

*Raffaele Bifulco*

# Diritto costituzionale

*Estratto*



G. Giappichelli Editore

## CAPITOLO IV

# I PRINCIPI FONDAMENTALI

SOMMARIO: 1. Cenni storici sulla nascita della Repubblica. – 2. La suddivisione in parti della Costituzione e i Principi fondamentali. – 3. Il principio repubblicano. – 4. Il principio democratico. – 5. I principi contenuti nell'art. 2: il principio personalista; il principio solidaristico; il principio pluralistico. – 6. Il principio di eguaglianza formale e sostanziale (art. 3). – 7. Il principio lavoristico (art. 4). – 8. Il principio autonomistico (art. 5). – 9. Il rapporto dello Stato con le confessioni religiose. – 9.1. Il principio di laicità. – 9.2. Il principio concordatario (art. 7). – 9.3. Le intese con le altre confessioni religiose (art. 8). – 10. Il principio internazionalistico (artt. 10 e 11). – 11. La tutela delle minoranze linguistiche (art. 6). – 12. La tutela della cultura e dell'ambiente (art. 9).

### 1. *Cenni storici sulla nascita della Repubblica*

In questa sede è opportuno fornire alcuni cenni storici sugli eventi che più immediatamente hanno preceduto e determinato la nascita della Repubblica e della sua Costituzione. Sulle vicende pregresse ci limitiamo solo a ricordare che nel 1848 il re Carlo Alberto concesse lo **Statuto albertino** all'allora Regno di Sardegna (che dal 1861 diventerà Regno d'Italia). Lo statuto era una costituzione ottriata (concessa dal Re), flessibile (nonostante il preambolo indicasse lo Statuto come 'Legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia ...'), breve e resse le sorti dell'ordinamento giuridico italiano fino alla caduta del fascismo.

Nella notte tra il 24 e il 25 luglio 1943 Mussolini fu destituito da capo del Governo. L'Italia si trovò così divisa in due: al Nord, dove si rifugiò Mussolini con il sostegno delle forze naziste, la **Repubblica sociale italiana**; al Sud, dove intanto sbarcarono le forze angloamericane, il **Regno del Sud**. Al momento della destituzione il Re affidò il Governo al generale Badoglio, che firmò la resa nei confronti delle potenze alleate (dandone notizia l'8 settembre) e restò in carica fino alla liberazione di Roma (4 giugno 1944).

Nell'aprile del 1944 fu raggiunta una importante tregua istituzionale (c.d. **patto o svolta di Salerno**) tra la monarchia e i partiti antifascisti, in forza della quale il Re Vittorio Emanuele III si ritirava a vita privata, appena Roma fosse stata libe-

rata, impegnandosi a nominare il figlio, Umberto, **Luogotenente del Regno**<sup>1</sup>. Si badi che già vi erano state in passato Luogotenenze ma quella del 1944 fu diversa dalle altre in quanto non si trattò di una Luogotenenza del Re bensì del Regno, così implicitamente ammettendosi che non vi era un titolare del trono.

Tra la liberazione di Roma, avvenuta il 4 giugno 1944, e le elezioni del 2 giugno 1946 fu il Governo che, in assenza di un Parlamento, legiferò attraverso decreti-legge. Tale potere venne poi formalmente previsto dall'art. 4 d.l.lgt. 25 giugno 1944, 151 (c.d. **costituzione provvisoria**) (Calamandrei, 1950). Con tale decreto si stabiliva anche che «dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato». Con il d.lgs.lgt. 16 marzo 1946, 98 si decise di sottrarre all'Assemblea costituente il potere di decidere sulla forma istituzionale – repubblica o monarchia – lasciando che sul punto fosse direttamente il popolo ad esprimersi tramite referendum, da svolgersi contestualmente all'elezione dell'Assemblea costituente; con lo stesso atto fu stabilito che l'Assemblea costituente, in caso di vittoria della Repubblica, avrebbe eletto un **Capo provvisorio dello Stato**.

Qualche giorno prima delle elezioni del 2 giugno, esattamente il 9 maggio del 1946, Vittorio Emanuele III abdicò a favore del figlio Umberto, che così saliva al trono col nome di Umberto II. Questo episodio fu l'estremo tentativo della monarchia sabauda di influenzare l'elettorato a proprio favore. Gli atti posti in essere dalla monarchia erano in chiaro contrasto con quanto stipulato a Salerno e con gli atti successivi. Difatti Vittorio Emanuele III aveva già abdicato al momento della tregua istituzionale, procedendo alla nomina del Luogotenente; inoltre, proprio perché aveva già abdicato, Vittorio Emanuele III non avrebbe potuto compiere alcun atto valido in quanto monarca regnante; inoltre l'art. 3 del decreto 151 (la costituzione provvisoria) impegnava tutti, ministri sottosegretari di Stato e anche il Luogotenente, a «non compiere, fino alla convocazione dell'Assemblea costituente, atti che comunque potessero pregiudicare la soluzione della questione istituzionale».

In ogni caso i decreti posti in essere dopo il 9 maggio continuarono a seguire la numerazione dei decreti luogotenenziali, anche se furono qualificati come decreti regi.

Le elezioni e il contestuale referendum istituzionale si svolsero il 2 giugno 1946 con un esito favorevole alla Repubblica<sup>2</sup>.

Il 22 giugno 1946 vi fu la prima riunione dell'Assemblea costituente che, due

---

<sup>1</sup> Sul ruolo giocato dagli attori politici dell'epoca per il conseguimento della tregua istituzionale, che servì soprattutto a rinviare la decisione sulla forma di Stato (repubblica o monarchia) cfr. Proccacci, 1977, 543-544.

<sup>2</sup> Per la Repubblica i voti furono 12.717.923, per la monarchia i voti furono 10.719.284, le schede bianche e nulle furono 1.498.136.

giorni dopo, elesse il Capo provvisorio dello Stato, nella persona di Enrico De Nicola, una personalità vicina alla monarchia.

È bene notare che l'Assemblea costituente fu eletta con un sistema proporzionale (un sistema di liste concorrenti in collegi plurinominali, con un collegio unico nazionale in cui confluirono i voti residui). La Democrazia Cristiana conquistò 207 seggi, mentre Partito Comunista e Partito socialista italiano di unità proletaria presero insieme 219 voti. Su un totale di 556 seggi, dunque, questi partiti presero circa i tre quarti dei seggi.

L'Assemblea costituente, oltre a redigere la Costituzione, svolse anche funzioni di legislazione ordinaria e di controllo sul Governo. Essa creò una Commissione (detta **Commissione dei 75**), suddivisa in tre sottocommissioni, cui fu affidato il compito di redigere la Costituzione. La quale fu approvata da tutta l'Assemblea costituente il 22 dicembre 1947 e promulgata il 27 dicembre, entrando in vigore il 1° gennaio 1948. L'Assemblea costituente continuò a lavorare per alcuni mesi fino alle elezioni del nuovo Parlamento il 18 aprile 1948.

In conformità a quanto stabilito dall'art. 2 del citato d.lgs.lgt. 16 marzo 1946, n. 98, fu adottato un decreto (mai pubblicato in G.U.) con il quale il Presidente del Consiglio in carica assumeva, fino alla nomina del Capo provvisorio dello Stato, le funzioni del Luogotenente.

Eletto il Capo provvisorio dello Stato, il Governo, ai sensi dell'art. 2 del decreto 98, rassegnò le dimissioni affinché il Capo dello Stato conferisse l'incarico per la formazione del nuovo Governo. Fu così che l'Assemblea costituente votò la fiducia al II e al III e al IV Governo De Gasperi, nel quale erano presenti democristiani, comunisti, socialproletari, repubblicani (nel III si aggiunsero alcuni ministri indipendenti mentre nel IV le sinistre furono estromesse).

Si noti che già il decreto 98, all'art. 3, aveva disegnato per questa fase un governo parlamentare razionalizzato, in cui il Governo otteneva la fiducia dall'Assemblea costituente, la quale poteva anche revocare tale fiducia votando un'apposita mozione. Questo modello fu poi fatto sostanzialmente proprio dall'Assemblea costituente trasfondendolo in Costituzione.

La funzione legislativa, invece, non fu lasciata – sempre per questo periodo costituente – all'Assemblea, ma delegata al Governo (art. 3 decreto 98).

## 2. La suddivisione in parti della Costituzione e i Principi fondamentali

La Costituzione italiana è organizzata in due Parti: la prima, dedicata ai *Diritti e doveri dei cittadini* e la seconda, all'*Ordinamento della Repubblica*. Le due parti sono concettualmente ben separabili poiché la prima disciplina le situazioni giuridiche particolarmente garantite dei cittadini (i diritti e i doveri) e la seconda istituisce gli organi di vertice dell'ordinamento e i rapporti che s'instaurano tra tali organi. Anche in ragione dei differenti ambiti le revisioni costituzionali (e i pro-

getti di riforma costituzionale non andati in porto) hanno riguardato soprattutto la Parte seconda, le modifiche relative alla Parte prima essendo limitatissime e a carattere molto puntuale e specifico.

Non vanno poi dimenticate le diciotto *disposizioni transitorie e finali*, contenenti disposizioni di principio che contribuiscono a caratterizzare ulteriormente l'ordinamento costituzionale italiano.

Precedono queste due parti i **Principi fondamentali**, composti da dodici articoli, posti in apertura della Costituzione, che, notiamo, è priva di **preambolo** (presente in alcune costituzioni – come la costituzione statunitense, tedesca o come lo Statuto albertino – e contenente dichiarazioni di carattere molto generale, invocazioni alla divinità, al popolo, dichiarazioni che alludono all'origine del testo costituzionale).

I Principi fondamentali vanno interpretati *come un insieme*. Sarebbe difficile, ad esempio, interpretare il principio di eguaglianza sostanziale senza considerare il principio di eguaglianza formale (entrambi contenuti nell'art. 3) o, ancora, il principio pluralistico, formulato nell'art. 2, senza tener presente il principio democratico dell'art. 1. In ragione dello stretto legame è molto difficile stabilire una gerarchia tra gli stessi; alcuni di essi – il principio democratico, il principio personalista, il principio di eguaglianza – sono così generali e interrelati da sorreggersi l'uno con l'altro. In altri casi è invece possibile stabilire, se non una netta gerarchia, una precedenza (ad esempio tra il principio personalista e quello pluralista)<sup>3</sup>.

Se non tutti, alcuni di essi hanno un rango diverso dalle altre disposizioni presenti in Costituzione giacché sono sottratti a revisione costituzionale. Espressamente ciò vale solo per il principio repubblicano, dal momento che l'art. 139 sottrae esplicitamente la forma repubblicana a revisione costituzionale. Ad estendere questa situazione ad altri principi è intervenuta una sentenza della Corte costituzionale (1146/1988, seguita poi da altre), che ha esplicitamente affermato che esistono principi supremi dell'ordinamento costituzionale sottratti a revisione costituzionale. La Corte non afferma esplicitamente che essi coincidono con tutti i principi fondamentali. È tuttavia plausibile sostenere, volendo seguire il ragionamento della Corte, che alcuni di essi vi rientrano sicuramente. Ciò non esclude, a parere di chi scrive, che non siano possibili puntuali interventi modificativi sugli stessi giacché la Costituzione esclude esplicitamente dalla revisione solo il principio repubblicano.

I Principi (volutamente definiti) fondamentali rappresentano dunque la matrice della Parte I che, occupandosi dei diritti e doveri, viene anche indicata come

---

<sup>3</sup>La Corte costituzionale ha precisato che la qualificazione di alcuni 'valori' (ricavabili dai principi e dai diritti fondamentali) come 'primari' (ad es. l'ambiente o la salute) implica che essi «non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto» (sent. 85/2013). E tuttavia anche questi 'valori' primari sono soggetti a limitazione da parte di altri 'valori' (cfr. ad esempio sent. 85/2013).

*parte sostanziale*, e della Parte II che, disciplinando gli organi costituzionali e quelli comunque apicali del nostro ordinamento nonché i loro reciproci rapporti, viene indicata come *parte organizzativa*. Di seguito procederemo ad un loro sintetico esame.

### 3. Il principio repubblicano

L'art. 1 qualifica l'Italia quale **Repubblica** democratica. Il carattere repubblicano dell'ordinamento giuridico italiano intende escludere ogni ritorno alla monarchia. L'art. 1 è infatti strettamente collegato con l'ultimo articolo del testo costituzionale, l'art. 139, che, come abbiamo appena osservato, sottrae la forma repubblicana anche alla revisione costituzionale. Ciò è perfettamente coerente rispetto alla storia della Costituzione italiana che nasce sul rifiuto della monarchia da parte del popolo italiano espresso con il referendum istituzionale del 2 giugno 1946. Riflessi di questo momento fondativo sono rinvenibili nella XIII e XIV disp. trans. fin.

Dal punto di vista concettuale, come abbiamo visto, monarchia e repubblica si distinguono per la differente posizione del capo dello Stato: nel primo caso esso trova la propria legittimazione nel diritto ereditario o nel diritto divino (lo Statuto albertino, non a caso, iniziava con le seguenti parole: "Carlo Alberto per la grazia di Dio re di Sardegna, Cipro ..."), mentre nel secondo trova fondamento e legittimazione, diretta o indiretta, nel popolo. Da ciò consegue che, nelle repubbliche, la titolarità degli uffici, soprattutto di quelli posti al vertice dell'ordinamento, deve discendere, direttamente o indirettamente, da una scelta popolare; inoltre essa è comunque limitata nel tempo e implica una responsabilità giuridica del titolare dell'ufficio<sup>4</sup>.

Riteniamo che l'adozione della forma repubblicana – fondata sul rigetto di ogni legittimazione trascendente del potere – comporti anche una *netta separazione tra Stato e Chiesa*. Come vedremo, la Costituzione italiana risolve in questo senso il rapporto dello Stato con la Chiesa cattolica e con le altre confessioni religiose.

Ritorniamo poi su quanto già osservato nel cap. I: il rapporto oppositivo sussiste tra repubblica e monarchia, non anche tra democrazia e monarchia dal momento che esistono, ancora oggi, diverse monarchie parlamentari, i cui ordinamenti sono pienamente democratici. Inoltre nel passato sono esistite repubbliche senza un pieno fondamento democratico (si pensi alla Repubblica di Venezia che sempre più perse la propria origine democratica per assumere le forme di un'oligarchia).

---

<sup>4</sup> Può essere utile notare che l'art. IV, sez. 4, Cost. USA, prevede che «*gli Stati Uniti garantiranno a ogni Stato in questa Unione una forma di governo repubblicana*». In una celebre sentenza del 1891 (Duncan 139 U.S. 449, 461) la Corte suprema degli Stati Uniti interpretò tale disposizione nel senso che il tratto peculiare della forma di governo repubblicana consistesse nel diritto dei cittadini di scegliere i propri rappresentanti e di avere rappresentanti in assemblee legislative.

#### 4. *Il principio democratico*

L'Italia non solo è una Repubblica ma, ancora ai sensi dell'art. 1, è anche una Repubblica **democratica**. Alla luce di quanto appena detto al termine del precedente paragrafo, la qualificazione 'democratica' non è affatto ultronea o superflua. L'ancoramento della Repubblica alla democrazia intende esprimere che l'origine di tutto il potere proviene, direttamente o indirettamente, dal popolo. Questo nesso è comunque reso palese dal successivo passaggio logico contenuto nell'art. 1. Il secondo comma contiene infatti l'enunciazione più chiara del principio democratico (presente nel testo costituzionale): l'attribuzione della sovranità al popolo.

Il potere costituente, nel produrre la Costituzione del 1948, ha conferito così una forma precisa alla sovranità popolare. E lo ha fatto stabilendo – oltre a quell'insieme di diritti e doveri che spettano ai singoli – il modo in cui la sovranità popolare (in quanto potere costituito) si esprime. La Costituzione opta infatti per un modello di democrazia in cui il popolo elegge i propri rappresentanti in Parlamento, i quali, a loro volta, saranno chiamati, in collaborazione col Presidente della Repubblica, a individuare un Governo. Questa opzione presuppone l'esistenza di una o più minoranze parlamentari, la cui presenza è indispensabile per lo sviluppo dialettico del modello di democrazia prescelto. Elezione dei rappresentanti da parte del popolo (meglio, di quella parte che chiamiamo corpo elettorale) e centralità del Parlamento nella formazione del Governo sono, quindi, i caratteri della **democrazia rappresentativa** disegnati dalla Costituzione.

Un'opzione diversa, di c.d. **democrazia diretta**, non sarebbe stata realistica per uno Stato costituito da un territorio esteso e da una popolazione molto numerosa giacché l'essenza della democrazia diretta sta nel conferimento, al popolo o a una sua parte, del potere di adottare direttamente le decisioni riguardanti la comunità. Strumenti della democrazia diretta – guardando all'ordinamento italiano – sono il referendum, l'iniziativa legislativa popolare, la petizione. La compiuta realizzazione della democrazia diretta è quindi possibile all'interno di comunità ristrette sia nel numero che nell'estensione sul territorio, come poteva accadere nel periodo dell'Atene di Pericle. Ciò non esclude tuttavia che forme limitate di democrazia diretta possano convivere all'interno delle democrazie rappresentative contemporanee. È quanto accade, ad esempio, in Svizzera, dove una democrazia rappresentativa convive con un uso intenso e frequente del referendum popolare esercitato in relazione all'attività legislativa.

Anche la Costituzione italiana prevede il ricorso a forme referendarie, sia al fine di abrogare una legge (art. 75), sia per confermare (in via eventuale) la legge costituzionale (art. 138) sia per permettere ai governi locali di recepire la volontà delle comunità locali (artt. 132 e 133). Il ricorso a queste ed altre forme di democrazia diretta è presente anche negli statuti delle Regioni. La previsione di tali strumenti non altera tuttavia il modello generale di democrazia, che è saldamente

centrato all'interno della democrazia rappresentativa<sup>5</sup>. Dell'iniziativa legislativa popolare e della petizione si dirà più avanti.

Nella definizione dei caratteri della democrazia repubblicana non possiamo tuttavia prescindere da una considerazione più ampia dell'ordinamento costituzionale. La trama del tessuto costituzionale, per usare una metafora, è infatti costituita anche da altri istituti centrali per la comprensione del sistema democratico. Oltre a quelli che abbiamo già menzionato non possiamo tralasciare i diritti fondamentali e la Corte costituzionale. Se popolo, corpo elettorale, Parlamento, Governo sono infatti i soggetti che rimodellano e attualizzano, per così dire, quotidianamente la democrazia attraverso leggi, referendum, revisioni costituzionali, i diritti fondamentali e la Corte costituzionale contribuiscono in maniera uguale, anche se differente, alla costruzione del modello di democrazia repubblicana voluto dai Costituenti. Essi rappresentano dei vincoli esterni ai processi democratici di formazione della volontà pubblica, vincoli posti direttamente dalla Costituzione. Come avremo modo di vedere meglio esaminando le parti sui diritti fondamentali e sulla Corte costituzionale, tali vincoli sono in grado di restringere i margini di azione dei pubblici poteri (del Parlamento ma anche, ad esempio, delle manifestazioni di democrazia diretta) e, in tal modo, conformano non solo i rapporti tra gli organi di vertice dell'ordinamento ma finiscono per retroagire anche sull'organizzazione sociale sia direttamente (ad esempio garantendo situazioni soggettive individuali o collettive contro il volere della maggioranza) sia indirettamente (ad esempio impedendo la formazione di aggregazioni sociali aventi come scopo la soppressione delle minoranze ovvero rendendo possibile la creazione di canali di comunicazione tra sfera sociale e sfera politica diversi da quelli del circuito proprio della democrazia rappresentativa).

Tipiche delle democrazie costituzionali sono anche le oscillazioni tra il polo democratico (Parlamento, corpo elettorale) e polo indirettamente rappresentativo (Corte costituzionale e giudici). Basti guardare alle molte ipotesi in cui l'inerzia del Parlamento italiano, consapevolmente o meno, ha giustificato decisioni della Corte costituzionale o dei giudici comuni, dirette a colmare le omissioni del Parlamento (di ciò diremo meglio nell'ultimo capitolo).

Possiamo così far rientrare la democrazia italiana all'interno di un concetto più ricco di democrazia, quello di **democrazia costituzionale**, con il quale intendiamo far riferimento a quegli ordinamenti costituzionali che, pur facendo proprio il principio democratico, impongono al potere politico (e alle sue legittime manifestazioni di volontà) limiti, derivanti direttamente dalla norma costituzionale (Bifulco, 2012).

---

<sup>5</sup>Proprio il recepimento dell'istituto referendario da parte della Costituzione italiana, che indubbiamente fa proprio un modello di democrazia rappresentativa, ha spinto la dottrina a ritenere che il referendum non possa considerarsi uno strumento di democrazia diretta (Luciani, 2005, 12).

### 5. I principi contenuti nell'art. 2: il principio personalista; il principio solidaristico; il principio pluralistico

Per la sua centralità è bene riprodurre il contenuto dell'art. 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*».

Oltre al valore centrale della persona, che deriva dal riconoscimento ad ogni uomo di diritti inviolabili e di doveri inderogabili, l'art. 2 si segnala per il contemporaneo rilievo che viene dato alle formazioni sociali. A dare concretezza al **principio personalista** provvede tutta la Parte I; in particolare, il Titolo I, intitolato 'rapporti civili', include i diritti della persona individuali e collettivi di più risalente tradizione, ma anche i diritti contenuti negli altri Titoli sono sempre orientati alla massima tutela della persona.

Accanto ad un principio personalista, estrapolabile dal riferimento letterale ai diritti inviolabili dell'uomo, è possibile individuare anche un **principio pluralistico** nella parte in cui la disposizione menziona le formazioni sociali e un **principio solidaristico**, racchiuso nella seconda parte della disposizione dedicata ai doveri. Principio personalista (diritti) e principio solidaristico (doveri) sono in rapporto di co-essenzialità, enfatizzata dall'Assemblea costituente nella costruzione della disposizione in esame, piuttosto che in una supposta preminenza dei diritti sui doveri.

Al principio pluralistico sono ricondotte le **formazioni sociali**, vale a dire tutte le organizzazioni o comunità che si interpongono tra l'individuo e lo Stato: associazioni, famiglia, famiglia di fatto, coppie omosessuali, scuola, sindacati, partiti, comunità di lavoratori (Rossi, 1989). Tali formazioni sono tutelate a condizione che esse non ledano o comprimano eccessivamente il principio personalista e i diritti che da esso discendono. Si noti infatti che, nel riconoscere e garantire i diritti inviolabili, l'art. 2 precisa che essi spettano all'uomo «sia come singolo sia nelle formazioni sociali». Le formazioni sociali guadagnano sicuramente un riconoscimento costituzionale, ma in via indiretta, in quanto sono i luoghi in cui l'uomo svolge la sua personalità (Ridola, 2006, 128). Da qui discende l'idea che i diritti spettino sempre all'individuo, non anche alle formazioni intermedie.

Da quanto detto finora è possibile osservare che l'idea di uomo presente nell'art. 2 non è tanto quella dell'individuo astratto, propria della tradizione liberale, ma quella dell'uomo concreto, limitato ma anche potenziato dalle sue relazioni sociali (Crisafulli, 1954, 191).

Il principio pluralistico non ha solo la dimensione sociale appena riassunta, giacché ve n'è una anche istituzionale, legata soprattutto agli enti territoriali e funzionali, cui la Costituzione dedica un altro principio fondamentale contenuto nell'art. 5. Di esso meglio si dirà nella Parte terza.

## 6. Il principio di eguaglianza formale e sostanziale (art. 3)

Nel sancire il principio di eguaglianza, l'art. 3, nella sua interezza, connota la forma di Stato repubblicana. Non a caso è inserito tra i Principi fondamentali. Dal punto di vista storico l'art. 3 rappresenta una splendida sintesi della tradizione cristiana, nella parte in cui collega dignità ed eguaglianza, e di quella socialista, nella parte in cui chiede ai poteri pubblici l'impegno a realizzare un'eguaglianza effettiva.

Il primo comma rappresenta un ponte con la tradizione costituzionalistica liberale, ispirata alla c.d. **eguaglianza formale**, alla parificazione di tutti i cittadini di fronte alla legge. La perdurante attualità di questa tradizione non verrà mai sottolineata a sufficienza: essa, nell'eliminare le distinzioni e i privilegi che caratterizzano l'*Ancien Régime* e nel sancire l'applicazione uniforme del diritto, costituisce l'essenza del costituzionalismo. Il principio trova la sua formulazione giuridica (fortemente influenzata dal pensiero di J.J. Rousseau) nell'art. 1 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789: «Gli uomini nascono e rimangono liberi ed uguali nei diritti. Le distinzioni sociali possono essere fondate soltanto sull'utilità comune». L'affermazione del principio di eguaglianza richiederà la contemporanea affermazione di ulteriori principi e tecniche del costituzionalismo, come, ad esempio, il principio dello Stato di diritto, il connesso principio di legalità, la riserva di legge.

Nel sancire il principio di **eguaglianza sostanziale**, il secondo comma rappresenta, a voler riprendere la metafora appena utilizzata, un ponte in costruzione, diretto alla realizzazione di una società che, nelle intenzioni dei padri costituenti, avrebbe dovuto eliminare quegli *«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»*. L'art. 3.2. preannuncia una società diversa, da costruirsi giorno per giorno, attraverso la rimozione degli ostacoli e la partecipazione di tutti i lavoratori. Il secondo comma dell'art. 3 è sicuramente la matrice dello Stato sociale, ma è anche qualcosa di più poiché annuncia un programma a lunga scadenza, un programma per l'avvenire (secondo l'espressione di P. Calamandrei). Al principio sociale si richiamano molte disposizioni contenute nel Titolo II, dedicato ai rapporti etico-sociali e al già menzionato Titolo III della Parte I.

Il passaggio dallo Stato di diritto allo Stato sociale ha avuto ricadute profonde non solo sulle concrete politiche pubbliche (si pensi alle c.d. **azioni positive** o alle **discriminazioni alla rovescia**: sent. Corte cost. 422/1995) ma anche sulle categorie giuridiche del costituzionalismo: obbligando il legislatore e il giudice a prendere atto delle differenze esistenti in natura e nella società, il principio di eguaglianza sostanziale crea un nuovo rapporto tra legislatore e giudice, fondato non più su un controllo di mera legalità ma su tecniche quali il bilanciamento e la ragionevolezza che hanno portato a un riequilibrio dei rapporti tra questi due poteri dello Stato.

Dunque, pur dovendosi riconoscere che il principio ha una natura eminentemente *programmatica*, non può disconoscersi la sua profonda influenza ordinamentale (cfr. cap. XVII).

### 7. *Il principio lavoristico (art. 4)*

L'art. 1 contiene l'importante inciso secondo cui la Repubblica italiana è **fondata sul lavoro**. In questa dichiarazione non vi è alcuna accezione classista (non a caso, durante i lavori dell'Assemblea costituente, fu respinta l'idea della sinistra marxista di qualificare la Repubblica come 'Repubblica di lavoratori', che avrebbe invece caratterizzato in senso classista la Costituzione); piuttosto il lavoro, inteso come attività e funzione alla luce del successivo art. 4, diventa fattore di superamento delle precedenti distinzioni di classe. Fondamento del principio lavoristico non è il solo art. 1 poiché vanno almeno aggiunti gli artt. 3.2. e 4; il principio si dipana poi soprattutto nel Titolo III della Parte I dedicato ai 'Rapporti economici' (rinviamo alla Parte quinta per un'analisi più dettagliata delle concretizzazioni del principio lavorista).

Qual è la nozione di lavoro fatta propria dall'art. 4? È evidente che, alla luce di quanto prevede il secondo comma, il termine 'lavoro' ha un'accezione molto ampia, non legata alle sole attività di produzione. Nel concetto di lavoro di cui all'art. 4 possiamo far rientrare non solo il lavoro dipendente (privato e pubblico) e autonomo (artigiano, libero professionista, imprenditore), ma anche ogni attività intellettuale e artistica che sia in grado di produrre *progresso*.

Il primo comma si esprime in termini di 'diritto al lavoro', da cui è possibile ricavare una pretesa a svolgere un'attività lavorativa (a condizione che ci siano i presupposti di fatto e di diritto). È invece da escludere che dalla disposizione possa affermarsi un diritto al posto di lavoro. Il diritto al lavoro garantito dal primo comma contiene anche un sicuro elemento di libertà, consistente nella libera scelta del lavoro e delle modalità di svolgimento. Non va taciuto che, per lo svolgimento di alcune specifiche attività, la legge può fissare determinati requisiti al fine di garantire interessi generali. In questo caso, però, le limitazioni devono entrare in un rapporto di corretto bilanciamento con l'aspirazione di ogni individuo a svolgere un'attività lavorativa secondo le proprie inclinazioni (sent. Corte cost. 428/2008). Non va ugualmente trascurato il potere d'imposizione di prestazioni personali ai sensi dell'art. 23, che pure è in grado di incidere sul diritto al lavoro (e sulla libertà d'iniziativa economica).

La funzione della disposizione è inoltre *programmatica* e interpretativa. La prima tende all'individuazione di un obiettivo per il legislatore e i pubblici poteri, consistente nella creazione di posti di lavoro, anche se la disposizione non indica i mezzi per realizzare questo obiettivo (lasciando evidentemente alla politica economica tale compito). La seconda giustifica la dichiarazione d'illegittimità costi-

tuzionale di norme che pongano ostacoli non giustificati all'accesso al mercato del lavoro oppure costituiscano interferenze con la libertà di scelta e con le modalità di esercizio dell'attività lavorativa (in proposito si pensi all'illegittimità delle norme che prevedevano l'assenza di prole per assumere certi incarichi, soprattutto nella carriera militare, oppure che richiedevano caratteristiche morali: sentt. Corte cost. 248/1986, 108/1994, 332/2000, 391/2000).

Se dall'art. 4 non può neppure ricavarsi un diritto alla conservazione del posto di lavoro (sentt. Corte cost. 45/1965), è pur vero che può desumersi un diritto a non essere licenziato arbitrariamente (ord. Corte cost. 56/2006).

Abbiamo appena osservato che il diritto al lavoro, pur essendo declinabile nella forma della pretesa, non può essere inteso come diritto al posto di lavoro. Riconoscendo il diritto al lavoro e affidando alla Repubblica una funzione di promozione delle condizioni perché tale diritto sia effettivo, la Costituzione lascia al legislatore la individuazione delle misure più idonee a tal fine. Fermo restando l'impegno alla creazione di un sistema economico capace di creare posti di lavoro, sono senza dubbio ammissibili forme di sostegno nei confronti dei lavoratori quali il reddito minimo garantito, il reddito di base e il salario minimo.

Il **reddito minimo garantito** è una misura molto diffusa negli Stati membri dell'UE. Esso consiste in un contributo che le istituzioni pubbliche forniscono a chi, in età lavorativa, non riesce a trovare un lavoro o percepisce una retribuzione inferiore a ciò che viene ritenuto essere una soglia di povertà. Tale reddito può variare a seconda dell'età e della situazione familiare del percipiente; normalmente l'attribuzione del reddito minimo viene legata alla condizione che il destinatario cerchi attivamente un'attività lavorativa.

Alla tipologia del reddito minimo garantito può ricondursi il c.d. **reddito d'inclusione**, previsto dal d.lgs. 147/2017, in base al quale, a decorrere dal 1° gennaio 2018, ai nuclei familiari con determinate caratteristiche<sup>6</sup> e che si trovino al di sotto di alcuni parametri economici viene attribuito un beneficio economico. La l. 205/2017 (legge di bilancio per il 2018) ha previsto che dal 1° luglio 2018 esso assuma carattere universale, vale a dire che non saranno più necessari i requisiti familiari ma solo quelli economici. Tale misura è stata sostituita dal reddito di cittadinanza, istituito con d.l. 4/2019, conv. in l. 26/2019, come misura di contrasto alla povertà, alla disegualianza e all'esclusione sociale (cfr. artt. 1 e 13). Di esso possono usufruire i nuclei familiari con determinati requisiti: oltre alla cittadinanza italiana o al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo, i requisiti economico-patrimoniali, elencati nell'art. 2, devono evidenziare una situazione di criticità. Il reddito è riconosciuto a condizione che il richiedente e i componenti familiari rilascino dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro. Perno di que-

---

<sup>6</sup>Deve ricorrere almeno una delle seguenti situazioni: presenza di un minorenni; di una persona con disabilità; di una donna in stato di gravidanza; di una persona di età pari o superiore a 55 anni che non riesca a trovare lavoro.

sto sistema sono i centri per l'impiego che dovrebbero sottoporre al beneficiario l'offerta di lavoro congrua. Il reddito di cittadinanza dura 18 mesi prorogabili.

Dal reddito minimo garantito si distingue il **reddito di base** che prescinde dallo svolgimento di un'attività lavorativa. Il reddito di base è infatti attribuito a tutti i cittadini o a tutti coloro che risiedono da un certo numero di anni, con erogazioni periodiche regolari, indipendentemente dal fatto che si svolga un'attività lavorativa (e, in linea teorica, dall'età). Il reddito di base ha dunque un carattere incondizionato e universale.

Il **salario minimo** consiste nella fissazione di una soglia retributiva minima, stabilita dalla legge o dalla contrattazione collettiva nazionale. In Italia sono i contratti collettivi nazionali a fissare tale soglia, a seconda del settore lavorativo.

## 8. *Il principio autonomistico (art. 5)*

Reagendo al centralismo della dittatura fascista, la Costituzione sancisce il principio autonomistico nell'art. 5 che, imponendo per un verso l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, vuole dall'altro che questa promuova le autonomie locali, attui nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo e adegui i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Il principio autonomistico (in senso territoriale) trova concreta attuazione nel Titolo V della Parte II, che reca la disciplina concreta di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni. A tal proposito va notato che nella Costituzione del 1948 l'art. 115 prevedeva che *«le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione»*, mentre l'art. 128 (oggi abrogato) stabiliva che *«le Province ed i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni»*. Derivava una diversa garanzia per le due tipologie di enti territoriali giacché funzioni e organi regionali erano direttamente disciplinati in Costituzione, funzioni e organi degli enti locali erano lasciate alla legge ordinaria.

Con ll. cost. 1/1999 e soprattutto 3/2001 l'intero Titolo V ha subito una profonda revisione nella direzione del rafforzamento dell'autonomia. L'espressione più chiara di questo orientamento è il nuovo art. 114, il quale, nella versione del 1948, recitava: *«la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni»*. Nella formulazione assunta nel 2001 l'art. 114 segna una evidente soluzione di continuità: Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni non sono più una mera ripartizione interna della Repubblica bensì, insieme allo Stato, sono parti costitutive della stessa. Non poco significativo è la circostanza che anche lo Stato sia una parte insieme alle altre: poiché lo Stato è una componente della Repubblica, anche se la componente più importante, il termine Repubblica, che così frequentemente ricorre nel testo costituzionale, va interpretato con grande attenzione giacché non ne

cessariamente può giungersi alla conclusione (molto frequente prima del 2001) che esso coincida con il termine Stato (cfr. sent. Corte cost. 282/2002).

Raccogliendo prospettive già presenti in Assemblea costituente (Zuccarini e Bozzi), può così dirsi che il nuovo art. 114 ha inteso trasmettere l'idea che la Repubblica è un soggetto complesso che si costituisce partendo dal basso, dai Comuni, e non dall'alto, dallo Stato. Ciò non implica ovviamente un'indistinta equiordinazione di ruoli e competenze. Ad evitare i rischi di una simile conclusione sta l'art. 114.2. il quale, pur ribadendo che Comuni, Province, Città e Regioni sono tutti enti autonomi, afferma anche che i relativi poteri e funzioni sono fissati dalla Costituzione. In altri termini, è la Costituzione stessa a determinare i differenti poteri e le differenti funzioni degli enti territoriali (Demuro, 2006, 2170).

Di grande rilievo ai fini di una corretta comprensione dei rapporti tra Stato ed enti territoriali è anche la costituzionalizzazione del **principio di sussidiarietà**, avvenuta con la revisione costituzionale del 2001. Il principio di sussidiarietà ha radici molto lontane nel pensiero occidentale. Di esso è possibile dare due declinazioni giuridiche: **in senso verticale** e **in senso orizzontale**.

Nel primo senso esso vuole che le decisioni pubbliche siano adottate dal soggetto istituzionale più vicino ai cittadini, e quindi più periferico, a patto che tale soggetto svolga l'attività in maniera efficiente ed efficace (cfr. art. 4.a) l. 59/1997). Nel senso orizzontale il principio mira a regolare il rapporto tra enti pubblici, autonomie sociali e privati, sul presupposto che i soggetti pubblici potranno subentrare ai privati e/o alle autonomie sociali solo nel caso in cui questi ultimi non siano in grado di svolgere efficacemente ed efficientemente attività di interesse generale (cfr., ad esempio, art. 4 d.lgs. 267/2000). La sussidiarietà è quindi un principio regolativo sia del rapporto tra soggetti istituzionali (dall'Unione europea al Comune, passando per lo Stato, le Regioni, le Province e le Città metropolitane) sia del rapporto tra Stato e società.

Le due versioni sono presenti nel testo costituzionale a seguito della revisione effettuata con la l. cost. 3/2001. Si è già visto che lo stesso art. 114, col quale si apre il 'nuovo' Titolo V, costruisce la Repubblica italiana sussidiariamente: Comuni, Città, Province, Regioni e Stato, volutamente posti in un ordine che va dall'ente più vicino al cittadino a quello più distante.

L'art. 118, dedicato alla disciplina delle funzioni amministrative, utilizza il principio in maniera espressa sia in senso verticale che orizzontale. Si vedrà più da vicino che le funzioni amministrative, secondo quanto dispone l'art. 118.1., sono attribuite ai Comuni, «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». È evidente che in questo caso il principio di sussidiarietà obbliga il legislatore (a seconda dei casi, lo si vedrà, statale o regionale) a conferire le funzioni amministrative agli enti territoriali più vicini ai cittadini e quindi più decentrati a condizione che siano in grado di svolgere le funzioni in maniera efficiente ed efficace. Nell'ultimo comma dell'art. 118 il principio viene formaliz-

zato nella sua dimensione orizzontale attraverso una norma che promuove l'autonomia privata e il pluralismo sociale come forme di svolgimento di attività di interesse generale. Infine un espresso riferimento al principio ritorna nell'art. 120.2. in materia di potere sostitutivo.

## 9. *Il rapporto dello Stato con le confessioni religiose*

### 9.1. *Il principio di laicità*

La Corte costituzionale ha dichiarato la laicità **principio supremo** del nostro ordinamento (sent. 203/1989). Va spiegato il senso di questa dichiarazione giacché il principio di laicità può subire diverse declinazioni a seconda del rapporto che lo Stato intende instaurare con il fenomeno religioso.

Nella storia europea i rapporti tra gli Stati nazionali e le confessioni religiose (in particolare la religione cristiana) sono stati caratterizzati da periodi di subordinazione dello Stato nei confronti dei rappresentanti delle istituzioni religiose (*teocrazia*) e, al contrario, da periodi di subordinazione delle istituzioni religiose nei confronti dello Stato (*giurisdizionalismo*). L'epoca moderna è segnata dal progressivo affermarsi di un principio di separazione tra il governo della sfera mondana e di quella religiosa. Il principio di laicità è espressione di questa tendenza<sup>7</sup>.

Il principio di laicità indica che lo Stato non fa propria nessuna dottrina o morale religiosa di una confessione religiosa, riconoscendo, allo stesso tempo, la libertà religiosa di ciascun individuo. Lo **Stato laico** è quindi un modo di rapportarsi al fenomeno religioso contrapposto allo **Stato confessionale o clericale** che assorbe, invece, i principi di una determinata fede o morale religiosa (Ruffini, 1901). Come dicevamo, il principio di laicità ammette tuttavia diverse declinazioni. Alcune esperienze mostrano una netta separazione tra lo Stato e le confessioni religiose; in questi casi l'esperienza religiosa è considerata come una questione eminentemente privata e lo Stato si astiene dall'adottare forme di sostegno nei confronti delle confessioni religiose. In altre esperienze la separazione non è così netta e vede lo Stato impegnato nel sostegno delle confessioni religiose, a condizione che ciò avvenga senza discriminazioni.

In Italia, a differenza di quanto accade in altri Stati, il principio di laicità non implica assoluta indifferenza dello Stato rispetto al fenomeno religioso e quindi totale equiparazione delle confessioni religiose alle associazioni comuni. Lo dimo-

---

<sup>7</sup>Non è questa la sede per ripercorrere le tappe della progressiva separazione della sfera religiosa da quella mondana. A tal fine basti ricordare la frattura costituita dalla Riforma protestante e dall'opera di Martin Lutero, la pace di Augusta del 1555 che ben può essere considerata il portato della Riforma luterana (con la statualizzazione della religione, ben sintetizzata nel principio *cuius regio eius religio*), la pace di Vestfalia del 1648 che porrà fine alle guerre di religione.