

■ CAPITOLO I

PRINCIPI FONDAMENTALI

- **SOMMARIO:** 1. Premessa. I principi ispiratori della Costituzione. - 2. Il principio democratico (art. 1 Cost.). - 3. I diritti inviolabili (art. 2 Cost.). - 3.1. I diritti fondamentali nella dimensione internazionale ed europea. - 4. Il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.).
- - 5. Il principio lavorista (art. 4 Cost.). - 6. Il principio autonomistico (art. 5 Cost.). - 7. La tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.). - 8. Il principio di laicità. - 8.1. I rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica (art. 7 Cost.). - 8.2. I rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose (art. 8 Cost.). - 9. Lo Stato di cultura (art. 9 Cost.). - 10. La condizione giuridica dello straniero (art. 10 Cost.). - 11. La bandiera della Repubblica italiana (art. 12 Cost.).

■ ■ ■ “FOCUS” GIURISPRUDENZIALE:

I. *Tutela delle minoranze linguistiche ed ufficialità della lingua italiana* (Corte cost., sentt. nn. 159/2009; 15/1996; 62/1992; 28/1982).

II. *Il principio di laicità nella giurisprudenza costituzionale* (Corte cost., sentt. nn. 168/2005; 58/2000; 149/1995; 203/1989).

III. *L’“atipicità” dei Patti Lateranensi* (Corte cost., sent. n. 30/1971).

IV. *La conformità degli statuti delle confessioni acattoliche ai principi fondamentali dell’ordinamento* (Corte cost., sent. n. 59/1998).

V. *La funzione delle intese tra Stato e confessioni religiose* (Corte cost., sent. n. 52/2016).

VI. *Il trattamento differenziato per lo straniero: l’aggravante ed il reato di clandestinità* (Corte cost., sentt. nn. 249 e 250/2010).

VII. *La valenza simbolica della bandiera* (Corte cost., sent. n. 183/2018).

1. Premessa. I principi ispiratori della Costituzione.

Ogni costituzione imprime al gruppo sociale organizzato in Stato che essa regola delle determinate caratteristiche (MARTINES); pertanto, anche il nostro Stato, con l’emanazione della Costituzione repubblicana, ha assunto alcuni tratti peculiari – per lo più delineati nei “Principi fondamentali” con i quali si apre la Carta costituzionale del 1947 – che lo differenziano profondamente dalle precedenti esperienze organizzative. Giova esaminarli distintamente nei paragrafi che seguono.

2. Il principio democratico (art. 1 Cost.).

La Costituzione, al suo art. 1, co. 1, definisce l’Italia una **Repubblica**, qualificandola ulteriormente “**democratica**” e “**fondata sul lavoro**”.

A ciò si aggiunga che la Costituzione contiene una “norma di chiusura”, l’art. 139, che pone un **limite** ben preciso alla stessa revisione costituzionale: “**La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale**”. Cosicché, secondo taluni, se si volesse restaurare la monarchia in Italia, si dovrebbe ricorrere non alle vie legali ma ad

un procedimento extralegale (una rivoluzione, un colpo di Stato) che abbatterebbe non soltanto la Repubblica ma anche la struttura costituzionale sulla quale essa è fondata (MARTINES).

Che la nostra Repubblica sia “democratica” è confermato nel co. 2 dell’art. 1, secondo cui “**La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione**” oltre che in altre disposizioni, nelle quali vengono appunto precisati quali siano queste forme e questi limiti.

Democrazia rappresentativa, diretta e decentrata

Il principio democratico si concreta, invero, nella predisposizione di una serie di **istituti giuridici diretti ad immettere il popolo nel governo dello Stato**:

a) o *indirettamente*, attraverso i suoi rappresentanti designati dal corpo elettorale (**democrazia rappresentativa**). La democrazia rappresentativa è assicurata rendendo **elettivi**, da parte di tutti i cittadini, uomini e donne, che abbiano raggiunto la maggiore età, gli organi del potere legislativo (solo per l’elettorato attivo del Senato è richiesta l’età di 25 anni) e collegando il Governo ai rappresentanti del popolo attraverso l’istituto della **fiducia**;

b) o *direttamente*, attribuendo al corpo elettorale alcuni poteri di decisione o di impulso in ordine all’attività di governo (**democrazia diretta**). La democrazia diretta è garantita attraverso gli istituti del **referendum abrogativo** delle leggi ordinarie e degli atti aventi valore di legge (art. 75 Cost.), del **referendum costituzionale** che può inserirsi nel procedimento di formazione delle leggi di revisione costituzionale e delle leggi costituzionali (art. 138 Cost.) e dei **referendum** in materia di creazione, fusione o modifiche territoriali di Regioni ed in materia di creazione o di modifiche territoriali (con legge regionale) dei Comuni (artt. 132 e 133 Cost.); ed, ancora, con gli istituti dell’**iniziativa popolare delle leggi** (art. 71 Cost.) e della **petizione** (art. 50 Cost.), mediante la quale i cittadini possono rivolgersi alle Camere per proporre provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità;

c) o anche *in maniera decentrata*, consentendo, secondo i più moderni orientamenti, che le società intermedie a carattere politico ed i singoli individui possano concorrere a determinare l’indirizzo politico dello Stato e ad evidenziare le esigenze, gli interessi, le istanze della collettività che siano ritenuti degni o, comunque, suscettibili di considerazione e di tutela (**democrazia decentrata o pluralista**). Espressione del principio democratico pluralista è l’attribuzione ai cittadini associati in **partiti politici** del potere di concorrere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.) ed ai cittadini associati in **sindacati** del potere di autotutelare gli interessi della categoria alla quale appartengono in quanto imprenditori o prestatori d’opera avvalendosi del **contratto collettivo di lavoro** (art. 39 Cost.) e del **diritto di sciopero** (art. 40 Cost.).

3. I diritti inviolabili (art. 2 Cost.).

L’art. 2 Cost. afferma solennemente che “*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*”.

La formula impiegata (“*La Repubblica riconosce ...*”) sembra presupporre la **preesistenza dei diritti riconosciuti rispetto all’ordinamento riconoscente**, proprio in quanto logicamente anteriori, preesistenti a ogni istituzione politica e a ogni potere politico (compreso il legislatore) (BALDASSARRE): si tratta dei cd. **diritti fondamentali**, tutti ruotanti attorno al perno del **libero sviluppo della personalità**, per il cui perseguimento la Repubblica si impegna a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che ad esso si frappongono (art. 3, co. 2, Cost.).

L’**“inviolabilità”** di tali diritti sta ad indicare la giuridica impossibilità per tutti (e quindi anche per i poteri pubblici) di determinare l’eliminazione o anche la sostanziale

compressione dei diritti qualificati come tali. Peraltro, tale inviolabilità, secondo alcuni, non implica soltanto la **irrieducibilità ad opera del legislatore ordinario**, ma anche la **non revisionabilità costituzionale**: su tale linea interpretativa si è assestata la stessa giurisprudenza costituzionale, che ha individuato nei diritti in questione un limite al potere di revisione costituzionale (*sent. n. 1146/1988*), in quanto essi hanno un carattere fondante rispetto al sistema democratico voluto dal Costituente.

A) Principi sanciti dall'art. 2 Cost.

L'art. 2 Cost. sancisce:

1) il **principio personalistico**: riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo come **singolo**;

2) il **principio pluralistico**: riconoscimento e garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo **nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità**;

3) il **principio solidaristico**, richiedendo *“l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”*.

Così, come si esaminerà, accanto alle tradizionali *libertà individuali*, trovano spazio le *cd. libertà collettive*, la cui titolarità spetta bensì al singolo ma il cui senso specifico risiede nell'esercizio di esse da parte di più soggetti (si pensi alla libertà di riunione e di associazione, specie politica e sindacale), nonché i *diritti sociali* (diritto alla salute, diritto ad una retribuzione proporzionata al lavoro svolto e comunque sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa, ecc.).

B) Individuazione dei diritti inviolabili

Sulla delimitazione della portata dell'art. 2 Cost. ed in particolare sull'**individuazione dei diritti riconosciuti come “inviolabili”** nella Costituzione italiana, la dottrina ha assunto posizioni divergenti:

a) una parte della dottrina tende a considerare l'art. 2 come **norma ricognitiva dei diritti enumerati** o, come si usa dire, **norma a fattispecie chiusa** (PACE). Tuttavia, si obietta che gli esiti ai quali si potrebbe pervenire considerando come inviolabili solo i diritti espressamente qualificati come tali sarebbero estremamente restrittivi, traducendosi questi nella libertà personale (art. 13), in quella di domicilio (art. 14), in quella di comunicazione (art. 15) e nei diritti della difesa (art. 24). Siffatta lettura “restrittiva” del catalogo dei diritti, implicherebbe, inoltre, l'inutilità dell'art. 2 Cost. in quanto meramente ricognitivo dei diritti enumerati;

b) altra parte della dottrina ritiene, invece, che l'art. 2 Cost. vada interpretato come **“clausola aperta”**, o, come si usa dire, **norma a fattispecie aperta**, riferibile cioè ad ogni “situazione di libertà” emergente a livello di costituzione materiale (BARBERA). Questa tesi, però, non solo non trova alcun appiglio positivo, ma trascura il significato dell'enumerazione dei diritti fondamentali, non dandosi cura di ricercare il fondamento positivo di presunti nuovi diritti (MODUGNO);

c) pertanto si è proposta una **terza soluzione interpretativa** (MODUGNO), secondo cui sarebbero diritti riconosciuti come inviolabili quelli assunti come **valori primari e principi supremi dell'ordinamento costituzionale** (il cui “contenuto minimo” è sottratto alla revisione costituzionale: v. *sent. n. 1146/1988*). Con un'ulteriore specificazione, il carattere dell'inviolabilità andrebbe riferito **“al patrimonio irretrattabile della persona umana”** intesa come totalità ossia al principio supremo della libertà-dignità, considerato come principio che pervade la Costituzione repubblicana in