritto di voto non può essere limitato se non per incapacità civile o per effetto di sentenza penale irrevocabile o nei casi di indegnità morale indicati dalla legge.

49. Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

50. Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità.

51. Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tale fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro.

52. La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici.

L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica.

53. Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

54. Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi.

I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.

PARTE SECONDA  
ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA

TITOLO I – Il Parlamento

SEZIONE I – *Le Camere*

55. Il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Il Parlamento si riunisce in seduta comune dei membri delle due Camere nei soli casi stabiliti dalla Costituzione.

56. La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati è di quattrocento, otto dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per trecentonovantadue e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

57. Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero.

Il numero dei senatori elettivi è di duecento, quattro dei quali eletti nella circoscrizione Estero.

Nessuna Regione o Provincia autonoma può avere un numero di senatori inferiore a tre; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno.

La ripartizione dei seggi tra le Regioni o le Province autonome, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento

generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti.

58. I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che hanno superato il venticinquesimo anno di età.

Sono eleggibili a senatori gli elettori che hanno compiuto il quarantesimo anno.

59. È senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica.

Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Il numero complessivo dei senatori in carica nominati dal Presidente della Repubblica non può in alcun caso essere superiore a cinque.

60. La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica sono eletti per cinque anni.

La durata di ciascuna Camera non può essere prorogata se non per legge e soltanto in caso di guerra.

61. Le elezioni delle nuove Camere hanno luogo entro settanta giorni dalla fine delle precedenti. La prima riunione ha luogo non oltre il ventesimo giorno dalle elezioni.

Finché non siano riunite le nuove Camere sono prorogati i poteri delle precedenti.

62. Le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre.

Ciascuna Camera può essere convocata in via straordinaria per iniziativa del suo Presidente o del Presidente della Repubblica o di un terzo dei suoi componenti.

Quando si riunisce in via straordinaria una Camera, è convocata di diritto anche l'altra.

63. Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e

l'Ufficio di presidenza.

Quando il Parlamento si riunisce in seduta comune, il Presidente e l'Ufficio di presidenza sono quelli della Camera dei deputati.

64. Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

65. La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore.

Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere.

66. Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

67. Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato.

68. I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento

ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

69. I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge.

## SEZIONE II – *La formazione delle leggi*

70. La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

71. L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli.

72. Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della commissione richiedono che sia discusso e votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni.

La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi.

73. Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica entro un mese dall'approvazione.

Se le Camere, ciascuna a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito.

Le leggi sono pubblicate subito dopo la promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salvo che le leggi stesse stabiliscano un termine diverso.

74. Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione.

Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata.

75. È indetto *referendum* popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

Non è ammesso il *referendum* per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali.

Hanno diritto di partecipare al *referendum* tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati.

La proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

La legge determina le modalità di attuazione del *referendum*.

76. L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.

77. Il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria.

Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni.

I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in

legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

78. Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari.

79. L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione.

In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge.

80. Le Camere autorizzano con legge la ratifica dei trattati internazionali che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi.

81. Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con

legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale»

82. Ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

## TITOLO II – Il Presidente della Repubblica

83. Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri.

All'elezione partecipano tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea. Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta.

84. Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni di età e goda dei diritti civili e politici.

L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica.

L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge.

85. Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni.

Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere

nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

86. Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

87. Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.

Può inviare messaggi alle Camere.

Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione.

Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo.

Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti.

Indice il *referendum* popolare nei casi previsti dalla Costituzione.

Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato.

Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere.

Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

Presiede il Consiglio superiore della magistratura.

Può concedere grazia e commutare le pene.

Conferisce le onorificenze della Repubblica.

88. Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

89. Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è

controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.

Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri.

90. Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei suoi membri.

91. Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le sue funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune.

### TITOLO III – Il Governo

#### SEZIONE I – *Il Consiglio dei ministri*

92. Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.

93. Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

94. Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia.

Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del

Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

95. Il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

96. Il Presidente del Consiglio dei ministri e i ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei Deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale.

## SEZIONE II – *La Pubblica Amministrazione*

97. Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge.

98. I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione.

Se sono membri del Parlamento, non possono conseguire promozioni se non per anzianità.

Si possono con legge stabilire limitazioni al diritto d'isciversi ai partiti

politici per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari ed agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

### SEZIONE III – *Gli organi ausiliari*

99. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro è composto, nei modi stabiliti dalla legge, di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa.

È organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge.

Ha l'iniziativa legislativa e può contribuire alla elaborazione della legislazione economica e sociale secondo i principi ed entro i limiti stabiliti dalla legge.

100. Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La legge assicura l'indipendenza dei due istituti e dei loro componenti di fronte al Governo.

## TITOLO IV – La Magistratura

### SEZIONE I – *Ordinamento giurisdizionale*

101. La giustizia è amministrata in nome del popolo.  
I giudici sono soggetti soltanto alla legge.

102. La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

Non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali. Possono soltanto istituirsi presso gli organi giudiziari ordinari sezioni specializzate per determinate materie, anche con la partecipazione di cittadini idonei estranei alla magistratura.

La legge regola i casi e le forme della partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia.

103. Il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della Pubblica Amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi.

La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

I tribunali militari in tempo di guerra hanno la giurisdizione stabilita dalla legge. In tempo di pace hanno giurisdizione soltanto per i reati militari commessi da appartenenti alle Forze Armate.

104. La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere.

Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica.

Ne fanno parte di diritto il primo presidente e il procuratore generale della Corte di cassazione.

Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati dopo quindici anni di esercizio.

I membri elettivi del Consiglio durano in carica quattro anni e non sono immediatamente rieleggibili.

Non possono, finché sono in carica, essere iscritti negli albi professionali, né far parte del Parlamento o di un Consiglio regionale.

105. Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario, le assunzioni, le assegnazioni ed i

trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati.

106. Le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso.

La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli.

Su designazione del Consiglio superiore della magistratura possono essere chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori.

107. I magistrati sono inamovibili. Non possono essere dispensati o sospesi dal servizio né destinati ad altre sedi o funzioni se non in seguito a decisione del Consiglio superiore della magistratura, adottata o per i motivi e con le garanzie di difesa stabilite dall'ordinamento giudiziario o con il loro consenso.

Il Ministro della giustizia ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare.

I magistrati si distinguono fra loro soltanto per diversità di funzioni.

Il pubblico ministero gode delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

108. Le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge.

La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

109. L'autorità giudiziaria dispone direttamente della polizia giudiziaria.

110. Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

SEZIONE II – *Norme sulla giurisdizione*

111. La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.

Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo.

Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore.

La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.

Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

112. Il pubblico ministero ha l'obbligo di esercitare l'azione penale.

113. Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli

organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

La legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa.

## TITOLO V – Le Regioni, le Province, i Comuni

114. La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

115. <sup>(1)</sup>

116. Il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.

La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l)*, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n)* e *s)*, possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base

---

<sup>1</sup> Articolo abrogato dall'art. 9, c. 2., della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

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

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

*a)* politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;

*b)* immigrazione;

*c)* rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;

*d)* difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;

*e)* moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;

*f)* organi dello Stato e relative leggi elettorali; *referendum* statali; elezione del Parlamento europeo;

*g)* ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;

*h)* ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;

*i)* cittadinanza, stato civile e anagrafi;

*l)* giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;

*m)* determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;

*n)* norme generali sull'istruzione;

*o)* previdenza sociale;

*p)* legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;

*q)* dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;

*r)* pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo

statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;

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

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

118. Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

119. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed

effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

120. La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

121. Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo Presidente.

Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica.

122. Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

123. Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione.

Lo statuto è sottoposto a *referendum* popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a *referendum* non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

124. <sup>(2)</sup>

125. Nella Regione sono istituiti organi di giustizia amministrativa di primo grado, secondo l'ordinamento stabilito da legge della Repubblica. Possono istituirsi sezioni con sede diversa dal capoluogo della Regione.

126. Con decreto motivato del Presidente della Repubblica sono disposti lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge. Lo scioglimento e la rimozione possono altresì essere disposti per ragioni di sicurezza nazionale. Il decreto è adottato sentita una Commissione di deputati e senatori costituita, per le questioni regionali, nei modi stabiliti con legge della Repubblica.

Il Consiglio regionale può esprimere la sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quinto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

L'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio. In ogni caso i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio.

127. Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.

La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.

---

<sup>2</sup> Articolo abrogato dall'art. 9, c. 2., della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

128. <sup>(3)</sup>

129. <sup>(4)</sup>

130. <sup>(5)</sup>

131. Sono costituite le seguenti Regioni:

Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi; Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna.

132. Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione d'abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con *referendum* dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può, con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della Provincia o delle Province interessate e del Comune o dei Comuni interessati espressa mediante *referendum* e con legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Province e Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed aggregati ad un'altra.

133. Il mutamento delle circoscrizioni provinciali e la istituzione di nuove Province nell'ambito d'una Regione sono stabiliti con leggi della Repubblica, su iniziativa dei Comuni, sentita la stessa Regione.

La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi Comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni.

---

<sup>3</sup> Articolo abrogato dall'art. 9, c. 2., della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

<sup>4</sup> Articolo abrogato dall'art. 9, c. 2., della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

<sup>5</sup> Articolo abrogato dall'art. 9, c. 2., della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

## TITOLO VI – Garanzie costituzionali

### SEZIONE I – *La Corte costituzionale*

134. La Corte costituzionale giudica:

sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;

sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni, e tra le Regioni;

sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione.

135. La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative.

I giudici della Corte costituzionale sono scelti tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrative, i professori ordinari di università in materie giuridiche e gli avvocati dopo venti anni di esercizio

I giudici della Corte costituzionale sono nominati per nove anni, decorrenti per ciascuno di essi dal giorno del giuramento, e non possono essere nuovamente nominati.

Alla scadenza del termine il giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni.

La Corte elegge fra i suoi componenti, secondo le norme stabilite dalla legge, il Presidente, che rimane in carica per un triennio, ed è rieleggibile, fermi in ogni caso i termini di scadenza dall'ufficio di giudice.

L'ufficio di giudice della Corte è incompatibile con quello di membro del Parlamento, di un Consiglio regionale, con l'esercizio della professione di avvocato e con ogni carica ed ufficio indicati dalla legge.

Nei giudizi d'accusa contro il Presidente della Repubblica intervengono, oltre i giudici ordinari della Corte, sedici membri tratti a sorte da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari.

136. Quando la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma

di legge o di atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione.

La decisione della Corte è pubblicata e comunicata alle Camere ed ai Consigli regionali interessati, affinché, ove lo ritengano necessario, provvedano nelle forme costituzionali.

137. Una legge costituzionale stabilisce le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale, e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte.

Con legge ordinaria sono stabilite le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte.

Contro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione.

## SEZIONE II – *Revisione della Costituzione. Leggi costituzionali*

138. Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

139. La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale.

## DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

I. Con l'entrata in vigore della Costituzione il Capo provvisorio dello Stato

esercita le attribuzioni di Presidente della Repubblica e ne assume il titolo.

II. Se alla data della elezione del Presidente della Repubblica non sono costituiti tutti i Consigli regionali, partecipano alla elezione soltanto i componenti delle due Camere.

III. Per la prima composizione del Senato della Repubblica sono nominati senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i deputati dell'Assemblea Costituente che posseggono i requisiti di legge per essere senatori e che:

sono stati presidenti del Consiglio dei ministri o di assemblee legislative;  
hanno fatto parte del disciolto Senato;

hanno avuto almeno tre elezioni, compresa quella all'Assemblea Costituente;

sono stati dichiarati decaduti nella seduta della Camera dei deputati del 9 novembre 1926;

hanno scontato la pena della reclusione non inferiore a cinque anni in seguito a condanna del Tribunale speciale fascista per la difesa dello Stato.

Sono nominati altresì senatori, con decreto del Presidente della Repubblica, i membri del disciolto Senato che hanno fatto parte della Consulta Nazionale.

Al diritto di essere nominati senatori si può rinunciare prima della firma del decreto di nomina. L'accettazione della candidatura alle elezioni politiche implica rinuncia al diritto di nomina a senatore.

IV. Per la prima elezione del Senato il Molise è considerato come Regione a sé stante, con il numero dei senatori che gli compete in base alla sua popolazione.

V. La disposizione dell'art. 80 della Costituzione, per quanto concerne i trattati internazionali che importano oneri alle finanze o modificazioni di legge, ha effetto dalla data di convocazione delle Camere.

VI. Entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari.

Entro un anno dalla stessa data si provvede con legge al riordinamento del Tribunale supremo militare in relazione all'art. 111.

VII. Fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continuano ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente.

Fino a quando non entri in funzione la Corte costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell'art. 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione.

VIII. Le elezioni dei Consigli regionali e degli organi elettivi delle amministrazioni provinciali sono indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione.

Leggi della Repubblica regolano per ogni ramo della pubblica amministrazione il passaggio delle funzioni statali attribuite alle Regioni. Fino a quando non si sia provveduto al riordinamento e alla distribuzione delle funzioni amministrative fra gli enti locali restano alle Province ed ai Comuni le funzioni che esercitano attualmente e le altre di cui le Regioni delegano loro l'esercizio.

Leggi della Repubblica regolano il passaggio alle Regioni di funzionari e dipendenti dello Stato, anche delle amministrazioni centrali, che sia reso necessario dal nuovo ordinamento. Per la formazione dei loro uffici le Regioni devono, tranne che in casi di necessità, trarre il proprio personale da quello dello Stato e degli enti locali.

IX. La Repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, adegua le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.

X. Alla Regione del Friuli-Venezia Giulia, di cui all'art. 116, si applicano provvisoriamente le norme generali del Titolo V della parte seconda, ferma restando la tutela delle minoranze linguistiche in conformità con l'articolo 6.

XI. Fino a cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si possono, con leggi costituzionali, formare altre Regioni, a modificazione dell'elenco di cui all'art. 131, anche senza il concorso delle condizioni richieste dal primo comma dell'art. 132, fermo rimanendo tuttavia l'obbligo di sentire le popolazioni interessate.

XII. È vietata la riorganizzazione, sotto qualsiasi forma, del disciolto partito fascista.

In deroga all'art. 48, sono stabilite con legge, per non oltre un quinquennio dall'entrata in vigore della Costituzione, limitazioni temporanee al diritto di voto e alla eleggibilità per i capi responsabili del regime fascista.

XIII. I membri e i discendenti di Casa Savoia non sono elettori e non possono ricoprire uffici pubblici né cariche elettive.

Agli ex re di Casa Savoia, alle loro consorti e ai loro discendenti maschi sono vietati l'ingresso e il soggiorno nel territorio nazionale <sup>(6)</sup>.

I beni, esistenti nel territorio nazionale, degli ex re di Casa Savoia, delle loro consorti e dei loro discendenti maschi, sono avocati allo Stato. I trasferimenti e le costituzioni di diritti reali sui beni stessi, che siano avvenuti dopo il 2 giugno 1946, sono nulli.

XIV. I titoli nobiliari non sono riconosciuti.

I predicati di quelli esistenti prima del 28 ottobre 1922 valgono come parte del nome.

L'Ordine mauriziano è conservato come ente ospedaliero e funziona nei modi stabiliti dalla legge.

La legge regola la soppressione della Consulta araldica.

XV. Con l'entrata in vigore della Costituzione si ha per convertito in legge il decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, sull'ordinamento provvisorio dello Stato.

XVI. Entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione e al coordinamento con essa delle precedenti leggi costituzionali che non siano state finora esplicitamente o implicitamente abrogate.

XVII. L'Assemblea Costituente sarà convocata dal suo Presidente per deliberare, entro il 31 gennaio 1948, sulla legge per l'elezione del Senato della Repubblica, sugli statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa.

Fino al giorno delle elezioni delle nuove Camere, l'Assemblea Costituente

---

<sup>6</sup> A tenore della legge costituzionale 23 ottobre 2002, n. 1: «I commi primo e secondo della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione esauriscono i loro effetti e decorrere dalla data di entrata in vigore della [medesima] legge costituzionale», ossia dal 10 novembre 2002.

può essere convocata, quando vi sia necessità di deliberare nelle materie attribuite alla sua competenza dagli articoli 2, primo e secondo comma, e 3, comma primo e secondo, del decreto legislativo 16 marzo 1946, n. 98.

In tale periodo le Commissioni permanenti restano in funzione. Quelle legislative rinviando al Governo i disegni di legge, ad esse trasmessi, con eventuali osservazioni e proposte di emendamenti.

I deputati possono presentare al Governo interrogazioni con richiesta di risposta scritta.

L'Assemblea Costituente, agli effetti di cui al secondo comma del presente articolo, è convocata dal suo Presidente su richiesta motivata del Governo o di almeno duecento deputati.

XVIII. La presente Costituzione è promulgata dal Capo provvisorio dello Stato entro cinque giorni dalla sua approvazione da parte dell'Assemblea Costituente, ed entra in vigore il 1° gennaio 1948.

Il testo della Costituzione è depositato nella sala comunale di ciascun Comune della Repubblica per rimanervi esposto, durante tutto l'anno 1948, affinché ogni cittadino possa prenderne cognizione.

La Costituzione, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica.

La Costituzione dovrà essere fedelmente osservata come Legge fondamentale della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato.

*Data a Roma, addì 27 dicembre 1947\**

ENRICO DE NICOLA

Controfirmano:

*Il Presidente dell'Assemblea Costituente*

UMBERTO TERRACINI

*Il Presidente del Consiglio dei Ministri*

ALCIDE DE GASPERI

*Visto, il Guardasigilli*

GIUSEPPE GRASSI

---

\* Il testo qui riprodotto tiene conto delle revisioni costituzionali intervenute sino al referendum costituzionale del 20 e 21 Settembre 2020.



## *Notizie sugli autori*

MARCO RUOTOLO, *Professore ordinario di Diritto costituzionale, Prorettore con delega per i rapporti con scuole, società e istituzioni, Università degli Studi Roma Tre*

LORENZA CARLASSARE, *Professoressa emerita di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Padova*

LUIGI FERRAJOLI, *Professore emerito di Filosofia del diritto, Università degli Studi Roma Tre*

GIOVANNI MARIA FLICK, *Presidente emerito della Corte costituzionale, Professore emerito di Diritto penale, Università degli Studi Luiss Guido Carli*

VALERIO ONIDA, *Presidente emerito della Corte costituzionale, Professore emerito di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano*

MARTA CARTABIA, *Presidente emerita della Corte costituzionale, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università commerciale Luigi Bocconi di Milano*

ANDREA GIUBILEI, *Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi Roma Tre*

MARTA CAREDDA, *Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi Roma Tre*

CATERINA TOMBA, *Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Camerino*

SIMONE BARBARESCHI, *Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi Roma Tre*

**Il volume raccoglie brevi lezioni di esperti di Diritto costituzionale e di giovani studiosi della stessa materia. All'analisi di alcune parole chiave, che illuminano la trama della nostra Costituzione, si accompagnano puntuali approfondimenti tematici, che ne costituiscono specifico svolgimento. Senza eccedere in tecnicismi, s'intende contribuire alla promozione della cultura costituzionale degli studenti delle scuole superiori, rendendo la Costituzione "aperta a tutti", per riprendere la formula impiegata nell'art. 34 proprio con riferimento alla scuola.**

*Contributi di:*

**Marco Ruotolo**, Professore ordinario di Diritto costituzionale, Prorettore con delega per i rapporti con scuole, società e istituzioni, Università degli Studi Roma Tre

**Lorenza Carlassare**, Professoressa emerita di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Padova

**Luigi Ferrajoli**, Professore emerito di Filosofia del diritto, Università degli Studi Roma Tre

**Giovanni Maria Flick**, Presidente emerito della Corte costituzionale, Professore emerito di Diritto penale, Università degli Studi Luiss Guido Carli

**Valerio Onida**, Presidente emerito della Corte costituzionale, Professore emerito di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano

**Marta Cartabia**, Presidente emerita della Corte costituzionale, Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale, Università commerciale Luigi Bocconi di Milano

**Andrea Giubilei**, Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi Roma Tre

**Marta Caredda**, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi Roma Tre

**Caterina Tomba**, Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università degli Studi di Camerino

**Simone Barbareschi**, Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi Roma Tre