

I principi fondamentali della Costituzione

(Viaggio nelle scuole – Cesena, 31 gennaio 2024)

1. In ogni costituzione convivono regole (i giuristi direbbero *norme*) di natura diversa. Le costituzioni sono composte da regole in senso stretto, come quelle che disciplinano nel dettaglio il funzionamento di certi organi dello stato o anche dettano la disciplina delle limitazioni di alcune libertà (art. 13), e da principi. Questi ultimi hanno la funzione di indicare le grandi direttrici di sviluppo che identificano una comunità che si riconosce intorno a certi valori.

Così è anche per la Costituzione italiana del 1948, che esordisce – nei suoi primi dodici articoli – fissando alcuni principi fondamentali. In primissima battuta, possiamo dire che questi principi costituiscono ciò che – prima di ogni altra cosa – definisce l'identità della Repubblica italiana.

2. Tra i principi fondamentali contenuti nei primi dodici articoli, alcuni rappresentano davvero quelle che Aldo Moro, durante i lavori dell'Assemblea costituente, definì le “pietre angolari” dell'ordinamento repubblicano. In questi principi (chiamateli, se volete, “fondamentalissimi”) troviamo condensati *in nuce* valori che permeano l'intero testo della Costituzione, e che delineano davvero il profondo modo d'essere della Repubblica, soprattutto in relazione al rapporto che intercorre tra l'individuo (ma meglio sarebbe dire: *la persona*), la società e le istituzioni statali.

Questi principi sono quelli che troviamo nei primi tre articoli della Costituzione; che riguardano, come sicuramente saprete, la sovranità e la democrazia (art. 1), i diritti e i doveri del cittadino (art. 2) e l'uguaglianza (art. 3). In questi articoli e nel loro contenuto è racchiuso in potenza tutto quello che, negli articoli successivi, la Costituzione prescrive. E non è un caso che, proprio sulla formulazione di questi articoli, si realizzò la discussione più serrata ma anche il più alto compromesso nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente. Nella loro ricchezza di significati, infatti,

questi articoli sono anche il riflesso delle diverse culture che hanno animato i lavori nel periodo della scrittura della Costituzione e che hanno trasmesso, attraverso il dialogo e il confronto, un alto patrimonio ideale e di valori al testo che abbiamo davanti ai nostri occhi.

3. Cominciamo dal primo articolo della Costituzione: “L’Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione”.

La definizione per cui l’Italia è – ancor prima che uno Stato – una Repubblica, e una Repubblica democratica, deve farci riflettere. L’Italia è una Repubblica perché questo, come sapete, decise il 2 giugno 1946 la maggioranza degli elettori e, per la prima volta, delle elettrici, facendo sì che la forma istituzionale della “nuova Italia” dovesse essere quella repubblicana e non più quella monarchica. La Repubblica, quindi, identifica una forma di stato che prevede al suo vertice una carica elettiva (il Presidente della Repubblica) e non un sovrano legittimato dal principio dinastico.

Ma l’art. 1 aggiunge alla denominazione dell’Italia come Repubblica (una scelta obbligata per la stessa Assemblea costituente) la qualifica di “democratica”, a voler significare che il principio repubblicano non può essere tenuto separato da quello democratico: la Repubblica che si volle istituire, infatti, non si distingueva dalla monarchia solamente perché al vertice sedeva un presidente della Repubblica e non un re, ma anche perché quella Repubblica doveva essere rinnovata nel profondo ed essere animata da principi ispirati alla tutela della libertà e della dignità dei cittadini, nonché al loro eguale diritto di partecipare alla determinazione della vita politica dello Stato e delle sue istituzioni.

La democrazia è quindi strettamente connessa con l’altro grande principio contenuto nell’art. 1, quello della sovranità popolare. Anche in questo caso, stiamo bene attenti a quello che è scritto nella Costituzione: “la sovranità appartiene al popolo” non vuol dire che la sovranità “emana dal popolo”. Ciò avrebbe significato che, una volta prestatato il proprio contributo alla determinazione delle scelte politiche attraverso il

voto, la sovranità si sarebbe trasferita ai rappresentanti del popolo. Stabilire, invece, che la sovranità appartiene al popolo sta a significare che quest'ultimo è la fonte di legittimazione e il terminale ultimo di ogni potere pubblico. Il potere pubblico, nelle sue diversificate ramificazioni (il Parlamento, il Governo, la pubblica amministrazione, la giustizia amministrata "in nome del popolo", le autonomie locali, e via dicendo), non può prescindere dagli indirizzi espressi dal popolo secondo le forme della partecipazione democratica.

Ma l'art. 1 prosegue affermando che la sovranità di cui è titolare il popolo, deve essere esercitata "nelle forme e nei limiti della Costituzione". In questa previsione si traduce un principio di grandissima importanza, quello per cui l'esercizio della sovranità popolare, che è sempre e necessariamente il prodotto di una scelta operata dalla maggioranza, non può andare a discapito delle minoranze: politiche, culturali, linguistiche. E proprio per garantire queste ultime, la Costituzione detta forme e pone limiti all'esercizio della sovranità popolare.

Pensiamo alla funzione dei giudici: il principio per cui la giustizia è amministrata in nome del popolo non vuol dire che i giudici devono rispondere delle loro scelte al corpo elettorale, o, tanto meno, ispirare le loro decisioni alle preferenze della maggioranza. Subito dopo questa previsione, infatti, l'art. 101 prevede che "i giudici sono soggetti soltanto alla legge". Questa previsione è un'importante applicazione del principio democratico contenuto nell'art. 1, perché la volontà popolare protetta dalla Costituzione è quella che si traduce in decisioni assunte sulla base di procedimenti pubblici e aperti, cui partecipano la maggioranza e le minoranze (come nel procedimento legislativo), nel rispetto dei limiti fissati dalla Costituzione.

Ed è compito della Corte costituzionale, istituzione di garanzia della Costituzione, verificare che non venga menomato il principio democratico, e questo vale anche nel senso di vigilare sul rispetto delle forme e dei limiti che la maggioranza politica incontra nell'esercizio delle sue funzioni.

Non è frequente (ed è un bene che sia così!) che, nella giurisprudenza della Corte costituzionale, l'art. 1 della Costituzione e il principio democratico siano stati invocati a sostegno della illegittimità costituzionale di una legge.

Meritano, quindi di essere ricordate due importanti pronunce con le quali sono state dichiarate illegittime alcune disposizioni contenute nelle leggi elettorali nazionali. La Corte ha ritenuto nella sentenza n. 1 del 2014 che le regole allora vigenti sul c.d. premio di maggioranza senza una soglia minima di voti determinavano una “illimitata compressione della rappresentatività dell’assemblea parlamentare, incompatibile con i principi costituzionali in base ai quali le assemblee parlamentari sono sedi esclusive della «rappresentanza politica nazionale» (art. 67 Cost.), si fondano sull’espressione del voto e quindi della sovranità popolare”. Nella successiva sentenza n. 35 del 2017, la Corte ha affermato che le regole sul ballottaggio finalizzate all’attribuzione del premio di maggioranza “producono una sproporzionata divaricazione tra la composizione di una delle due assemblee che compongono la rappresentanza politica nazionale, centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, da un lato, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, «che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare secondo l’art. 1 della Costituzione» , dall’altro.

Si tratta di decisioni che hanno fatto molto discutere. Ma proprio l’importanza delle leggi elettorali che in quei giudizi venivano in discussione, e la gravità dei problemi che in esse la Corte ha riscontrato, ha giustificato la necessità di invocare il rispetto del principio democratico e della sovranità popolare.

4. Il contenuto e la carica di attualità dell’art. 1, tuttavia, non si fermano qui. A quella che avrebbe potuto essere una previsione completa, fondata sulla progressiva equiparazione tra Repubblica-democrazia-sovranità popolare, l’Assemblea costituente scelse di aggiungere un elemento decisivo, vale a dire che quella Repubblica democratica è “fondata sul lavoro”.

La scelta che ispirò in questo senso i costituenti ha una duplice ragione. La prima è di tipo storico, perché la centralità del lavoro costituisce uno dei grandi terreni d'intesa su cui maturò il compromesso tra i partiti presenti in Assemblea costituente. La seconda ragione sta nel fatto che il richiamo al lavoro nel primo articolo chiarisce sin da subito che quella voluta dalla Costituzione è una democrazia non solo formale, ma sostanziale, in quanto vuole incidere sull'assetto della società e, per fare ciò, fa leva sul lavoro come elemento principale in grado di promuovere l'emancipazione dei singoli, in primo luogo attraverso il riconoscimento di diritti sociali come quello alla salute, all'istruzione e all'assistenza.

Pensate all'art. 4 della Costituzione, secondo cui “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, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società”. Sentir parlare oggi di “diritto al lavoro” può sembrare un'illusione, tali e tanti sono i problemi che attanagliano la ricerca del lavoro e, talvolta, il conseguimento di un'esistenza libera e dignitosa per chi lavora (qui il riferimento è all'art. 36, e alla funzione della retribuzione). Ma la direzione di svolgimento dell'azione dei poteri pubblici in vista della realizzazione del diritto al lavoro resta ferma e deve essere riaffermata, secondo quanto da tempo ha sostenuto la Corte costituzionale.

In una risalente sentenza (n. 45 del 1965), la Corte ha affermato – in termini che non hanno perso attualità – che dall'art. 4 Cost. “si ricava che il diritto al lavoro, riconosciuto ad ogni cittadino, è da considerare quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa”. A questa situazione giuridica “fa riscontro, per quanto riguarda lo Stato, da una parte il divieto di creare o di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti discriminatori a tale libertà ovvero che direttamente o indirettamente la rinneghino, dall'altra l'obbligo [...] di indirizzare l'attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni

economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro”.

5. Repubblica-democrazia -sovranità-lavoro sono, secondo il rapporto che ho cercato di riassumere, i principi che possiamo ricavare dall'art. 1 della Costituzione.

Ciascuno di questi principi richiama la necessità che, per non restare solo sulla carta e per non essere esposti a possibili arbitrî, la loro proclamazione avvenga di pari passo con il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili. Ed è questo il compito dell'art. 2 della Costituzione, secondo il quale “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità...”: l'articolo prosegue ma per il momento mi fermo qui.

In queste righe sono condensati alcuni principi e alcune nozioni chiave che costituiscono l'architrave di tutta la disciplina costituzionale sui diritti e le libertà dei cittadini (e non solo), contenuti negli artt. 13 e seguenti. Nell'art. 2 troviamo innanzi tutto codificato il **principio personalista**, secondo il quale i diritti della persona precedono il riconoscimento statale e costituiscono l'obiettivo cui è rivolta la complessiva azione dello Stato e dei pubblici poteri. Secondo le parole di Giorgio La Pira, cui molto deve la formulazione di questo articolo, l'art. 2 avrebbe dovuto sovvertire la logica per cui i diritti e gli interessi dell'individuo si sarebbero dovuti piegare all'interesse dello Stato: “Lo Stato per la persona e non la persona per lo Stato” (*Relazione sui principi relativi ai rapporti civili*). Ma accanto al **principio personalista**, l'art. 2 afferma anche il **principio pluralista**, per cui il conseguimento di spazi maggiori di libertà è un obiettivo che riguarda non solo il singolo, ma anche i gruppi e le formazioni sociali in cui le moderne società sono inevitabilmente portate a strutturarsi.

A differenza di quanto ho detto per l'art. 1 Cost., sull'art. 2 la giurisprudenza della Corte costituzionale è ricchissima e ha offerto negli anni un contributo determinante per assicurare l'effettività di questo principio. Basterebbe pensare al fatto che proprio sull'art. 2 si è fatto leva per introdurre nel sistema costituzionale diritti “nuovi” perché

non previsti dal testo originario della Costituzione, ma collegati a situazioni ed esigenze ritenute meritevoli di tutela costituzionale. Penso, ad esempio, al diritto del minore di essere inserito in una famiglia (sent. n. 183 del 1988), al diritto all'abitazione (sent. n. 404 del 1988), al diritto all'identità personale (13 del 1994, 297 del 1996), al diritto alla vita (sent. n. 223 del 1996) e, più recentemente, al diritto del figlio a conoscere le proprie origini biologiche in caso di parto anonimo (sent. n. 278 del 2013), al diritto all'identità di genere (sent. n. 221 del 2015).

Potrei proseguire: mi limito a richiamare il contributo che ha avuto l'art. 2 Cost. nel promuovere una forma di garanzia per le coppie dello stesso sesso. Nelle sentenze n. 138 del 2010 e n. 170 del 2014, la Corte ha riconosciuto che, nell'impossibilità per tali coppie di accedere al matrimonio, ad esse spettasse "il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone – nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge – il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri" (riconoscimento poi intervenuto nel 2016, con la legge n. 76).

Devo, ora, riprendere la lettura interrotta dell'art. 2 Cost.

Questo, dopo aver affermato il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, prosegue richiedendo "l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Anche qui, il riconoscimento dei doveri va oltre l'idea tradizionale per cui il rapporto di cittadinanza impone l'assolvimento di determinati obblighi (che pure la Costituzione prevede) come quello tributario, di leva e il dovere di fedeltà alla Repubblica. I doveri di cui parla l'art. 2 sono doveri rivolti a rendere effettivo il **principio di solidarietà**, inteso come principio che trascende il semplice individualismo per dare struttura a una società di soggetti liberi, titolari di eguali diritti, e che si riconosce intorno a valori condivisi. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il richiamo ai doveri di solidarietà ha avuto una grande importanza nelle tante occasioni in cui essa ha dovuto garantire l'armonica coesistenza tra diritti fondamentali potenzialmente confliggenti: penso, prima di altro, al tema di recente molto sentito dell'obbligo vaccinale, rispetto al quale la Corte ha riaffermato (nelle

sentenze n. 14 e n. 15 del 2023) che “il contemperamento del diritto alla salute del singolo (comprensivo del profilo negativo di non essere assoggettato a trattamenti sanitari non richiesti o non accettati) con l’interesse della collettività costituisce il contenuto proprio dell’art. 32 Cost. e rappresenta una specifica concretizzazione dei doveri di solidarietà di cui all’art. 2 Cost.”, nella quale si manifesta «la base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 75 del 1992).

6. Vengo ora all’ultimo grande principio – fundamentalissimo – della Costituzione, quello di uguaglianza, stabilito nell’art. 3 Cost.

Quello di eguaglianza è un principio che ha molti significati e che risente di una molteplicità di radici politiche e ideali. Chi ha scritto la Costituzione era perfettamente consapevole di questi significati, ma anche in questa occasione la ricerca e il raggiungimento del compromesso hanno fatto sì che il testo dell’art. 3 andasse al di là delle singole ideologie e dettasse invece un principio giuridico idoneo a completare il significato di quelli che lo precedono e, al tempo stesso, a porsi a fondamento del modo di operare delle restanti norme costituzionali.

Nel significato che possiamo leggere nel primo comma dell’art. 3, il principio *formale* di uguaglianza è rivolto ad assicurare a tutti un trattamento uniforme da parte della legge, senza che vi sia spazio per discriminazioni quali quelle previste nel testo dell’articolo (razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali).

Questo articolo è stato la leva grazie alla quale, nel nostro ordinamento, sono state progressivamente eliminate tutte quelle previsioni (molte delle quali provenienti dal regime fascista) che introducevano limitazioni o trattamenti differenziati a danno di determinate categorie, come – in primo luogo – le donne. Penso alla dichiarazione di illegittimità costituzionale che ha colpito la norma del codice penale che puniva solamente l’adulterio della moglie e non quello del marito (sentenza n. 126 del 1968)

e, ancora prima, la disposizione che impediva l'accesso delle donne, tra l'altro, al concorso in magistratura (sentenza n. 33 del 1960). Gli altri esempi che potrei fare sono innumerevoli, basti pensare al raggiungimento di una maggiore parità tra i coniugi (è noto il caso recente relativo alla possibilità per la madre di trasmettere il proprio cognome ai figli, anche in sostituzione di quello paterno), oppure al percorso che ha condotto, in anni recenti, al pieno riconoscimento dell'identità di genere, intesa come il diritto dei soggetti transessuali di vedersi riconosciuta a tutti gli effetti quest'ultima pur in assenza del trattamento chirurgico (sentenza n. 221 del 2015).

Ma il significato del principio di uguaglianza si completa, nel testo dell'art. 3, col suo secondo comma, che affianca al principio di uguaglianza formale quello di uguaglianza 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".

Il senso e il significato di questa previsione sono fondamentali: compito della Repubblica non è solamente quello (negativo) di non operare discriminazioni, ma anche quello (che si traduce in positivo) di intervenire per riequilibrare le posizioni di partenza di chi non può, per ragioni di fatto, sviluppare a pieno la propria personalità e partecipare in termini di uguale libertà alla vita collettiva. Quello dell'uguaglianza sostanziale è, quindi, un percorso prefigurato dalla Costituzione, che addossa su tutti i pubblici poteri una serie di compiti rivolti ad agire, ad operare, a dotarsi di strutture e di strumenti per intervenire sulla rimozione degli ostacoli di cui ci parla l'art. 3, secondo comma. E a questo fine sono rivolti, nel restante testo della Costituzione, quei diritti sociali che si fanno carico di intervenire su ambiti sui quali le Costituzioni (al tempo in cui la Costituzione fu scritta e ancora oggi) non sempre intervengono come la sanità, l'istruzione, la famiglia, l'assistenza, i diritti dei lavoratori.

Quest'azione di intervento e riequilibrio chiama soprattutto in causa la responsabilità del Parlamento, che ha prima di tutti il compito di tradurre quei precetti costituzionali

in concrete discipline operative, come avvenuto – richiamo un settore tra i molti – nel settore della più piena partecipazione femminile in ambiti lavorativi in cui non erano adeguatamente rappresentate. Penso alla parità di genere nell'accesso alle cariche elettive pubbliche (di cui parla anche l'art. 51 Cost.), che ha portato alla modifica delle leggi elettorali, ma anche alle misure volte a favorire una maggiore presenza femminile ai vertici delle società quotate in mercati regolamentati (legge n. 120 del 2011).

7. Ai principi fundamentalissimi di cui vi ho sin qui parlato mi pare necessario aggiungere un riferimento ad una recente modifica della nostra Carta costituzionale – la prima intervenuta sui principi fondamentali – con la quale è stato introdotto in Costituzione un esplicito compito per la Repubblica: quello di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge costituzionale n. 1 del 2022 ha così modificato l'art. 9, aggiungendo un comma con il ricordato specifico oggetto di tutela, integrato dalla previsione che la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali. La stessa legge di revisione costituzionale ha poi modificato anche l'art. 41 con l'obiettivo di includere la salute e l'ambiente tra i beni ulteriori, rispetto alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, cui lo svolgimento dell'attività economica privata non può recare danno, e di prevedere che i fini ambientali costituiscono l'ulteriore metro (rispetto a quelli sociali) che il legislatore è tenuto a perseguire nell'indirizzare e coordinare, mediante programmi e controlli, l'attività economica pubblica e privata.

Il riferimento alle future generazioni quale destinatarie dell'impegno della Repubblica nel senso della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, da un lato, adegua la nostra Carta a quegli strumenti internazionali che espressamente ponevano in rilievo l'istanza intergenerazionale sul piano della tutela ambientale globale; dall'altro, attribuisce rilevanza costituzionale ad una istanza che, pur nella mancanza espressa di una disciplina, era comunque emersa nell'abito della giurisprudenza costituzionale, sia in tema di tutela ambientale sia nella prospettiva delle conseguenze dell'indebitamento dello Stato, destinato a gravare, appunto, sulle future generazioni.

8. Vengo ora alle conclusioni, ma sarò breve perché vorrei lasciare spazio ai vostri interventi e alle vostre domande.

Sovranità popolare, diritti inviolabili, solidarietà e uguaglianza sono i principi fondamentali che costituiscono l'ossatura della Costituzione e che troviamo costantemente riproposti – come ho cercato di farvi vedere – in tanti altri articoli della Costituzione stessa.

Al tempo stesso, questi principi hanno la funzione di prefigurare un ideale, un progetto di società, che tuttavia noi percepiamo oggi – in un'epoca di disincanto e di sfiducia, soprattutto per i giovani – come sempre più lontano, se non impossibile, da realizzarsi. È inutile tornare sui tanti fattori di crisi che attraversano le società del nostro tempo: il lavoro che manca e che spesso non è adeguatamente remunerato, la crescente intolleranza verso alcune minoranze, il riaffacciarsi di guerre e conflitti, la crisi climatica.

Insomma, è facile prendere atto del divario incolmabile tra la realtà e gli ideali di cui abbiamo parlato. Ed è altrettanto facile assumere un atteggiamento rinunciatario, o peggio cinico, nei confronti dell'attualità e dell'appannamento di quegli ideali.

L'errore di questo atteggiamento sta, tuttavia, nel ritenere che la Costituzione possa, da sola, modificare la realtà. Nel 1955, nel *Discorso agli studenti milanesi*, Piero Calamandrei diceva: “la Costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé. La Costituzione è un pezzo di carta: lo lascio cadere e non si muove. Perché si muova bisogna ogni giorno, in questa macchina, rimetterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere quelle promesse, la propria responsabilità”.

Queste parole non hanno perso di attualità, perché quei principi di cui vi ho parlato servono a farci individuare l'orizzonte verso cui rivolgerci, ma richiedono che i cittadini – e soprattutto i giovani! – di quei principi si facciano carico: partecipando, reclamando i loro diritti, sfruttando tutte le risorse che la Costituzione mette a disposizione per cambiare lo stato delle cose.