



## APPUNTI PER LA LEZIONE DEL 13 DICEMBRE 2016

### LA COSTITUZIONE SIAMO NOI\*

di Stefano Grassi\*\*

#### 1 – Premessa

**H**o intitolato questa lezione conclusiva dei vostri corsi di diritto costituzionale generale (corso decisivo per la vostra formazione di giuristi): “la Costituzione siamo noi”.

Faccio riferimento al testo di educazione civica (“lo Stato siamo noi”), nel quale un magistrato di grandissima sensibilità e cultura (che svolgeva le funzioni di assistente di diritto costituzionale all’epoca in cui ho iniziato il mio primo corso di costituzionale con Paolo Barile) così intitolava il primo capitolo: “*Sentirsi costituenti*”.

Diceva Gian Paolo Meucci: “*ogni cittadino, ma in special modo ogni giovane ..., deve trovare in sé stesso la possibilità di farsi tutto il popolo: di lasciare rispecchiare, cioè, nella sua coscienza, la vita articolata e complessa di tutta la collettività ... far funzionare dentro di sé una specie di Costituente ... è un dovere elementare ... che solo per una riprovevole indifferenza .. non è posto sullo stesso piano del dovere di saper leggere e scrivere, del dovere di essere capaci di esercitare un lavoro. Un dovere che ... è poi anche un diritto: un fondamentale aspetto della nostra dignità di uomini?*”.<sup>1</sup>

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*

\*\* Già professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l’università di Firenze

<sup>1</sup> Si trattava di un testo di “educazione civica” che si poneva come testo di educazione alla Costituzione: quanto ritardo, ancora oggi, nel dare vita a l’inserimento, serio e diffuso, nella formazione delle nuove generazioni alla cultura della Costituzione!

Come giuristi, studiate e diverrete interpreti della Costituzione; dovete quindi assumere una consapevolezza ulteriore rispetto all'oggetto principale dei vostri studi: aggiungere una piena coscienza costituente.

1.1 – Come già vi hanno più volte illustrato, la Costituzione deve essere considerata come una fonte del diritto (è, in effetti, contestualmente, una fonte di produzione, una fonte di cognizione, una fonte sulla produzione): la fonte prima e fondamentale che condiziona ed è sovraordinata su tutte le altre; l'espressione dell'originarietà - esclusività dell'ordinamento normativo.

La vostra coscienza costituzionale si deve quindi confrontare, in primo luogo, con le caratteristiche e le qualità che la Costituzione assume quale fonte del diritto.

È sufficiente leggere le ultime due righe della nostra Costituzione (il quarto comma della XVIII disposizione transitoria), per avere la conferma di questa posizione particolare che ha la fonte del diritto "Costituzione": *“la Costituzione dovrà essere fedelmente osservata come legge fondamentale della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato”*.

La Costituzione quindi - come sottolineava già, nella sua fondamentale prima monografia del 1951, Paolo Barile - è "norma giuridica"; è diritto positivo. Ma già, nella definizione di quale è l'essenzialità del diritto positivo, Paolo Barile precisava che *“in realtà, più che un elemento del diritto, la positività è il suo intrinseco modo di essere: la norma è, esiste, solo in quanto è positiva, in quanto risponde cioè alla convinzione collettiva che ne garantisce l'osservanza: «quel che decide della vita del diritto è la realtà sociale»”* (e in quest'ultimo periodo, Barile citava un altro grande maestro della scuola giuridica fiorentina, Giovanni Miele).

Ma già in questo riferimento alla "realtà sociale" si poteva osservare che la Carta costituzionale è qualcosa di più di una norma positiva; qualcosa di più del tronco da cui derivano tutti i rami del diritto (secondo la nota metafora di Santi Romano). Si tratta dell'espressione formale di un ordinamento costituzionale (diremmo oggi di uno Stato costituzionale). Un ordinamento che (come si legge nella recente voce *“Costituzione”*, scritta da Augusto Barbera per gli *Annali dell'enciclopedia del diritto*) comprende non solo le norme costituzionali, ma anche il contesto normativo che le attua e le accompagna, nonché i principi ordinanti che la guidano (principi ordinanti, questi ultimi, costituiti proprio dalla realtà sociale cui si fa riferimento nel definire i principi e i valori fondamentali su cui vi è il consenso, la convinzione comune: i limiti invalicabili della libertà e della dignità delle persone che i poteri pubblici non possono violare).

Come ogni fonte del diritto, la Carta costituzionale è il frutto di quel processo circolare che vede partire la norma giuridica dalla cultura che la esprime, per giungere alla individuazione della decisione politica che ne fissa l'indirizzo, con la successiva formalizzazione delle disposizioni legislative, che diventano norme positive nel momento dell'applicazione effettiva da parte dell'amministrazione e dei giudici.

La prima premessa del nostro discorso è perciò la seguente: la Costituzione non è un mero programma politico o una manifestazione di intenti, ma è la fonte fondamentale dell'intero ordinamento giuridico, che caratterizza una determinata società in un determinato momento storico.

1.2 – Sulla base di questa prima conclusione, si può constatare che la nostra Costituzione costituisce la carta d'identità del nostro sistema politico e sociale.

Quando si leggono le prime parole del primo comma dell'art. 1 della Carta costituzionale (“**l'Italia è una Repubblica** democratica fondata sul lavoro”), si legge la descrizione di una realtà storica che si è formata nell'arco del primo secolo dello Stato unitario e che è nata dall'evento costituente del referendum su Monarchia o Repubblica del 2 giugno 1946.

Si tratta dell'unità d'Italia, frutto del primo Risorgimento, consolidato nel 1946, che viene identificata come principio fondamentale.

Identità espressa anche dall'art. 12, che individua l'unità del nostro ordinamento attraverso l'indicazione (inserita tra i principi fondamentali) della descrizione della bandiera italiana. E nella stessa direzione si possono citare: l'art. 9, che indica, come elemento identitario e principio fondamentale, “il patrimonio storico ed artistico della Nazione”; l'art. 52 che prevede che per tutti i cittadini sia “sacro dovere” la “difesa della Patria” (che non è soltanto la difesa armata, ma è soprattutto la difesa dei suoi valori costituzionali); l'art. 54, che prevede il principio di fedeltà alla Repubblica e all'osservanza della Costituzione e delle leggi da parte di tutti i cittadini (con la precisazione che i cittadini, cui sono affidate funzioni pubbliche, hanno il dovere di adempierle con “disciplina ed onore”, per rafforzare quella identità unitaria che la Repubblica costituzionale rappresenta).

Si tratta dell'identità del nostro ordinamento che trova le sue radici nei grandi del primo Risorgimento, ed il suo precedente normativo nelle affermazioni di libertà e di unità nella solidarietà già presenti nella Costituzione romana del 1848. Basti citare qui la splendida lezione agli studenti dell'Università di Bologna, del 1955, in cui Piero Calamandrei leggeva alcuni principi fondamentali della nostra Costituzione richiamando Mazzini, Cavour, Cattaneo, Garibaldi, Beccaria, quali padri delle più importanti affermazioni contenute nella nostra nuova Carta.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> “Quando io leggo, nell'art. 2, «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», o quando leggo, nell'art. 11, «l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli», la patria italiana in mezzo alle altre patrie, dico: ma questo è Mazzini! O quando io leggo, nell'art. 8, «tutte le confessioni religiose sono ugualmente libere davanti alla legge», ma questo è Cavour! Quando io leggo, nell'art. 5, «la Repubblica una e indivisibile riconosce e promuove le autonomie locali», ma questo è Cattaneo! O quando, nell'art. 52, io leggo, a proposito delle forze armate, «l'ordinamento delle forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica» esercito di popolo, ma questo è Garibaldi! E quando leggo, all'art. 27, «non è ammessa la pena di morte», ma questo, o studenti milanesi, è Beccaria! Grandi voci lontane, grandi nomi lontani.

Ma ci sono anche umili nomi, voci recenti. Quanto sangue e quanto dolore per arrivare a questa Costituzione! Dietro a ogni articolo di questa Costituzione, o giovani, voi dovete vedere giovani come voi, caduti combattendo, fucilati, impiccati, torturati, morti di fame nei campi di concentramento, morti in Russia, morti in Africa, morti

1.3 – Ma la Costituzione costituisce anche una norma giuridica che prescrive, che individua i principi che debbono essere applicati e perseguiti dalla comunità.

Si tratta della seconda parte del primo comma dell'art. 1: “l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro”.

Sono i principi del secondo Risorgimento, che indicano le linee guida che la comunità, che si riconosce nella Costituzione, deve di volta in volta attuare e perseguire, in un processo dinamico che costituisce anche lo sviluppo della sua cultura costituzionale.

I principi scritti nella Costituzione non sono privi di contraddizioni e di difficoltà nella loro attuazione.

È il destino di molte costituzioni quello di affermare principi universali smentiti dalla realtà e dalla prassi quotidiana. Gli Stati Uniti d'America che nel 1776 affermavano, nella dichiarazione di indipendenza, l'“incontestabilità” e l'“evidenza” che “gli uomini sono stati creati uguali e dotati di diritti inalienabili”, vedeva, per oltre un secolo, mantenuto l'istituto della schiavitù e, per quasi due secoli, le norme sulla discriminazione razziale. Ma anche la dichiarazione dei diritti del 1789, secondo il cui art. 16 “un ordinamento in cui i diritti dell'uomo e la divisione dei poteri non sono applicati” non ha una Costituzione, vedeva i principi di libertà e di democrazia rappresentativa immediatamente contraddetti nella trasformazione della sovranità popolare in una tirannia della maggioranza assembleare, che visse ed operò la funesta stagione del terrore.

Anche la nostra Costituzione pone principi e obiettivi che sicuramente non sono facilmente raggiungibili e non sono stati raggiunti: basti pensare alla situazione della larghissima disoccupazione che è presente, soprattutto nei giovani, in questo periodo, per dimostrare il carattere solo formale che hanno il “diritto al lavoro”, così come la costruzione di una Repubblica “fondata sul lavoro”, proclamati nell'art. 1 e nell'art. 4 della nostra Costituzione.

Ma questa constatazione non esclude la capacità delle norme costituzionali di guidare verso il futuro la comunità che in esse si riconosce, l'ordinamento che esse esprimono.

La Costituzione, scritta o non scritta, è l'insieme dei principi fondamentali in cui si riconosce e si sviluppa la società nelle sue articolazioni culturali, sociali e politiche, con il

---

*per le strade di Milano, per le strade di Firenze, che hanno dato la vita perché la libertà e la giustizia potessero essere scritte su questa carta. Quindi, quando vi ho detto che questa è una carta morta, no, non è una carta morta, questo è un testamento, un testamento di centomila morti.*

*Se voi volete andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra Costituzione, andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati. Dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì, o giovani, col pensiero perché lì è nata la nostra Costituzione”.*

contesto normativo che le accompagna ed il giurista deve avere la capacità di interpretarla in tale contesto (complesso e in costante evoluzione).

1.4 – Fatta questa ampia premessa, vorrei soffermarmi su tre aspetti che a mio avviso sono essenziali per divenire studiosi ed interpreti della Costituzione:

- a) in primo luogo, occorre avere presenti le radici storiche della nostra Costituzione e della nostra cultura costituzionale;
- b) in secondo luogo, occorre tener presente la capacità di sviluppo (direi la “capacità di futuro”) che la Costituzione ha dimostrato, nel consentire la maturazione democratica del nostro Paese (sia sul piano dei diritti sociali che dei diritti di libertà, ma ancor più nel promuovere la capacità di partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica);
- c) in terzo luogo, farei un cenno – più problematico – a quanto le norme della nostra Costituzione subiscano la crisi attuale e in che misura possano far fronte (se ancora possono far fronte) alla crisi della società contemporanea e all’inserimento della nostra comunità nazionale nel più ampio panorama delle comunità internazionali (sia la comunità regionale europea sia il sistema globalizzato); un quadro in cui sono presenti sia le novità e le tensioni di finanza e mercati privi di limiti (e comunque sovrastanti le sovranità nazionali) sia, soprattutto, le violenze di una guerra diffusa (priva dei caratteri di civiltà), cui assistiamo con tragica indifferenza.

## **2 – Sub a)**

### **L’interpretazione delle norme costituzionali alla luce delle radici della nostra Costituzione**

#### **2.1 – Sub a.1)**

Un primo punto di riferimento per l’interpretazione della Costituzione è da trovare nelle sue radici storiche: a partire dalla Resistenza e dal Trattato di pace che ha seguito la fine della guerra, dando luogo a quella Costituzione provvisoria in cui alcuni elementi essenziali del nostro stato democratico sono stati immediatamente definiti (la libertà dei partiti; la scelta costituente tra monarchia e Repubblica; l’abrogazione delle norme più rilevanti di limitazione delle libertà dettate dal Fascismo; l’individuazione di un sistema di autonomie locali e regionali come base della nuova democrazia).

Si tratta di elementi che la nostra Assemblea costituente ha potuto e dovuto registrare, scrivendo una Costituzione che ha raccolto in modo organico ed originale tutte le istanze di libertà e di democrazia, ma anche i valori di solidarietà e di civiltà che la società italiana, uscita dalla disastrosa Seconda guerra mondiale, intendeva esprimere (era in grado di esprimere).

Un primo dato fondamentale dell'esito del lavoro dell'Assemblea Costituente è espresso in modo significativo nel dibattito che ha preceduto il voto, pressoché unanime, di approvazione della Carta costituzionale (leggo, nel verbale stenografico della seduta pomeridiana del 22 dicembre 1947, la proclamazione del risultato della votazione a scrutinio segreto: “*presenti e votanti 515; maggioranza 258; voti favorevoli 453; voti contrari 62*”).

Un risultato di unità che possiamo sottolineare nella sua portata anche leggendo quanto avvenuto a conclusione della seduta mattutina dello stesso 22 dicembre 1947, quando un costituente fiorentino (altro grande maestro della nostra facoltà) come Giorgio La Pira chiese di parlare, una volta esaurito l'esame di tutte le questioni da sottoporre all'Assemblea per la soluzione definitiva, proponendo di far precedere il testo costituzionale da “*una brevissima formula di natura spirituale, una formula che dicesse: «in nome di Dio il popolo italiano si dà la presente Costituzione»*”. Le reazioni a questa proposta, ampiamente motivata da Giorgio La Pira, furono tutte nella direzione di evitare che, nel discuterla (la proposta era palesemente inammissibile sul piano procedurale, perché si erano già esaurite tutte le valutazioni degli emendamenti e delle pregiudiziali prima di giungere alla votazione finale) si rompesse quell'unità di intenti che l'Assemblea Costituente aveva raggiunto.

Palmiro Togliatti, con parole elevate, sottolineava “*è un fatto che stamani, quando ci siamo alzati, faceva freddo, ma nonostante questo, quando abbiamo visto brillare il sole nel cielo di dicembre, abbiamo sperato che almeno per noi, membri dell'Assemblea Costituente della Repubblica italiana, esso avrebbe brillato su una giornata di unità e di concordia*”. E dopo aver ricordato la sovranità del voto che stava per essere espresso, sottolineava “*vi è qualcosa oggi, che ci unisce tutti, ed è il voto comune che stiamo per dare all'atto che sarà obbligatorio per tutti noi*”. Di qui l'invito ad evitare di non trovarsi disuniti su una proposta che poteva dividere.

Concetto Marchesi sottolineava che “*Dio è nel mistero del mondo e delle anime umane*” e quindi diceva, rivolto direttamente a La Pira: “*questo supremo mistero dell'universo non può essere risolto in un articolo della Costituzione, in un articolo di Costituzione che riguarda tutti i cittadini, quelli che credono, quelli che non credono, quelli che crederanno*”.

Piero Calamandrei, dopo aver sottolineato l'eccezione procedurale che impediva di prendere in considerazione la proposta di La Pira, ribadiva che nella coscienza dell'Assemblea Costituente vi era “*la sensazione di aver partecipato in questa nostra opera ad una ispirazione solenne e sacra .. nella nostra Costituzione c'è qualcosa che va al di là delle nostre persone, un'idea che ci ricollega al passato e all'avvenire, un'idea religiosa, perché tutto è religione quello che dimostra la transitorietà dell'uomo, ma la perpetuità dei suoi ideali*” e – nel riconoscere l'importanza di un richiamo a valori supremi, quali quelli che chiedeva di introdurre La Pira – proponeva di incominciare la Costituzione con queste parole: “*il popolo italiano consacra alla memoria dei fratelli caduti per restituire all'Italia libertà e onore la presente Costituzione*”, limitandosi a sottolineare che fosse doveroso, nel chiudere i lavori dell'Assemblea Costituente, dimostrare di aver “*pensato a coloro senza il sacrificio dei quali noi non saremmo qui*”.

Intervennero anche Saverio Nitti (anziano rappresentante dell'Italia statutaria) che – dopo aver richiamato l'uso in Inghilterra “*nelle grandi occasioni, alla fine dei lavori legislativi, e al principio di essi, che tutti i deputati vadano nella Cappella di Westminster a pregare. E vi si recano deputati di ogni parte ... tutti secondo la propria fede ... a pregare per la Patria comune*” – si domandava perché si sarebbe dovuta dividere l'Assemblea sul nome di Dio: “*il nome di Dio è troppo grande, le nostre contese sono troppo piccole*”.

A conclusione del dibattito, La Pira ritirò la propria proposta per evitare che essa portasse disunione tra gli animi; mentre la sua intenzione era quella di trovare una unità e un consenso in tutta l'Assemblea.

Anche con riferimento a questa singolare, ma molto significativa, conclusione del dibattito della mattina del 22 dicembre 1947, fu possibile a Meuccio Ruini - Presidente della Commissione dei settantacinque, che prese da ultimo, nel pomeriggio, la parola, prima della votazione finale a scrutinio segreto sul testo della Costituzione - sottolineare che “*questa Carta che stiamo per darci è, essa stessa, un inno di speranza e di fede... pur dando alla nostra Costituzione un carattere rigido, come richiede la tutela delle libertà democratiche, abbiamo consentito un processo di revisione, che richiede meritata riflessione, ma che non la cristallizza in una statica immobilità ... la Costituzione sarà gradualmente perfezionata; e resterà la base definitiva della vita costituzionale italiana*”. Nel concludere il suo discorso, Meuccio Ruini poteva così sottolineare che nell'Assemblea Costituente si era assistito a “*un processo di formazione democratica e cioè collettiva*”; con la precisazione che “*una Costituzione non può più essere l'opera di uno solo o di pochissimi. Deve risultare dalla volontà di tutti i rappresentanti del popolo; e i rappresentanti del popolo non si conducono con la violenza; l'unico modo, in democrazia, di vincere è di convincere gli altri*”. Ruini sottolineava anche che la Costituzione non può essere costruita come si fa per i codici, perché la definizione dei suoi contenuti non può essere delegata a dei tecnici. La partecipazione di un numero rilevante (550 individui), alla formulazione degli articoli di una Costituzione, pur avendo fortissimi inconvenienti, ha “*anche un vantaggio: che tutti i rappresentanti del popolo, tutte le correnti del popolo da essi rappresentate possono dire: questa Costituzione è mia, perché l'ho discussa e vi ho messo qualcosa*”.

Da queste lunghe citazioni del dibattito finale dell'Assemblea costituente, vorrei che si potesse ricavare una prima indicazione sul metodo nella interpretazione della Costituzione.

Le norme costituzionali debbono essere interpretate nel rispetto dell'esigenza di unità delle varie componenti della società italiana: non possono essere utilizzate come norme che permettono di sottolineare le divisioni; non possono essere utilizzate come strumenti di lotta politica. Le norme costituzionali sono destinate ad unire e non a dividere.

## 2.2 – Sub a.2)

Le vicende dell'Assemblea Costituente e il clima storico nel quale si è formata la nostra Carta costituzionale permettono di sottolineare un ulteriore criterio che è bene tenere presente nell'interpretare le norme della Costituzione.

Valerio Onida, in più occasioni, ha sottolineato la lezione di Giuseppe Dossetti che (nel 1994, in un momento in cui si iniziava a manifestare una crisi nella nostra vita costituzionale, riprese la parola, da autorevole protagonista dell'Assemblea Costituente, quale era stato) ricordava come la Costituzione italiana non sia nata esclusivamente da una ideologia antifascista, di fatto coltivata da una minoranza, quella che aveva vissuto da esule gli anni del fascismo; così come non si possa richiamare come radice della Costituzione esclusivamente l'insieme dei valori della Resistenza, con cui l'Italia aveva ritrovato il suo onore e aveva potuto giustificare il ritorno legittimo alla democrazia.

Diceva Dossetti: *“La Costituzione italiana è nata ed è stata ispirata – come e più di altre pochissime costituzioni – da un grande fatto globale, cioè i sei anni della seconda guerra mondiale (con i 50 milioni di morti; le stragi di massa; l'olocausto della bomba atomica): evento enorme che nessun uomo che oggi vive o anche solo che nasca oggi, può e potrà accantonare o potrà attenuarne le dimensioni, qualunque idea se ne faccia e con qualunque animo lo scruti”*.

L'Assemblea Costituente non poteva non tenere presente, anche per gli impegni del Trattato di pace (i cui artt. 15 e 17 costringevano l'Italia a garantire i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali e ad impedire la rinascita del fascismo) i principi affermati dalla civiltà occidentale nel reagire all'orrore della guerra: quelli del discorso sulle quattro libertà di Franklin Delano Roosevelt del 1941 (la libertà di parola e di espressione; la libertà di religione; la libertà dal bisogno; la libertà dalla paura e dalla violenza); la Carta Atlantica definita nei suoi contenuti da Churchill e Roosevelt sempre nell'agosto del 1941; la Carta di San Francisco, che aveva istituito nel 1945 l'organizzazione delle Nazioni Unite; la dichiarazione universale dei diritti umani proclamata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 (il frutto più completo dello spirito universale affermato in quei documenti).

Questa radice universale della nostra Costituzione (il fatto che la nostra è la prima Costituzione che ha tradotto in termini originali e completi quella impostazione, ispirata ai principi di libertà e democrazia di livello mondiale) non può non guidare l'interprete attuale della Costituzione nel ricercare, nelle norme della Carta costituzionale, il collegamento con quella civiltà occidentale di cui essa è figlia.

### 2.3 – Sub a.3)

L'originalità dell'impostazione della nostra Carta costituzionale si collega anche al metodo seguito dai costituenti nel definire i principi della Costituzione, alla luce del superamento di quella realtà istituzionale (lo Stato ottocentesco: lo Stato che aveva dato gli esiti tragici della prima metà del '900) che risolveva al suo interno tutti i problemi della comunità e definiva in termini autoritari il principio di legalità e di certezza del diritto. Si superava la tesi secondo

cui “tutto è nello Stato e nulla fuori dello Stato”. Si riconosceva, come sottolineava De Gasperi, che “lo Stato è l’organizzazione politica della società, ma non tutta la società”.

Questa nuova impostazione (diretta a tener conto dell’assetto sociale “*diverso da quello liberale e da quello comunista*” che si voleva costruire) permetteva a Giorgio La Pira di scrivere a Costantino Mortati (in alcune lettere inedite del luglio 1946, in cui La Pira si scambiava con l’altro grande costituente, in sintesi, le linee guida per definire la sua relazione introduttiva ai lavori della prima sottocommissione dei Commissione dei Settantacinque)<sup>3</sup>: “*la Costituzione deve essere elaborata in funzione di questo assetto: le strutture giuridiche devono essere proporzionate a quelle sociali. Da questo problema dipende la determinazione delle due parti della Costituzione: tanto della prima (prius logico) – quella della determinazione dei diritti della persona e degli enti minori – quanto della seconda – struttura organizzativa dello Stato conforme ai fini che si vogliono raggiungere ... Mi pare che il nostro sforzo di meditazione deve soprattutto volgere in questa direzione: definire l’assetto sociale e, in conseguenza, definire l’assetto costituzionale (principio di proporzionalità: quale l’assetto sociale, tale l’assetto costituzionale)*”. È in relazione a questa impostazione che si possono ricavare le parole chiave del messaggio di La Pira costituente: “lo Stato per la persona e non la persona per lo Stato” (*principio personalista*); la concezione organica della società che riconosce e garantisce la molteplicità degli ordinamenti sociali (*principio pluralista*); il principio della proporzione tra la struttura sociale e la struttura giuridica (*il metodo della legislazione che deriva dall’impostazione dei principi e dei valori*).

Si tratta, in sintesi, del principio personalista, che ha consentito la costruzione di una Costituzione dalla struttura (come sottolineò Moro in Assemblea Costituente) a “piramide rovesciata”: un ordinamento costituzionale che parte dalla persona e dall’uomo come espressione del valore fondamentale da riconoscere e garantire; dai diritti dell’uomo e dalle sue aspirazioni alle cose più grandi, per sviluppare la sua personalità ed influenzare le modalità di organizzazione dei poteri.

Si tratta, in fondo, della fondamentale norma di cui all’art. 2 della Costituzione: “*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 la norma che deve guidare ogni lettura ed ogni interpretazione di tutte le altre.

2. 4 – In conclusione, da queste radici, si può constatare uno degli elementi essenziali per definire quello che è il nuovo “Stato costituzionale” che i costituenti hanno formulato: lo Stato costituzionale è, infatti, in primo luogo, lo Stato che nasce e si fonda sui diritti umani.

I principi di libertà e di solidarietà costituiscono quindi il punto di riferimento per l’interpretazione della Costituzione che, si può ribadire: (sub a.1) costituisce norma che unisce e non può essere usata ed impugnata per alterare l’equilibrio unitario del sistema, in cui vige il principio fondamentale della tutela delle minoranze (v. art. 6); (sub a.2) è una

<sup>3</sup> Le lettere di La Pira sono presenti nell’archivio della Fondazione Giorgio la Pira di Firenze.

Costituzione che non consente spazi alla barbarie e alla violenza perché ispirata ai principi della civiltà occidentale, tollerante ed aperta (v. artt. 10 e 14); (sub a.3) è una Costituzione che deve garantire l'effettività della tutela della persona e delle comunità intermedie come chiave di lettura dell'intero sistema costituzionale (v. artt. 2, 3 e 13 e ss.).

### 3 – Sub b) Una Costituzione “capace di futuro”

Come abbiamo accennato, la società che si riconosce nella Costituzione è una società che cambia; ed una costituzione ha la capacità di essere effettiva se si sviluppa e si aggiorna (come lo stesso Meuccio Ruini raccomandava nell'intervento finale del 22 dicembre 1947, che ho già citato).

La forza della Costituzione si è dimostrata nella capacità di accompagnare la maturazione democratica della società che l'ha espressa.

Su questo piano, quello che Enzo Cheli ha chiamato il “rendimento” della nostra Carta costituzionale può essere osservato in termini molto positivi e, non potendo ripercorrere in poco tempo, nello spazio di questa lezione, le tappe fondamentali di questa evoluzione, mi limito a sottolineare tre aspetti:

- b.1) la stessa “capacità di futuro” che le norme della nostra Costituzione (come del resto dovrebbero tutte le norme costituzionali) sono in grado di esprimere;
- b.2) l'indicazione di alcuni passaggi essenziali di questo processo di maturazione democratica;
- b.3) le nuove prospettive di livello costituzionale che i principi della Costituzione sono stati in grado di sviluppare anche e soprattutto attraverso la giurisprudenza (e la giurisprudenza della Corte costituzionale in modo particolare).

#### 3.1 - Sub b 1)

La Costituzione ha avuto una capacità di sviluppo verso il futuro, proprio perché è una Costituzione che è costruita su principi e valori dotati di notevole ampiezza e flessibilità, che ne hanno consentito la graduale attuazione.

La Costituzione, di per sé, è proiettata verso il futuro. Tutte le norme, ma le norme costituzionali ancora di più, descrivono, prescrivono, delineano un programma per il futuro per la stessa generazione che le esprime ma anche per le generazioni future.

In questa direzione, è sufficiente leggere il secondo comma 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*".

Ma l'intera Costituzione contiene norme proiettate verso il futuro.

Le stesse indicazioni di “popolo” (art. 1) “nazione” o “unità nazionale” (artt. 9, 67, 87) implicano l'ammissione di un ricambio e di uno sviluppo delle generazioni alle quali vengono affidati i valori in cui l'ordinamento costituzionale si riconosce. Le norme sullo sviluppo economico e sulla tutela del risparmio e le stesse norme che esigono gli equilibri del bilancio dello Stato sono altrettanto dirette a garantire le prospettive di benessere della comunità nazionale (v. artt. 41, 42, 44, 81, 119). Anche le norme a tutela dei diritti sociali (della famiglia, della scuola, della salute, dei lavoratori e del relativo trattamento previdenziale: v. artt. 30, 33, 32, 36 e 38) sono proiettate verso una esplicita garanzia del futuro dei cittadini e delle generazioni cui essi possono dare vita.

Ancor più in radice, la vocazione al futuro della nostra Costituzione deriva dall'affermazione che la persona viene prima dello Stato e che l'uomo (sia nel suo destino nella storia sia, per i credenti, nella sua vocazione soprannaturale) esige, nella necessaria armonia con la natura, la garanzia da parte dell'ordinamento della capacità di sviluppo della sua personalità. Il personalismo, ispirato al principio di socialità progressiva, su cui è incentrata la nostra Costituzione collega direttamente il nostro ordinamento, con il riconoscimento dei diritti umani ed il loro sviluppo (le garanzie della libertà dell'uomo “dal bisogno”, “dalla paura” e la “libertà di religione” e di “ricerca scientifica”, che ispirano i diritti nel contesto internazionale), aprendolo all'affermazione dei diritti delle generazioni future e dei diritti connessi con il contesto ambientale, in cui la presente e la futura generazione svolgeranno il loro destino. In questo senso, il recente inserimento della “materia” “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” nell'art. 117, comma 2, lett. s, della Costituzione, conferma l'attualità e la capacità di futuro della Costituzione del 1948.

Nell'interpretazione della Costituzione occorre quindi essere consapevoli di questa proiezione verso le future generazioni, con la possibilità di inserire nella lettura delle norme costituzionali i nuovi valori e le nuove esigenze che la società in evoluzione esprime o deve affrontare.

### 3.2 - Sub b.2)

Se vogliamo individuare i passaggi essenziali di questo inevitabile sviluppo della nostra Costituzione, dobbiamo seguire l'evoluzione di quella che Paolo Barile definiva (nelle sue voci enciclopediche sul “Novissimo Digesto” e sulla relativa “Appendice”) la “*Costituzione vivente*”.

Ci sono almeno tre vicende istituzionali che possono fornire una chiave di lettura particolarmente significativa di questo sviluppo.

3.2.1 –La prima è costituita (nel clima creatosi di disgelo costituzionale già a partire dall’elezione del Presidente Gronchi) dalla pubblicazione della sentenza n. 1 del 5 giugno 1956 della Corte costituzionale.

La sentenza venne commentata immediatamente da Calamandrei, con la nota espressione: *“la Costituzione si è mossa”*.

La Corte effettuò una scelta di campo storica; decisiva sia per l’attuazione della Costituzione sia per individuare lo stesso ruolo del giudice costituzionale nel sistema.

In quella causa (che portò a dichiarare illegittima una norma del testo unico di Pubblica Sicurezza che violava il principio fondamentale di libertà di espressione del pensiero di cui all’art. 21),<sup>4</sup> la Corte affermò con chiarezza quello che era un principio abbastanza noto e condiviso: *“la legge costituzionale, per la sua intrinseca natura nel sistema di costituzione rigida, deve prevalere sulla legge ordinaria”*. Ma nel definire la natura della questione di legittimità costituzionale (da distinguere dal fenomeno dell’abrogazione legislativa, potendo in conseguenza affermare che il sindacato sulla costituzionalità delle leggi era riferito anche alle leggi anteriori alla Costituzione), la Corte giunse a superare con chiarezza la nota distinzione tra norme precettive e norme programmatiche (su cui si era attestata la Corte di Cassazione nell’applicazione della norma transitoria che ad essa aveva affidata – fino all’entrata in funzione della Corte costituzionale – la decisione delle controversie di legittimità costituzionale di cui all’art. 134 Cost. – v. la VII disposizione transitoria, secondo comma), con la precisazione che la questione di legittimità costituzionale di una legge può derivare *“dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche”*, ma che possono avere una concretezza tale da vincolare immediatamente il legislatore, ripercuotendosi sulla interpretazione della legislazione precedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa. Soprattutto – e la precisazione è particolarmente significativa – vi sono norme programmatiche nella Costituzione *“le quali fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull’intera legislazione”*.

Significato fondamentale della sentenza n. 1 del 1956 è quindi non soltanto l’affermazione che la “fonte” Costituzione prevale gerarchicamente sulle leggi ordinarie; ma soprattutto che le norme costituzionali fissano principi fondamentali e valori con i quali occorre confrontare e armonizzare l’intero ordinamento giuridico.

Si tratta di una caratteristica fondamentale dello Stato costituzionale contemporaneo, nato nella seconda metà del Novecento: uno Stato che fonda l’intero ordinamento giuridico

<sup>4</sup> Una causa in cui erano coinvolti semplici cittadini, cui era imputato il reato di aver distribuito avvisi o stampati nella pubblica strada o affisso manifesti o giornali, ovvero usato altoparlanti per comunicazione al pubblico, senza l’autorizzazione dell’autorità di pubblica sicurezza: persone semplici che vennero difese da avvocati e costituzionalisti del calibro di Vassalli, Crisafulli, lo stesso Calamandrei, Massimo Severo Giannini, Costantino Mortati ed altri avvocati meno noti, come l’avv. Ambrosi, l’avv. Graziani e l’avv. Mazzei.

sull'affermazione di principi e di tavole di valori, che orientano l'intero sistema (ed in particolare il legislatore, da un lato, e i giudici – ed i giudici costituzionali, soprattutto – dall'altro).

3.2.2 – Una seconda serie di passaggi riguarda la constatazione che l'attuazione dei principi implica una verifica costante dello svolgimento dei rapporti sociali e del modo con cui l'intera società si adegua e si concilia con i valori affermati nelle norme costituzionali.

Gli esempi di questa evoluzione nel nostro sistema sono noti e sono, in primo luogo, presenti nello stesso sviluppo della giurisprudenza costituzionale (come segnalata anche nella recente voce *“Costituzione della Repubblica italiana”*, pubblicata da Augusto Barbera, negli *Annali dell'Enciclopedia del diritto*, VIII)

Il primo esempio è stato il caso dell'adulterio femminile, punito diversamente e più gravemente rispetto a quello maschile, che, in una sentenza del 1961, la Corte riconosceva non illegittimo costituzionalmente, per giungere pochi anni dopo, nel 1968, a dichiarare l'illegittimità della norma del codice penale che violava in modo così evidente il principio di eguaglianza. È significativo che, nella sentenza del 1961, si faceva riferimento all'ambiente sociale, alla comune opinione; mentre in quella del 1968 si teneva conto del mutamento della realtà sociale e della nuova e diversa coscienza collettiva che portava i giudici della Corte alla soluzione opposta, finalmente coerente con i principi della Costituzione.

Un esempio analogo è quello della norma che prevedeva il reato di incitamento alle pratiche anticoncezionali (ritenuta non incostituzionale in una sentenza del 1965 e annullata invece successivamente con una sentenza del 1971).

Un altro esempio di adeguamento della giurisprudenza costituzionale al mutamento del contesto sociale si può ritrovare anche nelle sentenze che, in un primo tempo, hanno evitato di dichiarare incostituzionali le norme che garantivano discipline privilegiate a favore della religione cattolica (ritenuta dalla Corte la religione della maggioranza degli italiani, con la possibilità quindi di riconoscere una posizione diversificata agli appartenenti alla religione cattolica; per giungere successivamente (in coincidenza con lo sviluppo della società italiana verso un maggiore distacco dalla confessione cattolica, verso la secolarizzazione sancita dalla modifica bilaterale dei Patti Lateranensi nel 1984), all'indirizzo giurisprudenziale sempre più fermo e sempre più chiaro, elaborato dalla stessa Corte costituzionale, sul principio di laicità dello Stato (v. in particolare la sentenza n. 203 del 1989, che lo individua come un principio fondamentale e supremo del nostro ordinamento).

3.2.3 – Lo sviluppo del sistema sociale, sempre più coerente all'impostazione della c.d. “rivoluzione promessa” della nostra Carta costituzionale, si ebbe – ed è l'ulteriore tappa fondamentale che penso sia opportuno sottolineare – con l'attuazione legislativa delle norme costituzionali, a conclusione della fase politica del centro-sinistra, dopo gli eventi significativi, che hanno accompagnato la nostra società, a partire dal '68 (quando, accanto alle istanze nuove e radicali manifestate dai giovani nelle università e dalla classe operaia

nelle fabbriche, si giunge ad una attuazione concreta dei diritti sociali in numerosi interventi legislativi; non senza incontrare forti resistenze, che dettero luogo sia a tentativi golpisti e reazionari sia a una fase difficile di terrorismo sia di destra che di sinistra che ha interessato l'intero arco degli anni '70 e dei primi anni '80). Si possono citare leggi fondamentali come: lo Statuto dei lavoratori; l'istituzione del servizio sanitario nazionale; l'attuazione delle Regioni e la riforma delle autonomie locali; l'attuazione dell'istituto referendario. Si possono aggiungere gli interventi riferiti all'ambito dei diritti di libertà tradizionali e delle formazioni sociali (le leggi sul divorzio e sull'aborto; la riforma del diritto di famiglia), per giungere fino alle riforme del processo penale e di tutta una serie di principi di libertà (ivi compresa la libertà di informazione: pur con le contraddizioni e le gravi deficienze verificatesi nel passaggio dal monopolio statale del sistema radiotelevisivo al successivo oligopolio tuttora vigente che – pur dopo le decisioni fondamentali della Corte costituzionale a partire dalle pronunce emesse dopo la metà degli anni '70 – hanno mantenuto il grave deficit di pluralismo informativo del nostro sistema).

Si tratta di vicende di grande rilievo che hanno permesso alla nostra Costituzione di consentire l'attuazione dei suoi principi fondamentali e di resistere alle reazioni violente che da alcune parti erano state ipotizzate (ed in concreto avviate). Si tratta di quella fase di sviluppo della nostra vita istituzionale che si avviava ad un processo di ulteriore maturazione democratica nel clima di “solidarietà nazionale” (non consociazione né nuovo compromesso storico) che Aldo Moro avviò con Berlinguer a metà degli anni '70 (anticipando di più di dieci anni quella che sarebbe stata poi la caduta del muro di Berlino).<sup>5</sup>

### 3.3 - Sub b 3)

È certo comunque che - al di là di queste tappe fondamentali dello sviluppo della nostra Costituzione nei primi 30-40 anni della sua vita - la disciplina normativa di attuazione è stata accompagnata da una interpretazione innovativa dei principi costituzionali che è stata fornita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Ed è questo il terzo episodio fondamentale che è possibile ricordare nello sviluppo della nostra democrazia.

Occorre citare nuovamente la voce “Costituzione” di Augusto Barbera, dove l'autore verifica lo sviluppo che ha ricevuto la sua tesi dottrinale, circa la natura “aperta” e non “chiusa” della formulazione dell'art. 2 della Costituzione sui principi di libertà: i diritti di libertà richiamati dall'art. 2 non sono solo quelli esplicitamente riconosciuti nelle norme della Costituzione – artt. 13 e ss – ma anche i nuovi diritti e i diritti che possono nascere dall'interpretazione evolutiva dei principi costituzionali.

---

<sup>5</sup> Non è un caso che una delle prime manifestazioni di crisi del nostro sistema costituzionale, e della sua difficoltà di dare una piena attuazione al programma “presbite” della Carta costituzionale, si possa collegare con l'assassinio di Aldo Moro e con i terribili interrogativi che ancora si pongono sulle cause e sullo svolgimento di quella drammatica vicenda.

Di questo elenco aperto la Corte ha fornito numerosi esempi, che la voce citata elenca: il diritto del minore all’inserimento in una famiglia; l’enucleazione di un diritto all’abitazione; il diritto alla privacy; il diritto ad abbandonare il proprio Paese; il diritto all’identità personale; il diritto a contrarre matrimonio; il diritto alla libertà sociale. A tali esempi si può aggiungere l’invito al Parlamento ad individuare, nell’esercizio della sua piena discrezionalità, le forme di garanzia e di riconoscimento per le unioni omosessuali; nonché il riconoscimento del diritto a procreare con le tecniche di fecondazione assistita.

In questa direzione (che tuttora presenta profili oggetto di critiche nella dottrina), la Corte costituzionale non si è limitata a esprimere, nelle sue sentenze, le novità implicite nelle norme della Costituzione del 1948; ha anche dato un forte impulso all’attuazione diretta di tali principi da parte dei giudici comuni. Si può citare l’orientamento della Corte a riconoscere l’importanza dell’interpretazione della giurisprudenza comune per definire le norme vigenti (la teoria del c.d. “*diritto vivente*”) e l’invito pressante ai giudici di interpretare il diritto oggettivo vigente secondo i principi della Costituzione (la teoria dell’ “*interpretazione conforme*”), sollevando le questioni di legittimità costituzionale davanti alla Corte solo quando la formulazione delle norme ordinarie impedisce l’adeguamento alla Costituzione ed è quindi necessario – quale *extrema ratio* – chiedere alla Corte la valutazione della loro conciliabilità con i principi della Costituzione.

Si è aperta così una fertile stagione di attuazione diretta della Costituzione da parte dei giudici comuni (l’esempio più eclatante di questa applicazione diretta delle norme costituzionali è il noto caso Englaro, sul diritto “di fine vita”, dove il giudice ordinario – Cassazione e Corte d’appello di Milano - ha legittimamente interpretato ed applicato direttamente il diritto alla salute di cui all’art. 32 della Costituzione).

3.4 – In conclusione, non si può prescindere, nell’interpretazione della Costituzione, dalla capacità di futuro che deriva dai principi e dalla visione prospettica implicita nelle norme costituzionali (v. sub b.1), con la necessità di avere una visione non statica, ma correlata con lo sviluppo della società, di tali principi (v. sub b.2); verificabile anche nello sviluppo della giurisprudenza costituzionale e dei giudici comuni (v. sub b.3).

La tavola di valori ed i principi fissati nella Costituzione caratterizzano lo Stato costituzionale e costringono gli interpreti a superare le logiche antiquate dell’interpretazione letterale (in una sentenza - dagli esiti non da tutti condivisi - la sentenza n. 1 del 2013 - la Corte, significativamente, sottolinea come “*l’interpretazione meramente letterale delle disposizioni normative, metodo primitivo sempre, lo è ancor più se oggetto della ricostruzione ermeneutica sono le disposizioni costituzionali, che contengono norme basate su principi fondamentali indispensabili per il regolare funzionamento delle istituzioni della Repubblica democratica*”).

La Costituzione, in qualche modo, entra nel sistema e conforma il lavoro sia del legislatore che dei giudici e l’interprete non può avere il mero compito di dedurre i significati e gli esiti interpretativi dalla lettura delle norme costituzionali; occorre avere presente la verifica della

cultura storica e sociale che costituiscono il contesto in cui operano quelle norme per poter individuare e determinare la direzione della loro concreta applicazione.

Si tratta di un'altra fondamentale caratteristica dello Stato costituzionale: la capacità di ordinare la struttura policentrica delle società nell'unità di un sistema di principi (quelli costituzionali) capaci di un costante ed unitario aggiornamento.

#### **4 - Sub c) L'apertura internazionale dei principi costituzionali per superare la crisi.**

Negli ultimi decenni della vita della nostra Costituzione, si è constatata una crisi del sistema politico e una crisi della società (sempre più frammentata e sempre più influenzata dalla complessità delle vicende che caratterizzano il mondo contemporaneo), sicché l'interprete della Costituzione dovrebbe tener conto della necessità di una rilettura delle norme costituzionali alla luce di quella che, da più parti, è considerata una crisi della stessa Costituzione.

È indubbio il rilievo, su questo piano, delle vicende susseguenti all'assassinio di Moro, ma soprattutto: la crisi dei partiti (non del tutto scorrelata con le vicende del 1989, dopo la caduta del muro di Berlino; ma comunque accentuata e "sanzionata" dalle vicende giudiziarie di Tangentopoli, all'inizio degli anni 90); l'esito dei referendum sui sistemi elettorali del 1991 e 1993 e il passaggio da un sistema proporzionale a un sistema misto (maggioritario proporzionale) nella elezione dei rappresentanti in Parlamento; la deriva del sistema politico verso forme sempre più accentuate di personalizzazione (si cerca, e risulta vincente, il leader: l'uomo capace di meglio utilizzare le tecniche di comunicazione innovative che il sistema dell'informazione pone a disposizione); la presenza di modifiche tacite del sistema istituzionale, che giunge a suggerire in più occasioni la ricerca di revisioni organiche della seconda parte della Costituzione (tutti tentativi, peraltro, falliti sia per la difficoltà del sistema politico di autoriformarsi sia per la resistenza della maggioranza del corpo elettorale a veder alterati gli equilibri e le garanzie che la forma di governo, solo marginalmente razionalizzata, scelta dei costituenti, ha consolidato nel sistema).

Ma la valutazione dello sviluppo e della effettività della nostra Costituzione non può essere effettuata facendo riferimento solo a queste vicende (che restano, in buona sostanza, marginali rispetto alle enormi difficoltà che si manifestano nell'attuazione dei diritti umani nel contesto globale). Nel contesto più ampio di quello nazionale, cui occorre fare riferimento, la nostra Costituzione manifesta la sua capacità di orientare la nostra comunità anche in questo inedito e tumultuoso sviluppo.

Si deve, infatti, constatare che, nelle dimensioni dilatate del villaggio globale, si accentua la drammaticità del crinale di crisi in cui ci troviamo. Sono contraddizioni e contrapposizioni epocali.

Da un lato, uno sviluppo sostenibile e pacifico, rispettoso dell'ambiente, dei beni culturali e della qualità della vita; dall'altro, il caos dell'egoismo eretto a sistema, nel mercato interconnesso delle reti finanziarie e delle tecnologie informatiche (capaci di rendere intelligenti le bombe e parcellizzare i conflitti – isolati cinicamente ed accettati nella loro moltiplicazione come malattie endemiche dei luoghi più sfortunati).

Da un lato, un mondo che si riconosce nella ricchezza delle sue culture diverse e dei beni artistici e storici, che ne costituiscono il comune patrimonio, e, dall'altro, un villaggio conflittuale, in cui la cultura che si presume più evoluta afferma, senza mediazioni, le logiche rozze e prepotenti di un mercato autoreferente e – fatto ancor più grave – teorizza la superiorità egemone, della propria tradizione (eretta quale simbolo di ordine e libertà a fronte delle culture espressione del male e del caos: senza accorgersi che proprio il porsi ed il volersi imporre come egemone contraddice la stessa natura e la stessa capacità di futuro di una cultura che come tale si vuole affermare).

Vorrei sottolineare che, a fronte delle decisive domande che la crisi epocale che stiamo attraversando ci pone con sempre maggiore urgenza, la nostra Costituzione contiene principi in grado di orientare le risposte.

Sub c.1)

4.1 –Una prima risposta deve essere data all'interrogativo drammatico che proviene dalla violenza della guerra “diffusa” cui stiamo assistendo

Come ha sottolineato Papa Francesco “*siamo alle prese con una terribile guerra mondiale a pezzi ... Questa violenza che si esercita «a pezzi», in modi e a livelli diversi, provoca enorme sofferenze di cui siamo ben consapevoli: guerre in diversi paesi e continenti; terrorismo, criminalità e attacchi armati imprevedibili; gli abusi subiti da emigranti e dalle vittime della tratta: la devastazione dell'ambiente*”. Nell'invito del Papa a non usare la violenza come cura per il nostro mondo frantumato (“*rispondere alla violenza con la violenza conduce, nella migliore delle ipotesi, a migrazioni forzate e a immani sofferenze, poiché grandi quantità di risorse sono destinate a scopi militari e sottratte alle esigenze quotidiane dei giovani, delle famiglie in difficoltà, degli anziani, dei malati, della grande maggioranza degli abitanti del mondo*”), si può trovare un eco nei valori di civiltà che sono presenti nella nostra Costituzione: tutti questi eventi epocali possono essere superati solo grazie al collegamento che la nostra Costituzione ha con la civiltà occidentale e la sua apertura alla comunità internazionale.

La risposta è nella lettura sempre più attuale dei principi fondamentali dell'art. 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*”. Norma dettata dall'esito del conflitto mondiale del 1939/1945, ma rinnovata nella sua forza programmatica da una cultura di pace, fondata

sui diritti della persona, che costituisce il punto di partenza per il superamento di ogni logica di violenza (non a caso si parla, su tali basi, del “diritto alla pace”, come sintesi di tutti i diritti che vanno difesi da ogni tipo di violenza).

In questo contesto assume rilievo il principio della dignità umana collegato con i diritti dello straniero riconosciuti dall’art. 10 della Costituzione così come anche interpretati dalla Corte costituzionale.

Mi riferisco a quell’orientamento recente della giurisprudenza della Corte (v. da ultimo la sentenza n. 230 del 2015) che ha riconosciuto i diritti agli stranieri indipendentemente dalla durata della permanenza nel nostro Paese. Le prestazioni economico-sociali a favore degli stranieri “*si fondano sull’esigenza di assicurare – in una dimensione costituzionale orientata verso la solidarietà come dovere inderogabile (art. 2 Cost.), verso la tutela del diritto alla salute anche nel senso dell’accessibilità ai mezzi più appropriati per garantirla (art. 32 Cost.), nonché verso la protezione sociale più ampia e sostenibile (art. 38 Cost.) – un ausilio in favore di persone svantaggiate, in quanto affette da patologie o menomazioni fortemente invalidanti per l’ordinaria vita di relazione e, di conseguenza, per le capacità di lavoro e di sostentamento; benefici erogabili, quanto alla pensione, in presenza di condizioni reddituali limitate, tali, perciò, da configurare la medesima come misura di sostegno per le indispensabili necessità di una vita dignitosa*”.

Giustamente, Maurizio Fioravanti ha fatto riferimento (in occasione della celebrazione dei primi sessant’anni di attività della Consulta) a questo indirizzo giurisprudenziale, come il più significativo messaggio di cultura costituzionale della nostra Corte, riaffermando la centralità della dignità e dei diritti della persona come presupposto di ogni risposta adeguata alle drammatiche vicende di questa fase di transizione.

Sub c.2)

4.2 – In questa stessa direzione occorre leggere l’apertura che per oltre sessanta anni, è stata effettuata dalla nostra Repubblica alla dimensione europea (con il Trattato Ceca del 1950 e con il Trattato di Roma del 1957 – il cui sessantennio sarà celebrato il 25 marzo 2017).

Conosciamo le difficoltà e le incertezze del sistema definito dall’Unione europea frutto dei Trattati successivi a quello di Roma e da ultimo, del Trattato di Lisbona (che non a caso ha ridotto al minimo quanto poteva derivare dall’impostazione di una costituzione europea, che si tentò di scrivere a partire dalla Convenzione avviata a Roma nel 2004).

È indubbio che gli strumenti utilizzati per avvicinare i paesi europei (basandosi sui quattro principi della libertà di circolazione delle persone, delle imprese, delle merci e dei capitali, coordinati dall’affermazione della libera concorrenza e del mercato), manifestano le gravi insufficienze, anche sul piano della democrazia, che l’ordinamento europeo manifesta (con la palese contraddizione di una moneta unica non accompagnata da un ordinamento

politico unitario). Ma non c'è dubbio che solo il recupero dello spirito iniziale, che ha suggerito la nascita delle comunità europee potrà rendere efficace la via della democrazia europea. Si tratta di recuperare il valore simbolico e politico, in particolare del Trattato Ceca (quando si volle superare i precedenti conflitti, trasformando l'industria bellica al confine tra la Germania e la Francia in un'industria di pace, affrontando anche la possibilità di una gestione diretta dei problemi sociali posti dalla fine di un'economia di guerra e individuando anche le linee di una visione solidale della società europea): in quella esperienza si ritrova anche l'affermazione di uno Stato sociale europeo e dei relativi diritti inviolabili, che costituiscono l'unico presupposto sul quale si potrà recuperare il percorso unitario della nostra regione ricca di valori economici e di valori di cultura.

La nostra Costituzione costituisce un punto di riferimento per l'apertura verso l'estensione di tali valori, come dimostra il "percorso comunitario" – per quanto faticoso –effettuato dalla nostra Corte costituzionale nel giungere a consentire l'attuazione diretta delle norme eurounitarie, anche mediante l'accettazione dell'introduzione diretta nel nostro sistema dei principi elaborati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Un'apertura all'integrazione europea che non può che fondarsi, come di fatto si fonda, sui diritti inviolabili e sui principi di solidarietà, rafforzati di recente dal Trattato di Lisbona sia con l'art. 2 (*"l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini"*) sia dall'attribuzione di efficacia giuridica alla Carta dei diritti proclamata a Nizza nel 2000 (art.6, comma 1, del TUE); nonché al riconoscimento dei diritti dichiarati dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo (art. 6 ,commi 2 e 3, del TUE).

### Sub c.3)

4.3 – A proposito di quest'ultima vicenda, non è senza significato che la giurisprudenza della Corte costituzionale si sia inserita ormai in modo stabile nel dialogo tra le Corti (oltre alla nostra Corte costituzionale, e alle altre Corti costituzionali dei paesi europei, sono decisivi gli orientamenti della Corte di Giustizia dell'Unione europea e della Corte europea sui diritti dell'Uomo). La Corte costituzionale, insieme alle altre Corti, garantisce la tutela multilivello dei principi fondamentali, sviluppando in modo fermo quel collegamento stretto fra i principi della nostra Costituzione e i principi delle civiltà occidentali che sono alla radice della nostra Carta costituzionale.

In questo dialogo risulta importante l'affermazione della Corte sulla presenza di "controlimiti" – costituiti dai principi fondamentali, gerarchicamente superiori all'interno delle altre norme costituzionali – che permettono alla nostra Carta di mantenere fermi i valori di civiltà anche al di là delle prudenze o delle insufficienze delle Carte internazionali.

Si tratta di un capitolo ancora tutto da sviluppare da parte della giurisprudenza della Corte (ma è significativa la sentenza n. 238 del 2014, che ha riconosciuto come principio fondamentale e controlimite rispetto addirittura allo Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945, il diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali, affermando l'impossibilità di negare la giurisdizione sulle azioni di risarcimento danni per crimini contro l'umanità).

4.4 – L'interprete della Costituzione deve quindi oggi tener conto della necessità di utilizzare gli strumenti del diritto internazionale e del diritto europeo e soprattutto della giurisprudenza delle Corti internazionali e delle Corti europee.

Anche rispetto alle norme dei Trattati dell'Unione e rispetto alle norme della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, esiste un obbligo di interpretazione conforme da parte dei giudici ordinari. Si tratta di un metodo che, non solo nel dialogo tra le Corti, ma anche nell'elaborazione della giurisprudenza comune costringe all'utilizzo di nuovi strumenti interpretativi e nuovi concetti.

Il diritto costruito dal basso - a partire dai diritti dell'Uomo, costruito dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea e dalla Corte Cedu - implica l'utilizzo di nuovi strumenti e di una nuova preparazione dell'interprete, che non si può limitare a costruire le deduzioni logiche dai dati legislativi, ma deve avere un nuovo equilibrio e una nuova capacità nel muoversi tra i vari poli delle fonti del diritto.

Lo Stato costituzionale è un Stato in cui la sovranità perde ogni centralità; è uno Stato che si muove in un sistema plurale e policentrico: si ritorna alla definizione della costituzione che si può far risalire alla nota frase con la quale un giurista inglese del 1600 (Coke) descriveva la "Magna Charta": "*Magna Charta is such a fellow that he will have no sovereign*" (la Costituzione è quindi quella cosa che non riconosce alcun sovrano: si tratta del principio affermato in modo chiaro dal secondo comma dell'art. 1 della nostra Costituzione "*la sovranità appartiene al popolo*" ma essa deve essere esercitata "*nelle forme e nei limiti della Costituzione*").

Ma l'assenza di un centro sovrano a cui fare riferimento implica, per l'interprete, l'utilizzo di principi nuovi e di difficile definizione: il principio di effettività nell'affermazione dei diritti; il principio di proporzionalità e di ragionevolezza nel valutare gli interventi normativi diretti ad attuarli; il principio di sussidiarietà nella individuazione dei livelli di governo in grado di attuare i principi fondamentali della Costituzione; il principio di equità nel definire in concreto le controversie giudiziarie sulla base dell'interpretazione dei principi costituzionali.

La nostra Costituzione diventa quindi un elemento essenziale per guidare l'interprete in relazione alla nuova complessità del sistema giuridico e per trovare le linee guida per elaborare i criteri di unificazione del sistema e superare le frammentazioni della società investita e arricchita delle nuove tecnologie e delle nuove istanze sociali.

## 5 – In conclusione

L'evoluzione della nostra Carta costituzionale segnala un passaggio epocale che caratterizza la più recente evoluzione del fenomeno giuridico dal diritto positivo e dai principi della certezza del diritto, propri dello Stato liberale e dello stesso Stato sociale, ai principi e i diritti dello Stato costituzionale: ci si avvia verso un ordinamento che riconosce i principi di civiltà dei diritti inviolabili dell'uomo e i principi di solidarietà, che devono presiedere a ogni tipo di convivenza nel nostro villaggio globale, in un contesto del tutto nuovo, quello appunto dello Stato costituzionale.

In tale contesto, il giurista deve trovare i criteri obiettivi per effettuare il corretto bilanciamento dei valori di civiltà: i diritti inviolabili, da un lato, e i principi di solidarietà, dall'altro. Si tratta di un'opera difficile di integrazione e di utilizzo di quei nuovi criteri, indispensabili per una corretta applicazione dei principi, elaborati dalle Corti, di cui ho sopra fatto cenno.

Tra questi criteri il più importante che occorre acquisire è appunto quello del “bilanciamento” tra i valori costituzionali: una vera e propria nuova frontiera verso la quale da qualche tempo i giuristi sono chiamati ad orientarsi.

Come ha chiarito la Corte, in una sentenza particolarmente nota in materia di tutela dell'ambiente (la sentenza n. 85 del 2013, sul caso Ilva), *“tutti i diritti fondamentali della Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre «sistematica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro» (sentenza n. 264 del 2012). Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe «tiranno» nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona”*.

Non è quindi possibile affermare *“una «rigida» gerarchia tra i diritti fondamentali. La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra i principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come «primari» dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale”*.

Il giurista deve quindi avere una cultura capace di comprendere i criteri del bilanciamento, deve essere in grado di verificare come il legislatore possa esercitare la sua discrezionalità, nell'effettuare il bilanciamento tra i valori costituzionali, senza superare i limiti della necessità, della sufficienza e dell'adeguatezza nell'attuazione dei diritti (sul tema sono molto chiare le indicazioni di F. Morrone, nella voce “Bilanciamento” in *Annali dell'enciclopedia*

*del diritto*): si tratta di verificare l'esito di tale operazione da parte dei giuristi e dei giudici, con la verifica finale delle congruità delle soluzioni di bilanciamento, in rapporto alla realtà sociale, che, in ultima istanza, spetta alla Corte costituzionale (a quello che Paolo Grossi ha definito "*l'organo respiratorio del nostro ordine giuridico*", proprio per questa capacità di verificare in continuo la relazione dialettica tra la Costituzione scritta e la Costituzione non scritta – quella leggibile nella realtà sociale che le sue norme e i suoi principi esprimono): ed il ruolo delle Corti costituzionali, come organi di chiusura del sistema, costituisce uno dei più importanti caratteri dello Stato costituzionale.

Si tratta, in conclusione, di avere strumenti per essere capaci di svolgere il ruolo del giurista (la missione o il mestiere di giurista) attraverso quell'analisi delle radici più profonde e più stabili della vita sociale che non sono date esclusivamente dalla decisione politica del legislatore, ma sono collegate con la storia e le tradizioni culturali della comunità in cui il diritto è chiamato a costruire le regole della convivenza. Una capacità di analisi e una ricerca di equilibrio nella valutazione della realtà concreta da disciplinare che trova nella Costituzione la guida più sicura in cui ciascun giovane studioso del diritto può orientarsi.

In questo nuovo contesto, che abbiamo ormai definito con i caratteri dello Stato costituzionale, occorre ritrovare in ciascuno di noi quello spirito costituente, quella coscienza costituente che ci fa dire ancora una volta che "la Costituzione siamo noi".

E' quello che auguro a tutti voi di cercare e di ritrovare, nel proseguire i vostri studi; certo che avrete, nei docenti del nostro Dipartimento e della nostra Scuola di giurisprudenza, guide capaci e consapevoli.