

L'Italia della I Repubblica/ 1945-1953: La ricostruzione politica del dopoguerra

Le idee cardine della Costituzione italiana

di Norberto Bobbio

Il testo qui proposto è stato scritto dall'autore come introduzione allo studio della Costituzione Italiana per un testo scolastico, in adozione negli anni 1980.

Bobbio mostra come la nostra Costituzione sia la risultante, nei suoi principi ispiratori, di quattro "idee cardinali" maturate nella cultura giuridica della vecchia Europa.

A. L'idea liberale

L'idea fondamentale del liberalismo è che **l'individuo ha un valore assoluto**, indipendentemente dalla società e dallo Stato di cui fa parte, e che pertanto lo Stato è il prodotto di un libero accordo tra gli individui (contrattualismo). Il liberalismo nasce dalla crisi della concezione autoritaria e gerarchica della società, propria del pensiero medioevale. Si afferma in un primo tempo nel corso delle guerre di religione - soprattutto per opera delle sette non conformiste che affermano i diritti della coscienza individuale contro la supremazia delle Chiese organizzate e contro gli Stati confessionali -, come liberalismo religioso, cioè come affermazione della libertà religiosa, ovvero della libertà di credere secondo coscienza e non per imposizione. Nell'organizzazione della società, **il frutto più alto del liberalismo religioso è il principio di tolleranza**, secondo cui nessuno deve essere perseguitato a causa della propria professione di fede. **Il liberalismo si sviluppa poi nelle idee dei primi teorici dell'economia e in genere nei pensatori illuministi come liberalismo economico**, cioè come affermazione del diritto dell'individuo ad essere affrancato dai vincoli alla disposizione e alla circolazione dei beni d'origine feudale, a cui si erano sovrapposti, durante il periodo della monarchia assoluta, i vincoli derivanti dal protezionismo statale (mercantilismo), e a svolgere la propria iniziativa nel campo dell'economia, secondo le proprie capacità e non seguendo altra regola che quella del proprio interesse individuale sino al limite in cui questo non contrasta con l'interesse altrui. Alla concezione liberale della vita economica è connessa l'idea di **concorrenza** e quindi della **lotta disciplinata dal diritto**, come metodo di convivenza e pungolo del progresso sociale. L'idea liberale trova infine la sua conclusione nel **liberalismo politico**, la cui patria è l'Inghilterra, ossia una determinata concezione dello Stato, nella concezione appunto dello Stato Liberale: secondo questa concezione, il **fine dello Stato** non è già un fine positivo, di provvedere, ad esempio, al bene comune, di rendere i sudditi moralmente migliori, o più saggi, o più felici, o più ricchi, ma è il **fine negativo** di rimuovere gli ostacoli che impediscono al cittadino di migliorare moralmente, di diventare più saggio, più felice, più ricco, secondo le proprie capacità e a proprio talento.

Contro lo Stato assoluto, in cui il sovrano, ha un potere senza limiti giuridici, cioè *legibus solutus*, **lo Stato liberale è uno Stato limitato**, cioè uno Stato in cui si tende ad eliminare il più possibile gli abusi del potere, e quindi a garantire la libertà dei cittadini dall'ingerenza dei pubblici poteri. Questi limiti derivano, in sede di principio, dai compiti ristretti che vengono attribuiti allo Stato, inteso come arbitro nella gara degli interessi individuali e non come promotore esso stesso di interessi comuni. Rispetto alla struttura giuridica **i limiti del potere dello Stato vengono posti mediante due istituzioni** caratteristiche: anzitutto mediante il riconoscimento che esistono **diritti naturali dell'individuo anteriori al sorgere dello Stato**, che lo Stato non può violare, anzi deve garantire nel loro libero esercizio (dottrina del diritto naturale); in secondo luogo, mediante l'organizzazione delle **funzioni principali dello Stato**, in modo che esse non vengano **esercitate** dalla stessa persona o dallo stesso organo (come accadeva nelle monarchie assolute), ma **da diverse persone o organi** in uno o altro modo cooperanti (**dottrina della separazione e dell'equilibrio dei poteri**).

B. L'idea democratica

Mentre il liberalismo ha per principio ispiratore la libertà individuale, il principio ispiratore dell'idea democratica è l'**eguaglianza**. Liberalismo e democrazia non sempre si possono facilmente distinguere, perché rappresentano due momenti della stessa lotta contro lo Stato assoluto. Il quale, come Stato senza limiti, offende la libertà, ma, come Stato fondato sul rango, sui privilegi di ceto, sulla distinzione dei cittadini in diversi stati con diversi diritti e doveri, offende l'eguaglianza. Ciononostante sono due momenti distinti, e spesso nella storia costituzionale, appaiono contrapposti, anche se oggi, essendo confluiti l'uno nell'altro, hanno dato origine a regimi che sono insieme liberali e democratici.

Partendo dall'idea dell'uguaglianza, la teoria democratica afferma che il potere deve appartenere non ad uno solo o a pochi, ma a tutti i cittadini. Nonostante i molteplici significati assunti nel linguaggio politico contemporaneo dal termine "democrazia", vi è un concetto fondamentale a tutti comune, quello di **sovranità popolare**. Secondo la teoria democratica, la sovranità, cioè il potere di dettar leggi e di farle eseguire, risiede nel popolo: se il popolo può trasmettere questo potere, o meglio l'esercizio di questo potere, temporaneamente ad altri, per esempio ai suoi rappresentanti, come accade nel sistema parlamentare, non può rinunciarvi e alienarlo per sempre. A questa stregua, mentre il liberalismo tende a proteggere essenzialmente i **diritti civili**, per esempio la libertà di pensiero e di stampa, di riunione e di associazione, la dottrina democratica ha come suo fine principale la difesa dei **diritti politici**, con la quale espressione si intendono i diritti di partecipare direttamente o indirettamente al governo della cosa pubblica. Uno Stato è tanto più democratico quanto più numerose sono le categorie dei cittadini a cui estende i diritti politici, sino al limite del **suffragio universale**, cioè dell'attribuzione dei diritti politici a tutti i cittadini con la sola limitazione dell'età, e quindi prescindendo da ogni differenza riguardante la ricchezza, la cultura o il sesso. Il che spiega, tra l'altro, come vi possa esser un divario tra uno Stato liberale puro e uno Stato democratico puro: uno Stato in cui fossero riconosciuti i principali diritti civili, ma il suffragio fosse ristretto, come accadeva in Italia sino al 1912, poteva dirsi liberale, ma non democratico; d'altra parte, uno Stato a suffragio universale può, servendosi degli stessi congegni della democrazia, instaurare un regime illiberale, come è accaduto in Germania nel 1933, quando il nazismo si impadronì del potere attraverso le elezioni.

Strettamente connessi con l'attribuzione dei diritti politici sono altri due istituti che caratterizzano lo Stato democratico: il **sistema elettivo**, che si differenzia dalla ereditarietà e della cooptazione, e in tal guisa permette l'esercizio del potere dal basso, o dello Stato fondato sul **consenso**; e il **principio maggioritario**, secondo cui le deliberazioni degli organi collegiali debbono essere prese a maggioranza, dal quale deriva il sistema cosiddetto del **governo di maggioranza**, che si distingue tanto da quello autocratico del governo di minoranza o di uno solo, quanto da quello, del resto irrealizzabile, dell'umanità. Questi diversi principi hanno contribuito alla formazione di una particolare forma di governo, che è andata attuandosi in Europa, con alterne vicende, via via che crollavano le antiche monarchie assolute, cioè alla **formazione del regime parlamentare**.

C. L'idea socialista

Così come l'ideale di uguaglianza politica e giuridica ha via via integrato quello liberale della libertà individuale, così l'ideale dell'**uguaglianza sociale ed economica**, propugnato dal socialismo, si è sovrapposto e talvolta contrapposto, nel corso dell'ultimo secolo, a quello democratico. Anche il socialismo muove da una aspirazione egualitaria: ma considera l'eguaglianza politica e giuridica, promossa dalla dottrina democratica, un'eguaglianza puramente formale. Che il potere politico si diviso fra tutti i cittadini e che tutti i cittadini siano uguali di fronte alla legge, è, per la dottrina socialista, una conquista necessaria ma non sufficiente. Sarebbe sufficiente se l'unica forma di potere, di cui i detentori potessero abusare per opprimere gli altri, fosse il potere politico. Ma il potere politico è molto spesso uno strumento di dominio nelle mani di coloro che detengono il potere economico: una tesi costante delle dottrine socialiste, nelle

differenti e talora opposte correnti a cui hanno dato luogo, è che il potere politico è al servizio del potere economico, perciò la causa delle ingiustizie sociali che generano il disordine delle società non è tanto la differenza tra governanti e governati, quanto quella fra ricchi e poveri, di cui la prima è uno specchio generalmente fedele. Pertanto il socialismo ritiene che, per estirpare alle radici il disordine sociale, occorra instaurare un ordine in cui sia combattuta non solo la diseguaglianza politica, ma anche quella economica.

Il mezzo che il socialismo propugna per eliminare la diseguaglianza economica è l'abolizione, in tutto o in parte, della proprietà individuale, e l'instaurazione di un regime sociale fondato, in tutto o in parte, sulla proprietà collettiva. Il socialismo è sempre una forma, più o meno ampia, di **collettivismo**. Distinguendo la proprietà dei mezzi di produzione (per esempio la terra) dalla proprietà dei prodotti, si possono avere tre forme diverse di socialismo secondo che l'abolizione della proprietà individuale cada: 1) sui mezzi di produzione; 2) sui prodotti; 3) contemporaneamente sui mezzi di produzione e sui prodotti (collettivismo integrale). Per quel che riguarda i titolari della proprietà collettiva, essi possono essere, essi possono essere tanto piccole o grandi associazioni di lavoratori (come le cooperative, o le fattorie collettive dell'URSS), e in questo caso si parla di **socializzazione** della proprietà individuale, quanto gli enti pubblici o lo Stato, e in questo caso si parla di **statalizzazione** o **nazionalizzazione** (soprattutto delle grandi imprese).

La trasformazione della proprietà implica pure una profonda trasformazione nella funzione dello Stato. Mentre lo Stato liberale si astiene dall'intervenire nei rapporti economici, ed è, come si dice, neutrale, lo Stato socialista considera uno dei suoi principali compiti quello di intervenire per indirizzare le attività economiche verso certi fini di interesse generale, ora limitandosi a proteggere i più deboli economicamente con varie forme di **assistenza** (**Stato assistenziale**, nella espressione inglese **Welfare State**, cioè Stato-benessere), ora dirigendo, attraverso una pianificazione parziale o totale, l'economia del paese (**Stato collettivista**). In questo senso lo Stato socialista si oppone allo Stato liberale.

Rispetto alle idee sulla organizzazione dello Stato, dunque, mentre democrazie e socialismo possono collaborare ed integrarsi, onde le forme molteplici di democrazia sociale del mondo contemporaneo, non sembra che eguale collaborazione possa avverarsi tra socialismo e liberalismo. Sino ad ora, almeno, nella misura in cui lo Stato socialista avanza, la dottrina dello Stato liberale declina. Il liberalismo ha una concezione negativa dello Stato, il socialismo una concezione positiva; là lo Stato è un regolatore delle attività economiche altrui, qua è esso stesso il protagonista dello sviluppo economico della nazione; l'uno si propone di esser semplice custode o guardiano del benessere individuale, l'altro pretende di essere il promotore dell'interesse comune.

Il socialismo è dottrina antica: ma solo nel secolo scorso è passato da una fase **utopistica** (che va da Platone a Campanella, da Morelly a Fourier), cioè di ideazione più o meno fantastica di una società socialista, alla fase **realistica**, per opera soprattutto di Marx e di Engels, cioè alla fase di promovimento e organizzazione di movimenti politici in favore del proletariato (i partiti socialisti). Questi movimenti hanno assunto prevalentemente due indirizzi, che si susseguono con alterna vicenda nella storia ormai secolare del socialismo: l'indirizzo **riformistico**, che tende all'attuazione dello Stato socialista attraverso graduali riforme da ottenersi con metodo democratico e servendosi degli istituti caratteristici del governo parlamentare; l'indirizzo **rivoluzionario**, per il quale la società socialista non può essere raggiunta se non attraverso lo scardinamento della società capitalista borghese, la distruzione dello Stato di classe, e la conseguente sostituzione della dittatura del proletariato alla dittatura della borghesia. Le manifestazioni storicamente più importanti di questi due indirizzi sono il **labourismo**, che ha provocato radicali trasformazioni della società e dello Stato in Inghilterra e in alcuni Stati dell'Europa del Nord, e il **comunismo**, che ha condotto il movimento operaio alla conquista del potere in Russia, con la Rivoluzione d'Ottobre (1917), e dopo la seconda guerra mondiale, per tacere degli Stati minori dell'Europa orientali, in Cina, alla fine della lunga guerra civile e nazionale (1948).

D. Il cristianesimo sociale

Quando ormai la contesa tra gli ideali liberali e socialisti era divampata, si venne formando, verso la metà del secolo scorso, una nuova dottrina politica e sociale, che prese posizione, con un programma di conciliazione tra i due contendenti, ed ha avuto crescente influsso, in alcuni Stati, sulla vita politica e sociale, soprattutto negli ultimi decenni: la dottrina sociale della Chiesa cattolica, nota col nome di **cristianesimo sociale**.

Del liberalismo essa rifiuta il presupposto individualistico e la libertà di concorrenza, che condurrebbero ad una lotta di tutti contro tutti, ove il più povero è destinato a soccombere. Ma pure accettando, del socialismo, l'esigenza di proteggere le classi più umili contro quelle dei più potenti, cioè l'impostazione di quella che si chiamò la "questione sociale", rifiuta energicamente la tesi socialista dell'abolizione della proprietà privata. Considerando la proprietà come un diritto naturale, cioè come un diritto senza il quale l'uomo non può sviluppare appieno la propria personalità, la dottrina del cristianesimo sociale aspira, anziché alla sua soppressione, alla sua più ampia diffusione, in modo che possano diventare proprietari dei mezzi di produzione, attraverso forme che vanno dalla frantumazione della grande proprietà agricola alla partecipazione azionaria degli operai alle grandi imprese, il maggior numero di individui. Di fronte all'obiezione messa innanzi dai socialisti, che la proprietà individuale è il maggior fomite di discordia, essa risponde distinguendo il **diritto** di proprietà, che è privato, dall'**uso** di essa, che è sociale; e da questa distinzione trae la conseguenza che, se non si può negare all'individuo di avere diritti individuali sui beni economici, gli si può precludere, non solo con il richiamo al precetto evangelico della carità, ma ricorrendo alla regolamentazione coattiva dello Stato, un uso di questi beni che sia nocivo alla società e contrario al bene comune. Con la dottrina del cristianesimo sociale, la proprietà individuale viene riconosciuta, anzi estesa nella sua titolarità, seppur temperata nel suo esercizio.

Anche di fronte al problema dello Stato, il cristianesimo sociale rifugge dagli estremi della concezione negativa dei liberali e di quella considerata troppo positiva dei socialisti. Sin dall'inizio ammise, contro il liberalismo, che lo Stato doveva intervenire nella vita economica soprattutto per proteggere le classi più povere; sostenne contro lo Stato agnostico lo Stato dirigista, e fu fautore e promotore di legislazione sociale. Ma attenuò lo statalismo che giudicava eccessivo dei socialisti, sostenendo la necessità che si formassero fra l'individuo e lo Stato libere associazioni a scopo economico e sociale, le quali permettessero, da un lato, il superamento dell'individualismo l'attuazione dell'idea solidaristica, ed evitassero, dall'altro, il pericolo di cadere nel livellamento collettivistico. Accarezzò l'idea che, favorendo lo sviluppo di associazioni intermedie, si venissero costituendo associazioni di mestiere, composte sia da lavoratori che da imprenditori, che furono dette **corporazioni**, dalle quali ci si aspettava che la lotta di classe - che il liberalismo non voleva soffocata, perché causa di progresso economico e di elevazione dei ceti popolari, ma giuridicamente regolata, e il socialismo voleva eliminata alle radici mirando ad una società senza classi - fosse **conciliata** in una mutua comprensione dei rappresentanti del lavoro e del capitale, sottoposti alla stessa legge della morale cristiana.