

ISTITUZIONI DI DIRITTO PUBBLICO

Prof.ssa Elisa Palermo



LA COSTITUZIONE



**NASCITA
DI UNA
COSTITUZIONE**

LA GIUSTIZIA DALL'ANTICHITA' AL 1700

- **L'amministrazione della giustizia è appannaggio del potere centrale.**

IL PRINCIPIO DI 'LEGALITÀ'

- Quando la legge viene promulgata, essa assume il carattere della 'legalità'
- La legge è 'legale' in quanto emanata dall'organo che ha la forza o il potere di redigerla.



IL PRINCIPIO DI LEGITTIMITA'

- E' il diritto, lo ius, che dà legittimità alla legge, alla lex.
- E' il 'diritto' che dà dignità alla persona umana
- E' il contenitore dei principi e dei valori fondanti una società



LA LEGGE E IL POTERE

- La legge è sempre espressione del potere e della sua forza.
- Ecco perché, oltre ad essere legale, essa deve anche essere legittima.
- La legittimità non deriva dalla forza ma dalle fonti del diritto.
- Le Costituzioni moderne rappresentano oggi la fonte del diritto.

Il Giudice e la Giustizia

- Oggi, la legge è espressione della forza ‘positiva’ e il giudice deve valutarne la sua legittimità alla luce dell’esigenza di giustizia.

PRINCIPI E VALORI

- I 'beni' possono essere letti alla luce dell'etica dei principi o dell'etica dei valori.

```
graph TD; BENI[BENI] --> VALORI[VALORI]; BENI --> PRINCIPI[PRINCIPI];
```

BENI

VALORI

PRINCIPI

MASSIME ETICHE



- Per i VALORI: agisci come ti pare, in vista del valore che affermi
- Per i PRINCIPI: agisci in ogni situazione in modo che nella tua azione si rifletta il principio da cui sei partito.

Le COSTITUZIONI

- Sono il prodotto storico dell'evoluzione politica delle nostre società.
- Esse hanno il compito di stabilire i confini entro i quali l'autorità (la forza) può legiferare.
- Stabiliscono i diritti del cittadino nei confronti del potere e i suoi doveri secondo il principio della convivenza e responsabilità.
- Sono il frutto di una storia secolare iniziata con la Rivoluzione americana e francese.
- Nel 1800 erano Statuti concessi dall'autorità
- Oggi sono Costituzioni che ambiscono a far sì che la legge non contraddica il diritto (la giustizia).

Le COSTITUZIONI

- Le Costituzioni sono sempre il prodotto di profonde trasformazioni sociali e politiche (guerre, rivoluzioni, ecc.)
- Le Costituzioni non fotografano il presente ma prefigurano il futuro. Ci dicono non quello che siamo ma quello che dovremmo essere.
- La nostra Costituzione deriva dal processo storico del costituzionalismo liberale (Montesquieu)

LE «GENERAZIONI» DEI DIRITTI

- Diritti di prima generazione (diritti civili)
- Diritti di seconda generazione (diritti politici)
- Diritti di terza generazione (diritti sociali)
- Diritti di quarta generazione (diritti della persona)

La separazione dei poteri nello Stato liberale

- Alla base dello Stato liberale vi è il principio della divisione dei poteri.
- Le tre funzioni fondamentali dello Stato – legislativa, esecutiva e giudiziaria appartengono ad altrettanti organi.
- Il potere dello Stato è pur sempre unico ma lo stesso viene suddiviso per garantire che non venga più esercitato in modo arbitrario.
- La separazione dei poteri oltre che ad esigenze di buon funzionamento dell'apparato statale, risponde quindi all'esigenza di garanzia delle libertà riconosciute agli individui.
- Ogni “potere” (inteso come figura organizzativa) emana tendenzialmente i propri atti con una forma tipica
Legislativo - legge; esecutivo - decreto; giudiziario – sentenza.
- I “poteri” devono però potersi condizionare reciprocamente (pesi e contrappesi).

IL CONDIZIONAMENTO DEI POTERI

- Il condizionamento dei poteri è lo strumento attraverso il quale la Costituzione limita la forza del potere costituito evitando così il rischio della concentrazione del potere nelle mani del solo potere esecutivo.
- E' la garanzia delle democrazie liberali

Il **monopolio della forza** riservato al potere politico garantisce contro il rischio di prevaricazione dei soggetti più forti sui più deboli.
Ma senza adeguate garanzie il potere politico potrebbe espandersi a dismisura, finendo per annullare le libertà che dovrebbe difendere.



RIMEDIO: il COSTITUZIONALISMO = “*la subordinazione del potere politico a limiti giuridici*”.



Cardini degli “*Stati liberali*” sorti dopo le Rivoluzioni statunitense e francese

- il principio di legalità
- la separazione dei poteri
- le libertà costituzionali

Nel XX secolo, tali principi si sono uniti al ***principio di sovranità popolare***, producendo una sensibile democratizzazione delle strutture dello Stato.

Da quel momento il potere politico si è collegato al ***libero consenso popolare***.

Costituzione

Quando

dopo il crollo della dittatura fascista

il 2 giugno 1946

il popolo italiano viene chiamato a votare per la monarchia o per la repubblica la scelta fu a favore della repubblica

lo stesso giorno fu formata l'Assemblea Costituente

che aveva il compito di scrivere il testo della nuova Costituzione italiana

entrò in vigore il 1 gennaio 1948

stabilisce

L'organizzazione politica e la divisione dei poteri



struttura

i principi fondamentali (art. 1-12)

Diritti e doveri dei cittadini (art. 13-54)

ordinamento della Repubblica (art. 55-139)

Costituzione

Principi fondamentali

(Art. 1 – 12)

Parte prima Diritti e doveri dei cittadini (Art. 13 – 54)

TITOLO I
Rapporti civili
(art. 13-28)

TITOLO II
Rapporti etico - sociali
(art. 29-34)

TITOLO III
Rapporti economici
(art. 35-47)

TITOLO IV
Rapporti politici
(art. 48-54)

Parte seconda Ordinamento della repubblica (Art. 55 – 139)

TITOLO I
Il parlamento
Sez.I –le camere (art. 55-69)
Sez. II –la formazione delle leggi (art. 70-82)

TITOLO II
Il presidente della repubblica
(art. 83-91)

TITOLO III
Il governo
Sez.I –il consiglio dei ministri (art. 92-96)
Sez.II –la pubblica amministr. (art. 96-98)
sez.III –gli organi ausiliari (art. 99-100)

TITOLO IV
La magistratura
Sez.I –ordinamento giurisdizionale(art. 101-110)
Sez. II –norme sulla giurisdizione(art. 111-113)

TITOLO V
Le regioni, le province, i comuni
(art. 114- 133)

TITOLO VI
Garanzie costituzionali
Sez.I –La corte costituzionale (art. 134-137)
Sez. II –Revisione della costituzione
Leggi costituzionali(art. 138-139)



COSA E' UNA
COSTITUZIONE
.....(CENNI)

IL MOVIMENTO COSTITUZIONALISTA

1787: Costituzione degli Stati Uniti d'America

«Noi, popolo degli Stati Uniti, allo scopo di realizzare una più perfetta unione, stabilire la giustizia, garantire la tranquillità interna, provvedere per la difesa comune, promuovere il benessere generale ed assicurare le benedizioni della libertà a noi stessi ed alla nostra posterità, ordiniamo e stabiliamo questa Costituzione per gli Stati Uniti d'America»

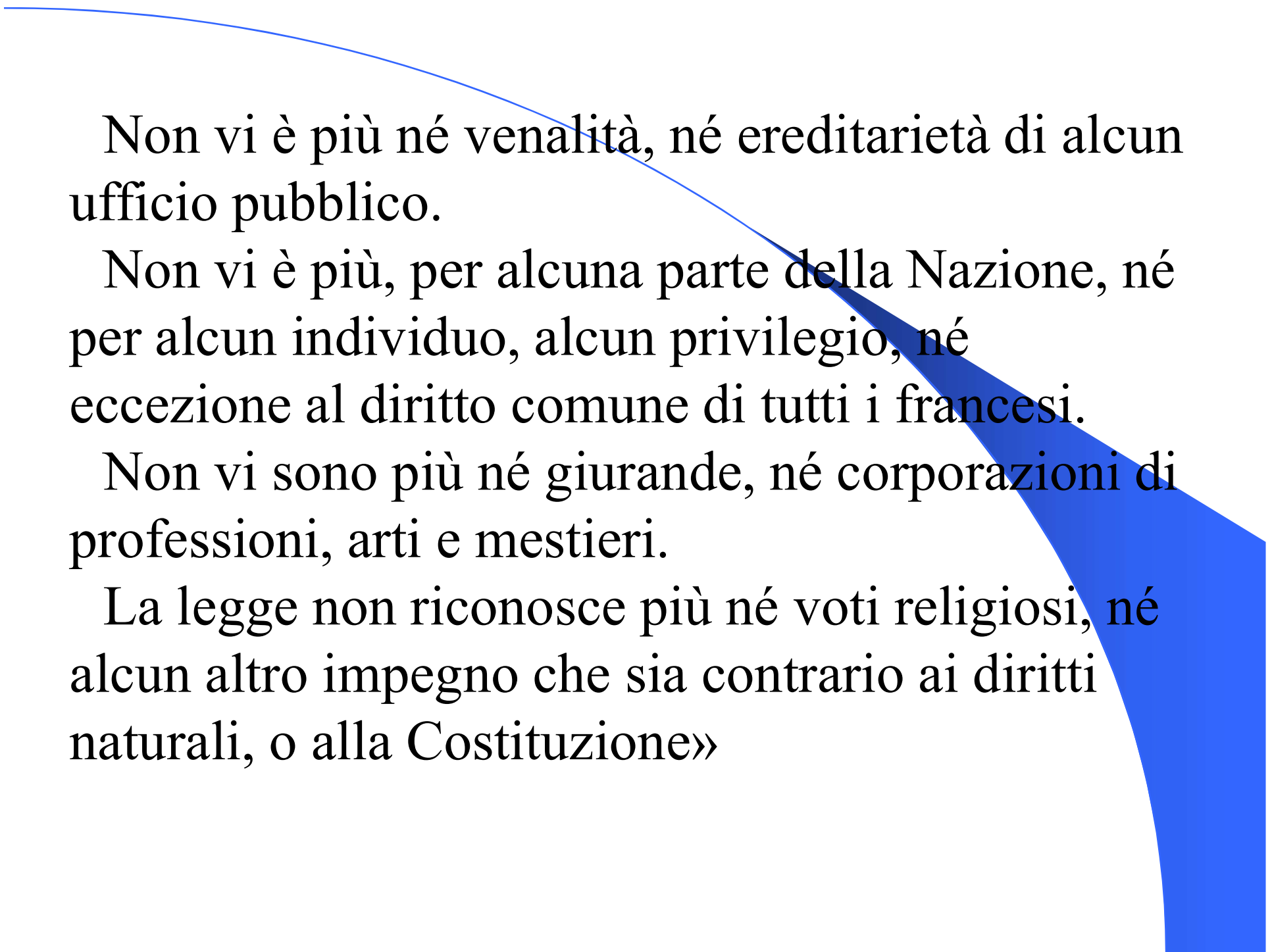
IL MOVIMENTO COSTITUZIONALISTA

1791: Costituzione francese

«L'Assemblea nazionale, volendo stabilire la Costituzione francese sui principi che essa ha riconosciuto e dichiarato, abolisce irrevocabilmente le istituzioni che ferivano la libertà e l'eguaglianza dei diritti.

Non vi è più né nobiltà, né paria, né distinzioni ereditarie, né distinzione di ordini, né regime feudale, né giustizie patrimoniali, né alcuno dei titoli, denominazioni e prerogative che ne derivavano, né alcun ordine di cavalierato, né alcuna delle corporazioni o decorazioni, per le quali si esigevano prove di nobiltà, o che presupponevano distinzioni di nascita, né alcuna altra superiorità se non quella dei funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni.

segue...



Non vi è più né venalità, né ereditarietà di alcun ufficio pubblico.

Non vi è più, per alcuna parte della Nazione, né per alcun individuo, alcun privilegio, né eccezione al diritto comune di tutti i francesi.

Non vi sono più né giurande, né corporazioni di professioni, arti e mestieri.

La legge non riconosce più né voti religiosi, né alcun altro impegno che sia contrario ai diritti naturali, o alla Costituzione»

DEFINIZIONE DI ORDINAMENTO COSTITUZIONALE

«Il complesso delle norme fondamentali, scritte e non scritte, che danno forma a ciascun ordinamento e che rappresentano il codice genetico che determinano l'identità dell'ordinamento giuridico stesso» (forma di stato, diritti e doveri dei consociati, forma di governo, fonti del diritto)



CARATTERI DELLA COSTITUZIONE

- **SCRITTE** – Le norme delle Costituzione sono formalizzate in un documento scritto, che dà maggiore certezza e solennità
- **CONSUETUDINARIE** – Assenza di forma scritta. Le norme costituzionali sono principalmente prodotte da consuetudini formatesi nel tempo. Esempio classico è quello della Gran Bretagna

CARATTERI DELLA COSTITUZIONE

- **RIGIDE** – Il testo costituzionale richiede un procedimento aggravato di revisione per essere modificato (ad esempio: maggioranze qualificate; referendum; lunghi tempi procedurali; reiterazione della deliberazione; coinvolgimento delle entità territoriali substatali). Speciale garanzia dei diritti delle minoranze politiche ovvero delle componenti territoriali. La Costituzione italiana è rigida perché prevede, all'art. 138, un procedimento aggravato di revisione.
- **FLESSIBILI** – Non è previsto un procedimento aggravato di revisione. Le disposizioni costituzionali possono essere modificate o soppresse con legge ordinaria. (esempio: [lo Statuto Albertino](#))

CARATTERI DELLA COSTITUZIONE

- **BREVI** – Diffuse nel XIX secolo. Contengono principalmente le norme sull'organizzazione dello Stato e si limitano ad indicare i più significativi diritti dei cittadini (ad esempio lo [Statuto Albertino](#) con solo 84 articoli).
- **LUNGHE**- Non pongono l'accento solo sul sistema dei poteri pubblici, ma disciplinano a fondo i rapporti fra individuo e autorità (diritti civili, politici, sociali), nonché i principi fondanti delle relazioni tra privati, un tempo relegati nei codici. La Costituzione italiana appartiene a questa categoria.

CARATTERI DELLA COSTITUZIONE

- **OTTRIALE** – Il termine viene dal francese *Octroyées* (concesse). Diffuse nella prima metà del secoloXIX. Provenienti da una concessione unilaterale (*octroi*) del Re, in quanto sovrano (esempi: la [Costituzioe francese del 1814](#), lo [Statuto Albertino del 1848](#)).
- **PATTIZIE** – Accordo tra Re ed Assemblea rappresentativa del popolo. Coesistenza e compromesso tra principio monarchico e principio democratico (esempio: le [Costituzioni francesi del 1791](#) e del [1830](#)).
- **APPROVATE CON PROCEDIMENTO POPOLARE** – Definitiva affermazione del principio della sovranità popolare su quello monarchico. Di solito, elezione di una Assemblea costituente che redige ed approva il testo della Costituzione. Frequente il ricorso a referendum popolare sul testo appena approvato dall'Assemblea. In Italia c'è stato un referendum preventivo (monarchia – repubblica) che ha vincolato in partenza le scelte dell'Assemblea costituente sulla forma di Stato.



I PRINCIPI FONDAMENTALI DELLA COSTITUZIONE ITALIANA

I principi fondamentali, contenuti negli artt. 1-12 della Carta costituzionale, esprimono le finalità e le basi ideali della forma di Stato democratico-pluralista disegnata dalla Costituzione. A tale fine, i più significativi sono i principi racchiusi negli artt. 1-5 e 10- 11 Cost, e cioè:

il principio democratico (ar. 1);

il principio personalista (art.2);

il principio pluralista (art. 2);

il principio di eguaglianza (art.3);

il principio lavorista (artt. 1 e 4);

il principio autonomistico (art.5);

principi sul rapporto dell'ordinamento italiano con il diritto internazionale e con gli ordinamenti a carattere sopranazionale (artt. 10- 11)

Meritano inoltre di essere ricordati i principi sulla tutela delle minoranze linguistiche (art. 6) e sui rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose (artt. 7-8).

Le disposizioni sui principi fondamentali, o almeno quelle degli artt.1-5, secondo un orientamento dottrinale maggioritario che trova conferma nella giurisprudenza costituzionale (sent n. 1146/1988, nonché, in via implicita, sent. n. 2/2004), sono sottratte alla possibilità di revisione costituzionale prevista all'art. 138 Cost. La loro modifica o soppressione, infatti, stravolgerebbe l'identità stessa della Costituzione, in quanto metterebbe in discussione la forma di Stato democratico -pluralista da essa prevista.

PRINCIPIO DEMOCRATICO

Art. 1 Cost. - L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione.

Secondo il principio democratico, il potere politico trae principalmente la propria legittimazione dal consenso del popolo, che è titolare della sovranità.

Democrazia diretta, democrazia rappresentativa.

Nella democrazia diretta, il popolo esercita la sovranità partecipando direttamente alle decisioni politiche attraverso referendum, plebisciti o assemblee popolari.

Nei sistemi di democrazia rappresentativa, la sovranità popolare si traduce nel potere del popolo di scegliere i propri rappresentanti nei diversi organi eleggibili a suffragio universale, partecipando alla formazione della volontà politica anche attraverso gli altri strumenti previsti dalla Costituzione, come il diritto di associarsi in partiti politici.

In Italia vige un sistema di democrazia rappresentativa: il popolo esercita il potere sovrano, innanzitutto, con l'elezione del Parlamento nazionale. Peraltro, come è stato ribadito dalla giurisprudenza costituzionale (sent. n. 106/2002), la sovranità popolare non si esaurisce nel Parlamento nazionale, ma si esprime anche nell'investitura degli organi rappresentativi delle autonomie territoriali (Regioni, Province/Città metropolitane, Comuni).

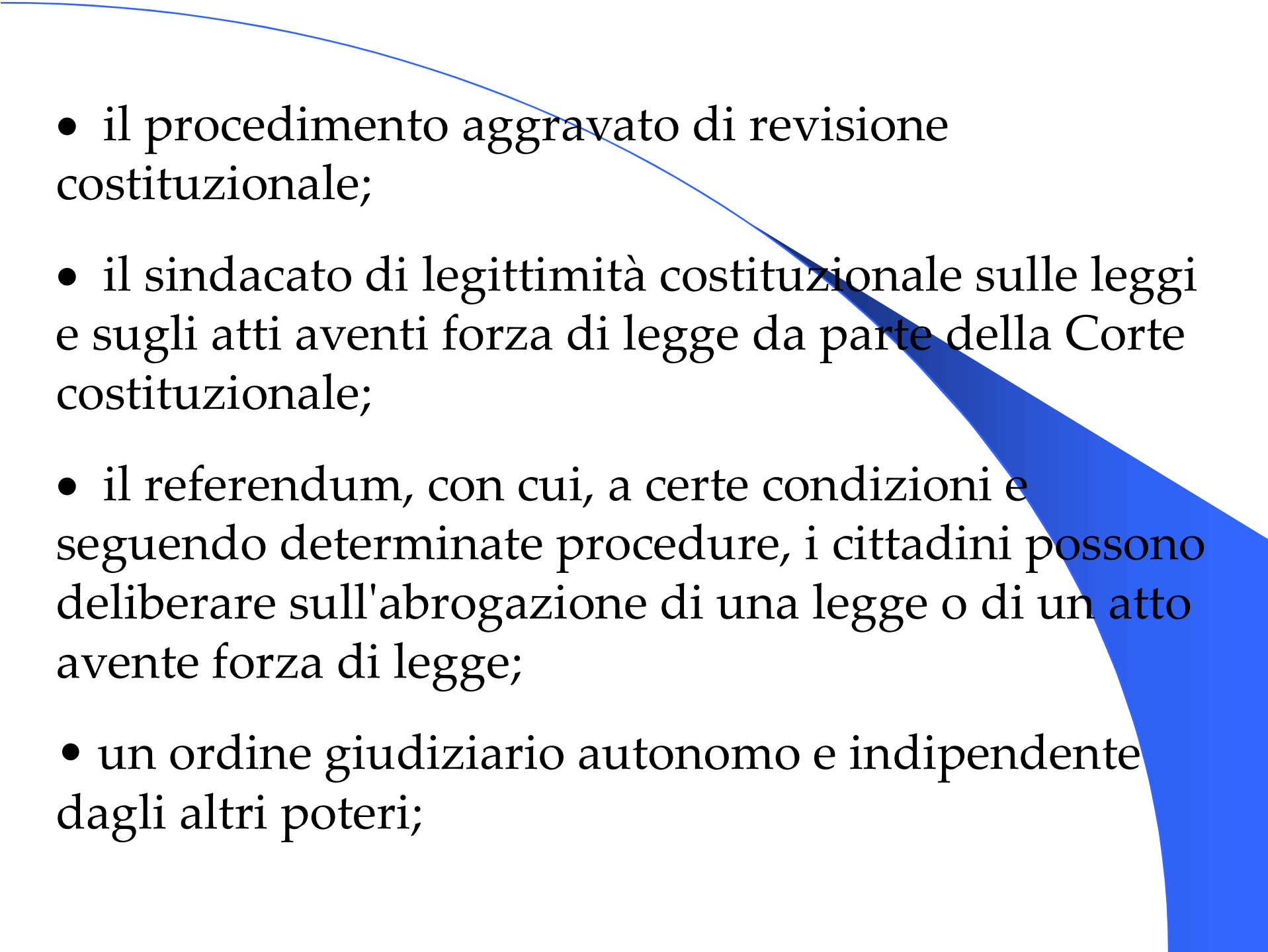
Il carattere tendenzialmente rappresentativo del sistema italiano non esclude, tuttavia, la presenza di alcuni istituti di democrazia diretta. La Costituzione prevede infatti l'iniziativa legislativa popolare, il diritto di petizione e, soprattutto, il referendum.

Democrazia liberale - tirannide della maggioranza.

La volontà del corpo elettorale e delle assemblee che lo rappresentano si forma in genere secondo il principio maggioritario. In caso di divergenza di opinioni, cioè, prevale la volontà della maggioranza.

Un potere della maggioranza senza limiti, però, potrebbe schiacciare i diritti delle minoranze e dei singoli (c.d. *tirannide della maggioranza*). Di qui la necessità di individuare contrappesi all'arbitrio della maggioranza attraverso organi e congegni di garanzia. Negli ordinamenti di *democrazia liberale*, come quello italiano, il principio maggioritario non ha una valenza assoluta, ma è adeguatamente controbilanciato da strumenti di garanzia delle minoranze e dei diritti dei singoli.

Tra gli strumenti previsti dalla Costituzione italiana volti a temperare il potere della maggioranza, si possono ricordare:

- 
- il procedimento aggravato di revisione costituzionale;
 - il sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge da parte della Corte costituzionale;
 - il referendum, con cui, a certe condizioni e seguendo determinate procedure, i cittadini possono deliberare sull'abrogazione di una legge o di un atto avente forza di legge;
 - un ordine giudiziario autonomo e indipendente dagli altri poteri;

Meritano inoltre di essere menzionate le c.d. autorità amministrative indipendenti, come l'Autorità Garante della concorrenza e dei mercati, l'Autorità Garante delle comunicazioni, l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali.

Non previste dalla Costituzione, ma istituite con legge ordinaria per lo più in tempi recenti, le autorità indipendenti rispondono all'esigenza di regolare e controllare settori particolarmente delicati della vita economica e sociale (come il trattamento dei dati personali e le attività di emittenza televisiva) in maniera neutrale ed indipendente dal potere politico.

IL PRINCIPIO PERSONALISTA

Art. 2 Cost. - La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

La persona nei sistemi totalitari - I regimi totalitari hanno mostrato il più profondo disprezzo per la libertà e per la dignità della persona. Nelle diverse concezioni totalitarie, la libertà dei singoli è sempre sacrificabile nell'interesse di entità superindividuali, che sono ritenute portatrici di valori ed interessi preminenti, come lo Stato, la nazione o la collettività.

La persona nell'ispirazione democratico-liberale della Costituzione italiana - L' art. 2 della Costituzione segna una autentica e consapevole rivoluzione copernicana rispetto al modello totalitario: non la persona in funzione dello Stato (o della nazione, o della collettività), ma lo Stato in funzione della persona, di cui sono riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili.

L'art. 2 Cost. attribuisce alla persona un **primato sostanziale rispetto allo Stato**. La garanzia dei diritti inviolabili non solo costituisce il limite invalicabile all'intervento dello Stato e dei pubblici poteri nella sfera dell'individuo, ma rappresenta anche la principale finalità della loro azione. Pertanto, i diritti della persona non sono tutelati solo nei confronti del potere pubblico, ma questo deve farsi carico della loro protezione anche contro le aggressioni provenienti da soggetti privati.

IL PRINCIPIO PLURALISTA

Le formazioni sociali nello Stato democratico-pluralista

L'art. 2 Cost. riconosce i diritti inviolabili non solo all'individuo considerato isolatamente, ma anche "nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità".

La società pluralista non si compone solo di una sommatoria di individui isolati, ma si articola in una molteplicità di formazioni intermedie (così chiamate, perché si frappongono fra l'individuo e lo Stato) all'interno delle quali gli individui organizzano la propria vita. I gruppi intermedi sono considerati con favore in molteplici disposizioni particolari della Costituzione: artt. 8 e 20 (confessioni e associazioni religiose), 18 (associazioni in generale), 29 (famiglia), 39 (associazioni sindacali), 49 (partiti politici), 118 u.c. (valorizzazione dell'iniziativa delle associazioni private per lo svolgimento di attività e compiti di interesse generale).

Libertà associative, diritti delle formazioni sociali e tutela del singolo all'interno di esse - Il principio del favore costituzionale per i corpi intermedi ha alcuni importanti corollari:

- 1) è riconosciuta ai singoli un'ampia libertà di dar vita ad aggregazioni sociali per il perseguimento delle più diverse finalità;**
- 2) in particolare, i singoli possono riunirsi per esercitare in maniera più efficace i diritti che la Costituzione attribuisce loro;**
- 3) le formazioni sociali così costituite godono, con gli opportuni adattamenti, delle libertà riconosciute ai singoli (ad es.: libertà domiciliare, diritto alla tutela giudiziaria, che sono comunemente riconosciute alle associazioni);**
- 4) le formazioni sociali godono inoltre della libertà di darsi un ordinamento interno e dell'autonomia nell'esercizio dei poteri da esso previsti.**

Tuttavia, il principio dell'autonomia organizzativa delle formazioni sociali non si spinge fino all'astensione dello Stato da qualsiasi interferenza: è compito dei pubblici poteri, infatti, garantire il rispetto dei diritti del singolo *anche all'interno e nei confronti delle formazioni sociali.*

PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA

Art. 3 Cost., I comma - Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

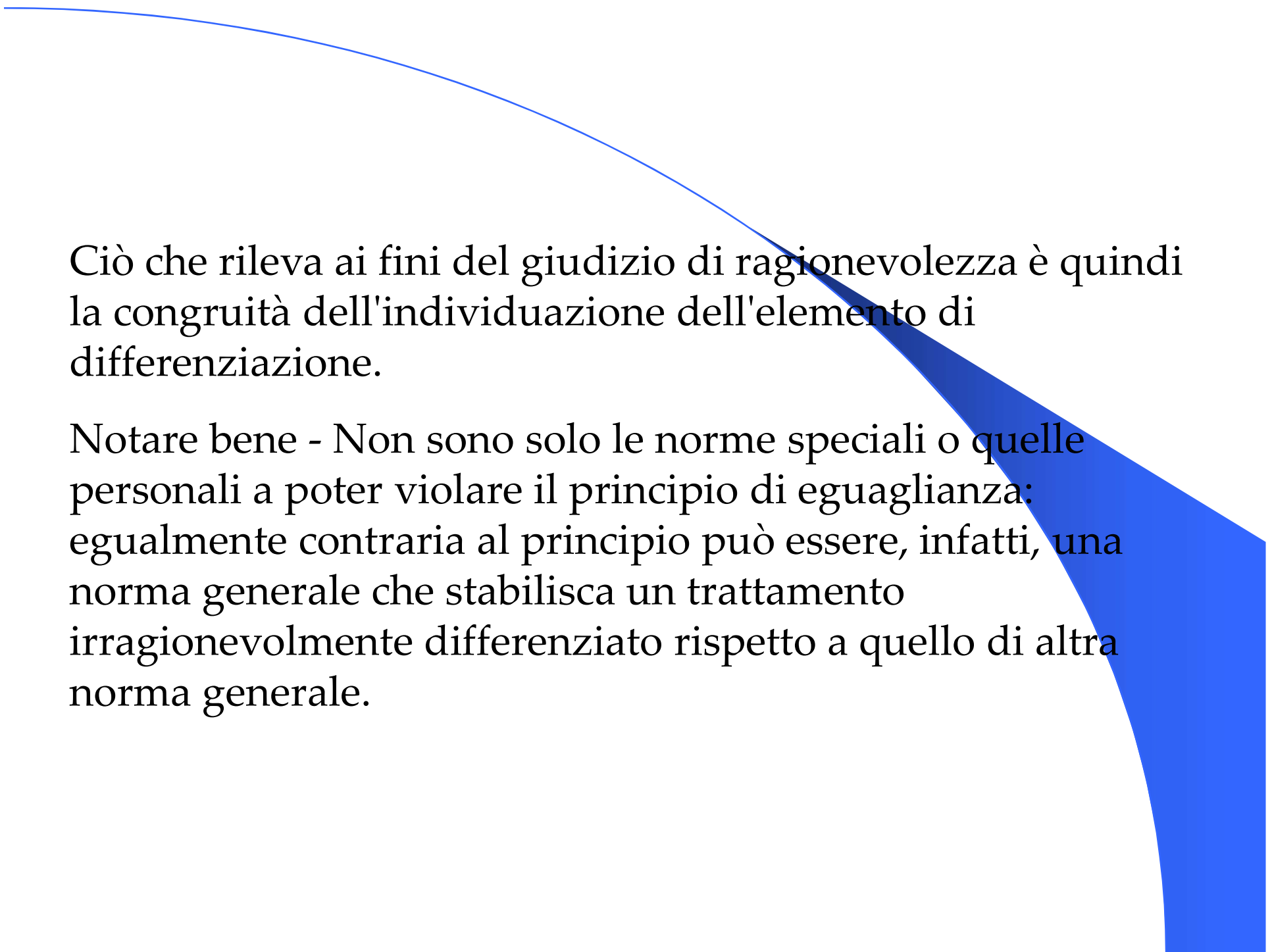
L'eguaglianza davanti alla legge - Nel suo modello semplificato, il principio generale di eguaglianza comporta l'obbligo per il legislatore di disporre con norme generali ed astratte.

La norma di legge deve essere astratta, cioè deve potersi applicare ad una molteplicità indefinita di fattispecie concrete, e non deve riferirsi a soggetti predeterminati. Ne consegue il divieto delle leggi personali.

La norma di legge deve essere generale, cioè comprendere tutte le fattispecie che rientrano nella sua *ratio*. Ne consegue l'illegittimità delle norme speciali o eccezionali; di quelle norme, cioè, che derogano alle leggi generali con riferimento ad una sottoclasse di soggetti.

Un'interpretazione più articolata dell'art. 3, 1 comma, Cost. proviene dalla dottrina maggioritaria e dalla giurisprudenza costituzionale.

In base al principio di eguaglianza il legislatore deve trattare le situazioni eguali in modo eguale e le situazioni diverse in maniera razionalmente diversa. Così ricostruito, il principio di eguaglianza si risolve in un generale **principio di ragionevolezza**: ogni disparità di trattamento da parte del legislatore non deve essere arbitraria, irrazionale, ingiustificata. Anche le leggi personali e quelle speciali sono ricondotte al parametro della ragionevolezza, per cui non sono vietate, fra di esse, quelle leggi che siano riconducibili ad una obiettiva e ragionevole esigenza di differenziazione



Ciò che rileva ai fini del giudizio di ragionevolezza è quindi la congruità dell'individuazione dell'elemento di differenziazione.

Notare bene - Non sono solo le norme speciali o quelle personali a poter violare il principio di eguaglianza: egualmente contraria al principio può essere, infatti, una norma generale che stabilisca un trattamento irragionevolmente differenziato rispetto a quello di altra norma generale.

Le specificazioni del principio di eguaglianza - Sono contenute nell'ultima parte dell'art. 3, 1 comma, dove è fatto divieto al legislatore di porre in essere "*distinzioni per motivi di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali*". Storicamente costituiscono i principali motivi di discriminazione (disparità uomo-donna) o addirittura di persecuzione (per minoranze politiche, razziali, linguistiche, religiose) da parte del potere politico. Il controllo di legittimità costituzionale di leggi che pongano in essere differenziazioni con riferimento a questi parametri deve essere particolarmente rigoroso. Secondo parte della dottrina, per tali leggi vi sarebbe una presunzione di illegittimità costituzionale.

Eguaglianza davanti alla legge e sindacato di legittimità costituzionale: il sindacato di ragionevolezza -

Le norme di legge che contrastano con l'art. 3, I comma, Cost. sono dichiarate **illegittime dalla Corte costituzionale**. Il principio di eguaglianza si traduce in un giudizio di ragionevolezza da parte della Corte. Tale giudizio sulla ragionevolezza delle leggi è particolarmente delicato, perché rischia spesso di sconfinare in apprezzamenti di natura discrezionale o politica. Peraltro, la Corte ha più volte dichiarato che gli interventi che invadano la discrezionalità del legislatore esorbitano dai propri poteri.

Art. 3 Cost, II comma - *E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico 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.*

C.d. eguaglianza sostanziale e Stato sociale - Il comma II dell'art. 3 Cost. segna la differenza tra le concezioni dell'eguaglianza nello Stato liberale di diritto e quelle proprie dello Stato sociale.

Nello Stato Liberale, ogni soggetto è posto su un piano di formale parità nel godimento dei diritti civili. Ma all'interno della società esistono delle situazioni di disparità economica e sociale, tali da rappresentare un ostacolo alla realizzazione della piena eguaglianza tra cittadini e al pieno godimento delle libertà sancite dalla Costituzione. Il principio di eguaglianza davanti alla legge rischia così di esaurirsi in un riconoscimento meramente formale. Nel moderno Stato Sociale, i poteri pubblici intervengono nell'economia e nella società per assicurare realmente pari opportunità per ognuno.

I diritti sociali - Gli interventi pubblici sono volti a garantire i diritti sociali. Sono quei diritti, il cui riconoscimento è finalizzato a proteggere i soggetti socialmente più vulnerabili e ad elevarne le condizioni di vita. La Costituzione italiana, ispirata ai principi dello Stato sociale, sancisce alcuni importanti diritti sociali: **il diritto alla assistenza sanitaria** (art. 32); **il diritto all'istruzione** (art. 34); **il diritto dei lavoratori alla giusta retribuzione, al riposo settimanale e alle ferie annuali** (art. 36); **i diritti della donna lavoratrice e del lavoro minorile** (art. 37); **l'assistenza e la previdenza sociale** (art. 38). Tra di essi è compreso anche il **diritto al lavoro** proclamato dall'art. 4 Cost.

Si possono inoltre ricordare quelle disposizioni della Costituzione che contengono i **principi-guida dell'intervento dello Stato nell'economia** per la realizzazione di più equi rapporti economici e di altri fini sociali (artt. 41-47). Non va trascurato, infine, il principio dell'imposizione fiscale progressiva (art.53).

Queste disposizioni, considerate nel loro insieme, compongono il sistema costituzionale dello Stato sociale. Il principio-cardine di questo sistema è individuato dall'art. 3, II comma, Cost.

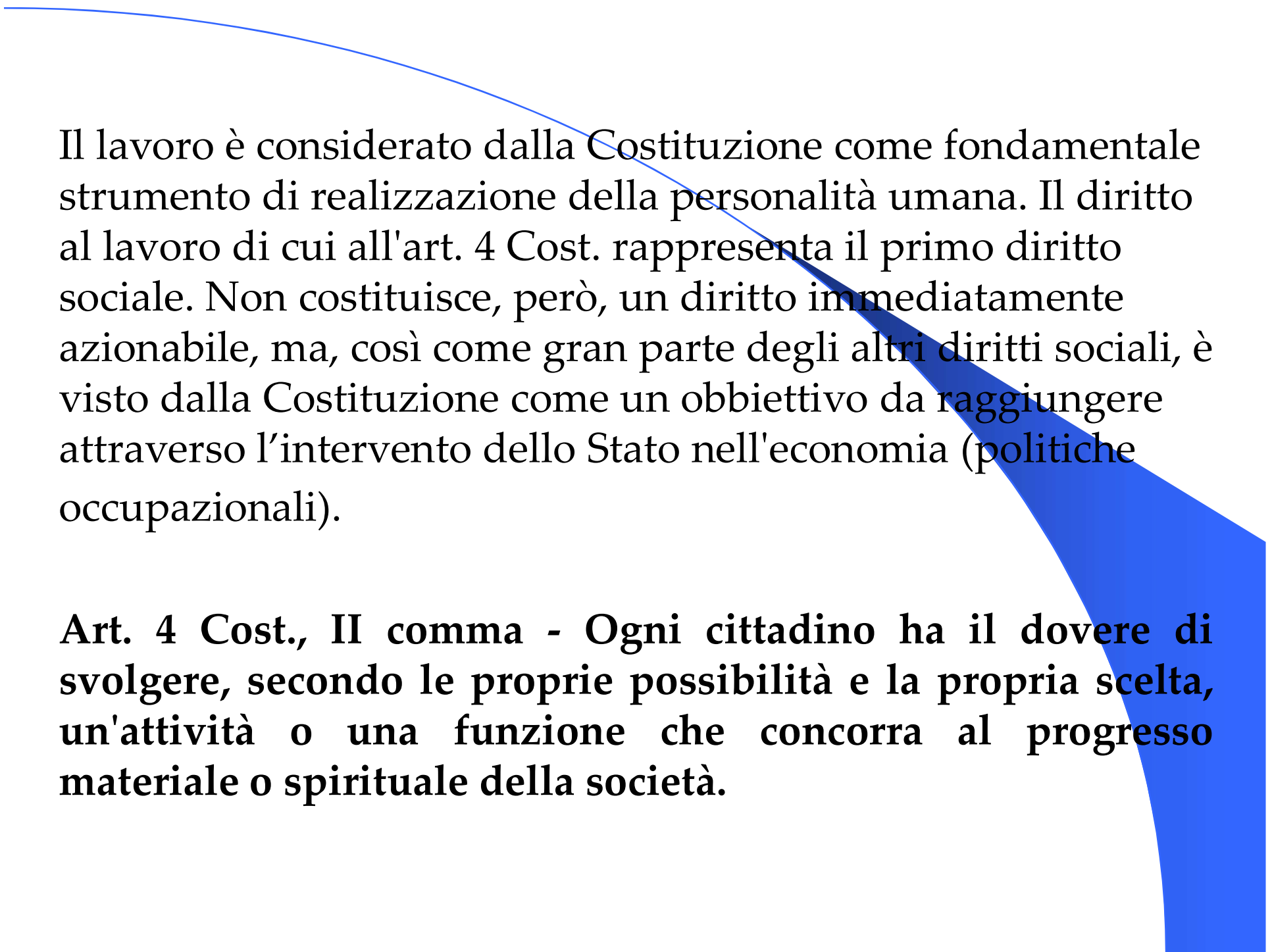
L'art. 3, II comma come norma di programma - L'art. 3, II comma, è considerato una norma priva di cogenza immediata: per la sua attuazione è considerato indispensabile l'intervento dei legislatore e dei pubblici poteri. Molta parte della dottrina ha intravisto nell'art. 3, II comma, un programma volto ad indirizzare l'azione dei potere politico verso la trasformazione in senso egualitario della società, attraverso gli strumenti redistributivi dello Stato sociale. Nelle letture più radicali, la norma avrebbe consentito il superamento del sistema economico capitalista e il passaggio verso un modello socialista. In dottrina non sono mancate, però, espressioni di scetticismo sulla reale efficacia dell'art. 3, comma II. Secondo alcuni autori, il programma di riforma sociale in esso contenuto sarebbe privo di forza cogente e di valore normativo, e pertanto non rappresenterebbe che una mera promessa per il futuro.

PRINCIPIO LAVORISTA

Art. 1 Cost., I comma - L' Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.

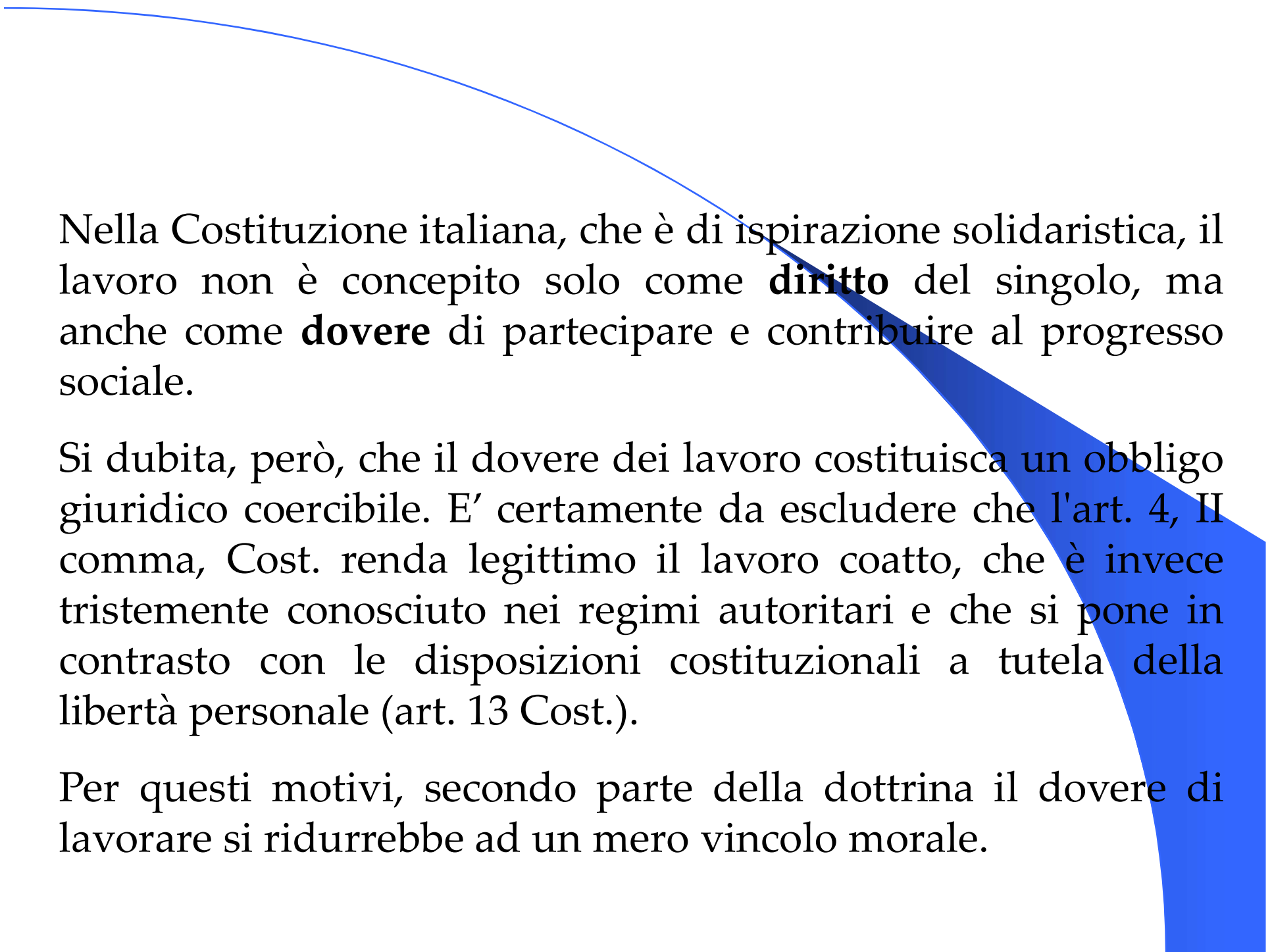
Art. 4 Cost.- La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Art. 35 Cost. I comma- La Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni.



Il lavoro è considerato dalla Costituzione come fondamentale strumento di realizzazione della personalità umana. Il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. rappresenta il primo diritto sociale. Non costituisce, però, un diritto immediatamente azionabile, ma, così come gran parte degli altri diritti sociali, è visto dalla Costituzione come un obiettivo da raggiungere attraverso l'intervento dello Stato nell'economia (politiche occupazionali).

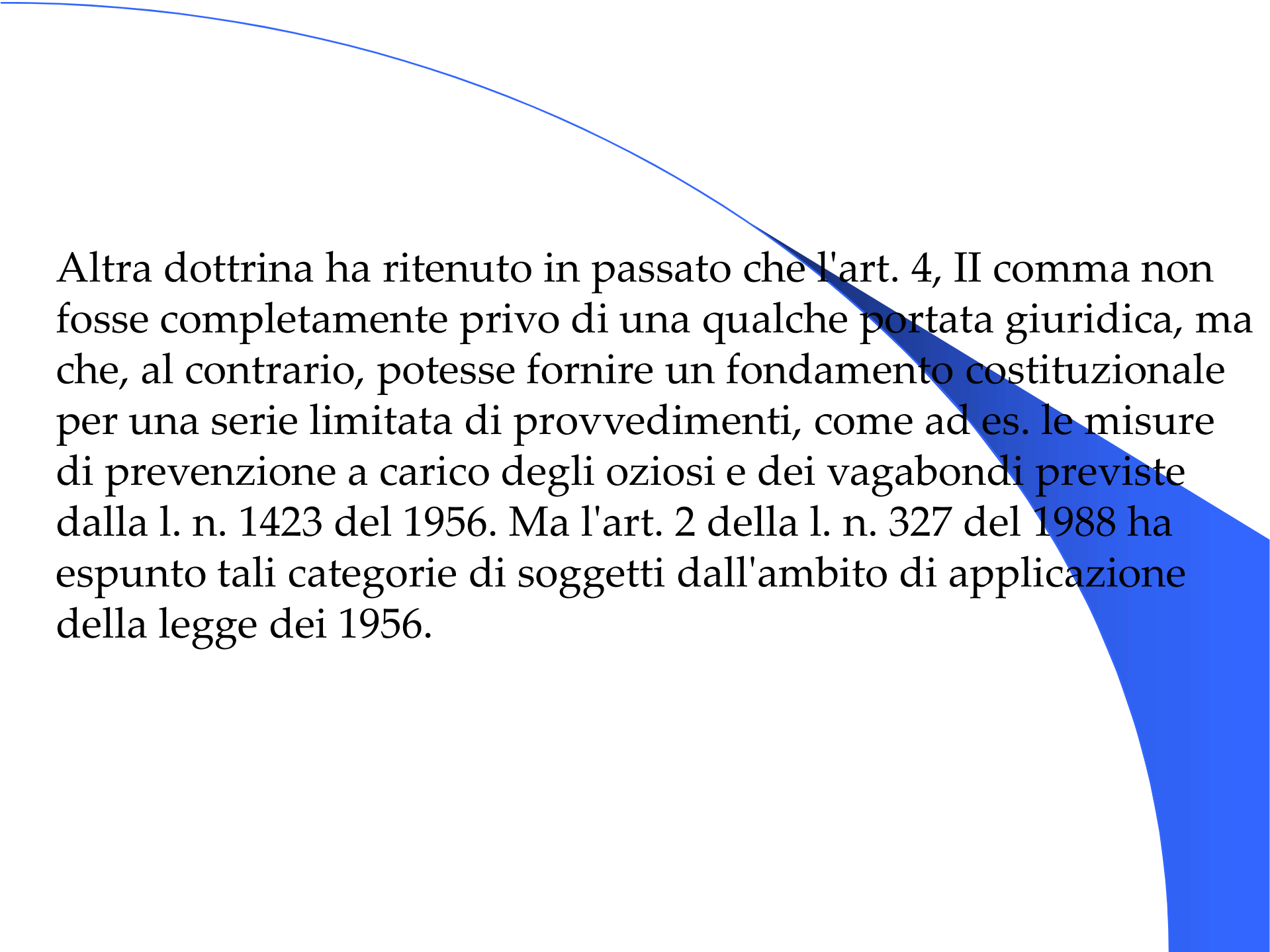
Art. 4 Cost., II comma - Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.



Nella Costituzione italiana, che è di ispirazione solidaristica, il lavoro non è concepito solo come **diritto** del singolo, ma anche come **dovere** di partecipare e contribuire al progresso sociale.

Si dubita, però, che il dovere del lavoro costituisca un obbligo giuridico coercibile. E' certamente da escludere che l'art. 4, Il comma, Cost. renda legittimo il lavoro coatto, che è invece tristemente conosciuto nei regimi autoritari e che si pone in contrasto con le disposizioni costituzionali a tutela della libertà personale (art. 13 Cost.).

Per questi motivi, secondo parte della dottrina il dovere di lavorare si ridurrebbe ad un mero vincolo morale.

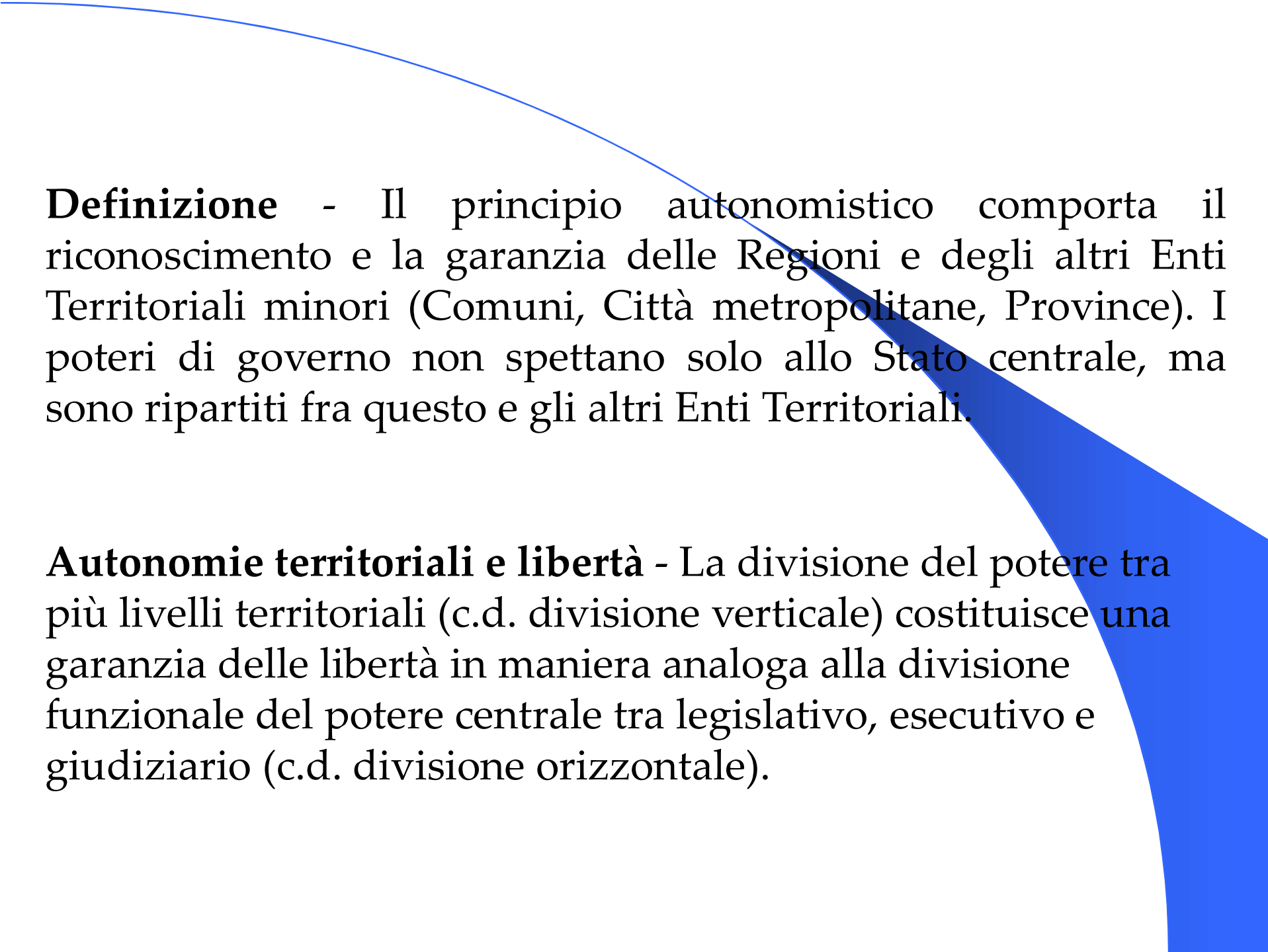


Altra dottrina ha ritenuto in passato che l'art. 4, Il comma non fosse completamente privo di una qualche portata giuridica, ma che, al contrario, potesse fornire un fondamento costituzionale per una serie limitata di provvedimenti, come ad es. le misure di prevenzione a carico degli oziosi e dei vagabondi previste dalla l. n. 1423 del 1956. Ma l'art. 2 della l. n. 327 del 1988 ha espunto tali categorie di soggetti dall'ambito di applicazione della legge dei 1956.

IL PRINCIPIO AUTONOMISTICO

Art. 5 Cost. - La Repubblica, una e indivisibile, promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze della autonomia e del decentramento.

Art. 114 Cost., I comma - La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.



Definizione - Il principio autonomistico comporta il riconoscimento e la garanzia delle Regioni e degli altri Enti Territoriali minori (Comuni, Città metropolitane, Province). I poteri di governo non spettano solo allo Stato centrale, ma sono ripartiti fra questo e gli altri Enti Territoriali.

Autonomie territoriali e libertà - La divisione del potere tra più livelli territoriali (c.d. divisione verticale) costituisce una garanzia delle libertà in maniera analoga alla divisione funzionale del potere centrale tra legislativo, esecutivo e giudiziario (c.d. divisione orizzontale).



Autonomie territoriali e democrazia

Gli enti territoriali, rappresentativi delle rispettive collettività, danno vita ad un modello di gestione della cosa pubblica più vicina e rispondente alle istanze dei cittadini rispetto al modello centralistico. Peraltro, come sancito dalla già citata Corte cost. n. 106/2002, essi costituiscono espressione dei principio di sovranità popolare e, in definitiva, del principio democratico.

Il principio autonomistico alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione

Con l'ampliamento delle funzioni legislative delle Regioni e delle funzioni amministrative di queste e degli enti territoriali minori, avvenuto con la riforma del Titolo V del 2001, il principio autonomistico dell'art. 5 Cost. ha assunto un particolare rilievo. Il nuovo **art. 114, 1 comma, Cost.**, che sintetizza il significato della riforma, fa comprendere che tra lo Stato e gli altri enti territoriali non vi è un rapporto di sovra-sottordinazione: Stato, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni costituiscono la Repubblica in un rapporto di pari dignità, pur nella differenziazione funzionale tra ciascuno di essi.

Il ruolo delle autonomie territoriali è inoltre valorizzato dal nuovo **art. 118, I comma**, che stabilisce che le funzioni amministrative debbano essere distribuite fra lo Stato e gli altri enti territoriali nel rispetto del principio di sussidiarietà (c.d. **sussidiarietà verticale**). Ciò vale a dire che le funzioni stesse devono essere attribuite al livello di governo territorialmente più vicino ai cittadini (nel nostro caso, i Comuni). Solo quando il livello inferiore si riveli inadeguato o insufficiente per i compiti che deve svolgere, sarà possibile l'intervento del livello superiore (nel nostro caso, le Province e, seguendo lo stesso criterio, le Regioni e lo Stato).

Pluralismo istituzionale e pluralismo sociale

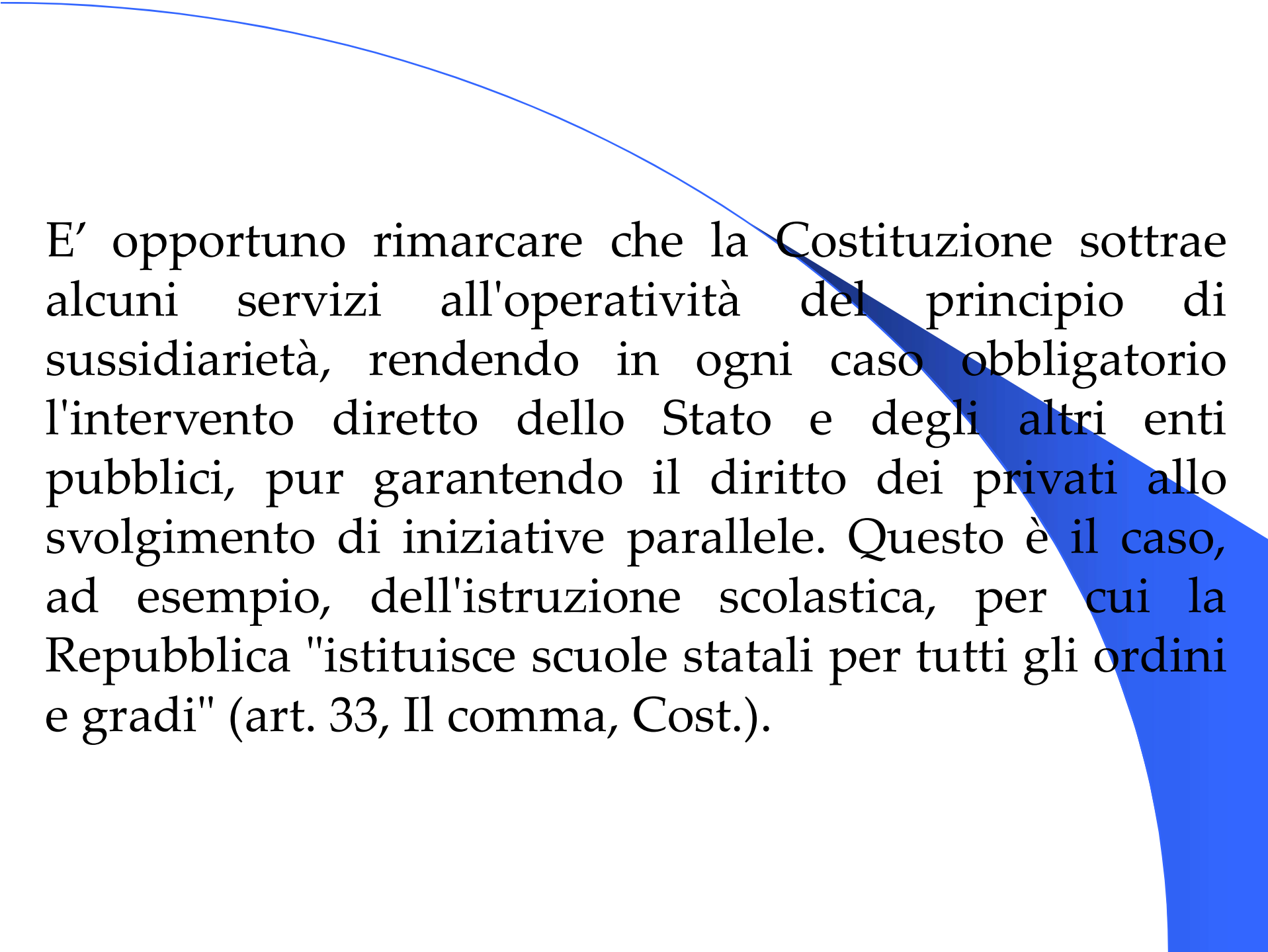
Con la riforma del Titolo V si è consolidato ed ha trovato definitiva consacrazione, il **principio del pluralismo istituzionale**, caratterizzato dal decentramento politico e territoriale dei poteri di governo.

Ma nella Costituzione italiana il pluralismo istituzionale non esaurisce il **pluralismo sociale**. Infatti, sulla base **dell'art. 2 Cost.**, che riconosce e garantisce il ruolo fondamentale delle formazioni sociali e sulla base **dell'art. 118, ultimo comma, Cost.**, così come modificato dalla riforma costituzionale dei 2001, attività e servizi di interesse generale possono essere svolti non solo dai poteri pubblici, ma anche e prima di tutto, da soggetti privati, singoli e associati e da altri enti che costituiscono espressione della società civile e non sono riconducibili al sistema degli enti pubblici territoriali e al circuito della rappresentanza politica.

La Corte costituzionale, in alcune recenti pronunce, ha riconosciuto l'autonomia e la funzione di questi soggetti, come nel caso delle c.d. fondazioni bancarie (sentt. n.300 e 301 del 2003) e delle Camere di commercio (sent. n. 477 del 2000).

L'art. 118 u.c. struttura il rapporto tra soggetti pubblici e soggetti privati sulla base del principio di sussidiarietà, che in questa particolare accezione prende il nome di **sussidiarietà orizzontale**, distinguendosi dalla **sussidiarietà c.d. verticale**, che invece attiene al riparto dei compiti tra enti pubblici territoriali.

Il principio della sussidiarietà orizzontale indica un criterio di preferenza per l'iniziativa dei privati rispetto all'azione dei pubblici poteri nell'esercizio di attività di interesse generale (ad es. sanità, assistenza sociale, previdenza). Il potere pubblico può intervenire soltanto laddove l'iniziativa privata si dimostri carente, insufficiente o inadeguata.

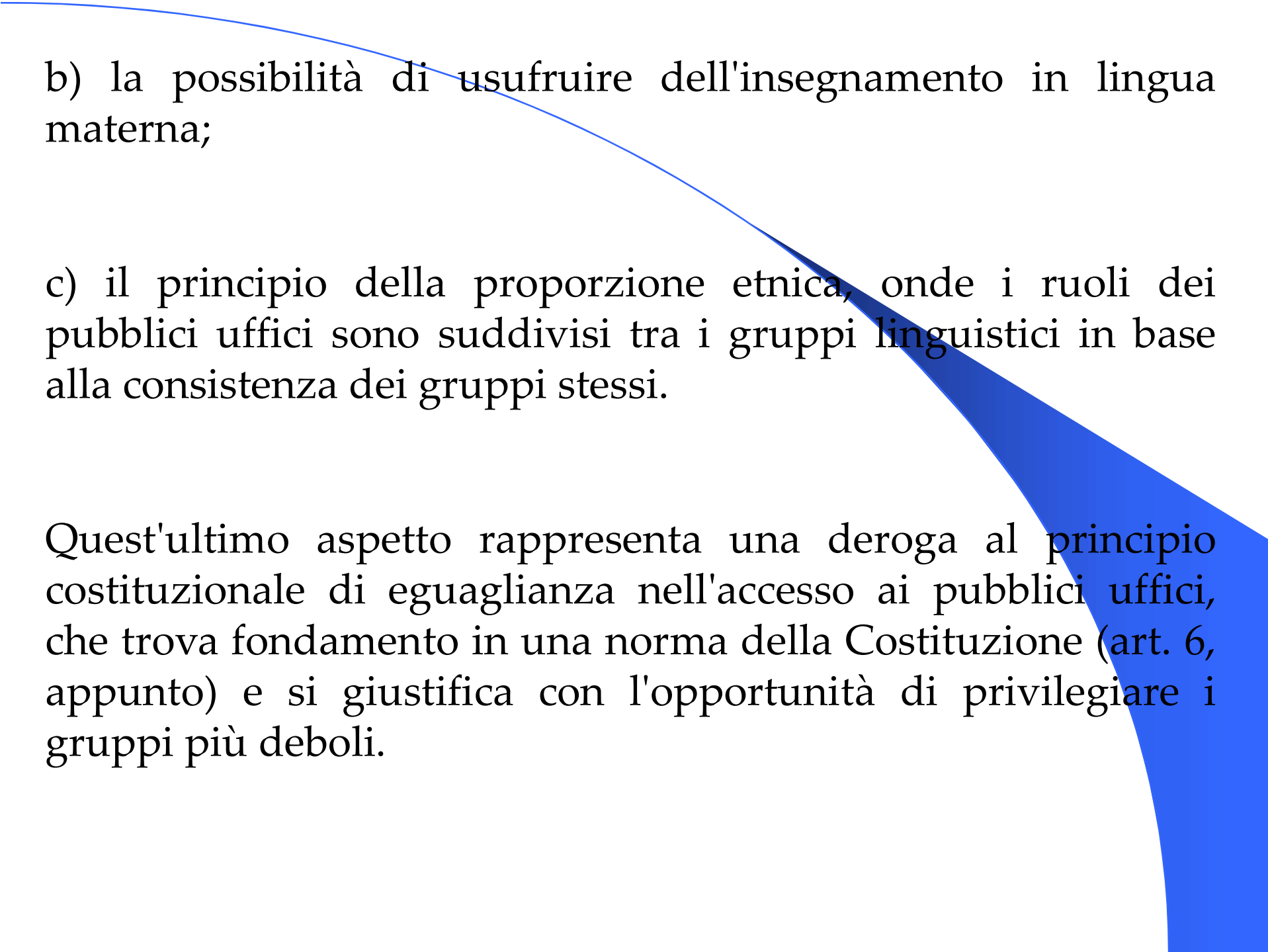


E' opportuno rimarcare che la Costituzione sottrae alcuni servizi all'operatività del principio di sussidiarietà, rendendo in ogni caso obbligatorio l'intervento diretto dello Stato e degli altri enti pubblici, pur garantendo il diritto dei privati allo svolgimento di iniziative parallele. Questo è il caso, ad esempio, dell'istruzione scolastica, per cui la Repubblica "istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi" (art. 33, Il comma, Cost.).

LA TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

Il principio in questione ha una particolare rilevanza con riferimento alle popolazioni delle Regioni a statuto speciale come la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige, contraddistinte da una forte presenza di minoranze linguistiche. Sulla base dell'art. 6, gli Statuti regionali e la legislazione hanno introdotto diverse misure atte a promuovere e tutelare tali minoranze. Le più rilevanti sono:

a) la parificazione tra la lingua italiana e gli idiomi delle minoranze come lingue ufficiali per il territorio della Regione;



b) la possibilità di usufruire dell'insegnamento in lingua materna;

c) il principio della proporzione etnica, onde i ruoli dei pubblici uffici sono suddivisi tra i gruppi linguistici in base alla consistenza dei gruppi stessi.

Quest'ultimo aspetto rappresenta una deroga al principio costituzionale di eguaglianza nell'accesso ai pubblici uffici, che trova fondamento in una norma della Costituzione (art. 6, appunto) e si giustifica con l'opportunità di privilegiare i gruppi più deboli.

RAPPORTO STATO-CONFESSIONI RELIGIOSE

Art. 7 Cost. - Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. La modificazione dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono un procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8 Cost. - Tutte le confessioni religiose sono libera davanti alla legge.

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

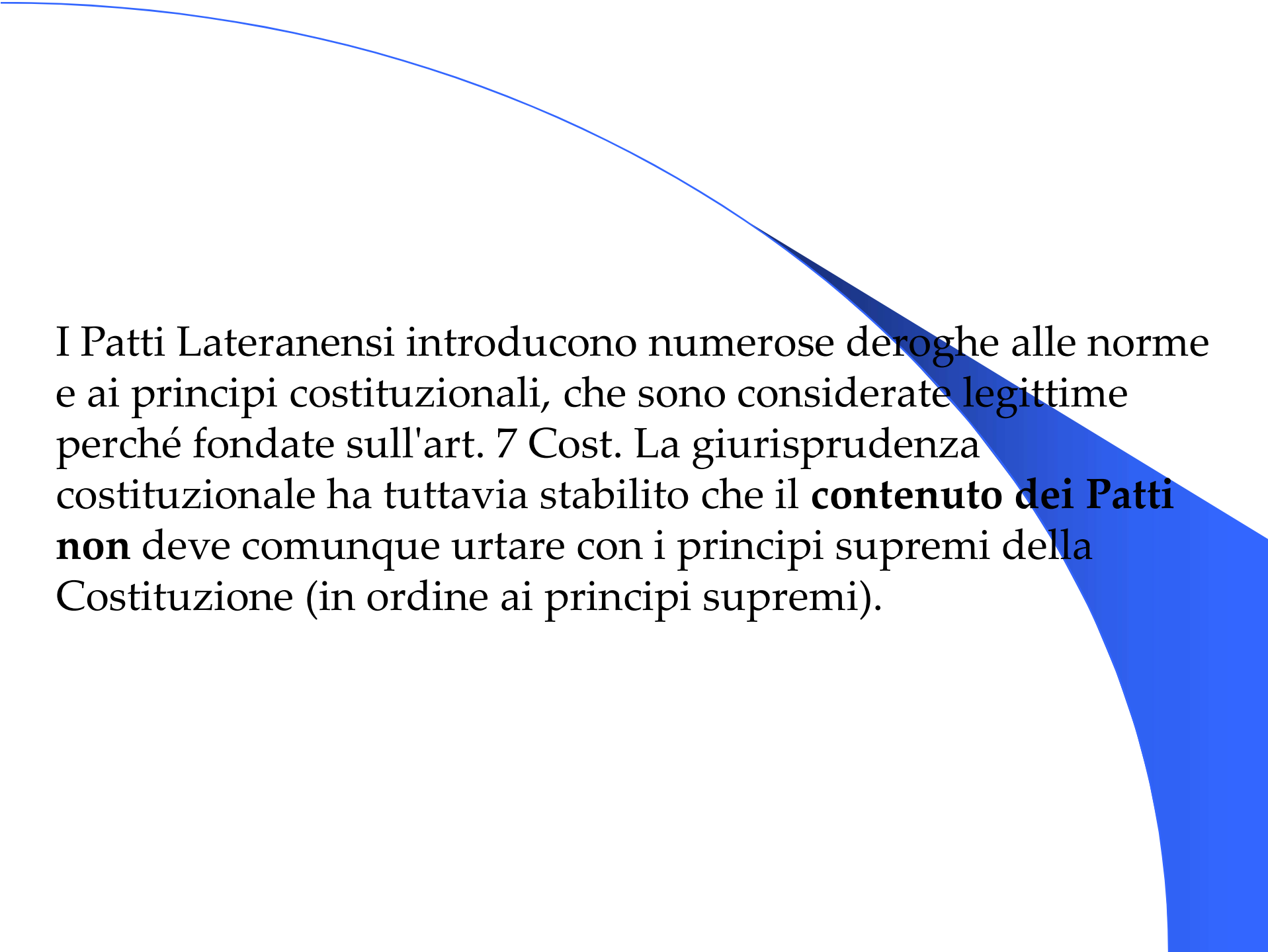
I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

L'art. 8 Cost. enuncia il principio della pari libertà delle confessioni religiose davanti alla legge e della loro autonomia rispetto allo Stato. L'art. 8 è da porre in connessione con l'art. 19, che tutela la libertà religiosa sia in forma individuale che associata. Le prescrizioni dell'art. 8, che parlano di "confessioni religiose", si concentrano in particolare sul momento associativo, garantendo l'autonomia organizzativa delle confessioni. Sotto questo profilo, l'art. 8 costituisce un richiamo del più generale principio pluralista di cui all'art. 2.

Le norme degli statuti di organizzazione interna delle confessioni religiose non devono, però, contrastare con l'ordinamento giuridico. La Corte costituzionale, precisando il senso di questa disposizione, ha stabilito che le clausole degli statuti non devono porsi in contrasto con i soli principi fondamentali dell'ordinamento nazionale (sent. 21 febbraio 1988, n. 43).

Rispetto agli enunciati dell'art. 8, il precedente **art. 7** contiene delle disposizioni speciali con riferimento ai **rapporti tra lo Stato e la Chiesa cattolica**, che sono regolati dai **Patti Lateranensi del 1929**, anch'essi recepiti con legge (i Patti sono stati successivamente modificati dal Concordato del 1984). I Patti Lateranensi introducono una serie di privilegi per la Chiesa cattolica, fra cui:

- a) l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, cui peraltro non sono obbligati coloro che non intendono avvalersene (v. sul punto Corte cost., sent. 12 aprile 1989, n. 203);
- b) il riconoscimento degli effetti civili per i matrimoni contratti secondo le norme del diritto canonico.



I Patti Lateranensi introducono numerose deroghe alle norme e ai principi costituzionali, che sono considerate legittime perché fondate sull'art. 7 Cost. La giurisprudenza costituzionale ha tuttavia stabilito che il **contenuto dei Patti non** deve comunque urtare con i principi supremi della Costituzione (in ordine ai principi supremi).

I RAPPORTO CON IL DIRITTO INTERNAZIONALE E CON GLI ORDINAMENTI A CARATTERE SOVRANNAZIONALE

Art. 10 Cost, I comma - L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

Secondo gran parte della dottrina e secondo la giurisprudenza costituzionale, il I comma dell'art. 10 Cost. contiene un principio implicante l'adattamento automatico del diritto italiano alle norme consuetudinarie dell'ordinamento internazionale. Le consuetudini internazionali, che come tali appartengono all'ordinamento internazionale e non al diritto interno, vengono immesse nell'ordinamento italiano attraverso il richiamo dell'art. 10. Questa disposizione non riguarda il recepimento dei trattati internazionali, per il quale l'art. 80 Cost. prevede un'apposita disciplina.

Art. 10 Cost, commi II-IV

II - La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità con le norme e i trattati internazionali.

III - Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

IV - Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

L'Italia ha aderito a trattati internazionali come ad esempio la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, che proteggono i diritti fondamentali della persona umana in quanto tale, a prescindere dalla sua nazionalità.

Ad ogni modo, secondo parte della dottrina e alla luce di una certa giurisprudenza costituzionale, la titolarità dei diritti di libertà sanciti dalla stessa Costituzione, o almeno di alcuni fra di essi, non è limitata ai soli cittadini italiani, ma è da considerarsi estesa anche agli stranieri.

E necessario ricordare che speciali diritti sono riconosciuti ai cittadini stranieri comunitari. Infatti, il Trattato sulla Comunità europea garantisce loro il diritto di circolare, lavorare e stabilirsi in tutti gli Stati membri dell'Unione. Sul piano dei diritti politici, il Trattato di Maastricht ha istituito una "cittadinanza dell'Unione", riconosciuta a tutti i cittadini degli Stati membri e che consente, fra l'altro, di votare ed essere eletti alle elezioni comunali e a quelle per il Parlamento europeo ai cittadini residenti in uno Stato membro diverso da quello di appartenenza.

Art. 11 Cost. - L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia delle Nazioni, promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

L'art. 11 Cost. era stato originariamente pensato dal Costituente italiano in vista dell'imminente adesione dell'Italia alle Nazioni Unite. Ma nella giurisprudenza costituzionale ha conosciuto maggiore fortuna con riferimento ai rapporti tra l'Italia l'ordinamento comunitario. L'art. 11 ha infatti fornito il fondamento costituzionale per il trasferimento di sovranità a favore della Comunità e dell'Unione europea.