

Titolo: Revisione 'europea' per la prima parte della Costituzione italiana

Autore: Aldo Loiodice

1. La Costituzione italiana tra integrazione e prevalenza del diritto europeo.

Non tanto la revisione costituzionale della seconda parte della Costituzione quanto, piuttosto, la nuova Costituzione Europea potrebbero determinare l'esigenza di integrare la prima parte della Costituzione. Non si tratta di una modifica dei principi fondamentali, si tratta, invece, di tener conto dell'influenza che la nuova Costituzione Europea potrà esercitare nell'ordinamento degli stati membri e, quindi, anche in quello italiano. Un'integrazione costituzionale della prima parte potrebbe essere opportuna per evitare equivoci o inutili conflitti facendo evolvere nel contempo singole disposizioni che più di altre hanno risentito del particolare clima culturale dell'epoca.

Si devono ricordare, in via preliminare, due circostanze normative che potrebbero deporre nel senso della inutilità di un'integrazione della Costituzione in adeguamento ai principi della Costituzione Europea; invero l'art. I – 5 bis intitolato “Diritto dell'Unione” stabilisce che la Costituzione Europea e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione, nell'esercizio delle competenze a questa attribuita, hanno prevalenza sul diritto degli stati membri. Vi è, poi, l'art. II - 53 denominato “Livello di protezione”, in virtù del quale le costituzioni degli stati membri, qualora attribuiscono un livello di tutela superiore a quello della Carta dei diritti fondamentali incorporata nella Costituzione Europea, prevalgono quale livello di protezione più alto; viceversa, qualora la costituzione dei singoli Stati membri assicuri una tutela inferiore a quella europea, prevale la tutela europea.

Questi due profili normativi permettono di ritenere che sia difficile l'insorgere di conflitti fra le Costituzioni degli Stati membri e la Costituzione Europea in quanto o si applica il criterio di prevalenza del diritto europeo ovvero si applica il principio attinente al livello di protezione più elevato.

L'ipotesi prospettata potrebbe, così, ritenersi superata dalle clausole garantistiche di chiusura del sistema europeo.

Non pare, però, che la questione possa esaurirsi in un'analisi limitata al rapporto tra i due sistemi giuridici, in quanto non può escludersi che, a livello interpretativo (che è poi quello che determina il diritto vivente), si possano creare meccanismi di conflitto.

L'integrazione della prima parte della Costituzione italiana, in questo caso, avrebbe un suo significato e si potrebbe presentare come l'inserzione di alcuni principi e diritti, che chiariscono l'applicazione della parte prima in adeguamento alla nuova Costituzione Europea.

2. I rapporti economici.

Se si esamina l'art. 41 della Costituzione relativo all'iniziativa economica privata ed alla possibilità che questa possa essere indirizzata da piani e programmi, si può porre la domanda se tale disposizione permetta di applicare l'art. I– 3, nel secondo comma, concernente gli obiettivi dell'Unione. In questa disposizione si stabilisce infatti che l'Unione offre ai suoi cittadini “un mercato interno nel quale la concorrenza è libera e non distorta”.

Quali rischi di distorsione possono derivare dall'attuale formulazione dell'art. 41, 3° comma ? Non è opportuno adeguarlo agli obiettivi dell'Unione Europea ?

L'art. II - 38 “protezione dei consumatori” stabilisce che, nelle politiche dell'Unione, è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori; sicchè tale componente deve integrare la disciplina dell'art. 41 Cost..

La stessa questione si pone per tutte le disposizioni costituzionali in cui si può determinare una riduzione del principio di cui all'art. I – 3, 3° comma, secondo cui l'Unione si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, su un'economia sociale di mercato, fortemente competitiva, nella quale si persegue un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente (v. anche art. II – 37 “Tutela dell'ambiente”).

Nel 4° comma si precisa che l'Unione contribuisce allo sviluppo sostenibile della terra ed al commercio libero ed equo.

Rispetto a questi obiettivi l'art. 9 della Costituzione si rivela insufficiente e potrebbe essere opportuno integrarlo; sul punto vi sono già state delle proposte di revisione costituzionale.

Anche la libertà di circolazione (delle persone e dei servizi, delle merci e dei capitali), e libertà di stabilimento richiedono alcune integrazioni costituzionali per quanto riguarda gli artt. 41, 42 e 47 della Costituzione.

Questi esempi permettono di cogliere che l'interpretazione costituzionale non conforme alla Costituzione Europea potrebbe essere fonte di un contenzioso notevole, dinanzi alla Corte di Giustizia, con inutile spreco di risorse e di impegno che, viceversa, un adeguamento integrativo della prima parte della Costituzione potrebbe evitare.

3. Solidarietà e diritto di voto.

Non è solo il profilo di alcuni aspetti (della prima parte della Costituzione) che risalgono ad una concezione non più recepita nell'attuale sistema giuridico (negli stessi modi dell'epoca in cui fu redatta la Costituzione), a sollecitare una nuova riflessione, ma anche e in primo luogo l'innovazione europea.

Per esempio, il discorso sulla solidarietà, che ha assunto un significato giuridico con l'inserzione nella Costituzione, risponde ad un dovere morale troppo generico.

Sulla solidarietà, però, vi è un titolo nella parte seconda della Costituzione Europea che offre notevoli spunti per l'integrazione, in termini analitici, delle disposizioni costituzionali. Sarebbe opportuno pertanto specificare, sul modello europeo, le singole applicazioni, anche perché in uno Stato liberale si possono prescrivere comportamenti improntati a determinati principi (in specie la solidarietà), non un generico obbligo di solidarietà.

Inoltre l'art. I - 5 stabilisce che gli Stati membri adottino ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dalla Costituzione o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Stabilisce, inoltre, che gli Stati membri agevolano l'Unione nell'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.

Queste due proposizioni normative aprono lo spiraglio ad un'azione dello Stato Italiano che, integrando la prima parte della Costituzione, pone in essere proprio quella misura di carattere generale che rende più agevole assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dalla Costituzione Europea.

Vi è poi l'art. I - 8 relativo alla cittadinanza nell'Unione che riconosce il diritto di voto nelle elezioni comunali dello stato membro ai cittadini dell'Unione Europea alle stesse condizioni dei cittadini dello stato in cui costoro risiedono (v. artt. II - 39 e II - 40).

Tale principio è difficilmente ricavabile dall'attuale testo costituzionale; potrebbe, perciò, essere utile inserirlo nella Costituzione allargandolo, eventualmente, anche alla elezione delle regioni.

4. Alcuni diritti fondamentali.

Nella Costituzione Europea è stata inserita, nella parte seconda, la Carta dei Diritti Fondamentali approvata a Nizza.

Si può prendere spunto da essa per integrare la prima parte della Costituzione inserendo il principio del diritto alla vita sin dal concepimento; dando, così, un'interpretazione italiana dell'art. II - 2 intitolato "Diritto alla vita".

L'art. II - 3 concernente il diritto all'intergità della persona può consentire di integrare l'art. 32 della Costituzione stabilendo quali sono i limiti della medicina e della chirurgia in ordine al consenso della persona interessata, alle pratiche eugenetiche, all'uso del corpo umano ed al divieto della clonazione.

L'art. II - 8 e l'art. II - 11 permettono di richiamare l'attenzione sull'inserzione, nel testo della Costituzione, dei principi concernenti sia la protezione dei diritti di privacy sia la tutela espressa della libertà di informazione (oggi desunta in via implicita e sistematica dal testo costituzionale).

L'art. II - 14 potrebbe dare l'occasione per chiarire, non tanto la differenza tra il 3° ed il 4° comma dell'art. 33 della Costituzione italiana in ordine alle scuole non statali che, con la legge sulla parità, sembra aver cominciato a trovare spazio di attuazione nell'ordinamento italiano, quanto piuttosto la clausola inserita nel 3° comma dell'art. 33 della libertà di istituire scuole non statali "senza oneri per lo Stato"; tale clausola è stata interpretata nelle maniere più eccessive, antiliberali e stataliste che, nella dimensione europea, non trovano alcuna giustificazione.

L'art. II - 17 riguardante il diritto di proprietà potrebbe far riflettere sui principi relativi all'espropriazione ed alla differenza tra equo-indennizzo e giusta indennità e soprattutto sul pagamento in tempo utile della giusta indennità, tenendo conto che l'esperienza italiana ha fatto sorgere i profili dell'acquisizione appropriativa e dell'acquisizione usurpativa della proprietà privata che manifestano il

totale dispregio della pubblica amministrazione per la correttezza, l'efficienza e l'osservanza della Costituzione. Più in generale, anche a questo proposito, una revisione degli articoli 42 e 43 appare indispensabile per garantire un più pieno riconoscimento della proprietà privata vista con scarso favore da una parte consistente del legislatore del '48.

L'art. II - 23 riguarda la parità tra uomini e donne che non è sufficientemente tutelata anche con la novella costituzionale riguardante l'art. 51 della Costituzione italiana.

Sarebbe opportuno, invero, precisare che tale parità, non soltanto per l'art. 3 della Costituzione italiana, ma anche per un'esigenza di espressa dichiarazione di tutela, deve riguardare sia l'occupazione, sia il lavoro sia la retribuzione che devono essere assicurati in tutti i campi.

Altro aspetto interessante di integrazione della Costituzione può essere quello derivante dall'art. II - 24 concernente i diritti del bambino.

I bambini hanno diritto alla protezione ed alle cure necessarie per il loro benessere.

Questo aspetto, trovando radice anche nella fase della gestazione del bambino sin dal concepimento, può permettere di avere una visione più aperta del benessere da assicurare al bambino che deve intervenire sin da quando è concepito nel seno materno.

Il 3° comma di tale disposizione prevede il diritto del bambino di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori. Questo diritto è di estrema importanza e permette di tutelare le future generazioni dalle voglie egoistiche di coloro che potrebbero pretendere di far nascere il bambino senza assicurare ad esso l'esistenza dei due genitori e la possibilità di relazioni personali e di contatti diretti e regolari con ambedue.

Si darebbe una risposta chiara alla confusione tra la tutela del bambino e quella di chi non si pone come genitore, ma come soggetto che pretende di trattare il bambino come un oggetto (che lo completa e quindi come strumento di soddisfazione della sua vanità di espansione) senza assicurare al bambino, che è persona, le garanzie necessarie alla sua crescita ed al suo sviluppo che anche l'Unione Europea intende garantire come già la Costituzione italiana nell'art. 2 .

5. Amministrazione e proporzionalità.

Anche la parte seconda potrebbe avere necessità di integrazione nell'art. 97, inserendovi i principi dell'art. II - 41 concernente il diritto ad una buona amministrazione che permette di specificare i principi già in esso contenuti ed in particolare il diritto di ognuno di essere ascoltato; si tratta di diritti contenuti nella L. 241/90 che potrebbero essere costituzionalizzati, come il diritto di essere ascoltato in riferimento ad ogni provvedimento che può arrecare pregiudizio; il diritto di accesso agli atti amministrativi, l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

Nella prima parte della Costituzione, per quanto riguarda i rapporti internazionali, applicando l'art. II - 46 bisogna estendere anche ai cittadini dell'Unione Europea l'assistenza diplomatica e consolare all'estero e così anche nell'art. 35 della Costituzione.

Nell'art. 24 della Costituzione si potrebbe inserire un principio collegato all'art. II - 50 che prevede ilne bis in idem anche per le sentenze emesse in altri stati dell'Unione Europea.

Tra i principi della prima parte della Costituzione si può inserire infine il principio di proporzionalità di cui all'art. II - 52 in modo da assicurare che le limitazioni al contenuto essenziale dei diritti e delle libertà possano verificarsi solo dove effettivamente siano necessarie per finalità di interesse generale o per l'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

Si tratti di principi validi nell'Unione Europea che, però, qualora inseriti nella Costituzione italiana, acquistano una maggiore efficacia e permettono di frenare eventuali abusi nell'esercizio di pubblici poteri (sia legislativo che esecutivo e giurisdizionale).