

## Capitolo 10°

### *I principi e le libertà previste dalla Costituzione*

#### **10.1. Generalità.**

Le Costituzioni contemporaneamente garantiscono accanto ai principi generali relativi all'organizzazione dello Stato, anche altre norme programmatiche che disciplinano il regime giuridico, sociale, politico ed economico dello Stato (c.d. "dichiarazioni costituzionali").

La Costituzione italiana attuale è fra quelle che dedicano maggiori disposizioni sulle libertà individuali e ai diritti umani: essa, infatti, detta al riguardo i primi 54 articoli così suddivisi:

- nella prima parte enuncia i "principi fondamentali" (artt. 1-12) nella loro portata più ampia e generale;
- nella seconda parte (artt. 13-54) ne ribadisce il contenuto in relazione agli specifici rapporti che interessano la società: rapporti civili (artt. 13-28), etico sociali (artt. 29-34), economici (artt. 35-47), politici (artt. 48-54).

#### **10.2. Principi fondamentali.**

##### **10.2.1. Art. 1.**

L'art. 1 primo comma della Cost. afferma che "L' Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro".

Con l'espressione "Repubblica democratica fondata sul lavoro" la Costituzione ha inteso riconoscere e far proprio il risultato della consultazione popolare tenutasi il 2 giugno del 1946 (referendum istituzionale), con cui gli italiani avevano cancellato la forma di governo monarchica e scelto quella repubblicana.

La Repubblica democratica riconosce ad ognuno l'eguale diritto di prendere parte, in condizioni di parità con gli altri, alla vita politica e sociale. In particolare, in un regime democratico la maggioranza ha il diritto di governare, ma ha anche il dovere di non impedire alla minoranza di diventare, a parità di condizioni democratiche, essa stessa maggioranza (il che consente l'alternanza di forze politiche al potere).

L'art. 1 secondo comma della Cost. afferma che "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione".

Nei regimi democratici la sovranità appartiene al popolo. Affinché la democrazia non degeneri in dittatura, il popolo è tenuto ad esercitare la sovranità nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione, rispettando le libertà e i diritti di tutti. Questa regola, sancita dal secondo comma dell'art. 1, connota il nostro ordinamento come Stato di diritto, in cui il principio della soggezione alla legge, proprio della forma di Stato liberale, si arricchisce di un significato ulteriore: sia i cittadini che i pubblici poteri (compreso il legislatore, in passato considerato onnipotente) sono soggetti, infatti, anche alla Costituzione (principio di legalità costituzionale).

Il popolo esercita tale sovranità secondo due modelli:

- quello della *d e m o c r a z i a r a p p r e s e n t a t i v a*, in cui il corpo elettorale, cioè la parte attiva del popolo, elegge i suoi rappresentanti ai vertici degli organi pubblici elettivi per esercitare il potere politico;
- quello della *d e m o c r a z i a d i r e t t a*, caratterizzato dalla partecipazione in prima persona dei cittadini alle scelte politiche (come nelle *pòleis* o città-Stato greche e, più recentemente, nella Confederazione elvetica). Alcuni istituti di democrazia diretta riconosciuti nel nostro ordinamento e menzionati dalla Costituzione assolvono ad una funzione prevalentemente suppletiva, integrativa e correttiva del modello rappresentativo: quello di maggior rilievo è il referendum abrogativo.

### 10.2.2. Art. 2.

L'art. 2 della Cost. afferma che: “La Repubblica riconosce<sup>1</sup> e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo<sup>2</sup>, sia come singolo sia nelle formazioni sociali<sup>3</sup> ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà<sup>4</sup> politica, economica e sociale”.

La norma trascrive in linguaggio giuridico il *p r i n c i p i o p e r s o n a l i s t a*, in base al quale al vertice dei valori riconosciuti dall'ordinamento giuridico si colloca la persona umana, sia nella sua dimensione individuale che in quella sociale.

La Costituzione, cancellando ogni retaggio del passato, non considera più l'individuo separato dalle comunità intermedie ed organicamente inquadrato nello Stato (come affermava il pensiero politico liberale o l'ideologia fascista), ma lo inserisce in un fecondo reticolo di rapporti sociali, all'interno dei quali maturano le condizioni per lo sviluppo della sua personalità. Ciò spiega perché la Costituzione riconosca alle formazioni sociali un ruolo

<sup>1</sup> Ricorrendo al verbo “riconoscere”, la Costituzione prende atto della preesistenza ed ineliminabilità dei diritti inviolabili dei cittadini, a cui si limita ad apprestare idonea tutela. Da questa norma, inoltre, si può dedurre la garanzia costituzionale anche di diritti che non rientrano nel catalogo delle libertà previsto dagli artt. 13 e seguenti: si tratterebbe, cioè, di una «norma a fattispecie aperta», nell'ambito della quale troverebbero posto anche nuovi diritti di recente elaborazione giurisprudenziale, come il diritto alla riservatezza, all'identità personale e sessuale etc.

<sup>2</sup> *D i r i t t i i n v i o l a b i l i d e l l ' u o m o*: esprimono le libertà e i valori fondamentali e irrinunciabili della persona umana. Le pubbliche autorità possono solo limitarne temporaneamente l'esercizio (col rispetto di precise garanzie), ma non sopprimerli, pena il sovvertimento dell'assetto costituzionale. Essi costituiscono sia una sfera intangibile della persona che un limite invalicabile per il legislatore. Sono, inoltre, inalienabili e non possono essere oggetto di rinuncia o perdita per mancato esercizio.

<sup>3</sup> *F o r m a z i o n i s o c i a l i*: aggregazioni umane nelle quali trova espressione il bisogno di socialità dell'individuo. La concezione più ampia vi ricomprende gli enti privati con o senza scopo di lucro, la scuola, i partiti, i sindacati, le confessioni religiose e, in primis, la famiglia. Solo riconoscendo diversi livelli di autonomia (familiare, sociale, sindacale, territoriale) costituzionalmente garantiti si può tendere all'effettiva uguaglianza dei diritti e doveri dei cittadini.

<sup>4</sup> *D o v e r i i n d e r o g a b i l i d i s o l i d a r i e t à*: posizioni giuridiche di obbligo a contenuto politico, economico e sociale alle quali nessuno può sottrarsi. Esempi sono: la difesa della Patria, l'obbligo di contribuzione alle spese pubbliche, la fedeltà alla Repubblica. L'adempimento di tali doveri trasforma l'individuo (volto al mero appagamento dei propri bisogni individuali) in membro effettivo e responsabile di una comunità. Libertà ed eguaglianza sono valori che le moderne democrazie tendono sempre ad affiancare, anche se presentano caratteri di reciproca conflittualità: il massimo di libertà, soprattutto economica, spesso coincide col massimo di diseguaglianza. Per evitare che il prevalere dell'una sull'altra disgreghi il tessuto sociale, un altro valore è prescritto dal nostro ordinamento: la *s o l i d a r i e t à*. Tutti e tre i valori si identificano con la triade *liberté, égalité, fraternité* proclamata dalla Rivoluzione francese. Così, ad esempio, adempiendo al dovere di contribuire alle spese pubbliche, è possibile consentire allo Stato di procedere ad una redistribuzione del reddito fra i cittadini per sostenere, tra l'altro, alcuni interventi riequilibratori (sussidi, borse di studio, assegni familiari etc.) a favore dei soggetti più deboli.

essenziale nella crescita dell'individuo, proteggendole da indebite interferenze dei pubblici poteri e rendendole destinatarie degli stessi diritti dell'individuo (principio pluralista).

L'ultimo comma afferma, infine, il principio solidarista, che impone ai cittadini non solo di rispettare le altrui libertà e diritti, ma anche e soprattutto di attuare e difendere i valori supremi del sistema, partecipando attivamente alla vita politica, economica e sociale. Da tale principio scaturiscono una serie di doveri sociali a vantaggio della comunità ai quali il singolo non può sottrarsi.

### 10.2.3. Art. 3.

#### 10.2.3.1. Principio di uguaglianza formale.

L'art. 3 1° co. della Cost. stabilendo che: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali" pone il principio della uguaglianza formale dei cittadini.

Questo articolo, definito il cuore della Costituzione e la sua chiave essenziale di lettura, afferma il principio, propugnato dalla Rivoluzione francese, che «la legge è eguale per tutti»: pertanto non solo i governati, ma anche i governanti sono tenuti a rispettarla (c.d. Stato di diritto).

L'affermazione al primo comma del principio di eguaglianza formale vieta, inoltre, al legislatore di introdurre norme discriminatorie fondate su ciascuna delle sei categorie previste e trova, inoltre, riscontro anche in altre disposizioni costituzionali: nell'art. 29, che attribuisce ai coniugi, all'interno della famiglia, pari dignità morale e giuridica; nell'art. 37, per il quale la donna lavoratrice ha gli stessi diritti dell'uomo lavoratore e merita, a parità di lavoro, il medesimo trattamento retributivo; nell'art. 48, che sancisce definitivamente il principio del suffragio universale etc.

Tuttavia, trattare in modo rigorosamente eguale le complesse situazioni che si presentano nella realtà giuridica e sociale potrebbe, in talune circostanze, rivelarsi sommamente ingiusto: ad esempio, è vero che uomo e donna sono uguali davanti alla legge, ma è anche vero che non può considerarsi ingiusta una legge che favorisca la maternità, in considerazione della diversità biologica tra i sessi e del ruolo naturale di madre che la donna è chiamata ad assumere.

Al legislatore spetta, pertanto, il difficile compito di unificare in alcuni casi, di diversificare in altri, senza mai discriminare o concedere privilegi. Il principio d'eguaglianza si trasforma, così, in principio di ragionevolezza della legge. Questo significa che i trattamenti discriminatori sono contrari al principio di eguaglianza solo se irragionevoli o ingiustificati.

Si ricordi, infine, che l'art. 3 costituisce una delle fondamentali norme-parametro per le dichiarazioni di incostituzionalità, in quanto molto frequentemente si invoca la illegittimità costituzionale di una norma proprio perché viola il 1° comma dell'art. 3.

### 10.2.3.2. Principio di uguaglianza sostanziale.

Il secondo dell'art. 3 della Cost. afferma che: “È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico<sup>5</sup> e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza 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” (p r i n c i p i o d i u g u a g l i a n z a s o s t a n z i a l e).

La prima parte della norma, nell'affermare il principio di eguaglianza formale, considera l'individuo nella sua astrattezza, indipendentemente dalle condizioni materiali e sociali in cui egli concretamente si trova.

Le diseguaglianze di fatto, determinate proprio dalla disparità di condizioni, tuttavia esistono, e la Repubblica smentirebbe le solenni affermazioni di eguaglianza giuridica se non si attivasse per attenuare tali differenze ed eliminare gli «scarti sociali» che, se diventano troppo ampi, possono diventare desocializzanti, distruggendo nell'individuo la convinzione di appartenere alla comunità nazionale.

Ciò spiega l'affermazione del principio d'eguaglianza sostanziale, che sancisce il passaggio dall'ordinamento liberale classico (in cui la società era organizzata sulla base della proprietà privata e dell'assoluta libertà economica) allo Stato sociale ed i n t e r v e n t i s t a , che si impegna a creare le condizioni necessarie per consentire l'accesso di tutti a determinate utilità sociali messe a disposizione della comunità, come la salute, il lavoro, l'istruzione.

### 10.2.4. Art. 4:

L'art. 4 della Cost. “La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni<sup>6</sup> che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale<sup>7</sup> della società”.

Questo articolo ha portata rivoluzionaria ed innovatrice: compie una scelta fondamentale di valori in quanto afferma ed esplicita il p r i n c i p i o l a v o r i s t a (già enunciato all'art. 1), riconoscendo a tutti i cittadini il diritto al lavoro e l'impegno della Repubblica a creare le condizioni per renderlo effettivo. In tal modo i pubblici poteri ricevono una spinta orientativa inequivocabile: attivarsi positivamente per assicurare il lavoro a tutti.

La norma deve essere interpretata nel senso di favorire la stabilità dell'occupazione attraverso una rigorosa disciplina dell'accesso, dello svolgimento e della cessazione del rapporto di lavoro. Ciò non significa che il diritto al lavoro possa essere autonomamente

---

<sup>5</sup> Ostacoli di ordine economico e sociale: insieme delle situazioni di inferiorità (più basso reddito individuale e familiare, minor grado di istruzione, handicap fisici o psichici etc.) che degradano l'individuo e offendono la sua dignità, attenuando anche l'impulso a realizzarsi come persona. Tali ostacoli rischiano, se non rimossi, di rappresentare una fonte di discriminazione tra i cittadini nella vita economica, sociale e politica del Paese. Al fine di rimuovere tali ostacoli, sono riconosciuti in capo ai cittadini una serie di diritti sociali (profondamente diversi dai diritti di libertà) che presuppongono un intervento attivo dello Stato e uno stimolo all'apparato per la loro costante attuazione.

<sup>6</sup> Promuove le condizioni: è questo l'impegno concreto assunto dallo Stato-interventista che si fa carico di una serie di obiettivi che devono improntare la sua politica (massima occupazione, politiche di sviluppo etc.).

<sup>7</sup> Attività o funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società: questa ampia espressione comprende ogni prestazione d'opera dell'uomo che apporta un'utilità alla collettività, qualunque ne sia la qualificazione giuridica o economica: lavoro manuale o intellettuale, subordinato o autonomo, retribuito o volontario, pubblico o privato.

azionato in sede giudiziaria, ossia che un disoccupato possa adire il giudice invocando la pretesa a trovare occupazione; ma consente al giudice, in caso di licenziamento illegittimo, di reintegrare il lavoratore nel suo posto. Allo stesso modo non è configurabile un diritto al mantenimento del posto di lavoro, sebbene sia innegabile l'influenza esercitata, anche in questo settore, dal disposto costituzionale e legislativo che tende a limitare le occasioni in cui è consentito al datore di lavoro licenziare i prestatori di lavoro.

In altri termini con l'espressione il "diritto al lavoro" non è un diritto soggettivo perfetto, ma un invito al legislatore a favorire al massimo l'impiego delle attività lavorative garantendo la possibilità giuridica di aver accesso ai posti disponibili quando se ne posseggono i requisiti prefissati.

Con la previsione del lavoro come "dovere", al secondo comma, la Costituzione non costringe il cittadino a lavorare, né comprime la libertà di scegliere l'attività da svolgere, bensì esprime il monito ad escludere ogni forma di parassitismo economico e sociale. Per meritare i diritti sociali beneficiando della solidarietà sociale e delle provvidenze stabilite dallo Stato, il cittadino deve, pertanto, dimostrare di versare effettivamente in condizioni tali da non poter sostenersi, né con i propri beni, né con il proprio lavoro.

#### 10.2.5. Art. 5.

L'art. 5 della Cost, afferma che "La Repubblica, una e indivisibile<sup>8</sup>, riconosce<sup>9</sup> e promuove le autonomie locali<sup>10</sup>; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo<sup>11</sup>; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento<sup>12</sup>."

<sup>8</sup> L'affermazione dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica altro non è che la formalizzazione giuridica del processo storico che ha portato alla formazione dello Stato unitario. Viene ribadita in questo articolo perché rappresenta anche un limite alle potenzialità espansive delle autonomie locali nonché al potere di revisione del legislatore costituzionale, che non è legittimato in nessun modo ad attuare modifiche costituzionali che mettano in pericolo l'unità dello Stato.

<sup>9</sup> Il termine «riconoscere», in particolare, è riferito ai Comuni e alle Province, in quanto comunità locali preesistenti al costituirsi della Repubblica. La Costituzione, però, non si è limitata soltanto a prendere atto delle realtà locali esistenti, ma ne ha promosse altre, le Regioni. Ciò al fine di consentire al cittadino di partecipare più da vicino alla vita politica delle comunità locali. Tale esercizio si attua nelle forme e nei limiti dettagliatamente stabiliti dal Titolo V, che gradua e diversifica l'autonomia degli enti rappresentativi delle comunità locali, dando rilievo particolare proprio alle Regioni.

<sup>10</sup> **A u t o n o m i a l o c a l e**: capacità riconosciuta a ciascuna comunità residente sul territorio nazionale di regolamentare e gestire, con proprie determinazioni, una parte di affari pubblici.

<sup>11</sup> **D e c e n t r a m e n t o a m m i n i s t r a t i v o**: trasferimento di competenze e poteri decisionali dagli organi centrali statali ad organi periferici o ad altri soggetti. Questi ultimi possono essere: I) enti pubblici, territoriali (come Regioni, Province e Comuni) e non. In questo caso si parla di decentramento autarchico, in quanto tali enti hanno una propria soggettività; II) articolazioni periferiche dello Stato. In questo caso si parla di decentramento burocratico, perché gli organi ai quali tali poteri sono demandati fanno sempre parte dell'organizzazione statale, ma non operano a livello centrale (es. Prefetto che dipende dal Ministro dell'Interno); III) aziende autonome. In questo caso si parla di decentramento funzionale, perché vengono costituiti appositi enti o società per la gestione di uno specifico servizio pubblico. Rispetto all'autonomia riconosciuta alle comunità territoriali, il decentramento assolve una funzione più limitata, ma non meno rilevante. Uniformandosi a tale principio, l'organizzazione dello Stato viene ad articolarsi in più centri di potere, ciascuno dei quali gode di ampi margini di azione assumendosi le corrispondenti responsabilità.

<sup>12</sup> Alla promozione si affianca l'adeguamento della legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento. La norma diventa fonte di un vincolo specifico per il legislatore statale, che in tali materie è spesso chiamato ad intervenire. Spetta alle leggi della Repubblica, infatti, definire le competenze di Comuni e Province, demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione e attribuire a Province, Comuni o ad altri enti locali funzioni amministrative regionali. Così, in particolare, si è verificato con la L. 142/90, che ha previsto un'ampia autonomia statutaria e regolamentare delle Province, Comuni e Comunità minori dettando regole precise per una adeguata realizzazione del principio autonomista.

In risposta all'ordinamento fascista, fortemente accentrato, la Costituzione afferma, in subordine all'intangibile principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica, il principio autonomista, per consentire una partecipazione immediata alla vita politica dello Stato.

In particolare, gli ordinamenti minori delle comunità locali si inseriscono nel più generale ordinamento statale come sue articolazioni: l'art. 114, infatti, afferma che la Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni. Questi enti hanno, col territorio che li delimita, lo stesso rapporto che lo Stato ha con il proprio; essi sono politicamente rappresentativi e operano nel generale interesse delle comunità stanziate su quel territorio.

La loro autonomia ha quindi un nocciolo comune, perché l'individuazione dei fini da perseguire e degli strumenti più idonei per realizzarli (nel rispetto dei principi inderogabili che reggono la nazione) non viene compiuta dallo Stato, ma dalle stesse comunità locali, talvolta anche in contrasto con l'indirizzo politico statale.

Tuttavia, la natura dei poteri che gli enti locali possono esercitare è diversa, come diverse sono le fonti che li disciplinano: la Costituzione per le Regioni ordinarie, le leggi costituzionali per le Regioni speciali, le leggi ordinarie per Comuni e Province. Con il principio del decentramento amministrativo, invece, si tende ad una maggiore snellezza ed efficacia dell'attività amministrativa per accorciare sempre più le distanze tra Pubblica amministrazione e cittadini<sup>13</sup>.

#### 10.2.6. Art. 6

L'art. 6 della Cost. afferma che «La Repubblica<sup>14</sup> tutela<sup>15</sup> con apposite norme le minoranze linguistiche<sup>16</sup>».

Da molti secoli popolazioni di ceppo etnico e linguistico diverso da quello italiano si sono stabilmente insediate sul nostro territorio ed oggi a pieno titolo appartengono alla Repubblica. Numerose e consistenti minoranze linguistiche sono presenti in Italia (si pensi ai numerosi

---

<sup>13</sup> Al momento, da più parti si auspica una nuova forma di regionalismo maggiormente cooperativo che superi sia gli ingiustificati ritorni centralisti sia le inopportune e illegali tentazioni autonomistiche. Sono, pertanto, contrari alla Costituzione i tentativi di fomentare i cittadini delle Regioni più ricche alla secessione, soprattutto se ciò avviene solo per sottrarsi ai doveri di solidarietà, non sussistendo alcuna legittima aspirazione fondata su motivi di nazionalità.

<sup>14</sup> La Costituzione usa il termine «Repubblica» e non quello di «Stato» perché l'impegno di tutelare le minoranze è un obbligo che ricade non soltanto sugli organi dello Stato centrale, ma anche sulle comunità territoriali in cui queste formazioni sociali sono presenti. Anche la comunità internazionale, al pari di quella statale, tende sempre più intensamente a tutelare le minoranze, soprattutto attraverso lo strumento dei trattati bilaterali o multilaterali, con i quali gli Stati nel cui territorio sono presenti tali gruppi garantiscono alle minoranze parità di diritti, libertà ed autonomia. Fino alla legge n. 482 del 1999, mancava una legge quadro nazionale che definisse standard minimi di tutela delle minoranze linguistiche, migliorabili da ciascuna Regione. La nuova legge prevede adesso interventi mirati a tutela del patrimonio culturale e linguistico delle minoranze storiche (albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo) a livello di scuole, università, uffici delle pubbliche amministrazioni, organi collegiali degli enti territoriali, servizio pubblico radiotelevisivo. Le norme più favorevoli alle minoranze si applicano nelle Regioni a Statuto speciale mediante disposizioni di attuazione dei rispettivi Statuti, mentre le Regioni ordinarie si adeguano ai principi della legge statale, ferma restando l'applicazione delle leggi regionali vigenti più favorevoli.

<sup>15</sup> La norma in esame oltre a vietare, alla stregua dell'art. 3, ogni discriminazione, vale a dire un trattamento peggiorativo fondato sulla diversità di lingua, offre anche una tutela positiva, al fine di conservare il patrimonio linguistico e culturale delle minoranze, in omaggio ai principi di pluralismo e tolleranza.

<sup>16</sup> Minoranza linguistica: formazione sociale il cui tratto distintivo è rappresentato dall'uso di una lingua diversa da quella dello Stato d'appartenenza e a cui l'ordinamento assicura una tutela particolare.

gruppi di lingua franco provenzale in Val d'Aosta e tedesca in Trentino-Alto Adige, ma anche ai greci e agli albanesi delle Regioni meridionali o ai ladini delle vallate dolomitiche).

Il regime fascista, esaltando ossessivamente i valori dell'unità e della nazione (fatta scaturire direttamente dalla civiltà romana), adottò una politica repressiva verso tali minoranze (si vedano, ad esempio, le disposizioni sulla nazionalizzazione dei cognomi).

Al contrario la Costituzione, nel rispetto dei principi e dei valori di libertà ed uguaglianza della persona umana, detta un'apposita norma (che ribadisce il precetto contenuto al 1° comma dell'art. 3 nella parte in cui vieta ogni discriminazione in base alla lingua) a loro tutela esprimendo così sia la volontà di rottura con la precedente esperienza dittatoriale che l'impegno concreto, diretto e fattivo della Repubblica a favore della tutela delle minoranze allolotte.

#### 10.2.7. Art. 7.

L'art. 7 della Cost. afferma che “Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani<sup>17</sup>.”

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi<sup>18</sup>. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale<sup>19</sup>.”

La questione dei rapporti con la Chiesa cattolica ha fortemente condizionato la recente storia dello Stato italiano. Già il regno sabauda-piemontese, pur proclamando formalmente e solennemente la religione cattolica «religione di Stato», si smentì nei fatti attuando addirittura una politica anti-ecclesiastica, ad esempio abolendo nel 1850 il privilegio degli ecclesiastici di essere giudicati dai tribunali della Chiesa e non da quelli dello Stato.

I rapporti Stato-Chiesa, già tesi dopo l'Unità (1861), divennero insostenibili nel momento in cui Roma, ultima roccaforte del dominio papale, fu occupata militarmente (presa di Porta Pia del 20 settembre 1870) e annessa al Regno d'Italia, segnando la fine del dominio temporale della Chiesa.

A seguito di tale occupazione Papa Pio IX scomunicò l'intera classe dirigente italiana.

<sup>17</sup> La Costituzione configura Stato e Chiesa come due ordinamenti sovrani, relativamente ai fini che ciascuno di essi persegue. I rapporti fra i due ordinamenti sono regolati mediante accordi bilaterali, secondo il modello delle relazioni internazionali fra Stati, pur riconoscendosi alla Chiesa caratteri peculiari di sovranazionalità e universalità.

<sup>18</sup> **P a t t i L a t e r a n e n s i**: accordi sottoscritti l'11 febbraio 1929 nel Palazzo di San Giovanni in Laterano da Mussolini (per l'Italia) e dal Cardinale Gasparri (per la Santa Sede). Essi si articolavano in tre distinti documenti: un Trattato, un Concordato e una Convenzione finanziaria. Il Trattato riconosceva la piena soggettività internazionale allo «Stato della Città del Vaticano» attraverso la rinuncia, da parte dello Stato italiano, ad una seppure minima estensione di territorio. L'art. 1 affermava il principio della religione cattolica quale religione ufficiale dello Stato (principio successivamente superato). Il Concordato disciplinava le condizioni della Chiesa cattolica in Italia, riconoscendo ad essa il libero esercizio del potere spirituale e della giurisdizione in materia ecclesiastica e regolando la posizione giuridica dei vescovi e del clero, il regime del matrimonio canonico (al quale si riconosceva automaticamente rilevanza agli effetti civili) nonché la disciplina degli edifici di culto e degli enti ecclesiastici. La Convenzione finanziaria, infine, prevedeva un risarcimento (mai corrisposto) al Papa per la perdita dei territori dello Stato Pontificio occupati dal Regno d'Italia.

<sup>19</sup> La norma ha costituzionalizzato il **p r i n c i p i o p a t t i z i o**, in base al quale lo Stato italiano si impegna a stabilire di comune accordo con la Chiesa ogni modifica dei Patti Lateranensi. Se però tale accordo non viene raggiunto, sarà necessaria una legge costituzionale che abroghi l'art. 7 per rivedere unilateralmente i Patti (all'epoca in cui fu redatta la Costituzione, la Chiesa confidava sul fatto che la presenza di un partito cattolico forte in Parlamento avrebbe scongiurato tale possibilità, dal momento che per approvare una legge costituzionale sono necessarie maggioranze molto ampie).

Il Parlamento approvò nel 1871 la legge delle guarentigie, un atto unilaterale col quale il Regno riconosceva prerogative di sovrano al Pontefice ed extraterritorialità ai palazzi vaticani: il tentativo di assicurare la Chiesa sulla sua libertà e indipendenza, tuttavia, non ebbe credito presso il soglio pontificio in quanto il Papa non accettò mai tale legge e la situazione di delegittimazione della classe dirigente di fronte al mondo cattolico rimase, pesando sul futuro del Regno.

Il regime fascista, per acquisire il consenso delle masse cattoliche, tentò in ogni modo di comporre i dissidi con la Chiesa in nome di una nuova unità spirituale nazionale. Tale intento sfociò nella stipula dei *Patti Lateranensi*, con i quali furono per la prima volta regolati, su base paritaria e pattizia, i rapporti tra il Regno d'Italia e la Chiesa cattolica.

La Costituzione Repubblicana, dopo accesi contrasti in sede di Assemblea costituente, si limitò a recepire, senza alcuna modifica, i Patti lateranensi.

Nel 1984 dopo anni di sterili negoziazioni fra le parti, è stato firmato un nuovo accordo che ha introdotto rilevanti novità nei rapporti Stato-Chiesa riaffermando il principio di laicità dello Stato e dettando altre norme per assicurare il rispetto dei principi di eguaglianza, libertà religiosa etc.

#### **10.2.8. Art. 8.**

L'art. 8 afferma che "Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere<sup>20</sup> davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti<sup>21</sup>, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese<sup>22</sup> con le relative rappresentanze<sup>23</sup>".

L'art. 8 Cost., superando il dettato dell'art. 1 dello Statuto albertino che dichiarava «la religione cattolica, apostolica romana sola religione di Stato», afferma il principio di laicità dello Stato e di libertà di religione, senza riconoscere alcuna situazione di privilegio o mostrare alcuna ostilità verso ogni altro culto diverso da quello cattolico.

La Repubblica, ispirandosi ad un atteggiamento di neutralità nei confronti dei diversi culti, si impegna a tutelare senza distinzioni tutte le confessioni religiose: ciononostante, è ancora in vigore nel nostro ordinamento la legge n. 1159 del 1929 sui «culti ammessi», così definiti in

<sup>20</sup> Egualmente libere: significa che la Costituzione non ammette discriminazioni fondate sulla diversità di fede religiosa: questo fondamentale principio viene integrato da altre disposizioni costituzionali che riconoscono a tutti la libertà di professare il proprio credo sia in forma individuale che associata.

<sup>21</sup> Statuti: quando si riferisce alla Chiesa cattolica il Costituente usa un linguaggio mutuato dal diritto internazionale, come sovranità e indipendenza. Ai culti acattolici, invece, lo stesso riconosce solo un'autonomia organizzativa (statutaria), la possibilità, cioè, di organizzarsi senza ingerenze da parte dello Stato ma pur sempre nell'ambito dell'ordinamento italiano.

<sup>22</sup> *I n t e s e* : accordo tra un culto diverso da quello cattolico e lo Stato, su questioni che interessano l'una e l'altra parte. Tali accordi, così come i Concordati con la Chiesa cattolica, esprimono un eguale principio: la legislazione statale in materia ecclesiastica non deve essere unilaterale, ma, almeno di regola, preventivamente concordata con le diverse confessioni religiose.

<sup>23</sup> L'ordinamento italiano accoglie il principio pattizio, in base al quale i rapporti con le confessioni religiose sono regolati mediante accordi tra le parti: mentre, però, per il Concordato con la Chiesa cattolica la dottrina è propensa ad orientarsi verso modelli di diritto internazionale, le intese sono considerate come convenzioni di diritto pubblico interno. A partire dal 1984 lo Stato italiano ha cominciato a dare attuazione alla norma in esame, stipulando l'intesa con la Tavola Valdese, che ha reso inefficaci nei confronti delle Chiese da essa rappresentate le norme della legge del 1929. Successivamente sono state concluse intese con altre confessioni religiose.

quanto, a differenza della religione cattolica (considerata, all'epoca, religione di Stato e per questo motivo privilegiata) gli altri culti venivano soltanto tollerati dall'ordinamento<sup>24</sup>.

#### 10.2.9. Art. 9

L'art. 9 afferma che: "La Repubblica promuove<sup>25</sup> lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica<sup>26</sup>.

Tutela il paesaggio<sup>27</sup> e il patrimonio storico e artistico<sup>28</sup> della Nazione."

#### 10.2.10. Art. 10.

L'art. 10 primo comma della Cost<sup>29</sup>. afferma che "L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> Anche la tutela penale dei culti, contenuta nel vigente codice penale (codice Rocco, risalente al 1930), risulta differenziata: per questo motivo la Corte Costituzionale, pur avendo in più occasioni ribadito che la Costituzione si limita a riconoscere solo l'eguale libertà delle confessioni, ma non un'identità di regolamento dei loro rapporti con lo Stato, si è più volte attivata per attenuare queste differenziazioni, ad esempio dichiarando incostituzionale l'art. 724 c.p. (che puniva la bestemmia contro Divinità, Simboli e Persone venerati nella religione di Stato) proprio nella parte in cui faceva riferimento alla sola fede cattolica (sentenza n. 440 del 1995).

<sup>25</sup> Il primo comma dell'articolo attribuisce ai soggetti pubblici (Stato, Regioni, enti pubblici, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze) il compito di promuovere lo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica. La norma va coordinata con altre disposizioni costituzionali, che ne specificano il significato e ne fissano i limiti di applicazione. La Costituzione, infatti, proclama l'assoluta libertà della cultura, in tutte le forme in cui si esprime, e l'autonomia delle strutture che alla promozione della stessa o alla ricerca scientifica e tecnica si dedicano. L'intervento dei pubblici poteri non può intaccare la libertà di chi fa cultura o ricerca, anche perché solo salvaguardando tale libertà è possibile indirizzare il progresso spirituale del Paese verso la promozione dell'uomo, così come richiesto dal principio personalistico che permea l'intera Costituzione. L'attività di ricerca, d'altra parte, è indispensabile per rinnovare i contenuti dell'insegnamento, favorire l'elevazione professionale dei lavoratori e assicurare una sempre più adeguata sicurezza sociale e sul lavoro. Da questo complesso panorama normativo si può dedurre che l'intervento promozionale della Repubblica deve sempre ricercare un equilibrio costituzionalmente compatibile con la libertà della cultura e della ricerca, evitando che queste ultime siano soggette a direttive e imposizioni del potere politico o si sviluppino del tutto sganciate dal contesto della società e dei suoi problemi.

<sup>26</sup> **Ricerca scientifica e tecnica**: tutte le attività che si propongono, con metodo scientifico, l'allargamento della conoscenza, l'esplorazione di settori dello scibile umano per analizzarli e individuarne i reciproci rapporti, l'invenzione di nuovi sistemi per l'utilizzazione delle risorse disponibili e la soddisfazione dei bisogni umani. Così, tra l'altro, si spiega il divieto di brevettabilità dei metodi diagnostici e chirurgici perché in contrasto con l'art. 9, che vieta qualsiasi ostacolo alla promozione della ricerca scientifica.

<sup>27</sup> **Paesaggio**: nozione che ha subito nel tempo una evoluzione profonda. In Assemblea costituente con tale termine si indicavano unicamente le bellezze naturali, il panorama, la cui tutela si riduceva alla conservazione dello scenario naturale secondo i precetti contenuti nella legislazione di tutela delle bellezze naturali del 1939. Successivamente, però, una più attenta riflessione dottrinale e giurisprudenziale ha individuato nel disposto costituzionale l'esigenza di tutelare il territorio così come modellato dalla comunità umana che vi è insediata, tenuto conto che nelle moderne società non può parlarsi di ambiente senza presenza umana. Il paesaggio ha assunto un significato sempre più dinamico, identificandosi con l'ambiente così come modellato dall'uomo: la Corte costituzionale lo ritiene comprensivo di ogni elemento naturale e umano che attiene alla forma esteriore del territorio ed esprime un valore estetico-culturale. In quest'ottica, il secondo comma può essere letto unitariamente, nel senso che la Repubblica si impegna a favorire uno sviluppo complessivo del Paese, ispirato non soltanto a criteri economici, ma anche a valori culturali. La tutela paesaggistica tende così ad interferire con la pianificazione urbanistica, così come istituzionalizzata dalla legge Galasso, che obbliga le Regioni a dotarsi di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali. Un ulteriore rafforzamento della tutela del paesaggio è stato realizzato dalla legge n. 349 del 1986, che ha riconosciuto specificamente come diritto fondamentale della persona e interesse della collettività la salvaguardia dell'ambiente, vale a dire la conservazione, la razionale gestione e il miglioramento delle condizioni naturali, la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini e la difesa di tutte le specie animali e vegetali.

<sup>28</sup> **Patrimonio storico e artistico della Nazione**: complesso dei beni di proprietà pubblica e privata caratterizzato da una unitaria funzione culturale, di testimonianza della civiltà italiana.

<sup>29</sup> L'art. 10 costituisce una norma sulla produzione giuridica, in quanto detta le modalità per recepire nel nostro ordinamento le norme del diritto internazionale generale (cioè le consuetudini) accettate dalla comunità internazionale.

Il primo comma dell'articolo esprime la volontà della Repubblica di aprirsi alla comunità internazionale, impegnandosi a produrre, nel proprio ordinamento interno, disposizioni in tutto coincidenti con le norme internazionali riconosciute dalla comunità degli Stati. Eventuali norme interne non conformi al diritto internazionale consuetudinario non possono intaccarle, anzi vengono giudicate invalide, se successive, o abrogate, se antecedenti<sup>31</sup>.

I seguenti commi dell'art. 10 affermano che "La condizione giuridica dello straniero<sup>32</sup> è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali<sup>33</sup>.

La condizione giuridica dello straniero residente in Italia è protetta dalla previsione di una riserva rafforzata di legge: il trattamento giuridico a cui viene sottoposto può essere fissato soltanto dalla legge (con esclusione di ogni intervento della pubblica amministrazione volto a regolamentare la materia, se non per dare esecuzione alla disciplina legislativa) e non può essere meno favorevole di quanto previsto nelle norme di diritto internazionale, sia di origine consuetudinaria che pattizia<sup>34</sup>.

Gli ultimi due commi dell'articolo in esame affermano che: "Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana<sup>35</sup>, ha diritto d'asilo<sup>36</sup> nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge.

---

<sup>30</sup> Norme del diritto internazionale generalmente riconosciute: regole di condotta non scritte che hanno per destinatari tutti i soggetti della comunità internazionale, tali norme sono originate da comportamenti costantemente ripetuti nel tempo e accettati dalla Comunità internazionale e non sono contenute in specifici accordi tra Stati. Tali norme si indirizzano anche agli Stati o altri soggetti di diritto internazionale (es.: Stati di nuova formazione) che in passato non hanno partecipato, con il loro comportamento, alla creazione delle norme stesse.

<sup>31</sup> In ogni caso, la Corte Costituzionale ha affermato che, qualora insorgano conflitti fra norme internazionali e costituzionali, l'interprete deve procedere alla loro armonizzazione, tenendo conto che: I) il diritto internazionale preesistente alla Costituzione prevale su di essa, in quanto regola fattispecie, situazioni e interessi che si pongono come speciali rispetto alle norme interne; I) il diritto internazionale successivo non può mai intaccare i principi fondamentali del nostro ordinamento, cioè quei principi che danno forma al nostro ordinamento costituzionale e non possono essere alterati in nessun caso (eguaglianza, rispetto della dignità dell'uomo, riconoscimento dei suoi diritti inviolabili).

<sup>32</sup> Attualmente esistono nel nostro ordinamento due categorie di stranieri: I) i cittadini dell'Unione Europea, che godono di una tutela particolarmente qualificata e tendenzialmente assimilabile a quella riconosciuta agli italiani; II) i cittadini extracomunitari, che possono, invece, essere soggetti a restrizioni relativamente al loro diritto d'ingresso, soggiorno e permanenza nel nostro territorio.

<sup>33</sup> Trattati internazionali: accordi con cui due o più soggetti di diritto internazionale (prevalentemente Stati, ma anche organizzazioni internazionali) si assumono e riconoscono reciprocamente obblighi o diritti. Le norme in essi contenute possono avere carattere particolare (se derivano da accordi fra singoli Stati) oppure generale (se sono il risultato di congressi o conferenze internazionali); in ogni caso esse si applicano soltanto agli Stati firmatari dell'accordo, a differenza delle norme generalmente riconosciute (consuetudini) che, invece, vincolano tutti i soggetti della Comunità degli Stati.

<sup>34</sup> Ciò non esclude che il legislatore italiano possa sopravanzare il diritto internazionale nel predisporre un trattamento più favorevole, attecchendosi, così, come un modello di riferimento per tutta la comunità internazionale.

<sup>35</sup> Libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana: diritti e libertà riconosciuti negli ordinamenti vigenti (diritto a non essere discriminati per razza, sesso o religione, libertà di associazione, pensiero, domicilio, diritti di partecipazione politica) che, per essere naturalmente destinati a consentire lo sviluppo della persona umana nella sua integralità, non possono non essere riconosciuti ad ogni uomo, indipendentemente dal luogo in cui risiede. La Repubblica garantisce, quindi, allo straniero la possibilità di esercitare in Italia quei diritti che gli sono negati nel suo Paese.

<sup>36</sup> Diritto d'asilo: diritto, riconosciuto allo straniero (cittadino di altro Stato o apolide), di essere ammesso a soggiornare nel territorio dello Stato italiano, se lo Stato in cui risiede non garantisce le libertà fondamentali riconosciute dalla nostra Costituzione.

Non è ammessa l'extradizione<sup>37</sup> dello straniero per reati<sup>38</sup> politici”.

Gli ultimi due commi possono essere letti come la proiezione sul piano internazionale dei valori affermati dalla Costituzione nell'ambito interno. Dopo aver delineato un ordinamento costituzionale incardinato su ideali di libertà e giustizia, i Costituenti vollero affermare l'universalità di tale modello, riconoscendo a chiunque non abbia l'opportunità di vivere in uno Stato retto dagli stessi principi, il diritto di rifugiarsi in Italia e di non essere estradato qualora abbia commesso reati politici contro un regime illiberale<sup>39</sup>.

#### **10.2.11. Art. 11.**

L'art. 11 della Cost. afferma che “L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali<sup>40</sup>; 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<sup>41</sup> rivolte a tale scopo”.

Questa norma sancisce il principio pacifista, che propugna il ripudio della guerra come strumento di offesa agli altri popoli e come modo di risolvere le controversie internazionali. Alla fine del 1945 l'Italia usciva stremata da una guerra in cui era stata trascinata dall'exasperato nazionalismo fascista e della sciagurata alleanza col regime nazista. Aspirazione comune a tutte le forze politiche rappresentate in Assemblea costituente era, quindi, l'istanza pacifista, dettata dalla volontà di non ripetere i tragici errori del passato.

Per questo motivo la Costituzione stabilisce che l'Italia non può ricorrere alla guerra per risolvere eventuali contrasti che insorgano con altri Stati sul piano politico o su quello giuridico. A maggior ragione tale divieto sussiste qualora lo Stato italiano voglia ledere l'indipendenza o l'integrità territoriale di uno Stato estero o imporre con la forza un certo ordinamento ad un'altra popolazione.

---

<sup>37</sup> **E s t r a d i z i o n e**: istituto giuridico in base al quale lo Stato italiano consegna o chiede in consegna un imputato o condannato che si trova, rispettivamente, in territorio italiano o estero; ciò affinché venga sottoposto a giudizio o ad esecuzione della pena nello Stato estero o in quello italiano.

<sup>38</sup> **R e a t i p o l i t i c i**: crimini commessi per opporsi a regimi illiberali o per affermare un diritto di libertà il cui esercizio è negato (ad esempio, propaganda antigovernativa o organizzazione di manifestazioni scioperi nei Paesi in cui tale diritto non può essere esercitato).

<sup>39</sup> L'interpretazione unitaria dei due commi spinge a qualificare come **r e a t i p o l i t i c i** quei comportamenti che esprimano opposizione a regimi non democratici o rappresentino l'esercizio di diritti e libertà negate da quegli ordinamenti. Escludendo l'extradizione per questo tipo di reati, la Costituzione tende a restringere la potestà repressiva dello Stato estero per tutelare la persona dello straniero

<sup>40</sup> Sono escluse dal divieto le guerre difensive, cioè le operazioni belliche destinate a fronteggiare aggressioni in atto o seriamente minacciate; ciò trova conferma in quella norma che qualifica sacro dovere di ogni cittadino difendere la Patria e nelle disposizioni che regolano il procedimento per decidere e dichiarare lo stato di guerra. Inoltre, il nostro ordinamento fa propria la norma contenuta nell'art. 51 dello Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, che ammette, come diritto naturale degli Stati, la legittima difesa solo di fronte ad un attacco armato o avverso aggressioni indirette, consistenti, ad esempio, in infiltrazione di armati. Nel corso degli anni, sotto la spinta di un pacifismo generalizzato, a livello internazionale si sono formate norme generali che vietano l'uso e la minaccia della forza, anche quando non raggiunga le dimensioni di un evento bellico che impegni a lungo e integralmente le risorse umane e materiali di un Paese (si pensi alle rappresaglie implicanti solo il blocco delle coste o bombardamenti circoscritti). Anche queste norme sono state recepite nel nostro ordinamento, integrando e specificando il significato del disposto costituzionale.

<sup>41</sup> **O r g a n i z z a z i o n e i n t e r n a z i o n a l e**: unione di Stati creata mediante accordo internazionale e chiamata a svolgere attività d'interesse comune ai suoi membri. Può acquisire o meno la soggettività di diritto internazionale. L'ONU in particolare si pone come obiettivo primario il raggiungimento della pace e della giustizia fra le Nazioni.

Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 10 della Cost. il nostro Paese si impegna a partecipare alla creazione di un ordinamento più giusto, che esprima a livello internazionale quei valori che sono già a fondamento della Repubblica.

Per conseguire questo risultato, lo Stato italiano si dichiara disposto ad accettare limitazioni di sovranità, vale a dire a consentire che obblighi assunti a livello internazionale possano condizionare la sua condotta, purché tale ridimensionamento avvenga in condizioni di parità con gli altri Stati e al fine di assicurare pace e giustizia nei rapporti fra le Nazioni<sup>42</sup>.

#### **10.2.12. Art. 12.**

L'art. 12 afferma che «La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni»<sup>43</sup>.

### **10.3. Rapporti civili.**

#### **10.3.1. La libertà personale.**

La libertà personale consiste, nella pretesa, giuridicamente riconosciuta a ogni individuo, a non subire coercizioni fisiche che non rispettino le forme previste dalla Costituzione (previsione di legge, regolare giudizio, provvedimento motivato) o comunque ledano la sua dignità<sup>44</sup>.

D'altro canto, in dottrina si sostiene, che tale libertà non è solo da intendersi come libertà fisica, ma anche come libertà morale, cioè libertà non solo dalla coercizione fisica, ma anche da ogni forma di coercizione della volontà, del pensiero e, della psiche dell'individuo.

La libertà personale costituisce il presupposto logico e giuridico di tutte le libertà riconosciute all'individuo della Costituzione. Il fondamento costituzionale della libertà personale dell'individuo deve ravvisarsi nell'art. 13 Cost. il quale stabilisce, nel primo comma, che:

«La libertà personale è inviolabile.

---

<sup>42</sup> La norma fu pensata e scritta per consentire l'adesione dell'Italia alle Nazioni Unite, che richiedeva, come condizione di ammissione, che lo Stato si fosse dichiarato «amante della pace». Al di là delle intenzioni dei Costituenti, essa è servita anche per legittimare ulteriori limitazioni di sovranità accettate dallo Stato italiano con l'adesione alle Comunità Europee (che furono istituite solo nel 1951 e nel 1957); infatti, nei trattati istitutivi di tali organizzazioni, si proclama solennemente che «gli Stati firmatari sono risolti a rafforzare ... le difese della pace e della libertà». L'appartenenza alle Comunità Europee implica la soggezione immediata anche a tutte le norme previste dai trattati (regolamenti, direttive, decisioni), riducendo in tal modo la generale competenza a legiferare del Parlamento italiano. Inoltre, gli obblighi assunti con l'adesione alle Comunità comportano anche la disapplicazione, da parte del giudice comune, delle disposizioni nazionali in contrasto con la normativa comunitaria.

<sup>43</sup> Il tricolore fu utilizzato occasionalmente dai giacobini italiani per affermare la loro vicinanza ideologica alla Rivoluzione francese, che quel simbolo aveva adottato. Il suo ingresso ufficiale nella storia italiana, come emblema della libertà repubblicana, va, però, fissato al 7 gennaio 1797, quando fu acclamato bandiera della Repubblica Cispadana. Napoleone Bonaparte lo adottò come bandiera nazionale del Regno d'Italia nel 1805, sistemandone i colori in bande verticali. Nel 1848 il tricolore sostituì lo stendardo azzurro sabauda quale insegna del Regno di Sardegna, con l'aggiunta al centro dello scudo dei Savoia. Nel 1861 fu adottato come bandiera italiana, scelta che fu confermata anche nel 1946, eliminando, però, lo stemma sabauda, che fu soppiantato (nel 1948) dall'insegna della Repubblica italiana.

<sup>44</sup> Si tratta di una delle prime libertà dell'uomo a trovare formale riconoscimento in un documento scritto, se si considera che già nella Magna charta libertatum del 1215 (con cui i Baroni britannici posero limiti all'arbitrio del Re) i sudditi inglesi venivano tutelati dagli arresti ingiustificati.

Non è ammessa forma alcuna di detenzione<sup>45</sup>, di ispezione<sup>46</sup> o perquisizione personale<sup>47</sup>, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dall'autorità giudiziaria<sup>48</sup> e nei soli casi e modi previsti dalla legge.

In casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'autorità di pubblica sicurezza<sup>49</sup> può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto<sup>50</sup>.

È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà.

La legge stabilisce i limiti massimi della carcerazione preventiva<sup>51</sup>.

Dunque, l'importanza e la delicatezza della tutela della libertà personale è assistita da tre specifiche garanzie:

- **riserva di legge**: solo il potere legislativo (e non altri) può stabilire i casi e le modalità in cui è possibile limitare tale libertà;
- **riserva di giurisdizione**: solo il giudice (non l'autorità amministrativa) è legittimato ad emettere (o convalidare) provvedimenti limitativi della libertà;
- **motivazione dei provvedimenti**: i provvedimenti giurisdizionali (di solito ordinanze) devono indicare in modo esauriente i motivi che hanno portato il giudice a adottarli.

La dettagliata articolazione della norma non lascia alcuna autonomia all'autorità che ha il potere di limitare la libertà individuale. Solo il preciso e tempestivo rispetto di tali garanzie da parte delle autorità pubbliche, infatti, mette l'individuo al riparo da abusi e arbitrî nei suoi confronti.

<sup>45</sup> **Detenzione**: privazione della libertà personale che può essere prevista sia come sanzione per la commissione di un reato, sia come misura preventiva volta ad evitare che il presunto autore dello stesso si sottragga alle conseguenze giuridiche dei suoi atti dandosi alla fuga o commetta altri gravi reati o alteri le prove (art. 274 c.p.p.).

<sup>46</sup> **Ispezione personale**: mezzo di ricerca della prova, consistente in un esame della persona diretto ad acquisire una prima conoscenza del fatto, accertando la presenza di tracce e di altri effetti materiali del reato su di essa (artt. 244, 245 c.p.p.; artt. 118, 258-260 c.p.c.). È eseguita, di regola, dalla polizia giudiziaria.

<sup>47</sup> **Perquisizione personale**: è un mezzo di ricerca della prova, disposto quando si ha fondato motivo di ritenere che taluno occulti sulla persona il corpo del reato o cose pertinenti al reato. Di regola è eseguita dalla polizia giudiziaria (artt. 247, 249 c.p.p.).

<sup>48</sup> **Autorità giudiziaria**: è l'autorità preposta all'esercizio della funzione giurisdizionale ossia all'attuazione della legge da parte di soggetti che si comportano come terzi imparziali.

<sup>49</sup> **Autorità di pubblica sicurezza**: organismi destinati a dare attuazione all'ordine giuridico e a garantire l'ordine pubblico (polizia, carabinieri etc.); il loro operato è per lo più sottoposto alla direzione e/o al controllo dell'autorità giudiziaria, che ne può richiedere o convalidare l'intervento.

<sup>50</sup> Quando è l'autorità di pubblica sicurezza a adottare i provvedimenti restrittivi della libertà personale, la garanzia della previsione di legge si attiva subito, in quanto la necessità e l'urgenza che legittimano tali restrizioni devono essere previamente indicati dalla legge in modo preciso e non generico. L'intervento dell'autorità giudiziaria è previsto, invece, in un momento successivo, al fine di accertare se realmente sussistevano i presupposti per l'emanazione di quei provvedimenti da parte dell'autorità di P.S.

<sup>51</sup> **Carcerazione preventiva**: è una misura cautelare personale (artt. 272-315 c.p.p.), cioè un provvedimento provvisorio ed urgente adottato dall'autorità giudiziaria prima di una pronuncia definitiva sulla colpevolezza, per salvaguardare esigenze predeterminate dalla legge e per assicurare l'effettività della decisione finale (tale provvedimento, in quanto provvisorio e strumentale, va computato al momento in cui si stabilisce l'entità della pena detentiva).

### **10.3.2. La libertà di domicilio.**

L'art. 14 della Cost. afferma che "Il domicilio<sup>52</sup> è inviolabile.

Non vi si possono eseguire ispezioni o perquisizioni o sequestri<sup>53</sup>, se non nei casi e modi stabiliti dalla legge secondo le garanzie prescritte per la tutela della libertà personale.

Gli accertamenti e le ispezioni per motivi di sanità e di incolumità pubblica o a fini economici e fiscali sono regolati da leggi speciali".

L'art. 14 della Cost. sancisce l'inviolabilità del domicilio che rappresenta l'espressione più tipica della libertà personale, in quanto si concreta nella proiezione spaziale della persona. Tutelando il domicilio, quindi, l'ordinamento garantisce la persona stessa, o più esattamente il rapporto persona-ambiente.

### **10.3.3. La libertà e la segretezza della corrispondenza.**

L'art. 15 della Cost. afferma che "La libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione<sup>54</sup> sono inviolabili<sup>55</sup>.

La loro limitazione può avvenire soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge.

La libertà di corrispondenza e comunicazione garantisce il raccordo dell'individuo con i suoi simili consentendogli di far giungere ad altri — in esclusiva, senza interferenza alcuna — il suo pensiero. È un aspetto del diritto alla riservatezza (che trova tutela negli artt. 13, 14, 15) contro le interferenze abusive.

Si ricordi, infine, che a tutela di tale diritto non è ammessa alcuna forma urgente di limitazione rimessa all'autorità di polizia e da convalidare successivamente da parte del giudice come nei casi della libertà personale e di domicilio. Infatti la tutela accordata dalla disposizione in esame, prevede necessariamente ed esclusivamente un atto motivato di un giudice, su richiesta del pubblico ministero, per qualsiasi restrizione alla corrispondenza. Ciò si giustifica sia per la segretezza delle intercettazioni telefoniche, postali etc. (che non consente alcuna possibilità di difesa all'intercettato) sia per il carattere interpersonale delle comunicazioni (che comporta anche il coinvolgimento di tutte le persone con le quali venga in contatto, per qualsiasi motivo, chi è soggetto ad intercettazioni).

---

<sup>52</sup> Domicilio: nel caso specifico non si fa riferimento al domicilio così come definito dal Codice civile (ossia come il luogo in cui una persona ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi), bensì si intende qualunque luogo (abitazione, studio, roulotte, stanza d'albergo etc.) in cui la persona esplica la propria vita privata e professionale (residenza, dimora etc.). La libertà di stabilire il domicilio è una delle più importanti espressioni della libertà personale (artt. 43-47 c.c.).

<sup>53</sup> S e q u e s t r o : consiste in un vincolo di indisponibilità sulle cose che ne sono oggetto o nel loro spossessamento. Può essere disposto, nella materia penale, per ottenere una prova di un reato (sequestro probatorio: artt. 253-265 c.p.p.), o per evitare la perdita di garanzie reali per il pagamento di eventuali pene pecuniarie, spese di giustizia etc. (sequestro conservativo: artt. 316-320 c.p.p.), o anche per interrompere l'attività criminosa o impedire la commissione di nuovi reati (sequestro preventivo, artt. 321, 322, 323 c.p.p.).

<sup>54</sup> O g n i a l t r a f o r m a d i c o m u n i c a z i o n e : si riferisce ad ipotesi eterogenee, quali il contatto diretto tra due o più persone presenti, o il contatto a mezzo informatico, telematico etc.

<sup>55</sup> Non è specificato chi è il titolare del diritto inviolabile (autore o destinatario); infatti sono assicurate pari dignità e pari tutela tanto a chi effettua la comunicazione quanto a chi la riceve. Proprio in merito al rapporto tra autore e destinatario della comunicazione va rilevata la differenza rispetto all'art. 21: in quest'ultimo la tutela della libertà di manifestazione del pensiero non implica anche la tutela della sua segretezza, in quanto non è preso in considerazione un destinatario determinato (una o più persone specifiche), ma l'impiego di mezzi di comunicazione di massa verso destinatari indeterminati.

#### **10.3.4. La libertà di circolazione e soggiorno.**

L'art. 16 della Cost. afferma che: "Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche".

Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo gli obblighi di legge".

Va precisato che, anche se la locuzione "cittadino" non estende anche agli stranieri tale diritto, si ricordi che attualmente la libertà di circolazione e soggiorno riguarda tutto il territorio degli Stati aderenti alla Comunità Europea: l'articolo 48 del trattato istitutivo afferma, infatti, che la libera circolazione delle persone comporta il diritto "di spostarsi liberamente" e "di rimanere sul territorio di uno Stato membro".

#### **10.3.5. La libertà di riunione.**

L'art. 17 della Cost. afferma che I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico<sup>56</sup>, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica".

La libertà di riunione, garantiti ai soli cittadini dall'art. 17 della Cost., consiste nella facoltà di darsi convegno, temporaneamente e volontariamente, in un luogo determinato ed in seguito a preventivo accordo, indipendentemente dalle ragioni per cui ci si riunisce (politiche, ricreative, religiose, etc.).

#### **10.3.6. La libertà di associazione.**

La libertà di associazione è sancita dall'art. 18 Cost., il quale afferma che: "I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

La libertà di associazione, al pari della libertà di riunione, è una libertà strumentale e indispensabile per favorire lo sviluppo della persona umana e la sua partecipazione alla vita economica, politica e sociale del Paese (art. 2 Cost.).

La Costituzione, dopo aver garantito in linea generale la libertà di associazione nell'art. 18, fa esplicito riferimento a tale libertà nei campi; politico (art. 49 Cost.); sindacale (art. 39 Cost.); religioso (art. 19 Cost.).

#### **10.3.7. La libertà di fede religiosa.**

L'art. 19 afferma che: "Tutti hanno diritto di professare liberamente la propria fede religiosa in qualsiasi forma, individuale o associata, di farne propaganda e di esercitarne in

---

<sup>56</sup> Va precisato che per luogo aperto al pubblico: è un luogo privato al quale è consentito (a talune condizioni, come l'essere socio o il pagare un biglietto d'ingresso) l'accesso da parte di una serie di persone (anche non predeterminate, come ad esempio i frequentatori di cinema, teatri, palestre etc.). Si distingue perciò dal luogo pubblico (in cui tutti possono accedere liberamente, come una piazza, un giardino pubblico etc., senza particolari formalità) e dal luogo privato.

privato o in pubblico il culto, purché non si tratti di riti contrari al buon costume<sup>57</sup>”. In forza del tale articolo il nostro è uno Stato laico.

Uno Stato si definisce laico quando riconosce la libertà di religione e delle confessioni religiose, e non esprime preferenze attribuendo ad una di esse la qualifica di «religione ufficiale di Stato». Lo Stato confessionale, invece, riconosce una religione come sola religione dello Stato e assume atteggiamenti di repressione o, al più, di semplice tolleranza verso gli altri culti.

Inoltre, l'art. 20 della Cost. afferma che “Il carattere ecclesiastico e il fine di religione o di culto d'una associazione od istituzione non possono essere causa di speciali limitazioni legislative, né di speciali gravami fiscali per la sua costituzione, capacità giuridica e ogni forma di attività”.

La norma si riferisce al fenomeno religioso nella sua dimensione collettiva, riaffermando l'eguaglianza dei cittadini senza discriminazioni di religione, anche quando essi operano all'interno di strutture organizzate. La legge non può, quindi, introdurre trattamenti sfavorevoli o discriminatori a carico degli enti religiosi rispetto ad altre associazioni che perseguano scopi diversi, né utilizzare lo strumento fiscale per rendere più difficoltosi la costituzione ed il funzionamento degli enti. Tali garanzie vengono assicurate a tutti gli enti religiosi, cattolici e non, a tutela del principio dell'eguale libertà di fede religiosa

#### **10.3.8. La libertà di pensiero e di comunicazione.**

L'art. 21 1° co. Cost. afferma che “Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione”.

La libertà di manifestare il proprio pensiero costituisce una pietra angolare di ogni sistema democratico, in quanto garantire ad ognuno di esprimere le proprie opinioni (o il proprio dissenso) e farne propaganda è il presupposto imprescindibile di ogni sistema democratico che si basi sul pluralismo ideologico. In una società dalle grandi strutture che gestiscono l'informazione, tuttavia, il problema centrale è quello di garantire spazio, libertà ed autonomia ai soggetti che fanno informazione<sup>58</sup>.

#### **10.3.9. La libertà di stampa.**

L'art. 21 della Cost. dal secondo comma in poi afferma che: “La stampa non può essere soggetta ad autorizzazioni o censure.

---

<sup>57</sup> Come la propaganda (limitata dal divieto di arrecare vilipendio ad altri culti) anche l'esercizio del culto trova un limite, ove svolto in luogo pubblico o comunque al quale sia consentito accesso ad una pluralità di persone: l'offesa a valori di morale, decenza etc. A prescindere, poi, dal luogo di svolgimento dei riti del culto, non è mai consentita la limitazione dei diritti di libertà (sono perciò vietate la segregazione, la sottoposizione a sofferenze, anche solo psicologiche, o lo svolgimento di riti macabri e/o sacrificali) per motivi religiosi.

<sup>58</sup> La libertà di pensiero è riconosciuta senza ulteriori limiti che non siano quelli necessari al rispetto del buon costume inteso come tutela del pudore sessuale, richiesto anche per la libertà di propaganda religiosa ma non per quella di insegnamento. Vige, inoltre, il limite della riservatezza e della onorabilità della persona che non consente di violare la privacy ed è garantito da norme penali che puniscono i reati di diffamazione, ingiuria, oltraggio. Anche il sacro dovere della difesa della Patria può giustificare limitazioni alla libertà di pensiero, ad esempio attraverso l'apposizione del segreto militare su notizie riguardanti la difesa nazionale o del segreto di Stato (L. 801/77) per la salvaguardia della Repubblica. Allo stesso modo è tutelato il segreto giudiziario, per garantire l'efficace andamento della giustizia e proteggere la reputazione degli imputati prima della condanna definitiva.

Si può procedere a sequestro soltanto per atto motivato dell'autorità giudiziaria nel caso di delitti, per i quali la legge sulla stampa espressamente lo autorizzi, o nel caso di violazione delle norme che la legge stessa prescriva per l'indicazione dei responsabili.

In tali casi, quando vi sia assoluta urgenza e non sia possibile il tempestivo intervento dell'autorità giudiziaria, il sequestro della stampa periodica può essere eseguito da ufficiali di polizia giudiziaria, che devono immediatamente, e non mai oltre ventiquattro ore, fare denuncia all'autorità giudiziaria. Se questa non lo convalida nelle ventiquattro ore successive, il sequestro si intende revocato e privo d'ogni effetto.

La legge può stabilire, con norme di carattere generale, che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica.

Sono vietate le pubblicazioni a stampa, gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a prevenire e a reprimere le violazioni”.

Dunque 'art. 21 delle Costituzione, dal secondo comma in poi, in tema di *libertà di stampa* pone i seguenti principi in materia: I) esclusione di ogni autorizzazione preventiva; esclusione di censure (che sono successive); III) limitazione del sequestro ai soli casi di reato e sua necessaria convalida da parte dell'autorità giudiziaria entro 24 ore; IV) possibilità di controllo sui mezzi di finanziamenti della stampa; V) facoltà del legislatore di adottare controlli preventivi e mezzi repressivi contro la stampa che offenda il buon costume.

#### 10.3.10. Impossibilità di limitare la capacità giuridica e di imporre prestazioni se in forza di legge.

L'art. 22 della Cost. afferma che “Nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica<sup>59</sup>, della cittadinanza, del nome”.

La norma ha il preciso compito di impedire che nell'ordinamento repubblicano si ripetano le odiose esperienze del regime fascista che, al fine di disfarsi dei suoi oppositori, ne calpestò anche i diritti più elementari. La legislazione fascista, infatti, privò della cittadinanza gli appartenenti alla comunità ebraica e i fuoriusciti che svolgevano attività anti-fasciste. Essa, inoltre, impose l'italianizzazione dei cognomi originari a chi apparteneva alle minoranze linguistiche.

Il Costituente ha voluto espressamente impedire che atteggiamenti o comportamenti in contrasto con gli interessi di una collettività retta da istituzioni democratiche possano comunque giustificare la privazione dei fondamentali diritti di appartenenza alla comunità politica stessa.

L'art. 23 afferma poi che: “Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”.

La riserva di legge contenuta in questo articolo ha il preciso scopo di evitare che a carico dei cittadini possa essere arbitrariamente imposto (soprattutto dal potere esecutivo) un obbligo consistente nel fare (prestazione personale) o nel dare qualcosa (prestazione patrimoniale).

---

<sup>59</sup> *Capacità giuridica*: è la idoneità di un soggetto ad essere titolare di diritti, potestà, obblighi, doveri. Si distingue dalla capacità di agire, che è la idoneità a manifestare la propria volontà producendo effetti nel mondo giuridico. Costituisce un diritto intangibile dell'uomo e non può in nessun modo essere esclusa o limitata dallo Stato.

Dal momento che la libertà personale o il patrimonio dei cittadini possono essere limitati soltanto per superiori esigenze di tutta la collettività, spetta unicamente all'organo che rappresenta l'intera nazione (il Parlamento, attraverso lo strumento legislativo), e non ad altri (il Governo, attraverso il potere regolamentare), il potere di imporre tali sacrifici.

### 10.3.11. Principi in materia processuale e penale.

L'art. 24 afferma che "Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi"<sup>60</sup>.

La difesa è diritto inviolabile<sup>61</sup> in ogni stato e grado del procedimento<sup>62</sup>.

Sono assicurati ai non abbienti<sup>63</sup>, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari".

L'art. 25 afferma che "Nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge".

Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso.

Nessuno può essere sottoposto a misure di sicurezza se non nei casi previsti dalla legge".

L'art. 26 afferma poi che "L'extradizione del cittadino può essere consentita soltanto ove sia espressamente prevista dalle convenzioni internazionali.

Non può in alcun caso essere ammessa per reati politici".

L'art. 28 infine afferma che: "La responsabilità penale è personale.

L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra."

Gli articoli da 24 a 27 hanno carattere strumentale rispetto agli artt. 2 e 3 in quanto contengono i principi costituzionali in materia processuale e penale e hanno il compito di

<sup>60</sup> **Interessi legittimi**: consistono in posizioni di vantaggio nei confronti di una pubblica amministrazione (verso la quale però, si noti, si può anche avere un diritto), e sono tutelabili in giudizio solo se sussista e debba essere tutelato un corrispondente e superiore interesse pubblico.

<sup>61</sup> **Il diritto alla difesa** è espressamente definito inviolabile, in quanto rappresenta un istituto fondamentale dell'intero sistema democratico e non può essere limitato o cancellato neppure dalle norme di diritto internazionale consuetudinario che trovano accoglienza nel nostro ordinamento, né da leggi di revisione costituzionale. Esso non indica soltanto la possibilità di avere nel processo l'assistenza di un esperto del diritto esercente la professione legale (difesa tecnica), ma include anche l'effettiva partecipazione della parte al processo, attraverso un'adeguata informazione sulle vicende del giudizio, la possibilità di essere ascoltata tutte le volte in cui il giudice debba prendere una decisione (o almeno in un momento immediatamente successivo, qualora sussistano, come nei processi cautelari, valide ragioni per assicurare una tutela immediata dei diritti), nonché il diritto a provare i fatti che vengono dedotti in giudizio.

<sup>62</sup> **Stato e grado del procedimento**: il grado è una fase del processo che indica uno dei possibili giudizi (primo grado, appello, cassazione etc.); lo stato è un momento di un grado, o il periodo che intercorre tra due gradi (es. l'istruttoria, la pendenza dell'impugnazione etc.). Quest'ampia formula, dunque, consente la possibilità di intervenire in tutte le parti del giudizio.

<sup>63</sup> **Non abbiente**: colui che non dispone dei mezzi per agire e difendersi. La individuazione di tale soggetto è affidata al legislatore ed ha quindi carattere mutevole, a seconda dei momenti storici e delle valutazioni sociali e politiche prevalenti. La difesa di tali categorie di soggetti rispetta il principio di eguaglianza sostanziale in quanto rimuove gli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono alla effettiva parità tra i destinatari della giustizia.

rendere effettivi ed operanti i diritti di libertà ed uguaglianza precedentemente sanciti. Infatti, solo consentendo il diritto di accesso alla giustizia a tutti (compresi gli stranieri e i non abbienti), nonché la possibilità di difesa in ogni stato e grado del procedimento si garantiscono concretamente i diritti inviolabili dell'uomo e l'uguaglianza.

#### **10.3.12. La responsabilità degli impiegati pubblici.**

L'art. 28 della Cost. afferma che "I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici".

### **10.4. Rapporti etico sociali.**

#### **10.4.1. La famiglia.**

La Carta costituzionale garantisce ampiamente le formazioni sociali nel cui ambito la personalità dell'uomo può trovare piena esplicazione. Tali formazioni sociali costituiscono un importante raccordo tra lo Stato ed il singolo cittadino e rappresentano una presenza imprescindibile per un ordinamento autenticamente democratico. La principale e basilare formazione sociale intermedia è senza dubbio la famiglia, della quale trattano gli artt. 29-31 Cost.

L'art. 29 della Cost. afferma che: "La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio".

Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare."

L'art. 30 della Cost. afferma che: "È dovere e diritto dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio".

Nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che siano assolti i loro compiti.

La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima.

La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità."

L'art. 31 della Cost. afferma che: "La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose.

Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo".

#### **10.4.2. Il diritto alla salute.**

L'art. 32 della Cost. afferma che: "La Repubblica tutela la salute<sup>64</sup> come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite<sup>65</sup> agli indigenti<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Il diritto alla salute, in un'accezione più ampia, va anche considerato come tutela alla salubrità dell'ambiente, in quanto per prevenire l'insorgenza di patologie del singolo, occorre limitare o eliminare le cause generali dell'inquinamento dell'area, dell'acqua etc.

<sup>65</sup> Il riconoscimento del diritto affida allo Stato l'obbligo di apprestare le strutture ed i presidi per il suo soddisfacimento. Ciò significa che tutti hanno diritto ad essere curati, anche se non tutti hanno diritto a cure gratuite, riservate esclusivamente agli indigenti.

<sup>66</sup> I n d i g e n t i : sono tutti coloro che non sono in grado di far fronte economicamente alle cure indispensabili per la loro salute. Il termine non va, dunque, inteso necessariamente come sinonimo di "poveri".

Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge<sup>67</sup>. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana<sup>68</sup>”.

Il diritto alla salute presenta una molteplicità di valenze. Nel suo contenuto tradizionale, si identifica nel diritto al rispetto dell'integrità fisica fatto valere nei confronti di tutti<sup>69</sup>.

#### 10.4.3. L'istruzione scolastica.

Ai sensi dell'art. 9 della Cost., la Repubblica “promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica; tutela il paesaggio e il patrimonio storico ed artistico della nazione”.

Tale articolo trova la sua applicazione, per quel riguarda lo sviluppo della cultura, negli artt. 33 e 34 Cost., che disciplinano la materia dell'istruzione scolastica secondo seguenti principi:

- il principio della libertà di insegnamento (art. 33 1° co.: “L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento<sup>70</sup>”);
- il principio della presenza di scuole statali per tutti i tipi, ordini e gradi dell'istruzione (art. 33 2° co.: “La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi”)
- il principio della libera istituzione di scuole da parte di enti privati (art. 33 3° co.: “Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato<sup>71</sup>”);

<sup>67</sup> Gli accertamenti e i trattamenti sanitari sono di regola volontari (così come è libera la scelta del medico o del luogo di cura). L'obbligo di assoggettarsi ad un trattamento sanitario può essere disposto solo con legge, ed è escluso che tale potere impositivo possa essere esercitato dalle autorità amministrative (la norma prevede, infatti, una riserva di legge). In particolare, sono ammessi trattamenti sanitari obbligatori o addirittura coattivi (imposti con la forza fisica), ma solo se necessari per la tutela della salute della collettività e della incolumità delle altre persone. Non è mai consentito imporre un trattamento sanitario per tutelare la sola salute individuale del soggetto, senza alcun vantaggio per l'interesse collettivo. L'articolo si riferisce ad ogni intervento diagnostico o terapeutico, di prevenzione o cura: vanno, quindi, comprese tanto le prescrizioni di vaccinazioni obbligatorie per prevenire malattie infettive e diffuse, quanto i provvedimenti di cura e di isolamento nei confronti di soggetti affetti da malattie contagiose.

<sup>68</sup> In altri termini qualsiasi intervento, anche a tutela di un interesse fondamentale e collettivo, non può degenerare in violenza fisica sulle persone sottoposte a trattamento sanitario né comunque ledere i diritti fondamentali dell'individuo.

<sup>69</sup> Nella concezione solidaristica della Costituzione, si pone come diritto all'assistenza sanitaria, che, però, può esser fatto valere solo nei confronti dello Stato. Sotto questo profilo, significativa è stata la riforma sanitaria (L. 28-12-1978, n. 833) che, istituendo il servizio sanitario nazionale, ha esteso l'obbligo dello Stato di assicurare le prestazioni sanitarie e farmaceutiche non solo agli indigenti, ma anche a tutta la popolazione (gratuitamente o semigratuitamente attraverso il pagamento dei cd. tickets). Si è così passati da un sistema di previdenza sociale (nel quale i cittadini ricevono assistenza solo dopo il versamento di “contributi” agli enti mutualistici di appartenenza), ad uno di sicurezza sociale garantito dal Servizio Sanitario Nazionale.

<sup>70</sup> La libertà d'insegnamento si collega alla libertà di manifestare il proprio pensiero con qualunque mezzo di diffusione, alla libertà di professare qualunque tesi o teoria si ritenga degna di accettazione, alla libertà di svolgere il proprio insegnamento secondo il metodo che appaia più opportuno adottare. È riconosciuto al docente la libertà di esercitare le sue funzioni didattiche, senza vincoli di ordine politico, religioso o ideologico. Tale diritto trova solo un limite “interno” nel fatto che l'attività didattica deve esercitarsi in ogni caso nel rispetto della libertà di opinione del discente.

<sup>71</sup> Allo Stato compete, in via generale, la predisposizione dei mezzi di istruzione, attraverso l'emanazione delle norme generali in materia. Tuttavia, l'istruzione non è riservata, quanto alla sua gestione, soltanto allo Stato, dal momento che la Costituzione garantisce il pluralismo anche nel sistema educativo (c.d. libertà

- il principio della possibilità di parificazione delle scuole statali a quelle private, quanto agli effetti legali e al riconoscimento professionale del titolo di studio (art. 33 4° co.: “La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali”);
- il principio dell’ammissione per esame ai vari gradi dell’istruzione scolastica e dell’abilitazione professionale per esami (art. 33 5° co.: “È prescritto un esame di Stato per l’ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l’abilitazione all’esercizio professionale”);
- il principio di autonomia, sancito dall’art. 33 6° co., secondo il quale “Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”;
- il principio del libero accesso all’istruzione scolastica, senza alcuna discriminazione (art. 34 1° co.: “La scuola è aperta a tutti”<sup>72</sup>);
- il principio della obbligatorietà e gratuità dell’istruzione dell’obbligo (art. 34 2° co.: “L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita”);
- il riconoscimento al diritto allo studio anche a coloro che sono privi di mezzi, purché capaci e meritevoli (art. 34 3° co.: “I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi”<sup>73</sup>). L’art. 33 4° co. da canto suo afferma che “La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso”<sup>74</sup>).

## 10.5. Rapporti economici.

### 10.5.1. La tutela costituzionale del lavoro.

L’art. 35 afferma che: “La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni”.

---

nell’insegnamento) per cui «l’esistenza di due tipi di scuole, statali e non statali, convergenti e non concorrenti, è una garanzia di buon funzionamento per entrambi». Va tuttavia segnalato che la libera gestione dell’istruzione non deve comportare impegni di spesa da parte dello Stato. La scuola privata deve, infatti, costituirsi e gestirsi senza oneri per lo Stato: ciò non esclude che lo Stato possa intervenire finanziando scuole o istituti in difficoltà, ovvero scuole private in luoghi in cui non esistono scuole statali.

<sup>72</sup> Strettamente collegata alla libertà d’insegnamento è la libertà d’istruzione, nel senso che al dovere statale di istituire, su tutto il territorio nazionale, scuole di ogni ordine e grado, fa fronte un diritto all’istruzione dei cittadini da intendersi come diritto di accedere liberamente al sistema scolastico. L’istruzione, oltre ad essere un diritto, è peraltro anche un dovere.

<sup>73</sup> Nelle intenzioni del Costituente il diritto all’istruzione si impone non solo come potere-dovere di ogni cittadino di frequentare gradi dell’istruzione inferiore obbligatoria e gratuita per almeno otto anni (5 anni di scuola elementare e 3 anni di scuola media), ma anche come diritto di accedere ai gradi più alti degli studi, anche se privo di mezzi, ma capace e meritevole. Tale ultima aspettativa si definisce come diritto allo studio e si colloca tra i diritti sociali, ovvero quei diritti che promuovono l’intervento dello Stato diretto a soddisfare le esigenze essenziali dei singoli.

<sup>74</sup> L’eliminazione delle disuguaglianze economiche che impediscono di fatto l’accesso ai più alti gradi dell’istruzione, è compito della Repubblica, che deve attivarsi per garantire effettivamente il diritto allo studio con una serie di provvidenze, elargizioni ed aiuti finanziari alle famiglie degli studenti bisognosi. Poiché lo Stato non può garantire provvidenze per tutti gli studenti, sono stati stabiliti dei criteri oggettivi (reddito, numero dei componenti la famiglia, meriti dello studente etc.) per formare una graduatoria.

Cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.

Promuove e favorisce gli accordi e le organizzazioni internazionali intesi ad affermare e regolare i diritti del lavoro.

Riconosce la libertà di emigrazione, salvo gli obblighi stabiliti dalla legge nell'interesse generale, e tutela il lavoro italiano all'estero”

L'art. 36 afferma che: “Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.

La durata massima della giornata lavorativa è stabilita dalla legge.

Il lavoratore ha diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi”.

L'art. 37 afferma che: “La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore. Le condizioni di lavoro devono consentire l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una speciale adeguata protezione.

La legge stabilisce il limite minimo di età per il lavoro salariato.

La Repubblica tutela il lavoro dei minori con speciali norme e garantisce ad essi, a parità di lavoro, il diritto alla parità di retribuzione.”

L'art. 38 afferma che: “Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera”

L'art. 35 e l'art. 37 della Costituzione, con lo stabilire il principio della tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, e con l'estendere al lavoro femminile tutti i principi dettati dalla legge in materia di lavoro, hanno voluto non solo ribadire il principio già affermato nell'art. 1, ma soprattutto attuare la parità di diritto fra uomo e donna.

Anche l'art. 38 della Costituzione, affermando i principi di previdenza e assistenza sociale come diritti del lavoratore, ha inteso garantire nell'ambito del lavoro subordinato, il rispetto delle persone umane, ponendo al sicuro il prestatore stesso da quei rischi che possono incidere sulla capacità lavorativa e sui bisogni del suo nucleo familiare.

L'art. 46 da parte sua afferma che “Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende”.

#### **10.5.2. La libertà sindacale e il diritto di sciopero.**

L'art. 39 della Cost. afferma che “L'organizzazione sindacale è libera.

Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.

È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.”

Il principale strumento di lotta sindacale volto all'ottenimento delle rivendicazioni dei lavoratori è costituito dallo **s c i o p e r o**. Lo sciopero si concreta nell'astensione concertata dal lavoro per la tutela di un interesse professionale collettiva e rappresenta una forma di autotutela, riconosciuta e garantita dalla Costituzione.

Tale riconoscimento del diritto di sciopero non implica, però, che il suo esercizio sia illimitata. Infatti, la stessa Costituzione stabilisce che “lo sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano” (art. 40 Cost.).

La Costituzione, dunque, ha previsto una regolamentazione legislativa del diritto di sciopero, allo scopo di evitare che un suo esercizio indiscriminata e incontrollato danneggi l'intera collettività.

### 10.5.3. La libertà di iniziativa economica e privata.

L'art. 41 della costituzione afferma che: “L'iniziativa economica privata<sup>75</sup> è libera<sup>76</sup>.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale<sup>77</sup> o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana<sup>78</sup>.

La legge determina i programmi<sup>79</sup> e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica<sup>80</sup> e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”.

---

<sup>75</sup> **I n i z i a t i v a e c o n o m i c a p r i v a t a**: ogni attività imprenditoriale diretta alla produzione o allo scambio di beni e servizi (ad esempio, attività produttive nel settore industriale, manifatturiero, assicurativo etc.) che miri al perseguimento di qualsiasi vantaggio economico.

<sup>76</sup> La norma sembra distinguere due diversi momenti: il momento della scelta del tipo di attività economica da svolgere, e il momento del concreto svolgimento dell'attività economica. L'iniziativa sarebbe, quindi, libera, mentre l'attività economica subirebbe penetranti limitazioni sia in negativo che in positivo per il raggiungimento dei fini sociali.

<sup>77</sup> **U t i l i t à s o c i a l e**: finalità cui va indirizzata ogni iniziativa economica per il raggiungimento della maggior quantità di benessere per il maggior numero di individui. Per la Costituzione, quindi, il progresso economico non è un fine ma semplicemente uno strumento per la realizzazione dei valori fondamentali della persona.

<sup>78</sup> La norma si riallaccia ad altri valori costituzionalmente riconosciuti: l'attività economica non può, ad esempio, svolgersi in modo da violare le libertà civili, minare la sicurezza economica dei lavoratori o la salute della collettività, intaccare la dignità del lavoratore o dei fruitori della stessa attività economica (ad esempio, i consumatori).

<sup>79</sup> **P r o g r a m m i**: strumenti attraverso i quali si realizza la funzione di indirizzo politico-economico-finanziario. Quest'ultima costituisce una specificazione dell'indirizzo politico generale del Governo e consiste nella determinazione delle linee fondamentali dell'intervento statale in campo economico. L'intervento in questo settore è definito «governo dell'economia» e trae il suo fondamento costituzionale in quegli articoli che riservano al legislatore la programmazione e il controllo dell'economia, nonché la gestione di imprese di pubblico interesse. Lo svolgimento di tali funzioni prevede i seguenti interventi: la programmazione (esperienza, quest'ultima, di breve durata, nella nostra storia repubblicana), le partecipazioni statali, la manovra monetaria e creditizia, nonché altre operazioni finanziarie (incentivi alle imprese, sgravi fiscali, contingentamenti etc.) in stretto collegamento con gli organi della Comunità Europea.

<sup>80</sup> Lo Stato non si limita ad esercitare un potere di indirizzo e di controllo sull'attività economica, ma spesso opera direttamente attraverso la costituzione di imprese pubbliche o mediante il controllo di imprese private (c.d. aziende a partecipazione statale). In questo caso si presenta come proprietario e gestore di aziende, che operano

Questo articolo viene da molti considerato come la disposizione più infelice e contraddittoria della Costituzione. Esso, infatti, tenta un impossibile compromesso tra il pieno riconoscimento della libera iniziativa economica privata e i limiti, programmi e controlli statali: le contraddizioni letterali fra le parti dell'articolo non fanno altro che riprodurre le profonde differenze ideologiche presenti tra i componenti dell'Assemblea costituente che hanno redatto la disposizione.

Ne deriva una opzione per un ibrido sistema ad economia mista, nel quale lo Stato, pur garantendo la piena libertà d'iniziativa agli imprenditori privati, e riconoscendo alla stessa un ruolo fondamentale nel sistema capitalistico di produzione, non rinuncia ad affiancarsi ai privati nella veste di imprenditore, nonché a controllare e, eventualmente, a limitare tale attività.

#### **10.5.4. La proprietà.**

L'art. 42 della Costituzione afferma che: "La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati.

La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.

La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale.

La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità".

L'art. 43 della Cost. afferma poi che "A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale".

L'art. 44 afferma inoltre che "Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà.

La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane"

#### **10.5.5. La tutela dell'artigianato.**

L'art. 45 afferma che "La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità.

La legge provvede alla tutela e allo sviluppo dell'artigianato".

---

sul mercato con le stesse modalità degli imprenditori privati, offrendo beni e servizi a coloro che sono disposti ad acquistarli. Il fenomeno dello «Stato imprenditore» ha assunto dimensioni rilevanti soprattutto nel secondo dopoguerra, tanto che fu costituito un apposito Ministero delle partecipazioni statali. Nei primi anni '90, si è invece avuta una netta inversione di tendenza, con l'avvio di un vasto programma di privatizzazioni, che prevede la progressiva vendita ai privati delle società prima controllate e gestite dallo Stato.

**10.5.6. La tutela del risparmio.**

L'art. 47 afferma che "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.

Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese".

**10.6. Rapporti politici.****10.6.1. Il diritto al voto.**

Vedi par. 4.9.3.

**10.6.2. I partiti politici.**

Vedi par. 4.9.2.

**10.6.3. La possibilità di accedere ai pubblici uffici.**

L'art. 51: "Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge.

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica.

Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro".

**10.6.4. La difesa della patria**

L'art. 52 afferma che: "La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino.

Il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge. Il suo adempimento non pregiudica la posizione di lavoro del cittadino, né l'esercizio dei diritti politici.

L'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica"

**10.6.5. La capacità contributiva.**

L'art. 53 afferma che "Tutti<sup>81</sup> sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche<sup>82</sup> in ragione della loro capacità contributiva<sup>83</sup>.

Il sistema tributario<sup>84</sup> è informato a criteri di progressività<sup>85</sup>".

<sup>81</sup> La disposizione si riferisce anche agli apolidi e agli stranieri che risiedono in Italia e siano proprietari di beni o svolgano attività lavorativa: restano esclusi i cittadini italiani che risiedono all'estero e non producono alcun reddito in Italia. Il principio non esclude che possano essere previste esenzioni o agevolazioni per particolari soggetti (percettori di redditi minimi, imprese operanti in zone depresse, etc.).

<sup>82</sup> **S p e s e p u b b l i c h e**: spese finalizzate al soddisfacimento delle necessità della comunità sociale, cui lo Stato deve provvedere. Le spese pubbliche sono erogate dall'amministrazione finanziaria dello Stato (erario) attraverso una procedura che si articola nelle fasi dell'impegno (previsione della spesa nella legge di bilancio), della liquidazione (determinazione del concreto ammontare della somma), dell'ordinazione (ordine impartito alla Tesoreria di procedere al pagamento della somma) e del pagamento (che compete alla Tesoreria o ad altri enti quali, ad esempio, gli uffici postali).

<sup>83</sup> **C a p a c i t à c o n t r i b u t i v a**: idoneità del soggetto passivo a subire l'onere economico del tributo: costituisce, pertanto, la misura della partecipazione di ciascuno (cittadino e straniero) alle spese pubbliche. La capacità contributiva presuppone necessariamente che il contribuente abbia una fonte di reddito (lavoro autonomo, subordinato, rendite, etc.). Essa costituisce un limite di carattere costituzionale per il legislatore, che non può andare oltre le possibilità effettive del contribuente.

<sup>84</sup> **S i s t e m a t r i b u t a r i o**: è l'insieme delle norme che disciplinano l'attività di imposizione fiscale e regolano la contribuzione da parte dei soggetti d'imposta. Tale sistema, nonostante i ripetuti interventi semplificativi, è ancora penalizzato dalla frammentarietà della legislazione, dall'eccessivo numero di tributi e dall'alto tasso di evasione fiscale.

Dunque, affinché il costo delle spese pubbliche gravi equamente su tutti i cittadini, è necessario che il sistema tributario sia improntato al principio della progressività: ciò implica che la percentuale da versare al fisco (a l i q u o t a d ' i m p o s t a ) sia più bassa per coloro che guadagnano meno e più elevata all'aumentare del reddito tassabile (cd. b a s e i m p o n i b i l e )<sup>86</sup>.

#### 10.6.6. Il dovere di fedeltà alla Repubblica.

L'art. 54 della Cost. afferma che: "Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica<sup>87</sup> e di osservarne la Costituzione e le leggi<sup>88</sup>".

I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore<sup>89</sup>, prestando giuramento<sup>90</sup> nei casi stabiliti dalla legge<sup>91</sup>".

<sup>85</sup> **Criterio di progressività**: principio in virtù del quale la parte di reddito che il cittadino deve versare al fisco cresce con l'aumento della capacità contributiva. Tale criterio risponde ad una ragione politico-sociale legata ai principi di eguaglianza e solidarietà: il sistema tributario viene organizzato in modo da far gravare maggiormente il carico fiscale sulle quote di reddito più elevate. Ciò non esclude che alcuni tributi siano determinati in modo fisso o proporzionale, in quanto la progressività deve informare l'intero sistema e non il singolo tributo.

<sup>86</sup> Il principio della progressività è applicabile solo alle imposte dirette (che colpiscono le manifestazioni immediate della capacità contributiva, come il reddito o il patrimonio; mentre è difficilmente applicabile alle imposte indirette (che colpiscono, invece, la manifestazione mediata della capacità di reddito, come i consumi, gli scambi e i trasferimenti di ricchezza): chiunque compra un'auto paga, infatti, il 20% di IVA, a prescindere dal reddito personale; d'altra parte sarebbe impossibile stabilire prezzi diversi dei beni di consumo a seconda del reddito del compratore. Unico correttivo, a favore delle classi meno abbienti, è di fissare per le imposte indirette aliquote più basse per i beni di prima necessità o destinati a fasce di consumatori meno abbienti (es.: l'IVA sui motorini è inferiore rispetto alle moto di alta cilindrata).

<sup>87</sup> **Fedeltà alla Repubblica**: con l'imposizione di tale dovere l'Assemblea costituente intese formalmente sancire l'obbligo di fedeltà alla forma istituzionale repubblicana che lo Stato aveva assunto a seguito del referendum del 2-6-1946, di cui andava garantito il rispetto anche da parte dei fautori del regime monarchico, all'epoca ancora molto numerosi. Il dovere di fedeltà, nel suo significato attuale, si traduce soprattutto nel rispetto di quella parte della Costituzione, sottratta alla possibilità di revisione, in cui sono enunciati i valori fondamentali dell'ordinamento democratico. Esso grava su tutti i cittadini i quali, ancorché dissenzienti rispetto a tali valori, devono adeguarvisi nei loro comportamenti materiali.

<sup>88</sup> Il dovere di fedeltà ai principi e ai valori fondanti della Repubblica non comporta che in suo nome possano essere posti limiti all'esercizio dei diritti di libertà del cittadino, soprattutto della libertà di manifestazione del proprio pensiero: nella nostra Costituzione, infatti, non è riprodotta una norma analoga a quella della legge fondamentale tedesca (art. 18), secondo la quale chi abusa della libertà di espressione del pensiero, in particolare della libertà di stampa, di associazione, di insegnamento e di riunione, per combattere la libertà e la democrazia, perde questi diritti. La democrazia italiana tollera anche il dissenso ideologico più radicale, purché non si concretizzi in comportamenti materiali destinati a colpire le istituzioni democratiche. Ecco perché la dottrina prevalente ritiene che il presidio penalistico del dovere di fedeltà sia l'art. 283 c.p., che punisce chiunque «commetta un fatto diretto a mutare la costituzione dello Stato, o la forma del governo con mezzi non consentiti dall'ordinamento costituzionale dello Stato».

<sup>89</sup> Il secondo comma imporrebbe, secondo taluni, un dovere di fedeltà «qualificato» per coloro che esercitano pubbliche funzioni. L'opinione prevalente è, però, nel senso che il dovere di fedeltà grava allo stesso modo su tutti i cittadini; pertanto, il secondo comma disciplinerebbe un distinto dovere che attiene alle modalità di svolgimento («con disciplina ed onore») della funzione pubblica e dal quale scaturiscono obblighi specifici, come il divieto di iscriversi ai partiti politici o limitazioni a diritti costituzionalmente riconosciuti, come l'opposizione dei segreti militari o di Stato.

<sup>90</sup> **Giuramento**: il termine indica la promessa di assumere determinati comportamenti futuri (ad esempio, esercitare le funzioni di Presidente del Consiglio «...nell'interesse esclusivo della nazione»). La Costituzione espressamente prevede il giuramento del Capo dello Stato, quello del Presidente del Consiglio dei ministri e dei singoli Ministri, quello dei giudici della Corte costituzionale.

<sup>91</sup> Storicamente, la previsione dell'obbligo di prestare giuramento nei casi previsti dalla Costituzione o dalla legge ordinaria, si giustifica con l'intento di legare al regime repubblicano e alla sua Costituzione anche i membri dell'apparato statale fautori della monarchia. La previsione fu oggetto di vivaci polemiche che portarono ad escludere da tale obbligo alcune categorie, come quella dei professori universitari.