

Maurizio Fioravanti

Pubblico e privato  
I principi fondamentali  
della Costituzione



Editoriale Scientifica

Con il contributo dell'Associazione  
Amici di Suor Orsola  
per la Promozione degli Studi Giuridici  
e dell'Associazione Laureati Suor Orsola Benincasa  
Sezione della Facoltà di Giurisprudenza

Il testo riproduce fedelmente quanto esposto nella lezione tenuta presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa il 9 aprile 2013, aprendo un ciclo di lezioni organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza, e dedicato a "Le promesse della Costituzione". Una prima base in argomento era stata costituita preparando l'intervento che introduceva i lavori della edizione 2009 del Festival del diritto di Piacenza, dedicato proprio al rapporto tra Pubblico e Privato (Piacenza, 24 settembre 2009). In questa redazione finale, al fine di conservare il carattere d'immediatezza proprio della esposizione orale, si sono ridotti al minimo essenziale i riferimenti bibliografici. Infine, si deve segnalare che il testo che qui si pubblica ha fornito la base, con alcune variazioni, per un intervento tenuto il 2 settembre 2013 presso l'Università Federale del Paraná (Curitiba, Brasile), nell'ambito del Seminario di storia del diritto pubblico coordinato dal prof. Ricardo Marcelo Fonseca.

© Editoriale Scientifica srl gennaio 2014

*Tutti i diritti sono riservati*

ISBN: 978 - 88 - 6342 - 616 - 8

il contributo dell'Associazione  
di Suor Orsola  
Promozione degli Studi Giuridici  
Associazione Laureati Suor Orsola Benincasa  
della Facoltà di Giurisprudenza

io riproduce fedelmente quanto esposto nella lezione te-  
presso l'Università degli Studi Suor Orsola Benincasa il  
ile 2013, aprendo un ciclo di lezioni organizzato dalla  
tà di Giurisprudenza, e dedicato a "Le promesse della  
tuzione". Una prima base in argomento era stata costi-  
preparando l'intervento che introduceva i lavori della  
one 2009 del Festival del diritto di Piacenza, dedicato  
rio al rapporto tra Pubblico e Privato (Piacenza, 24 set-  
re 2009). In questa redazione finale, al fine di conserva-  
carattere d'immediatezza proprio della esposizione ora-  
sono ridotti al minimo essenziale i riferimenti bibliogra-  
fine, si deve segnalare che il testo che qui si pubblica  
nito la base, con alcune variazioni, per un intervento te-  
il 2 settembre 2013 presso l'Università Federale del Pa-  
(Curitiba, Brasile), nell'ambito del Seminario di storia  
diritto pubblico coordinato dal prof. Ricardo Marcelo  
ca.

ditoriale Scientifica srl gennaio 2014  
i diritti sono riservati  
978 - 88 - 6342 - 616 - 8

### 1. *Premessa*

Voglio subito esprimere una mia con-  
vinzione di fondo. Pubblico e Privato nient'al-  
tro sono se non *le due fondamentali dimensioni  
della democrazia*, entrambe necessarie per la  
vita stessa della democrazia. Da una parte, la  
libertà dei privati, il principio di libera auto-  
determinazione degli individui, dall'altra la  
forza e l'autorità della *res publica*. Nessuna  
democrazia è immaginabile senza queste  
due dimensioni. Non a caso, uno dei princi-  
pali compiti delle Costituzioni democratiche  
è proprio quello di stabilire lo spazio e la  
profondità dell'uno e dell'altro, del Pubbli-  
co e del Privato; e di stabilire dunque anche

i limiti dell'uno e dell'altro, il punto oltre il quale il Pubblico tende ad esorbitare ed a violare arbitrariamente le sfere degli individui ed il punto oltre il quale, nella direzione inversa, l'estensione del potere dei privati tende a minacciare l'integrità della *res publica*. Se tutto questo non è chiaro e condiviso, le democrazie entrano in crisi, Pubblico e Privato tendono ad esorbitare, a minacciarsi reciprocamente, ed anche ad intrecciarsi in modo disfunzionale e perverso, tale da recare danno all'uno ed all'altro, e più in genere alla qualità della convivenza civile. Per questo motivo, la problematica che qui si esamina è oggi, e forse da sempre, d'importanza centrale. Dico subito che noi non potremo certo in questa occasione fornire risposte adeguate a tutte le molteplici domande che si affollano su questo terreno. Tenteremo però di rispondere a quella che forse può essere considerata la domanda preliminare, che può essere così formulata: le nostre democrazie – quelle che si sono affermate in Europa a partire dalla metà del Novecento –

possie  
cisa io  
due p  
ciclic  
Ed an  
dello  
mente  
orient  
e Priv  
Po  
può p  
zioni  
dalla  
tenter  
modell  
ma con  
ora c'è  
lettura  
certam  
dimens  
tutti no  
sa auto  
loro vo  
la Resis

niti dell'uno e dell'altro, il punto oltre il quale il Pubblico tende ad esorbitare ed a operare arbitrariamente le sfere degli individui ed il punto oltre il quale, nella direzione opposta, l'estensione del potere dei privati tende a minacciare l'integrità della *res publica*. Se tutto questo non è chiaro e condiviso, le democrazie entrano in crisi, il Pubblico e il Privato tendono ad esorbitare, a minacciarsi reciprocamente, ed anche ad intrecciarsi in modo disfunzionale e perverso, tale da recare danno all'uno ed all'altro, e più in genere alla qualità della convivenza civile. Per questo motivo, la problematica che qui si esamina è oggi, e forse da sempre, d'importanza centrale. Dico subito che noi non potremo in questa occasione fornire risposte adeguate a tutte le molteplici domande che affollano su questo terreno. Tenteremo di rispondere a quella che forse può essere considerata la domanda preliminare, che può essere così formulata: le nostre democrazie – quelle che si sono affermate in Europa a partire dalla metà del Novecento –

possiedono a questo proposito una loro precisa identità? O si limitano ad oscillare tra due primati, del Pubblico e del Privato, che ciclicamente si affermano, uno dopo l'altro? Ed ancora, più precisamente: esiste un 'modello costituzionale', magari solo parzialmente attuato, ma su cui si possa comunque orientare una corretta relazione tra Pubblico e Privato?

Per rispondere a questa domanda si può partire da una delle maggiori Costituzioni democratiche del Novecento, ovvero dalla Costituzione italiana del 1948<sup>1</sup>. Noi tenteremo in questa occasione di scoprire il modello presente nella Costituzione italiana, ma con un'avvertenza di fondo. Se fino ad ora c'è stato un difetto d'impostazione nella lettura della Costituzione del 1948, è stato certamente quello di averla racchiusa nella dimensione della storia nazionale. Sono a tutti noti i dibattiti sul punto: i partiti di massa autori materiali della Costituzione e la loro vocazione nazionale, il Risorgimento e la Resistenza, la tradizione nazionale dello

Stato accentrato e l'istituzione delle regioni, l'eredità degli anni Trenta e del fascismo, e così via. Era naturalmente giusto inquadrare la Costituente nella storia nazionale, anche per apprezzare la rilevanza di quel momento, l'esprimersi allora di una forza democratica inedita nel contesto complessivo della storia dello Stato unitario nazionale.

Bisogna però ora allargare lo sguardo, oltre i confini nazionali. Bisogna comprendere che ciò che accadeva in Italia in quegli anni faceva obbiettivamente parte di un mutamento complessivo, che andava al di là della sconfitta delle soluzioni dittatoriali e totalitarie sui rispettivi terreni nazionali. Si stavano in altre parole ponendo le fondamenta per una forma politica nuova, che oggi chiamiamo *democrazia costituzionale*, per una nuova forma di Stato, che oggi chiamiamo *Stato costituzionale*. Quella forma politica aveva pochi precedenti anteguerra, come nel caso della Repubblica di Weimar del 1919, ma si sarebbe affermata nell'immediato dopoguerra con evidenti tratti comuni, individua-

ti r  
Fra  
per  
con  
neg  
lupp  
per  
form  
renze  
mocr  
le e r  
stituzi  
comu  
parlan  
degli S  
la base  
l'Europ  
zia, ov  
Così sta  
più urg  
questa l  
lustrare,  
crazia co

centrato e l'istituzione delle regioni, a degli anni Trenta e del fascismo, e Era naturalmente giusto inquadrare l'evento nella storia nazionale, anche apprezzare la rilevanza di quel momento. Si primersi allora di una forza democratica nel contesto complessivo dello Stato unitario nazionale.

Bisogna però ora allargare lo sguardo, oltre i confini nazionali. Bisogna comprendere ciò che accadeva in Italia in quegli anni, che aveva obbiettivamente parte di un movimento complessivo, che andava al di là della lotta delle soluzioni dittatoriali e totalitarie sui rispettivi terreni nazionali. Si stavano usando parole ponendo le fondamenta di una forma politica nuova, che oggi chiamiamo *democrazia costituzionale*, per una nuova forma di Stato, che oggi chiamiamo *Stato costituzionale*. Quella forma politica aveva precedenti anteguerra, come nel caso della repubblica di Weimar del 1919, ma si era affermata nell'immediato dopoguerra con evidenti tratti comuni, individua-

ti nelle rispettive Costituzioni, in Italia, in Francia, in Germania, e poi ancora, quasi per imitazione, nella Spagna postfranchista, con la Costituzione del 1978, e dopo il 1989 negli Stati dell'Est europeo.

Se oggi l'Europa ha una speranza di sviluppo stabile e condiviso è su questa base, per la presenza in Europa di una comune forma politica, che tale è al di là delle differenze nazionali, e che è per l'appunto la democrazia costituzionale, tradotta nelle regole e nelle istituzioni proprie dello Stato costituzionale. Quando le fonti del diritto comunitario, i trattati e la giurisprudenza, parlano di "tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri", non è per caso, ma sulla base di questa precisa convinzione: che l'Europa abbia il suo *tipo storico* di democrazia, ovvero la democrazia costituzionale. Così stando le cose, il compito che ci pare più urgente, e che ci assumiamo anche in questa lezione, è quello d'individuare, e d'illustrare, *i caratteri storici essenziali della democrazia costituzionale*. Ovviamente, anche con

riferimento alla Costituzione italiana. Solo entro questo quadro complessivo prenderà rilievo e significato adeguato la nostra spinosa questione del rapporto tra Pubblico e Privato.

## *2. La democrazia costituzionale e i diritti della persona*

Iniziamo con una semplice constatazione. La democrazia costituzionale di oggi – quella che vi va definendo storicamente sotto i nostri occhi, nell'ambito della esperienza dello Stato costituzionale – non è più una democrazia puramente parlamentare, o anche puramente popolare, nel senso di una democrazia della volontà generale, che si costruisce sostanzialmente secondo la regola della maggioranza. Prima del popolo che sceglie la sua maggioranza ed i suoi rappresentanti c'è il popolo che ha stabilito nella Costituzione le regole fondamentali della sua esistenza. Prima dell'indirizzo politico di

maggioranza c  
secondo preva  
modo forse un  
Costituzione p  
gioranza. La C  
ogni potere co  
legislatore rapp  
Questa semplic  
Costituzione, è a  
po attualissima,  
costituente, an  
metà del secolo  
del rifiuto della  
totalitarismo. C  
della Costituzi  
dopo la guerra  
le, per rassicura  
legge fondame  
riaffermarsi nel  
un ritorno al re  
È questo il  
tuzione democ  
ranzia, del limit  
ché nessuno pot



ento alla Costituzione italiana. Solo  
questo quadro complessivo prenderà  
e significato adeguato la nostra spino-  
sione del rapporto tra Pubblico e Pri-

*La democrazia costituzionale e i diritti del-  
na*

iziamo con una semplice constatazio-  
democrazia costituzionale di oggi –  
che vi va definendo storicamente sot-  
stri occhi, nell'ambito della esperien-  
o Stato costituzionale – non è più una  
razia puramente parlamentare, o an-  
ramente popolare, nel senso di una  
razia della volontà generale, che si co-  
e sostanzialmente secondo la regola  
maggioranza. Prima del popolo che  
la sua maggioranza ed i suoi rappre-  
ti c'è il popolo che ha stabilito nella  
zione le regole fondamentali della  
stenza. Prima dell'indirizzo politico di

maggioranza c'è l'indirizzo costituzionale. Il  
secondo prevale sul primo. Si può dire, in  
modo forse un po' enfatico: il popolo della  
Costituzione prevale sul popolo della mag-  
gioranza. La Costituzione precede dunque  
ogni potere costituito, compreso quello del  
legislatore rappresentante il popolo sovrano.  
Questa semplice idea, della *supremazia della  
Costituzione*, è antichissima e nello stesso tem-  
po attualissima, perché rinnovata dalla svolta  
costituente, anche italiana, intervenuta a  
metà del secolo scorso, che la pose alla base  
del rifiuto della guerra, dello sterminio, del  
totalitarismo. Quella idea della supremazia  
della Costituzione rinasceva cioè subito  
dopo la guerra per attuare una svolta radica-  
le, per assicurare tutti che ora esisteva una  
legge fondamentale capace d'impedire il  
riaffermarsi nel futuro delle condizioni per  
un ritorno al recente passato dittatoriale.

È questo il primo significato della Costi-  
tuzione democratica, che è quello della ga-  
ranzia, del limite. La democrazia esiste per-  
ché nessuno potrà più praticare una politica

che potremmo definire *assoluta*, com'era stata la politica della *Vernichtung*, dell'annientamento della persona dell'avversario. Che è poi ciò che è mirabilmente condensato nel secondo comma del primo articolo della Costituzione italiana, che attribuisce la sovranità al popolo, ma perché questi l'eserciti nelle *forme* e nei *limiti* dettati dalla Costituzione. Non si poteva insomma dimenticare, quando si scrisse la Costituzione, che anche i partiti totalitari avevano a lungo evocato il 'popolo', il potere del popolo; né che il parlamento liberale, privo di un'autentica norma fondamentale di garanzia, era stato di fronte a quelle evocazioni straordinariamente debole. E si dovevano dunque ancorare i diritti della persona a qualcosa di più solido ed affidabile della volontà politica, fosse essa direttamente popolare o parlamentare.

È questo, in radice, il valore primario della Costituzione, che è quello della garanzia. Garanzia di una sfera inviolabile, che non può essere arbitrariamente invasa dal potere politico, o comunque da un potere

sovrastante  
grità della  
carattere in  
proclamato  
tuzione ita  
bertà perso  
14), la lib  
spondenza  
cazione (ar  
Costituito  
bile. Sotto  
particolare  
Pensiamo  
mato la sa  
dell'indiv  
la collettiv  
materia di  
che le rela  
possano "i  
posti dal ri  
Ma an  
vivo questo  
che preved  
equa, tale

potremmo definire *assoluta*, com'era stata politica della *Vernichtung*, dell'annientamento della persona dell'avversario. Che è ciò che è mirabilmente condensato nel secondo comma del primo articolo della Costituzione italiana, che attribuisce la sovranità al popolo, ma perché questi l'eserciti *forme e nei limiti* dettati dalla Costituzione. Non si poteva insomma dimenticare, quando si scrisse la Costituzione, che anche i totalitari avevano a lungo evocato il 'potere del popolo'; né che il partito liberale, privo di un'autentica non-fondamentale di garanzia, era stato di fronte a quelle evocazioni straordinariamente. E si dovevano dunque ancorare i diritti della persona a qualcosa di più solido e affidabile della volontà politica, fosse essa direttamente popolare o parlamentare.

È questo, in radice, il valore primario della Costituzione, che è quello della garanzia di una sfera inviolabile, che non può essere arbitrariamente invasa dal potere politico, o comunque da un potere

sovrastante, in grado di minacciare l'integrità della persona. È questo il significato del carattere inviolabile dei diritti fondamentali, proclamato dall'articolo secondo della Costituzione italiana. Così come inviolabile è la libertà personale (art. 13), il domicilio (art. 14), la libertà e la segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione (art. 15). È evidente l'intenzione del Costituente, di disegnare una sfera intangibile. Sotto questo profilo assumono inoltre particolare rilievo anche altre disposizioni. Pensiamo all'art. 32 che dopo avere affermato la salute come diritto fondamentale dell'individuo, ma anche come interesse della collettività, si preoccupa di stabilire, in materia di trattamenti sanitari obbligatori, che le relative leggi che li prevedano non possano "in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana".

Ma anche nei rapporti economici è ben vivo questo filo conduttore: all'articolo 36, che prevede il diritto ad una retribuzione equa, tale da assicurare "un'esistenza libera

e dignitosa”; o all’articolo 38 che fa riferimento alle “esigenze di vita” a proposito dei mezzi indispensabili, di cui si necessita in caso d’infortunio, di malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria. È evidente come la Costituzione pensi in tutti questi casi ad una società da promuovere in cui nessuno sia leso nei suoi diritti fondamentali, ed in cui nello stesso tempo tutti dispongano dei mezzi necessari per lo sviluppo di un’esistenza “libera e dignitosa”.

Del resto, quando l’Unione Europea si è proposta di esplicitare le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, e l’ha fatto con la ben nota Carta di Nizza – che ha ora conseguito pieno valore normativo con il Trattato di Lisbona –, si è ruotato intorno ai medesimi principi fondamentali: l’inviolabilità della “dignità umana” (art. 1), il diritto alla “propria integrità fisica e psichica” (art. 3), il diritto alla protezione “dei dati di carattere personale” (art. 8); ma anche il diritto a “condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose” (art. 31), o il diritto all’assistenza

volto a  
tutti co  
sufficie  
tore, n  
ro. È qu  
plice pro  
nessuno  
gabile,  
sfera no  
dini me  
sari per  
gnitosa  
ne italia

3. I  
zione

Dob  
su quest  
tuzioni  
nei testi  
principio  
mentali c

gnitosa”; o all’articolo 38 che fa riferimento alle “esigenze di vita” a proposito dei mezzi indispensabili, di cui si necessita in caso d’infortunio, di malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria. È evidente come la Costituzione pensi in tutti questi casi ad una società da promuovere in cui nessuno sia leso nei suoi diritti fondamentali, ed in cui nello stesso tempo tutti dispongano dei mezzi necessari per lo sviluppo di un’esistenza “libera e dignitosa”.

Del resto, quando l’Unione Europea si è proposta di esplicitare le tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, e l’ha fatto con la ben nota Carta di Nizza – che ha conseguito pieno valore normativo con il Trattato di Lisbona –, si è ruotato intorno ai medesimi principi fondamentali: l’inviolabilità della “dignità umana” (art. 1), il diritto alla “propria integrità fisica e psichica” (art. 3), il diritto alla protezione “dei dati di carattere personale” (art. 8); ma anche il diritto a “condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose” (art. 31), o il diritto all’assistenza

volto a “garantire un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti” (art. 34). Insomma, il filo conduttore, nazionale e sovranazionale, è ben chiaro. È quello dei *diritti della persona*, sotto il *duplice profilo* della sfera inviolabile, entro cui nessuno può penetrare, e del dovere inderogabile, di operare in modo tale che quella sfera non sia vuota, non sia priva per i cittadini meno fortunati dei beni minimi necessari per lo sviluppo della esistenza libera e dignitosa di cui all’articolo 36 della Costituzione italiana<sup>2</sup>.

### 3. *Il peso della storia: la grande contrapposizione*

Dobbiamo ora ulteriormente riflettere su questa duplicità, presente sia nelle Costituzioni nazionali, come quella italiana, sia nei testi europei. La si può ridefinire come principio d’indivisibilità dei diritti fondamentali della persona, civili, politici e socia-

li. Anche politici, poiché solo una persona libera nella propria sfera e dotata dei beni minimi necessari è poi in grado di essere anche un cittadino politicamente attivo, che concorre a determinare gli indirizzi pubblici, di rilevanza collettiva. Nulla esprime meglio tutto questo del medesimo articolo 3 della Costituzione italiana, e del concetto di "pari dignità sociale" tra i cittadini che in esso è fissato. È questo concetto a costituire il cardine dell'intero articolo terzo, dello stesso principio di uguaglianza e degli stessi diritti della persona nel loro complesso, al di là della ormai obsoleta – che noi giudichiamo tale – contrapposizione tra primo e secondo comma, tra uguaglianza 'formale' e 'sostanziale'. È in nome dei diritti della persona e del principio di pari dignità sociale, dunque sulla base del medesimo ed unico titolo, che si affermano sia la intangibilità della libertà personale, sia i diritti in materia sociale, il diritto all'assistenza, all'istruzione, alla retribuzione equa e commisurata. La duplicità che stiamo esplorando ha dunque in realtà un'u-

Anche politici, poiché solo una persona libera nella propria sfera e dotata dei beni minimi necessari è poi in grado di essere anche cittadino politicamente attivo, che contribuisce a determinare gli indirizzi pubblici, di sovrananza collettiva. Nulla esprime meglio di questo del medesimo articolo 3 della Costituzione italiana, e del concetto di "pari dignità sociale" tra i cittadini che in esso è contenuto. È questo concetto a costituire il carattere dell'intero articolo terzo, dello stesso principio di uguaglianza e degli stessi diritti della persona nel loro complesso, al di là dell'ormai obsoleta – che noi giudichiamo tale – contrapposizione tra primo e secondo comma, tra uguaglianza 'formale' e 'sostanziale'. È in nome dei diritti della persona e del principio di pari dignità sociale, dunque alla base del medesimo ed unico titolo, che si affermano sia la intangibilità della libertà personale, sia i diritti in materia sociale, il diritto all'assistenza, all'istruzione, alla retribuzione equa e commisurata. La duplicità che abbiamo esplorando ha dunque in realtà un'u-

nica matrice in una concezione nuova del soggetto di diritto e del principio di uguaglianza.

Non è sempre stato così. Qui la storia può effettivamente essere utile<sup>3</sup>. Nella rivoluzione francese fu infatti necessaria la chiamata giacobina per affiancare ai diritti civili quelli politici e sociali, alla istruzione, all'assistenza ed al lavoro. Ma lo si fece nel contesto di una Costituzione come quella del 1793 mai entrata in vigore, e comunque concepita come puro atto di volontà del popolo sovrano, da esso continuamente rivedibile. Il principio che sopra abbiamo definito d'indivisibilità dei diritti fondamentali della persona, caratterizzante le Costituzioni odierne, era allora sentito – come affermavano i protagonisti di quel tempo – come una sorta di pericolosa "uguaglianza estrema", inconciliabile con l'ideale costituzionalistico del governo limitato. Più avanti, in pieno diciannovesimo secolo, forse il maggiore pensatore liberale europeo, Tocqueville, posto di fronte al diritto al lavoro affer-

mato dalla Costituzione francese del 1848, reagiva quasi con virulenza agitando lo spauracchio dello "Stato quale più grande, e forse unico, organizzatore del lavoro", un pericoloso approdo, cui si sarebbe fatalmente giunti, mortificando le energie autonome della società civile ed economica, per assicurare i diritti in materia sociale promessi dalla Costituzione.

Da allora, si è entrati in una logica contrappositiva dalla quale forse non si è mai usciti. Da una parte, la società liberale del celebre binomio britannico *liberty and property*, corredata delle libertà civili e politiche, che pensa di poter rispondere ai bisogni sociali con il mercato, riducendo al minimo possibile l'intervento pubblico. Dall'altra, le Costituzioni democratiche ricche di diritti in materia sociale, sulla cui base si fonda al contrario un esteso intervento pubblico, che nel Novecento è stato etichettato come 'Stato sociale'. Insomma, Privato contro Pubblico, e viceversa, l'uno proteso a magnificare le proprie virtù illustrando le disfunzioni ed i

fallin  
riduc  
all'in  
i pec  
ma c  
sente  
ziona  
è fin  
ma c  
detta  
'sosta  
l'una  
quell  
sul c  
getto  
capac  
cond  
chi s  
senc  
tende  
gli os  
terzo  
italia



o dalla Costituzione francese del 1848, viva quasi con virulenza agitando lo spaurito dello "Stato quale più grande, e formidabile, organizzatore del lavoro", un periglioso approdo, cui si sarebbe fatalmente accolti, mortificando le energie autonome della società civile ed economica, per assicurare i diritti in materia sociale promessi dalla Costituzione.

Da allora, si è entrati in una logica contrappositiva dalla quale forse non si è mai usciti. Da una parte, la società liberale del celebre binomio britannico *liberty and property*, ereditata dalle libertà civili e politiche, che si affrettava di poter rispondere ai bisogni sociali attraverso il mercato, riducendo al minimo possibile l'intervento pubblico. Dall'altra, le Costituzioni democratiche ricche di diritti in materia sociale, sulla cui base si fonda al contrario un esteso intervento pubblico, che nel secolo scorso è stato etichettato come 'Stato sociale'. Insomma, Privato contro Pubblico, viceversa, l'uno proteso a magnificare le proprie virtù illustrando le disfunzioni ed i

fallimenti dell'altro. Le virtù del Privato, che riducono al minimo lo spazio del Pubblico, o all'inverso le virtù del Pubblico, che sanano i peccati e gli egoismi del Privato. Uno schema contrappositivo a mio avviso ancora presente nella nostra cultura politica e costituzionale.

È entro questa schematizzazione che si è finito per contrapporre anche i due comma dell'articolo terzo, l'uguaglianza cosiddetta 'formale' alla uguaglianza cosiddetta 'sostanziale', di volta in volta concependo l'una o l'altra come la 'vera' uguaglianza, quella formale perché rigorosamente basata sul carattere assolutamente astratto del soggetto, quella sostanziale al contrario perché capace di tenere conto delle differenze nelle condizioni materiali di vita dei cittadini. Per chi sostiene la prima uguaglianza, quella in senso formale, l'altra uguaglianza, che pretende di guardare alle condizioni materiali - gli ostacoli da rimuovere di cui all'articolo terzo, secondo comma, della Costituzione italiana - e dunque di attribuire diritti alle

parti deboli, ai lavoratori nel contratto di lavoro, ai locatari nel contratto di locazione, e poi ancora agli anziani, ai portatori di handicap, e così via, non è altro che strumento di costruzione di una società ingessata, basata sulla logica dello status, una società in cui ognuno difende corporativamente le proprie provvidenze pubbliche, il proprio pacchetto di diritti. Per chi sostiene la seconda uguaglianza, quella in senso sostanziale, la prima uguaglianza, al contrario, proprio perché rigorosamente imperniata, senza eccezioni, sul soggetto astratto, non è 'vera' uguaglianza, o meglio lo è solo tra coloro che già possiedono, ed è dunque strumento di conservazione di una società ingiusta e diseguale: dietro l'uguaglianza in senso formale è nascosto il privilegio, delle posizioni di potere, della cultura, del denaro. Così, l'uguaglianza in senso sostanziale è raffigurata come l'anticamera dello statalismo, un po' come pensava Tocqueville alla metà del diciannovesimo secolo, e quella in senso formale, per converso, come l'anticamera del

arti deboli, ai lavoratori nel contratto di lavoro, ai locatari nel contratto di locazione, e poi ancora agli anziani, ai portatori di handicap, e così via, non è altro che strumento di costruzione di una società ingessata, basata sulla logica dello status, una società in cui nessuno difende corporativamente le proprie provvidenze pubbliche, il proprio pacchetto di diritti. Per chi sostiene la seconda uguaglianza, quella in senso sostanziale, la prima uguaglianza, al contrario, proprio perché rigorosamente imperniata, senza eccezioni, sul soggetto astratto, non è 'vera' uguaglianza, o meglio lo è solo tra coloro che già possiedono, ed è dunque strumento di conservazione di una società ingiusta e disuguale: dietro l'uguaglianza in senso formale è nascosto il privilegio, delle posizioni di potere, della cultura, del denaro. Così, l'uguaglianza in senso sostanziale è raffigurata come l'anticamera dello statalismo, un po' come pensava Tocqueville alla metà del diciannovesimo secolo, e quella in senso formale, per converso, come l'anticamera del

privilegio di classe, come hanno pensato molteplici lettori di sinistra delle Costituzioni democratiche.

Ora, ciò che noi sosteniamo è che questa rigida contrapposizione, che ha radici profonde, risalenti per lo meno all'età delle rivoluzioni, alla metà del diciottesimo secolo, che è stata riproposta anche dopo l'emanazione delle Costituzioni democratiche, e che riteniamo essere ancora ben viva tra noi, nella cultura diffusa, ed anche più specificamente nella cultura politica e costituzionale, in realtà non è propria delle Costituzioni democratiche del Novecento, e dunque neppure della Costituzione italiana del 1948. Insomma, il 'modello costituzionale' insito nelle Costituzioni democratiche, compreso quello voluto dai Costituenti italiani, che ispira, o dovrebbe ispirare, la nostra democrazia, non è quello contrappositivo sopra delineato. I nostri Costituenti non credevano in altre parole in alcuna 'virtù' da preservare ed affermare, né in quella del Privato contro il Pubblico, né in quella del Pub-

blico contro il Privato. Chi continua a ragionare così ancora oggi non fa altro che condurre avanti la sua battaglia politica, per motivi ideali, e magari anche per la difesa d'interessi anche piuttosto corposi, sia del Privato, come del Pubblico, ma non può annoverare tra i propri argomenti quello della Costituzione.

Il nostro compito – forse il più urgente – è dunque proprio quello di sottrarre la Costituzione alla lotta politica, per affermare, al di sopra della lotta politica, il ‘ modello costituzionale ‘, ovvero la relazione tra Pubblico e Privato che è effettivamente sancita nelle Carte costituzionali delle democrazie europee del Novecento, come unico dover essere della democrazia, non ideologico, ma semplicemente e puramente costituzionale. Bisogna, in una parola, *tornare alla Costituzione*. È quello che tenteremo di fare nella seconda parte del nostro intervento, partendo dal caso italiano.

lico contro il Privato. Chi continua a ragionare così ancora oggi non fa altro che correre avanti la sua battaglia politica, per motivi ideali, e magari anche per la difesa d'interessi anche piuttosto corposi, sia del Privato, come del Pubblico, ma non può annoverare tra i propri argomenti quello della Costituzione.

Il nostro compito – forse il più urgente – è dunque proprio quello di sottrarre la Costituzione alla lotta politica, per affermare, al di sopra della lotta politica, il ‘ modello costituzionale ‘, ovvero la relazione tra Pubblico e Privato che è effettivamente sancita nelle Carte costituzionali delle democrazie europee del Novecento, come unico dovere della democrazia, non ideologico, ma semplicemente e puramente costituzionale. È quello che tenteremo di fare nella seconda parte del nostro intervento, partendo dal caso italiano.

#### 4. *La Costituzione italiana del 1948*

Iniziamo con una precisazione di carattere propriamente storico, che riguarda l'Italia, ma non solo. Il tempo dei nostri Costituenti, appena conclusa la guerra, non era certo un tempo del mercato. Era un tempo di economia regolata. La Carta costituzionale italiana, dal punto di vista della storia nazionale, è stata a questo proposito correttamente inserita in un ciclo storico che è quello della legge bancaria del 1936, delle leggi istitutive degli enti pubblici economici negli anni Trenta, dello stesso Codice civile nei primi anni Quaranta<sup>4</sup>. Un ciclo dominato dai fallimenti del mercato, generatori di conflitti sociali, d'insolvenza di grandi dimensioni, di disoccupazione. Si stava fondando una Repubblica, e si sapeva bene quanto uno scenario di questo tipo aveva inciso nel fallimento della prima Repubblica democratica europea, quella di Weimar del 1919. Si affermava quindi di necessità, e con forza, il ruolo dello Stato, e certo non solo in Italia.

Non per questo però si deve parlare di un ' modello costituzionale ' smaccatamente pubblicistico, o di una impostazione ' statalistica ' della Costituzione. Un conto è diffidare degli automatismi del mercato, altro conto è confidare nelle virtù del Pubblico, ed in particolare della sua forma statale. Certo, la precedente Carta costituzionale, lo Statuto albertino, considerava "inviolabile" la proprietà (art. 29), mentre la Costituzione attuale si limita ad affermare che essa, come proprietà privata, "è riconosciuta e garantita dalla legge", chiamata per giunta ad assicurare "la funzione sociale" e la accessibilità a tutti i cittadini (art. 42). Vi sono evidentemente alla base due concezioni diverse. Ma questo non è altro che il frutto di un passaggio storico intervenuto tra Otto e Novecento, che è ancora più ampio, che interessa l'intera società europea, e che è il medesimo che prima del suo compiersi faceva affermare allo Statuto che "la libertà individuale è garantita" (art. 26), ed ora, alla nostra Costituzione, che "la libertà personale è invio-

Non per questo però si deve parlare di un modello costituzionale ' smaccatamente pubblicistico, o di una impostazione ' statalistica ' della Costituzione. Un conto è diffidare degli automatismi del mercato, altro conto è confidare nelle virtù del Pubblico, ed in particolare della sua forma statale. Certo, la precedente Carta costituzionale, lo Statuto albertino, considerava "inviolabile" la proprietà (art. 29), mentre la Costituzione attuale si limita ad affermare che essa, come proprietà privata, "è riconosciuta e garantita dalla legge", chiamata per giunta ad assicurare "la funzione sociale" e la accessibilità a tutti i cittadini (art. 42). Vi sono evidentemente alla base due concezioni diverse. Ma questo non è altro che il frutto di un passaggio storico intervenuto tra Otto e Novecento, che è ancora più ampio, che interessa l'intera società europea, e che è il medesimo che prima del suo compiersi faceva affermare allo Statuto che "la libertà individuale è garantita" (art. 26), ed ora, alla nostra Costituzione, che "la libertà personale è invio-

labile" (art. 13). Ora, questa inversione di termini, per cui ad essere inviolabile non è più la proprietà privata, ma la libertà personale, che non era tale al tempo dello Statuto, è forse da considerare un regresso, un segno della dominante ideologia statalistica dei nostri Costituenti? Noi crediamo di no. In realtà, di tutta questa vicenda non si coglie spesso l'aspetto più rilevante, che è quello contenuto nella parola ' personale ': la libertà non è più, come nel precedente modello costituzionale, quella del semplice ' soggetto ', o ' individuo ', ricalcata sul modello dell'individuo proprietario del Codice, ma è appunto la libertà della ' persona ', che è la soggettività, nuova e diversa, più ampia e complessa, cui fa riferimento la nuova fonte, che è quella della Costituzione democratica del Novecento, come quella italiana.

Torneremo più avanti su questo punto della ' persona ', che è forse quello centrale. E completiamo ora il nostro orizzonte sul titolo terzo della parte prima della Costituzione, quello imputato di essere frutto di vec-

chie concezioni di stampo statalistico, iper-pubblicistico. Sono forse statalistiche le norme contenute nei già citati articoli 36 e 38? È statalistica l'aspirazione a procurare a tutti i lavoratori "un'esistenza libera e dignitosa"? È statalistico il criterio delle "esigenze di vita" di fronte alla malattia, all'infortunio, alla vecchiaia? Qual è qui l'intenzione dei nostri Costituenti, se non quella di garantire il valore e la dignità della persona? Ed anche di fronte all'articolo 41, uno dei più discussi, non ritroviamo forse di nuovo la "dignità umana" come limite alla iniziativa economica privata?

Non intendo procedere oltre su questo punto, anche se si potrebbero citare altri articoli a mio avviso tutt'altro che 'statalisti', come il 46 sulla collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, o il successivo 47 sul risparmio e sul credito, materie più che attuali. Solo due parole ancora sul punto, con riferimento alla formula della "utilità sociale" (art. 41) come limite alla iniziativa economica privata. Uno dei punti più deli-



chie concezioni di stampo statalistico, iperpubblicistico. Sono forse statalistiche le norme contenute nei già citati articoli 36 e 38? È statalistica l'aspirazione a procurare a tutti i lavoratori "un'esistenza libera e dignitosa"? È statalistico il criterio delle "esigenze di dignità" di fronte alla malattia, all'infortunio, alla vecchiaia? Qual è qui l'intenzione dei nostri Costituenti, se non quella di garantire il valore e la dignità della persona? Ed anche di fronte all'articolo 41, uno dei più discussi, non ritroviamo forse di nuovo la "dignità umana" come limite alla iniziativa economica privata?

Non intendo procedere oltre su questo punto, anche se si potrebbero citare altri articoli a mio avviso tutt'altro che 'statalisti', come il 46 sulla collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, o il successivo 47 sul risparmio e sul credito, materie più che attuali. Solo due parole ancora sul punto, con riferimento alla formula della "utilità sociale" (art. 41) come limite alla iniziativa economica privata. Uno dei punti più deli-

cati, e più discussi. Ci si chiede infatti: può essere quella formula veicolo di legittimazione di strumenti pianificatori rigidi e centralizzati? Può darsi di sì. Può darsi cioè che possa esistere una versione 'statalistica' della "utilità sociale". A questo proposito soccorre però una considerazione di carattere generale, che può valere anche in altri casi. Perché leggere quella formula della utilità sociale alla luce della cultura della pianificazione degli anni Trenta e Quaranta? Perché darle necessariamente una lettura di stampo effettivamente statalistico? In fondo, le Costituzioni vivono, ferma restando la rigidità del nucleo fondamentale dei principi in esse contenuti, attraverso l'interpretazione, che muta di senso e di direzione con il mutare della società, della cultura costituzionale e della stessa cultura diffusa.

Oggi, l'utilità sociale è cosa diversa, e dunque se ne può e deve dare una lettura meno statalistica, più personalistica, e che recuperi anche in pieno il significato della qualificazione della "utilità" in senso "socia-

le". Ciò che s'intende dire è che l'iniziativa economica privata è legittimamente limitata, ai sensi dell'articolo 41, in quanto effettivamente si svolga in forme tali da recare pregiudizio alle persone, singole o associate, che sono in quanto tali provviste di diritti fondamentali: alla salute, all'istruzione, all'informazione. Tutti beni costituzionalmente protetti che possono essere minacciati, non solo da un'autorità pubblica, ma anche da una forza economica privata. Questa è l'utilità sociale che la Costituzione protegge. È quella concreta delle persone, e non quella aprioristicamente rappresentata dallo Stato. Che quella utilità sia protetta anche nei confronti del Privato, non deve essere inteso come segno di 'statalismo'. È invece il segno forse maggiore della trasformazione intervenuta tra Otto e Novecento, che consiste proprio nella opponibilità della Costituzione come norma giuridica a tutti i soggetti agenti nella società, pubblici, ma anche privati. Non è dunque lo Stato che si avvale dell'articolo 41 e della utilità sociale per mortifica-

e". Ciò che s'intende dire è che l'iniziativa economica privata è legittimamente limitata, nei sensi dell'articolo 41, in quanto effettivamente si svolga in forme tali da recare pregiudizio alle persone, singole o associate, che sono in quanto tali provviste di diritti fondamentali: alla salute, all'istruzione, all'informazione. Tutti beni costituzionalmente protetti che possono essere minacciati, non solo da un'autorità pubblica, ma anche da una forza economica privata. Questa è l'utilità sociale che la Costituzione protegge. È quella concreta delle persone, e non quella aprioristicamente rappresentata dallo Stato. Che quella utilità sia protetta anche nei confronti del Privato, non deve essere inteso come segno di 'statalismo'. È invece il segno forse maggiore della trasformazione intervenuta tra Otto e Novecento, che consiste proprio nella opponibilità della Costituzione come norma giuridica a tutti i soggetti agenti nella società, pubblici, ma anche privati. Non è dunque lo Stato che si avvale dell'articolo 41 e della utilità sociale per mortifica-

re l'iniziativa economica dei privati, ma è la Costituzione che in nome dei diritti delle persone pretende di limitare ogni potere, anche privato. Qualcosa di ben diverso. Non più il Pubblico che si espande a dismisura a danno del Privato, ma Pubblico e Privato entrambi limitati dalla Costituzione, dimensionati nella Costituzione. Questa sul piano storico è la grande novità intervenuta nella relazione tra Pubblico e Privato, nella storia costituzionale della democrazia in Europa.

È qualcosa veramente d'importanza capitale nella storia tormentata dei diritti fondamentali in Europa. Qualcosa che arreca un contenuto sostanziale più ampio alle democrazie costituzionali di oggi. Se è vero che il valore primario delle Costituzioni della seconda metà del Novecento, quando la democrazia costituzionale ha iniziato a prendere forma – come abbiamo già osservato – è quello di costituire un limite invalicabile, in nome dei diritti fondamentali della persona, civili, politici e sociali; ebbene, questo limite è posto ora non solo nei confronti dell'arbi-

trio dei governanti, ma anche nei confronti di quei poteri che nella società medesima possono divenire smisurati in mano agli stessi privati, in materie che la stessa Costituzione considera di primaria rilevanza, come l'ambiente, la salute, l'informazione. Si ledono dunque i diritti fondamentali, non solo attraverso l'arresto arbitrario da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, da parte quindi di una pubblica autorità, nel più classico dei casi di violazione della libertà originaria, della libertà personale, ma anche attraverso l'inquinamento dell'ambiente, o la concentrazione smisurata dei mezzi d'informazione, per opera dei privati. La Costituzione, nata pensando ai palazzi del potere politico, per limitare il sovrano in senso pubblico e politico, nel corso del Novecento si è dunque messa in marcia verso la società, verso la scuola, la fabbrica, il posto di lavoro, gli strumenti della comunicazione. È un cammino che è appena iniziato, se si guarda ai tempi lunghi della storia. E si deve dunque avere pazienza se i risultati su questa via sono

trio dei governanti, ma anche nei confronti di quei poteri che nella società medesima possono divenire smisurati in mano agli stessi privati, in materie che la stessa Costituzione considera di primaria rilevanza, come l'ambiente, la salute, l'informazione. Si ledono dunque i diritti fondamentali, non solo attraverso l'arresto arbitrario da parte dell'autorità di pubblica sicurezza, da parte quindi di una pubblica autorità, nel più classico dei casi di violazione della libertà originaria, della libertà personale, ma anche attraverso l'inquinamento dell'ambiente, o la concentrazione smisurata dei mezzi d'informazione, per opera dei privati. La Costituzione, nata pensando ai palazzi del potere politico, per limitare il sovrano in senso pubblico e politico, nel corso del Novecento si è dunque messa in marcia verso la società, verso la scuola, la fabbrica, il posto di lavoro, gli strumenti della comunicazione. È un cammino che è appena iniziato, se si guarda ai tempi lunghi della storia. E si deve dunque avere pazienza se i risultati su questa via sono

ancora non di rado parziali, oscillanti e perfino deludenti. Da una parte, si deve pensare alla plurisecolare, e continuamente ricorrente, battaglia del costituzionalismo contro l'arbitrio politico. Se quest'ultimo terreno tradizionale è difficile – e noi sappiamo quanto lo sia – pensiamo quanto lo possa essere questo nuovo, che è stato appena dissodato da qualche decennio, e che vorrebbe condurci ad una prescrittività ben più ampia della Costituzione, praticamente globale, nei confronti di ogni potere incidente sui diritti fondamentali, pubblico o privato che sia. Tanto più difficile poi se la violazione del diritto non è di tipo invasivo, come nel caso dell'arresto arbitrario, contro cui esistono rimedi ben noti e più o meno collaudati, ma omissivo, perché si manca ad esempio in modo evidente della equa retribuzione o della giusta assistenza. La costrizione a dare, rivolta ad un soggetto privato, come ad uno pubblico, è infatti intuitivamente, e praticamente, più difficile della semplice costrizione ad osservare un divieto.

### 5. *Le tendenze in Europa*

Sul piano storico, si deve però pronunciare una parola di ottimismo, poiché la via, per quanto lunga, incerta e tormentata, è certamente quella che qui abbiamo sommariamente indicato. La via dei diritti della persona garantiti dalla Costituzione come norma suprema. L'ha confermato recentemente la stessa Europa, con quella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nota come Carta di Nizza, che già abbiamo avuto occasione di citare.

Conviene brevemente ricordare qualche vicenda di questa Carta. Nata attraverso una proclamazione, fin dall'inizio richiamata dai giudici, ma certamente di dubbia prescrittività giuridica, ad un certo punto della vicenda costituzionale europea, sembrava essere, entro il progetto del Trattato costituzionale europeo, il contenitore dei principi fondamentali in materia di diritti, ad immagine e somiglianza delle Costituzioni nazionali, come quella italiana. Ora, con il Tratta-

### 5. *Le tendenze in Europa*

Sul piano storico, si deve però pronunciare una parola di ottimismo, poiché la via, per quanto lunga, incerta e tormentata, è certamente quella che qui abbiamo sommariamente indicato. La via dei diritti della persona garantiti dalla Costituzione come norma suprema. L'ha confermato recentemente la stessa Europa, con quella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nota come Carta di Nizza, che già abbiamo avuto occasione di citare.

Conviene brevemente ricordare qualche vicenda di questa Carta. Nata attraverso una proclamazione, fin dall'inizio richiamata dai giudici, ma certamente di dubbia prescrittività giuridica, ad un certo punto della vicenda costituzionale europea, sembrava essere, entro il progetto del Trattato costituzionale europeo, il contenitore dei principi fondamentali in materia di diritti, ad immagine e somiglianza delle Costituzioni nazionali, come quella italiana. Ora, con il Tratta-

to di Lisbona si è determinata una soluzione mediana, che però realizza l'essenziale, attribuendo alla Carta lo stesso valore giuridico dei Trattati.

È l'inizio di una nuova fase della trasformazione in corso. Ed è doppiamente significativa perché vi era stata l'occasione, a causa della tremebonda insipienza delle classi politiche europee, di mandare tutto all'aria. Ma non lo si è fatto. Evidentemente perché il movimento che si è aperto all'insegna dei diritti fondamentali della persona e della supremazia della Costituzione a metà del secolo scorso non può essere arrestato, e tende anzi ad allargarsi a macchia d'olio, lentamente ma progressivamente, dal piano nazionale a quello sovranazionale, nel nostro caso europeo. La trasformazione è storicamente unica, per quanto articolata su livelli diversi, e dunque per comprenderla è necessario sottolineare gli aspetti comuni, piuttosto che enfatizzare le differenze di prospettiva, come qualche volta si fa, contrapponendo la cosiddetta Europa dei mercanti alle

democrazie nazionali, con il loro insopprimibile carattere sociale. In realtà, i due livelli hanno fatto passi da gigante nell'avvicinarsi: le Costituzioni nazionali, emanate in un clima culturale e politico di stampo dirigistico, hanno mostrato grande elasticità – come abbiamo visto, a proposito del concetto di utilità sociale – nel rileggere progressivamente i propri principi alla luce dei principi originari del libero scambio e della libera concorrenza, da cui è sorta l'Europa comune, secondo alcuni – non secondo noi – addirittura andando per altro oltre, rischiando cioè di procedere su questa via ad una vera e propria dismissione del patrimonio di democrazia sociale accumulato a livello nazionale; ma per converso l'Europa, a sua volta, ha sempre più avvertito l'esigenza di un'integrazione non meramente economica, e si è dunque dovuta confrontare, anche se in modo non di rado incerto, con i classici problemi della legittimazione politica, degli stessi diritti fondamentali al di là dell'aspetto economico, in una parola della unità po-



democrazie nazionali, con il loro insopprimibile carattere sociale. In realtà, i due livelli hanno fatto passi da gigante nell'avvicinarsi: le Costituzioni nazionali, emanate in un clima culturale e politico di stampo dirigistico, hanno mostrato grande elasticità – come abbiamo visto, a proposito del concetto di utilità sociale – nel rileggere progressivamente i propri principi alla luce dei principi originari del libero scambio e della libera concorrenza, da cui è sorta l'Europa comune, secondo alcuni – non secondo noi – addirittura andando per altro oltre, rischiando cioè di procedere su questa via ad una vera e propria dismissione del patrimonio di democrazia sociale accumulato a livello nazionale; ma per converso l'Europa, a sua volta, ha sempre più avvertito l'esigenza di un'integrazione non meramente economica, e si è dunque dovuta confrontare, anche se in modo non di rado incerto, con i classici problemi della legittimazione politica, degli stessi diritti fondamentali al di là dell'aspetto economico, in una parola della unità po-

litica, per quanto in forma diversa per ora da quella tradizionale statale e nazionale. Per dirla in modo fin troppo schematico: gli Stati hanno camminato verso il mondo del mercato e dei rapporti economici, l'Europa ha camminato verso il mondo della politica e della Costituzione. Il tentativo è quello di ricercare un punto di equilibrio, in un certo senso a metà strada, posto che entrambi abbiano camminato con lo stesso passo.

Solo con questi presupposti si può leggere con occhio limpido, senza pregiudizi, la Carta di Nizza, che rappresenta proprio l'attuale punto di equilibrio, quello al momento già conseguito. Il contrario di quell'atteggiamento, un po' da caccia alle streghe, che vi scorge la rivincita, contro le democrazie sociali nazionali, di un neoindividualismo borghese, proprietario e mercantile. Si cita così invariabilmente il ben noto articolo 17, che torna a riaffermare la proprietà come "diritto di godere della proprietà dei beni che si è acquisito legalmente"; ma, a parte il limite dell' "interesse generale" all'uso della

proprietà, presente anche in questo articolo, si dimentica troppo spesso come questo non sia più comunque il diritto-principe, com'era al tempo del diritto codificato liberale e borghese. È certamente uno dei diritti della persona del Titolo II della Carta, ma preceduto dal diritto alla libertà ed alla sicurezza, dal diritto alla protezione dei dati personali, dalla libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di espressione, d'informazione, dal diritto all'istruzione. Il punto-cardine non è dunque quello dell'individualismo proprietario. La supernorma, se proprio vogliamo cercarla, è la stessa delle Costituzioni nazionali, sta cioè nella persona, nella sua sicurezza, nella libera disposizione di se medesimo, del proprio pensiero, ed infine anche dei propri beni.

Ma non c'è solo questo. E non vi sono solo le norme del Titolo IV sulla solidarietà, che già abbiamo richiamato, come quelle sulle condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31), o quelle sulla assistenza sociale (art. 34). Norme che per altro testimoniano

proprietà, presente anche in questo articolo, si dimentica troppo spesso come questo non sia più comunque il diritto-principe, com'era al tempo del diritto codificato liberale e borghese. È certamente uno dei diritti della persona del Titolo II della Carta, ma precluso dal diritto alla libertà ed alla sicurezza, dal diritto alla protezione dei dati personali, dalla libertà di pensiero, di coscienza, di religione, di espressione, d'informazione, dal diritto all'istruzione. Il punto-cardine non è dunque quello dell'individualismo proprietario. La supernorma, se proprio vogliamo cercarla, è la stessa delle Costituzioni nazionali, sta cioè nella persona, nella sua sicurezza, nella libera disposizione di se medesimo, nel proprio pensiero, ed infine anche dei propri beni.

Ma non c'è solo questo. E non vi sono solo le norme del Titolo IV sulla solidarietà, che già abbiamo richiamato, come quelle sulle condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31), o quelle sulla assistenza sociale (art. 34). Norme che per altro testimoniano

come nel raccogliere e consolidare le cosiddette "tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri" – poiché questo è quello che si è fatto con la Carta di Nizza – non si sia comunque potuto dimenticare la materia sociale, che in modo così forte caratterizza la tradizione europea nel suo complesso. Ciò che piuttosto ci preme sottolineare è l'evoluzione della materia dei diritti fondamentali che si sta realizzando per mezzo dell'Europa. Riguarda ancora una volta la materia sociale, sotto due profili.

Il primo è contenuto in modo particolarmente chiaro nell'articolo 15 della Carta di Nizza: "Ogni persona ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata". Non va letto con gli occhi rivolti indietro, al tempo della Comunità economica, e del valore esclusivo della libera circolazione, non solo delle merci, ma anche degli uomini e delle professioni; ma con gli occhi rivolti in avanti, verso una nuova stagione dei diritti della persona che si sta aprendo. Intendiamo dire che que-

sto articolo ci fornisce una lettura non amministrativa, non statalistica, del celebre diritto al lavoro dell'articolo quarto della nostra Costituzione. Il diritto al lavoro si afferma cioè direttamente come diritto della persona, considerate e valutate le sue inclinazioni, le sue libere scelte. Non è una provvidenza procurata dall'alto, dallo Stato-apparato, come pensava – come ricorderete – Tocqueville nel 1848 quando proprio nel diritto al lavoro vedeva la pericolosa radice di uno Stato che si estendeva a dismisura nel campo dei rapporti economici. Così, il principio europeo retroagisce sul principio costituzionale nazionale, chiarendo definitivamente ciò che per altro già in parte si sosteneva: che la Repubblica che il nostro articolo quarto chiama a promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro non è in primo luogo lo Stato-apparato con la sua amministrazione, ma è piuttosto lo Stato-ordinamento, ovvero l'insieme dei poteri pubblicisticamente rilevanti, non importa se di matrice istituzionale o associativa, pubblica o

sto articolo ci fornisce una lettura non amministrativa, non stalistica, del celebre diritto al lavoro dell'articolo quarto della nostra Costituzione. Il diritto al lavoro si afferma cioè direttamente come diritto della persona, considerate e valutate le sue inclinazioni, le sue libere scelte. Non è una provvidenza procurata dall'alto, dallo Stato-apparato, come pensava – come ricorderete – Tocqueville nel 1848 quando proprio nel diritto al lavoro vedeva la pericolosa radice di uno Stato che si estendeva a dismisura nel campo dei rapporti economici. Così, il principio europeo retroagisce sul principio costituzionale nazionale, chiarendo definitivamente ciò che per altro già in parte si sosteneva: che la Repubblica che il nostro articolo quarto chiama a promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro non è in primo luogo lo Stato-apparato con la sua amministrazione, ma è piuttosto lo Stato-ordinamento, ovvero l'insieme dei poteri pubblicisticamente rilevanti, non importa se di matrice istituzionale o associativa, pubblica o

privata. Insomma – e qui sta la radice della evoluzione in corso – i diritti in materia sociale, come tipicamente è il diritto al lavoro, da diritti conseguenti allo sviluppo di politiche sociali attuative dei principi costituzionali, ma pur sempre nelle mani delle forze politiche, dei parlamenti e dei governi – terreno certo da non abbandonare, ma non più esclusivo – tendono a divenire posizioni giuridiche soggettive della persona in quanto tale, e come tali destinate prima o poi a ricercare soddisfazione per la via maestra della giurisdizione.

Infine, come secondo aspetto, non si può non rammentare gli articoli 24 e seguenti della Carta di Nizza, all'interno del Titolo III, sulla Uguaglianza, dedicati ai diritti dei minori, degli anziani, delle persone con disabilità. In Europa si continua così la tendenza già avviata nelle Costituzioni nazionali, ad intendere l'uguaglianza, non solo come divieto di discriminazione tra coloro che la stessa Costituzione considera uguali, ma anche come promozione, attraverso mi-

sure diverse, dell'accesso ai beni fondamentali della vita a coloro che ne sono di fatto sprovvisti. Si potrebbe dire: diritti concepiti per coloro che sono più deboli. Ed è significativo il fatto che questa tendenza, nel passaggio di piano dalle Costituzioni nazionali all'Europa, lungi dall'attenuarsi, si estenda: dai diritti dei lavoratori, parte debole per eccellenza nella tradizione delle Costituzioni nazionali, agli altri soggetti deboli, ai minori, agli anziani, ai portatori di handicap.

#### 6. *Conclusioni*

Siamo ora pronti per affrontare la parte finale, entro cui cercheremo di offrire una risposta alle domande che abbiamo posto, ed in particolare a quella principale: in quale tipo di democrazia viviamo? Che cosa ci propongono le Costituzioni odierne come modello di relazione tra Pubblico e Privato? Per una parte dell'itinerario che abbiamo percorso, ci siamo più che altro dedicati a ri-

sure diverse, dell'accesso ai beni fondamentali della vita a coloro che ne sono di fatto sprovvisti. Si potrebbe dire: diritti concepiti per coloro che sono più deboli. Ed è significativo il fatto che questa tendenza, nel passaggio di piano dalle Costituzioni nazionali all'Europa, lungi dall'attenuarsi, si estenda: dai diritti dei lavoratori, parte debole per eccellenza nella tradizione delle Costituzioni nazionali, agli altri soggetti deboli, ai minori, agli anziani, ai portatori di handicap.

#### 6. Conclusioni

Siamo ora pronti per affrontare la parte finale, entro cui cercheremo di offrire una risposta alle domande che abbiamo posto, e in particolare a quella principale: in quale tipo di democrazia viviamo? Che cosa ci propongono le Costituzioni odierne come modello di relazione tra Pubblico e Privato? Per una parte dell'itinerario che abbiamo percorso, ci siamo più che altro dedicati a ri-

muovere degli ostacoli, dati da altrettanti pregiudizi: non è vero che le soluzioni presenti nelle Costituzioni nazionali, come quella italiana, siano di tipo 'statalista', così come non è vero che l'Europa rappresenti, proprio rispetto a questo presunto carattere delle Costituzioni nazionali, una rivincita di tipo proprietario e liberista. È piuttosto vero, sul piano storico, che una grande trasformazione – una sola, su più livelli – si è aperta alla metà del secolo scorso, esprimendosi in primo luogo nelle Costituzioni dell'ultimo dopoguerra, passando poi attraverso la loro difficoltosa attuazione, e infine attraverso l'attuale difficile passaggio dell'Europa. È un movimento unico, con fasi alterne, e non lo schizofrenico rincorrersi di soluzioni opposte.

Ma soprattutto è una trasformazione ancora in corso, che ha per me una portata non minore di altre epocali che l'hanno preceduta. Ciò a cui stiamo assistendo è una lotta per l'affermazione di un nuovo tipo storico di democrazia, che è la *democrazia costi-*

*tuzionale*, fondata sui diritti della persona, a loro volta fondati sulla supremazia della Costituzione. È una lotta dura, poiché la supremazia della Costituzione toglie poteri, riduce arbitrii, impone obblighi, e soprattutto – come abbiamo visto – tende ad imporsi a tutti i poteri, pubblici e privati. È dunque comprensibile che si tratti di una supremazia fortemente contrastata. Insomma che abbia molti nemici.

Però la Costituzione esiste. Esiste sul piano nazionale, e si va formando sul piano sovranazionale. I diritti della persona sono stabiliti in modo chiaro. Fin quando esisteranno violazioni delle sfere delle persone e della loro dignità, o fin quando esisteranno persone prive dei beni essenziali, esisterà un problema di attuazione della Costituzione. Da questo dilemma le democrazie contemporanee non possono uscire, per lo meno fino a quando esiste la Costituzione. E d'altra parte uscire dalla Costituzione significa proprio uscire dal modello di relazione tra Pubblico e Privato che essa ha disegnato, e



tuzionale, fondata sui diritti della persona, a loro volta fondati sulla supremazia della Costituzione. È una lotta dura, poiché la supremazia della Costituzione toglie poteri, riduce arbitrii, impone obblighi, e soprattutto – come abbiamo visto – tende ad imporsi a tutti i poteri, pubblici e privati. È dunque comprensibile che si tratti di una supremazia fortemente contrastata. Insomma che abbia molti nemici.

Però la Costituzione esiste. Esiste sul piano nazionale, e si va formando sul piano sovranazionale. I diritti della persona sono stabiliti in modo chiaro. Fin quando esistevano violazioni delle sfere delle persone e della loro dignità, o fin quando esisteranno persone prive dei beni essenziali, esisterà un problema di attuazione della Costituzione. Da questo dilemma le democrazie contemporanee non possono uscire, per lo meno fino a quando esiste la Costituzione. E d'altra parte uscire dalla Costituzione significa proprio uscire dal modello di relazione tra Pubblico e Privato che essa ha disegnato, e

che limita entrambi: il primo non può più esprimersi con il linguaggio del legislatore onnipotente, pensando di poter normare ogni aspetto della vita individuale e di relazione, e non può dunque arbitrariamente invadere le sfere dei cittadini, ma anche il secondo non può essere terreno di sviluppo di poteri smisurati, soprattutto economici, incidenti in modo non meno pericoloso sui diritti fondamentali della persona. La Costituzione non predica insomma alcuna 'virtù', né dello Stato, né del mercato, semplicemente perché pensa che sia l'uno che l'altro possano violare i diritti della persona. E diffida quindi dell'uno come dell'altro, specialmente quando l'uno o l'altro tendono alla dismisura, ad esorbitare.

Da qui, da questa radice, scaturisce finalmente la risposta alla domanda che abbiamo posto: il modello costituzionale della relazione tra Pubblico e Privato è in ultima analisi quello della *duplice limitazione*, e dunque del *doppio valore della Costituzione*, che oppone sempre se medesima, ed i diritti fon-

damentali in essa sanciti, all'uno come all'altro, ogni volta che le ragioni dell'uno o dell'altro divengano smodate, siano esse le ragioni di un Pubblico che vuole invadere le sfere degli individui, o quelle di un Privato che in ragione della sua potenza economica vuole dominare la scena pubblica. Si potrebbe anche dire: la Costituzione soccorre sempre il più debole, il Pubblico quando è invaso arbitrariamente dal Privato, e viceversa. Abbandonare questo modello significa dunque correre rischi gravissimi, sull'un versante come sull'altro.

Attenzione quindi a trattare la Costituzione come una semplice legge politicamente riformabile ed emendabile. La vicenda della relazione tra Pubblico e Privato ci ha insegnato che in essa è fissato un pilastro, un muro portante, un essenziale punto di equilibrio. Senza quella Costituzione, senza quel tipo di Costituzione che abbiamo iniziato a costruire alla metà del secolo scorso, e senza quel pilastro, non avremmo un problema in più, o un po' meno di democrazia, ma pro-

damentali in essa sanciti, all'uno come all'altro, ogni volta che le ragioni dell'uno o dell'altro divengano smodate, siano esse le ragioni di un Pubblico che vuole invadere le sfere degli individui, o quelle di un Privato che in ragione della sua potenza economica vuole dominare la scena pubblica. Si potrebbe anche dire: la Costituzione soccorre sempre il più debole, il Pubblico quando è invaso arbitrariamente dal Privato, e viceversa. Abbandonare questo modello significa dunque correre rischi gravissimi, sull'un versante come sull'altro.

Attenzione quindi a trattare la Costituzione come una semplice legge politicamente riformabile ed emendabile. La vicenda della relazione tra Pubblico e Privato ci ha insegnato che in essa è fissato un pilastro, un muro portante, un essenziale punto di equilibrio. Senza quella Costituzione, senza quel tipo di Costituzione che abbiamo iniziato a costruire alla metà del secolo scorso, e senza quel pilastro, non avremmo un problema in più, o un po' meno di democrazia, ma pro-

tabilmente l'inizio della dissoluzione della forma politica democratica, nel senso specifico del ritorno ad un predominio indiscriminato dei poteri arbitrari, pubblici o privati che siano. La supremazia della Costituzione è dunque affermata prima di tutto contro l'esercizio arbitrario di quei poteri. E gli arbitrii che essa impedisce o comunque limita – siano essi di provenienza pubblica, o privata, come abbiamo visto – hanno un invariabile obiettivo sottostante: accaparrarsi risorse che servono a soddisfare nell'immediato speciali posizioni di potere. Se queste tendenze frazionali fossero lasciate libere di dispiegarsi diverrebbe impossibile ogni calcolo dei bisogni individuali e collettivi sui tempi medi e lunghi, poiché tutte le risorse verrebbero bruciate sui tempi brevi. La sola politica possibile diverrebbe quella della maggioranza del momento. Ma oggi, per motivi che risultano sempre più evidenti, non è più possibile governare così. Da questo punto di vista, c'è un nocciolo duro nei problemi che abbiamo di fronte, una ogget-

tività delle cose destinata a imporsi, a meno che non si decida di andare deliberatamente verso il precipizio. Oggi, che si tratti dei bisogni sociali primari, dalla alimentazione alla casa, o della salute, o della assistenza, o dell'ambiente, si arriva sempre alla medesima conclusione: quasi niente di queste problematiche è risolvibile se non in senso strutturale, mentre ben poco si risolve con la politica del momento, con la maggioranza del momento. Le Costituzioni, anche quelle contemporanee, proprio come norme per loro stessa natura predisposte a durare nel tempo, sono dunque destinate a svolgere questa funzione essenziale e imprescindibile: catalogare i beni essenziali della persona che ogni maggioranza ha il dovere di curare, e rappresentare in questo senso la continuità, la dimensione profonda e perdurante dei bisogni sociali, che solo la Costituzione può nel tempo adeguatamente riflettere, e che si pone nella sua oggettività ben al di sopra delle mere politiche di maggioranza, con le quali si arriva ormai solo fino ad un

à delle cose destinata a imporsi, a meno non si decida di andare deliberatamente o il precipizio. Oggi, che si tratti dei beni sociali primari, dalla alimentazione casa, o della salute, o della assistenza, o l'ambiente, si arriva sempre alla medesima conclusione: quasi niente di queste problematiche è risolvibile se non in senso strutturale, mentre ben poco si risolve con la politica del momento, con la maggioranza del momento. Le Costituzioni, anche quelle temporanee, proprio come norme per la stessa natura predisposte a durare nel tempo, sono dunque destinate a svolgere questa funzione essenziale e imprescindibile: catalogare i beni essenziali della persona e ogni maggioranza ha il dovere di curare, e appresentare in questo senso la continuità, la dimensione profonda e perdurante dei bisogni sociali, che solo la Costituzione può nel tempo adeguatamente riflettere, e che si pone nella sua oggettività ben al di sopra delle mere politiche di maggioranza, le quali si arriva ormai solo fino ad un

certo punto, insufficiente per un governo serio delle società e delle democrazie contemporanee.

C'è un solo punto oscuro nella supremazia della Costituzione. Ma non di poco conto. Riguarda il futuro della società democratica. Quella dei nostri Padri Costituenti, in Italia e in Europa, in pieno Novecento, era organizzata in partiti. Ora quei partiti, in quella forma, non li abbiamo più. La nostra società pare essere infatti alla ricerca di nuove istituzioni, di nuove solidarietà, insomma di una nuova identità. Può darsi che si tratti di una ricerca che nel tempo si rivelerà fertile. Ma intanto, è a tutti evidente l'attuale condizione di fragilità, d'incertezza. Qui sta il punto critico. Poiché la Costituzione può difenderci in modo più o meno efficace dai poteri smisurati. Ma non sta in piedi da sola. Il migliore e più solido fondamento della Costituzione – del resto, l'unico possibile – sta proprio in questa consapevolezza, della sua necessaria dipendenza da qualcos'altro che la precede. In una parola,

ciò che la Costituzione davvero presuppone, proprio per porsi come norma suprema, è l'esistenza stessa di una società sufficientemente coesa, dotata di strumenti che le consentano di essere anche società politica, e non semplice società d'individui dotati di diritti più o meno perfettamente garantiti. E dunque, non solo una semplice *societas*, entro cui il legame basilare è esclusivamente quello della comune titolarità di diritti, ma anche una *universitas*, ovvero un'unità di scopo, cui si appartiene per condivisione, perché legati dal comune intendimento nel perseguire alcune finalità fondamentali. Una società politica, e non solo una società civile, in una parola. Questa è oggi la questione all'ordine del giorno delle democrazie contemporanee. Non c'è supremazia della Costituzione senza società politica, e non c'è società politica senza stabili strumenti di partecipazione, e senza la ricerca, per quanto travagliata e problematica, di un principio di unità. Senza tutto questo, la Costituzione vacilla. Insomma, è vero che possiamo con-

che la Costituzione davvero presuppone, proprio per porsi come norma suprema, è l'esistenza stessa di una società sufficientemente coesa, dotata di strumenti che le consentano di essere anche società politica, e non una semplice società d'individui dotati di diritti più o meno perfettamente garantiti. E dunque, non solo una semplice *societas*, in cui il legame basilare è esclusivamente quello della comune titolarità di diritti, ma anche una *universitas*, ovvero un'unità di scopo, a cui si appartiene per condivisione, perché legati dal comune intendimento nel perseguire alcune finalità fondamentali. Una società politica, e non solo una società civile, in questa parola. Questa è oggi la questione all'ordine del giorno delle democrazie contemporanee. Non c'è supremazia della Costituzione senza società politica, e non c'è società politica senza stabili strumenti di partecipazione, e senza la ricerca, per quanto travagliata e problematica, di un principio di unità. Senza tutto questo, la Costituzione è vuota. Insomma, è vero che possiamo con-

tare sulla Costituzione come tutela dei nostri diritti, come limite alla esorbitanza di ogni potere, pubblico o privato che sia, ma non dimentichiamo mai che anche la Costituzione, a sua volta, conta su di noi.

## NOTE

<sup>1</sup> Le Costituzioni democratiche del Novecento – famiglia di Costituzioni cui appartiene per l'appunto la Costituzione italiana del 1948 – sono qui intese come espressione di un “tipo storico” di Costituzione, dotato di una propria peculiarità nell'ambito della vicenda plurisecolare del costituzionalismo e dello stesso Stato moderno. Tali Costituzioni si riferiscono a loro volta ad un “tipo storico” di Stato e di democrazia altrettanto definito sul piano storico, e che più avanti nel testo è rispettivamente denominato “Stato costituzionale”, e “democrazia costituzionale”. Per un primo inquadramento storico in questa direzione, si rinvia a M. FIORAVANTI, *Stato e costituzione*, in ID. (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari 2002, 3-36. Sul punto, nella più recente letteratura italiana, si dispone oggi di alcune ottime sintesi: E. CHELI, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*; P. COSTA, *Democrazia politica e Stato costituzionale*; G. ZAGREBELSKY, *Fragilità e forza dello Stato costituzionale*: tutti Napoli 2006, nella medesima Collana della Università Suor Orsola Benincasa, in cui si ospita anche il testo presente.

<sup>2</sup> Per comprendere il senso generale della emersione nelle Costituzioni democratiche del Novecento della nuova soggettività della “persona”, si veda la sintesi di S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di*



NOTE

Le Costituzioni democratiche del Novecento – a di Costituzioni cui appartiene per l'appunto la Costituzione italiana del 1948 – sono qui intese come espressioni di un “tipo storico” di Costituzione, dotato di una propria peculiarità nell'ambito della vicenda evolutiva del costituzionalismo e dello stesso Stato moderno. Tali Costituzioni si riferiscono a loro volta ad un “tipo storico” di Stato e di democrazia altrettanto ben definito sul piano storico, e che più avanti nel testo è denominato “Stato costituzionale”, e “democrazia costituzionale”. Per un primo inquadramento storico in questa direzione, si rinvia a M. FIORAVANTI, *Stato e costituzione*, in ID. (a cura di), *Lo Stato moderno in Europa. Istituzioni e diritto*, Roma-Bari 2002, 3-11. Sul punto, nella più recente letteratura italiana, si veda anche oggi di alcune ottime sintesi: E. CHELI, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*; P. COSTA, *Democrazia e Stato costituzionale*; G. ZAGREBELSKY, *Fragilità e resilienza dello Stato costituzionale: tutti* Napoli 2006, nella prima Collana della Università Suor Orsola Benincasa, a cui si ospita anche il testo presente.

Per comprendere il senso generale della emergenza delle Costituzioni democratiche del Novecento e della nuova soggettività della “persona”, si veda la sintesi di M. FIORAVANTI, *Dal soggetto alla persona. Trasformazioni di*

*una categoria giuridica*, in *Filosofia politica*, 3/2007, 365-378. È questo un punto di assoluta rilevanza, sul quale torneremo più volte nel corso della nostra trattazione.

<sup>3</sup> Per una sintesi delle complesse vicende storiche del principio di uguaglianza, con riferimento a questo esposto nel testo, rinvio a M. FIORAVANTI, *Il principio di eguaglianza nella storia del costituzionalismo moderno* (relazione presentata al Convegno annuale della Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Trieste, dicembre 1998), in *Contemporanea. Rivista di storia dell'800 e del '900*, II.4, ottobre 1999, 609-630. Sullo stesso argomento, in forma più ampia, si veda ID., *Uguaglianza e Costituzione: un profilo storico*, in *Le ragioni dell'uguaglianza* (Atti del VI Convegno della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano-Bicocca, 15-16 maggio 2008), a cura di M. Cartabia e T. Vettor, Milano 2009, 45-73.

<sup>4</sup> Si veda in proposito l'ottima sintesi di M. DE CECCO, *Economia e Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Annali 1996 della Fondazione Gramsci (Atti del Convegno su *La Costituzione italiana*, Roma, 20-21 febbraio 1998), a cura di M. Fioravanti e S. Guerrieri, Roma 1999, 17-39; ed anche M. DE CECCO, A. PEDONE, *Le istituzioni dell'economia*, in *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, a cura di R. Romanelli, Roma 1995, 253-292.

<sup>5</sup> Sul punto, davvero decisivo per la comprensione delle vicende costituzionali tra Otto e Novecento, fino agli esiti attuali, disponiamo ora della accurata e convincente ricostruzione di M. GREGORIO, *Parte totale. Le dottrine costituzionali del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano 2013.

## Indice

- 7 1. Premessa
- 12 2. La democrazia costituzionale  
e i diritti della persona
- 17 3. Il peso della storia:  
la grande contrapposizione
- 25 4. La Costituzione italiana del 1948
- 34 5. Le tendenze in Europa
- 42 6. Conclusioni

LEZIONI MAGISTRALI

collana diretta da L. d'Alessandro e V. Omaggio

1. G. Zagrebelsky, *Essere delle istituzioni*, 2005
2. P. Grossi, *Il diritto tra potere e ordinamento*, 2005
3. N. Irti, *Nichilismo e concetti giuridici intorno all'afforisma 459 di Umano, troppo umano*, 2005
4. S. Cassese, *Universalità del diritto*, 2005
5. F.P. Casavola, *Dal diritto romano al diritto europeo*, 2006
6. G. Tesauero, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, 2006
7. P. Rescigno, *Persone e gruppi sociali*, 2006
8. F. Gallo, *Ordinamento comunitario e principi fondamentali tributari*, 2006
9. E. Cheli, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, 2006
10. S. Cassese, *Oltre lo Stato. Verso una costituzione globale?*, 2006
11. P. Costa, *Democrazia politica e Stato costituzionale*, 2006
12. G. Zagrebelsky, *Fragilità e forza dello Stato costituzionale*, 2006
13. G. Alpa, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, 2006
14. S. Cassese, *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, 2007
15. S. Rodotà, *Dal soggetto alla persona*, 2007
16. M. Troper, *Le nuove separazioni dei poteri*, 2007
17. G. Zaccaria, *La giurisprudenza come fonte di diritto. Un'evoluzione storica e teorica*, 2007
18. M. Taruffo, *Precedente e giurisprudenza*, 2007

## MAGISTRALI

diretta da L. d'Alessandro e V. Omaggio

- Zagrebelsky, *Essere delle istituzioni*, 2005
- Prosseri, *Il diritto tra potere e ordinamento*, 2005
- Irti, *Nichilismo e concetti giuridici intorno all'aforisma 459 di Umano, troppo umano*, 2005
- Cassese, *Universalità del diritto*, 2005
- Casavola, *Dal diritto romano al diritto europeo*, 2006
- Di Iorio, *Sovranità degli Stati e integrazione comunitaria*, 2006
- Di Iorio, *Persone e gruppi sociali*, 2006
- Di Iorio, *Ordinamento comunitario e principi fondamentali tributari*, 2006
- Di Iorio, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, 2006
- Cassese, *Oltre lo Stato. Verso una costituzione globale*, 2006
- Costa, *Democrazia politica e Stato costituzionale*, 2006
- Zagrebelsky, *Fragilità e forza dello Stato costituzionale*, 2006
- Alpa, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, 2006
- Cassese, *L'ideale di una buona amministrazione. Il principio del merito e la stabilità degli impiegati*, 2007
- Rodotà, *Dal soggetto alla persona*, 2007
- Troper, *Le nuove separazioni dei poteri*, 2007
- Zaccaria, *La giurisprudenza come fonte di diritto. Evoluzione storica e teorica*, 2007
- Taruffo, *Precedente e giurisprudenza*, 2007

19. G. Zagrebelsky, *Il giudice delle leggi artefice del diritto*, 2007
20. F.D. Busnelli, *Diritto giurisprudenziale e responsabilità civile*, 2007
21. S.G. Breyer, *L'interpretazione costituzionale della Corte Suprema degli Stati Uniti*, 2007
22. G. Fiandaca, *Il diritto penale giurisprudenziale tra orientamenti e disorientamenti*, 2008
23. F. Viola, *La concorrenza degli ordinamenti e il diritto come scelta*, 2008
24. S. Senese, *La risposta dei giudici italiani al conflitto tra gli ordinamenti*, 2008
25. H. Ault, *Concorrenza fiscale: corsa verso l'alto o verso il basso?*, 2008
26. R. Oriani, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale*, 2008
27. P. Spada, *Regole e giurisdizioni in concorrenza. Il crepuscolo della sovranità*, 2009
28. G. Zagrebelsky, *Il Grande Inquisitore di F.M. Dostoevskij*, 2009
29. A. Cassese, *L'apertura degli ordinamenti statali all'ordinamento della comunità internazionale*, 2009
30. S.M. Carbone, *Principio di effettività e diritto comunitario*, 2009
31. G. Silvestri, *L'effettività e la tutela dei diritti fondamentali nella giustizia costituzionale*, 2009
32. G. Teubner, *Codes of Conduct delle imprese multinazionali: effettività e legittimità*, 2009
33. N. Irti, *Significato giuridico dell'effettività*, 2009
34. A. Catania, *Diritto positivo ed effettività*, 2009
35. G. de Vergottini, *Il dialogo transnazionale fra le Corti*, 2010

36. R. Sacco, *Il diritto tra universalismo e particolarismo*, 2010
37. U. Villani, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, 2010
38. F. Palazzo, *Il diritto penale tra universalismo e particolarismo*, 2011
39. M. D'Alberti, *L'effettività e il diritto amministrativo*, 2011
40. C.E. Paliero, *Il principio di effettività nel diritto penale*, 2011
41. A. von Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione Europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, 2011
42. C.M. Bianca, *Il diritto tra universalismo e particolarismo: categorie privatistiche e istanze di giustizia*, 2011
43. A. Beretta Anguissola, *L'errore giudiziario in Zola ed in Proust*, 2012
44. P. Grossi, *Universalismo e particolarismo nel diritto*, 2011
45. E. Cheli, *Stato costituzionale e ragionevolezza*, 2011
46. F. Merusi, *Ragionevolezza e discrezionalità amministrativa*, 2011
47. D. Pulitanò, *Ragionevolezza e diritto penale*, 2011
48. S. Patti, *La ragionevolezza nel diritto civile*, 2011
49. M. La Torre, *Sullo spirito mite delle leggi. Ragione, razionalità, ragionevolezza*, 2012
50. P. Grossi, *La vita nel diritto*, 2012
51. S. Chiarloni, *Ragionevolezza costituzionale e garanzie del processo*, 2012
52. G. Tesauero, *La ragionevolezza nella giurisprudenza comunitaria*, 2012

cco, *Il diritto tra universalismo e particolarismo*,  
illani, *Valori comuni e rilevanza delle identità  
nali e locali nel processo d'integrazione europea*,  
lazzo, *Il diritto penale tra universalismo e partico-  
no*, 2011  
Alberti, *L'effettività e il diritto amministrativo*,  
Paliero, *Il principio di effettività nel diritto pena-  
2011*  
n Bogdandy, *I principi fondamentali dell'Unione  
pea. Un contributo allo sviluppo del costituzionali-  
europeo*, 2011  
Bianca, *Il diritto tra universalismo e particolari-  
categorie privatistiche e istanze di giustizia*, 2011  
eretta Anguissola, *L'errore giudiziario in Zola ed  
roust*, 2012  
rossi, *Universalismo e particolarismo nel diritto*,  
1  
heli, *Stato costituzionale e ragionevolezza*, 2011  
Merusi, *Ragionevolezza e discrezionalità ammini-  
ativa*, 2011  
ulitanò, *Ragionevolezza e diritto penale*, 2011  
atti, *La ragionevolezza nel diritto civile*, 2011  
La Torre, *Sullo spirito mite delle leggi. Ragione, ra-  
ionalità, ragionevolezza*, 2012  
rossi, *La vita nel diritto*, 2012  
Chiarloni, *Ragionevolezza costituzionale e garanzie  
brocesso*, 2012  
tesauro, *La ragionevolezza nella giurisprudenza co-  
nitaria*, 2012

53. A. Ruggeri, *Costituzione scritta e diritto costituzionale non scritto*, 2012
54. S.M. Carbone, *Il diritto non scritto nel commercio internazionale. Due modelli di codificazione*, 2012
55. G. Morbidelli, *Il diritto amministrativo tra particolarismo e universalismo*, 2012
56. F. Gallo, *L'uguaglianza tributaria*, 2012
57. S. Cassese, *Tre maestri del diritto pubblico*, 2012
58. V. Di Cataldo, *L'esperienza italiana dell'autodisciplina pubblicitaria*, 2013
59. F.P. Casavola, *Ius ex scripto ex non scripto*, 2013
60. F.M. de Sanctis, *L'invenzione' della giustizia tra ius e lex*, 2013
61. P.G. Monateri, *Legge, linguaggio e costume. L'ambiguità della legge dal 'costume' alla soft law*, 2013
62. T. Padovani, *Ius non scriptum e crisi della legalità nel diritto penale*, 2014

Associazione Amici di Suor Orsola  
per la promozione degli Studi Giuridici

*L'associazione non ha fini di lucro.*

*Si propone di favorire lo sviluppo ed il rinnovamento degli studi giuridici e di sostenere specifici progetti di formazione, di ricerca, di innovazione della didattica e di sostegno agli studenti.*

*Ha lo scopo di promuovere lo scambio di esperienze ed il raccordo tra università e società.*

*Sostiene, in particolare, la Facoltà di Giurisprudenza del Suor Orsola che è impegnata nella realizzazione di un innovativo progetto di formazione negli studi giuridici.*

*Raccoglie l'adesione di quanti si riconoscono nei suoi obiettivi e intendono sostenerli con la propria partecipazione e con il proprio contributo.*

*La sua costituzione vuole significare che, in un momento non facile, la società civile, il mondo delle professioni e delle imprese, le istituzioni rispondono con condivisione e generosità a progetti innovativi di formazione in campo giuridico ed individuano in questi punti di forza per il futuro.*

[www.unisob.na.it/associazioneamici](http://www.unisob.na.it/associazioneamici)



Associazione Amici di Suor Orsola  
per la promozione degli Studi Giuridici

*L'associazione non ha fini di lucro.*

*propone di favorire lo sviluppo ed il rinnovamento degli studi giuridici e di sostenere specifici progetti di ricerca, di innovazione della didattica e di sostegno agli studenti.*

*Ha lo scopo di promuovere lo scambio di esperienze ed il dialogo tra università e società.*

*Assiemi, in particolare, la Facoltà di Giurisprudenza di Suor Orsola che è impegnata nella realizzazione di un nuovo progetto di formazione negli studi giuridici.*

*Accoglie l'adesione di quanti si riconoscono nei suoi scopi e intendono sostenerli con la propria partecipazione al proprio contributo.*

*La sua costituzione vuole significare che, in un mondo non facile, la società civile, il mondo delle professioni e delle imprese, le istituzioni rispondono con condivisione e solidarietà a progetti innovativi di formazione in campo giuridico e individuano in questi punti di forza per il futuro.*

[www.unisob.na.it/associazioneamici](http://www.unisob.na.it/associazioneamici)

Associazione Laureati Suor Orsola Benincasa  
Sezione della Facoltà di Giurisprudenza

*L'associazione non ha fini di lucro.*

*Si propone di favorire i rapporti tra i laureati alla Facoltà di Giurisprudenza e tra questi e l'Università Suor Orsola; di sviluppare i rapporti tra i diplomati presso le Scuole di Specializzazione, i Dottorati di Ricerca, i Master, i Corsi E-learning organizzati dall'Ateneo.*

*Ha lo scopo di promuovere i rapporti tra l'Università Suor Orsola Benincasa e il mondo del lavoro; di sostenere l'immagine dei laureati, specializzati, diplomati master e dottori di ricerca dell'Università, le loro specificità culturali e le iniziative a loro sostegno; di collaborare con l'Università al fine di favorire l'inserimento dei soci e degli associati nel mondo del lavoro.*

*Svolge attività idonee a promuovere la crescita culturale e professionale dei soci e degli associati.*

[www.unisob.na.it/jpgiuri](http://www.unisob.na.it/jpgiuri)





Finito di stampare  
nel mese di gennaio 2014  
dalla *GFC Stampa Srl* - Napoli