

Intervento Professoressa Anna Maria Poggi

Buongiorno a tutti.

Settant'anni. Questa nostra Costituzione ha settant'anni, a voi che siete giovanissimi sembrano tanti, sembrano tantissimi. In realtà questa è una Costituzione giovane. Se noi la confrontiamo con quelle che nel diritto costituzionale vengono considerate le costituzioni più risalenti, sono soprattutto due i prototipi costituzionali, cioè la Costituzione degli Stati Uniti - 1787 e la Costituzione francese - 1789, vi rendete immediatamente conto che la nostra è una Costituzione giovane. Settant'anni sono per una costituzione pochi. Sono pochi rispetto alla pretesa che le costituzioni hanno in una società e cioè la pretesa, come dire, della immanenza nel tempo. Quindi una prima cosa che vi vorrei trasmettere è questa. Quando parliamo della nostra Costituzione dobbiamo aver presente che settant'anni non sono tanti per una costituzione, se li rapportiamo appunto ai testi costituzionali di riferimento che hanno molti più anni della nostra. Come vi dicevo quella americana che è il primo prototipo di costituzione che noi consideriamo costituzione moderna e poi quella francese. Perché noi assumiamo quei due prototipi tra le tante costituzioni di costituzioni moderne? Perché quelle due costituzioni ci danno esattamente l'idea di che cos'è una costituzione per un paese.

Solo due parole per ricordarcelo. Vi ricordate da cosa nasce la Costituzione americana? Cioè qual è il fatto storico? Perché quando voi pensate alla costituzione, alle costituzioni, quelle importanti, dovete sempre aver presente che nascono da fatti storici traumatici e più quei fatti sono traumatici, traumatici nel senso di rotture, e più le costituzioni che ne nascono sono forti.

Vi ricordate da cosa nasce la Costituzione americana?

Cioè qual è il fatto storico che dà origine alla Costituzione americana? ... (risposta degli studenti) ... Bravissimi... Le tredici colonie che vogliono dichiarare la loro indipendenza. Da chi? Guardate che quello è stato un fatto traumatico in senso forte e che ha fatto sì che tra quelle tredici colonie si stabilisse un patto.

Le costituzioni sono dei patti.

Addirittura gli americani, gli storici americani, parlano della Costituzione del 1787 come di un contratto tra le tredici colonie. Infatti le teorie contrattualistiche che teorie sono? Sono delle teorie costituzionali. Tutte le teorie contrattualistiche.

Thomas Paine che è stato il primo grande costituzionalista come noi lo intendiamo, per far capire quanto era importante la Costituzione per gli americani, diceva sempre, diceva nei suoi scritti: "Ogni americano tiene in tasca un testo della Costituzione, affinché quando si sviluppa qualunque tipo di discussione può estrarre dalla tasca la Costituzione e rispetto a quella discussione andare a leggere cosa dice la Costituzione".

Io ai ragazzi ogni tanto quando riesco faccio sempre vedere un film, che non so se qualcuno di voi ha visto, ma se non l'ha visto vi consiglio di vederlo. Air force one. Non so se qualcuno di voi l'ha visto. È la storia di un presidente americano, è una storia fantastica, che viene rapito questo presidente americano. Qualcuno di voi l'ha visto, no? Allora forse a voi è rimasta più impresso tutta la vicenda che si snoda del rapimento, poi di come questo presidente riesce a liberarsi... ecc, ecc... Ma ci sono alcuni passaggi di questo film che sono emblematici della cultura costituzionale di quel paese. Ad un certo punto il capo delle forze armate dice: "Beh, adesso che facciamo qui?", anche il vice-presidente. E allora il vice-presidente dice prendiamo la Costituzione e capiamo cosa ci dice di fare la Costituzione in questo momento".

L'altra Costituzione, quella francese, nasce da un evento altrettanto traumatico, nel senso di come dire di uno sconvolgimento che è la Rivoluzione Francese. Che è stata come dire, l'origine di tante affermazioni ancora attualissime del nostro costituzionalismo. Quindi quando noi confrontiamo la nostra Costituzione a questi che sono i due prototipi del costituzionalismo moderno noi dobbiamo dire che siamo figli di una costituzione giovane.

democrazia. Bisogna aver paura di una società in cui non si discute, in cui non c'è dialettica. Io capisco che a volte il conflitto può far paura, che la dialettica può spaventare. Ma in realtà la democrazia è questo, è esattamente questo. E la nostra Costituzione fu il primo terreno dove si sperimentò la democrazia. Il compromesso che cos'è? Quel famoso compromesso di cui abbiamo parlato, è stato l'incontro conflittuale e accesissimo di tre culture: quella cattolica, quella socialista-comunista e quella azionista. Guardate che se uno va a leggere i lavori preparatori della Costituzione ma mica c'è l'idillio. Sulle questioni grosse c'erano delle discussioni, cari ragazzi, da far tremare le vene ai polsi. Andate a leggere quanto si discusse sull'Articolo 7 della Costituzione, sulla costituzionalizzazione del concordato tra Chiesa Cattolica e Stato Italiano. Ci furono delle discussioni feroci tra Togliatti, Dossetti, Moro. Feroci. Andate a leggere i lavori preparatori dell'Articolo 29 "La famiglia è una società naturale fondata sul matrimonio". Quante discussioni tra le donne comuniste, Nilde Iotti in primo luogo, e le donne cattoliche della costituente. Delle discussioni feroci. Quindi la Costituzione fu il primo terreno in cui si sperimentò la democrazia. Cosa vuol dire la democrazia? La dialettica, il confronto a volte conflittuale. Ed ecco perché la Costituzione, io lo dico sempre quando faccio il corso di Diritto Costituzionale, è almeno due cose.

Vediamo se riesco a farvelo vedere.

È un testo normativo. Cosa vuol dire che è un testo normativo? La Costituzione è almeno due cose sicuramente quelle più importanti. È un testo normativo. Cosa vuol dire è un testo normativo? Beh, qui vedete alcune figure che vi fanno capire cos'è un testo normativo. È una legge. Una legge fondamentale. Una legge costituzionale. Quindi in quanto tale è stata scritta su una Gazzetta Ufficiale, è ancora scritta nella Gazzetta Ufficiale del 1948. È un testo normativo, quindi è una norma che ha tutti i caratteri delle leggi, delle norme, sebbene una norma costituzionale. Qui vedete il testo della Gazzetta Ufficiale dove viene pubblicata la Costituzione della Repubblica Italiana. Quindi la Costituzione è stata pubblicata come tutte le leggi è entrata in vigore dopo 15 giorni come tutte le leggi. È un testo normativo. Vedete anche il testo sopra sottoscritto da De Nicola. Vedete nell'altra parte dell'immagine l'Assemblea Costituente. Vedete il momento della proclamazione della votazione finale nel dicembre del 1947, perché la Costituzione è stata votata, come tutti i testi normativi, oggi vengono votati in Parlamento. Favorevoli, contrari e astenuti. Quindi la Costituzione è un testo normativo e il fatto che sia un testo normativo ha delle conseguenze importanti. Che cosa vuol dire che è un testo normativo come Costituzione? Vuol dire che in Italia non ci possono essere leggi, non si dovrebbero neanche adottare, leggi che contrastano con norme della Costituzione. Ma se per caso sono adottate leggi che contrastano con norme della Costituzione, c'è un organo, la Corte Costituzionale, che le dichiara incostituzionali. Questo vuol dire che la Costituzione è un testo normativo. Quindi significa, per esempio, che se voi fate un qualunque tipo di mestiere che abbia... che nasce da una facoltà di Giurisprudenza, quindi avvocati, notai o lavorate nella Pubblica Amministrazione e dovete maneggiare testi normativi, una delle prime cose essenziali che dovete aver presente è che i testi normativi devono essere conformi alla Costituzione. Perché? Perché la Costituzione è il testo normativo fondamentale del nostro ordinamento.

Ma la Costituzione... infatti si dice è una fonte del diritto. La più importante delle fonti, da cui derivano tutti gli altri testi normativi esistenti nell'ordinamento. Se un determinato atto o comportamento è conforme o difforme rispetto alla Costituzione è qualificabile o come legittimo o come illegittimo.

Ma la Costituzione è anche un manifesto politico.

Quindi è un testo normativo ed è un manifesto politico. Questo noi lo diciamo non per tutte le leggi, sicuramente noi lo diciamo per la Costituzione che è un manifesto politico. Cosa vuol dire che è un manifesto politico? Qui vedete qualche immagine che vi fa capire il significato del fatto che la Costituzione è un manifesto politico. Vedete la bestia del fascismo vinta. Cosa vuol dire vincere il fascismo se non un atto politico. È stato un atto politico importante. Vedete dall'altra parte della slide Viva la Repubblica. Quindi la Costituzione sancisce dal punto di vista politico la Repubblica. La Repubblica, vi ricordate, nasce prima della Costituzione. Nasce col

tetto, ma in realtà hanno un po' una struttura piramidale. Perché sono stati collocati lì? Al di là del fatto che sono dall'1 al 12? Perché in realtà, insomma avrebbero potuto anche essere messi... perché gli è stata data quel tipo di forma piramidale? ... (risposta degli studenti) Sono uguali alle altre norme della Costituzione? ... (risposta degli studenti) Un po' più importanti. Cosa vuol dire un po' più importanti? Perché sono un po' più importanti? ... (risposta degli studenti) Ma cosa vuol dire che sono fondamentali? ... (risposta degli studenti) Si parte da lì. Sono fondamentali e si parte da lì. Vuol dire anche un'altra cosa. ... (risposta degli studenti) Non possono essere modificati con che cosa? Col procedimento di revisione della Costituzione. Cosa vuol dire questo? Vuol dire che noi possiamo cambiare la Costituzione, ma quei dodici... cambiare uno di quei dodici articoli... perché attenti qualcuno lo potrebbe fare. Qualcuno, qualche governo potrebbe anche immaginare di cambiare uno di quei primi dodici articoli. Ma se lo facesse, sapete che cosa significherebbe dal punto di vista costituzionale? Che siamo usciti da questa Costituzione e siamo entrati in un altro scenario costituzionale. Quale? Boh, chi lo sa quale? E perché questi dodici articoli hanno questo significato? A parte che la nostra Corte Costituzionale forse potrebbe dichiarare incostituzionale una legge di revisione che cambiasse uno di quei dodici articoli. Probabilmente potrebbe dichiararlo incostituzionale. Ma perché? Perché in quei dodici articoli sono confluite che cosa? Sono confluite quelle idealità che hanno dato origine alla Costituzione. Che badate non sono il mero compromesso tra quelle forze politiche. Troppo facile liquidarla così. Perché se fosse così, se quei dodici articoli fossero i dodici articoli da cui è nato il compromesso tra quelle tre forze politiche, allora noi potremmo dire che tre forze politiche in Italia oggi, seguitemi, tre forze politiche in Italia oggi potrebbero mettersi d'accordo esattamente come fecero quelle tre forze politiche allora e cambiare quei dodici articoli. Che differenza fa? Rispetto tra il '48 e il 2018? Se oggi dopo settant'anni tre forze politiche si mettono d'accordo tra di loro e cambiano i dodici articoli. Rifanno un'altra assemblea costituente. Se noi intendiamo quei dodici articoli solo come il compromesso tra quelle tre forze politiche non andiamo lontani, perché non capiamo il significato. Il problema è che quelle tre forze politiche è vero che fecero un compromesso su quei dodici articoli, ma in quel compromesso e in quei dodici articoli c'erano e ci sono dei principi filosofici millenari su cui si trovarono d'accordo.

Facciamo qualche esempio, così ci capiamo.

Articolo 2. Ce l'avete una Costituzione sotto mano? Da domani dovete fare come diceva Thomas Paine: Costituzione sempre in tasca. Cosa dice l'Articolo 2 della Costituzione? Vediamolo un attimo. Eccolo qua! Allora proviamo a leggerlo. Solo per capire che cosa vuol dire che in quel compromesso confluirono principi filosofici. Penso che molti di voi fanno filosofia, quindi ci possiamo capire. Quando io leggo: "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo", allora questi diritti inviolabili dell'uomo secondo voi sono il frutto di un compromesso tra tre forze politiche? O rispondono invece a qualche principio filosofico millenario? Secondo voi è mai pensabile che il dire che la Repubblica riconosce i diritti inviolabili dell'uomo sia frutto di compromesso fra forze politiche? Secondo voi è immaginabile che ci sono tre forze, quattro forze politiche che si mettono d'accordo per dire che non ci sono diritti inviolabili dell'uomo? Se fosse così sarebbe una follia. Perché sarebbe una follia? Perché significherebbe rinnegare che cosa? Una stratificazione per lo meno millenaria. Vediamo un po' fra i filosofi che avete studiato chi vi fa venire in mente questa frase? ... (risposta degli studenti) Anche. Anche.

Ma andiamo avanti, prima abbiamo citato l'Articolo 3. Vediamo un attimo.

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

Quando nasce l'uguaglianza nelle nostre società? Non quelle moderne, quelle antiche. Vi trovo un po'... cioè secondo voi questo se lo sono inventato i Costituenti quel giorno? Questa cosa qui è frutto, ma veramente, di una tradizione millenaria. Allora io ve ne cito solo una per dirvi che cosa voleva dire l'incontro tra queste culture. Vi ricordate la lettera di Paolo agli ebrei?

"Non ci sono più schiavi, né liberi, né pagani, né uomini, né donne..."

Stiamo parlando di quanti mila anni fa?

Annamaria Poggi

1. *Il "ruolo" del diritto costituzionale nell'ambito del diritto pubblico*

La disciplina del diritto costituzionale costituisce una delle partizioni dell'area del diritto pubblico che, oltre ad essa comprende, il diritto amministrativo, internazionale, penale, processuale, ecclesiastico, tributario, parlamentare, regionale....e altri ancora se ne potrebbero aggiungere. L'area del diritto pubblico risulta, infatti, costituita dall'insieme di regole che disciplinano il fondamento dell'esercizio del potere all'interno dello Stato, in vista del conseguimento di finalità di interesse generale. In questo senso si distingue dal diritto privato e proprio perciò ricomprende un ambito di materie assai vasto tra cui l'organizzazione dell'apparato statale preposta a tale esercizio; il tipo di relazioni che si viene a stabilire tra questo apparato ed i membri della società civile; il tipo di relazioni che lo stato intende intrattenere con gli altri soggetti facenti parte della Comunità internazionale etc.

Al centro del sistema di norme che costituiscono il diritto pubblico vi è il nucleo essenziale dei principi attorno al quale ruota il rapporto stato-individuo. Un rapporto in continua evoluzione che la nascita delle costituzioni moderne ha profondamente trasformato dando origine, dal punto di vista sistematico e scientifico, alla disciplina del *diritto costituzionale*, evidentemente caratterizzata, e non solo formalmente, dal termine *costituzione*. Proprio perciò il diritto costituzionale assume nell'ambito del diritto pubblico un rilievo del tutto particolare: esso comprende le norme istituzionali fondamentali, vale a dire quelle che esprimono i valori intorno a cui il gruppo sociale "Stato" si è costituito e le connesse norme organizzative volte ad assicurare la tutela ed il conseguimento di tali valori.

Per comprendere quale sia l'ambito di competenze materiali di questa disciplina, e quali i suoi confini all'interno dell'area più generale del diritto pubblico, risulta essenziale cogliere, tra i tanti, alcuni dati importanti: a) che la disciplina del diritto costituzionale nasce sia politicamente che storicamente con l'avvento delle costituzioni moderne; b) che il suo contenuto è strettamente connesso all'affermarsi di una concezione di costituzione come limite al potere; c) che proprio la connessione con il problema del potere politico e con le trasformazioni strutturali che questo impone alla società civile o che ad esso vengono imposte da quest'ultima, ne fanno una disciplina dinamica e, sotto certi profili, in continua evoluzione.

2 *La genesi della disciplina "diritto costituzionale". L'avvento delle costituzioni moderne.*

Per quanto riguarda il primo punto va anzitutto osservato che in prima battuta l'idea di costituzione richiama, conformemente all'etimo della parola, quello che "costituisce" un ente, cioè quel complesso di condizioni necessarie per il suo esserci. Intesa in tal senso una costituzione si rinviene in qualsiasi fenomeno sociale che sia giuridicamente ordinato, con la conseguenza che è scientificamente accettabile che, ad esempio, si parli di costituzione della Chiesa cattolica o della comunità internazionale.

La polivalenza o l'ambiguità del termine trova una qualche limitazione quando esso viene riferito allo Stato: quando, cioè, si ponga la questione della costituzione di uno Stato. Anche in questo campo, tuttavia, è possibile attribuire al termine significati assai lati, come, per esempio, quando si afferma con SCHMITT che lo Stato "non ha" ma "è" una costituzione, dove è chiaro come per costituzione si intende l'ordine esistenziale, cioè lo stabile assetto di un gruppo sociale, descritto per come realmente è.

Cio nonostante vi è un concetto di costituzione che sorge e si afferma in un certo momento della evoluzione storica ed in base al quale si contrappongono forme di stato "costituzionali" e forme che sarebbero, invece, "non costituzionali". E' noto, infatti, che la rivoluzione liberale borghese tra la fine del secolo XVIII e la prima parte del secolo XIX aveva il suo slogan nella parola costituzione. La società reclamava una costituzione ovvero erano i principi ed i re che elargivano, sotto la pressione della società civile, statuti o carte costituzionali. Perciò si parla di "Stato costituzionale" o di governo costituzionale

I C.SCHMITT, *Dottrina della costituzione* (1928), trad. di A.Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984, 15.

norme della costituzione, che non esclude lo spessore politico-ideologico di cui quelle norme sono portatrici.

La seconda è che vi è un evidente nesso tra il concetto di costituzione e la disciplina del diritto costituzionale. Nel senso che quest'ultima tende inevitabilmente ad essere modellata da quella concezione, ovvero a costituire un punto di osservazione critica della stessa. Da questo punto di vista il diritto costituzionale si rivela una disciplina che per un verso ha caratteristiche di estrema dinamicità (l'attenzione costante ai mutamenti del presente) e per l'altro è costantemente tesa a rintracciare il filo della continuità tra passato e presente, a rinvenire una sorta di tradizione costituzionale costituita dal livello di civiltà giuridica che una società ha già raggiunto e che costituisce il suo irrinunciabile patrimonio. *Il concetto di costituzione, e la stessa disciplina del diritto costituzionale, costituiscono pertanto il punto di incrocio tra le acquisizioni del passato e le novità del presente.*

Tali precisazioni metodologiche paiono essenziali per affrontare lo studio della materia proprio al fine di coglierne tutte le peculiarità e, nel contempo, conferire il giusto peso alle distinzioni ed alle partizioni che pure è importante effettuare nell'analizzarla. Ed infatti, sebbene non vi sia una gerarchia tra le norme costituzionali è tuttavia indubbio che esse hanno funzioni diverse e che sono state pensate per svolgere ruoli differenti.

Così i primi dodici articoli non a caso sono denominati "PRINCIPI FONDAMENTALI" e non a caso precedono la distinzione tra PARTE PRIMA e PARTE SECONDA della Costituzione. Si tratta di norme che costituiscono il "cuore" della Costituzione repubblicana, parte di quella tradizione costituzionale cui si accennava più sopra. In altri termini costituiscono quella che con MORTATI si potrebbe definire la "costituzione materiale", cioè il terreno comune di incontro delle forze politiche e sociali su alcuni punti irrinunciabili quali la democraticità della Repubblica, l'inviolabilità della persona umana, l'uguaglianza formale ma soprattutto quella sostanziale, l'unità della Repubblica, la tutela delle minoranze linguistiche, il principio concordatario tra Stato e Chiesa, la libertà religiosa, il riconoscimento delle norme della comunità europea e internazionale e,fin'anche il tricolore italiano.

La PARTE PRIMA, intitolata «DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI» è poi divisa in quattro TITOLI (RAPPORTI CIVILI, RAPPORTI ETICO-SOCIALI, RAPPORTI ECONOMICI E RAPPORTI POLITICI) in cui vi è l'individuazione di tutta una serie di diritti e di doveri ed anche di limiti alle situazioni di vantaggio, motivati dalla tutela di esigenze di solidarietà (basti pensare ai limiti in materia di proprietà e di attività economiche).

Accanto ai classici diritti di libertà contenuti nel TITOLO I, e costruiti come sfere di autonomia protette dalle intromissioni di soggetti esterni (si pensi alla libertà personale, di domicilio, di corrispondenza, di circolazione, di riunione, di associazione, di stampa ecc.) vi è l'inserimento di numerosi "diritti sociali", concepiti come diritti ad un impegno dei pubblici poteri ad operare, in positivo, per il raggiungimento di condizioni di maggiore giustizia sociale. Campo privilegiato dello sviluppo di tali diritti sono ovviamente la salute, la sanità e la previdenza sociale.

Ed ancora: la necessità di rimediare a situazioni di disuguaglianza di fatto, non sanabili attraverso il confronto di interessi contrapposti, è alla base di alcune disposizioni costituzionali che espressamente hanno lo scopo di favorire i ceti sociali più deboli. Basti ricordare il principio della progressività dell'imposizione fiscale; la tutela costituzionale del diritto di sciopero, il principio della necessaria correlazione tra lavoro prestato e retribuzione, che deve comunque essere sufficiente a garantire al lavoratore una vita dignitosa.

La PARTE SECONDA, intitolata «ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA», si suddivide, a sua volta, in sei TITOLI rispettivamente intitolati: IL PARLAMENTO, IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, IL GOVERNO, LA MAGISTRATURA, LE REGIONI, LE PROVINCE, I COMUNI, GARANZIE COSTITUZIONALI.

Questa parte presenta un assetto complessivo dei pubblici poteri che rappresenta il tentativo di costruire un sistema capace di superare i limiti di una democrazia fondata sulla sola presenza e centralità di alcuni organi rappresentativi. Al sistema di "pesi e contrappesi", destinati a mantenere in equilibrio i rapporti tra i massimi organi statali si affiancano istituti che tentano di costruire un ragionato sistema di rappresentazione degli interessi e delle volontà dei cittadini.

Così, agli istituti di democrazia rappresentativa, che delineano un sistema fondato essenzialmente sui momenti di selezione della classe politica da parte del corpo elettorale (le norme a tutela del voto) e sul ruolo dei partiti politici e delle associazioni, si affiancano incisivi strumenti di democrazia diretta, quali l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare e il referendum abrogativo.

Ed ancora, al sistema politico centrale, si affiancano i sistemi politici regionali e locali, introdotti sia al fine di adeguare la pubblica amministrazione alle tante e diverse esigenze locali, sia al fine di