

# I preamboli costituzionali: il ruolo, le funzioni e i contenuti nella dottrina e nella giurisprudenza indiana e pakistana

di Carmine Petteruti

**Abstract:** *Constitutional preambles: the role, functions and contents in Indian and Pakistani doctrine and jurisprudence* - The study of constitutional preambles has recently aroused new interest in comparative law. Traditionally, the Preamble of the US Constitution and that of the French Constitution have been considered prototypes. However, the huge multiplicity of constitutional preambles highlights difficulties in classification and identification of a preamble pattern, which suggests moving the analysis towards the possible contents and functions. In this regard, the experience of South Asian legal systems gives the opportunity of a new approach on the role of constitutional preambles, their functions and contents.

**Keywords:** Constitutional preambles; Constitutions; India; Pakistan; South Asia; Supreme Court.

## 1. Lo studio dei preamboli costituzionali nel diritto comparato

Il tema dei preamboli costituzionali è un argomento al quale la dottrina giuridica, ed in particolare quella comparatistica, non sempre ha dedicato adeguata attenzione, se non in tempi più recenti. Tuttavia, l'ampio ricorso a questa parte introduttiva, specialmente nelle costituzioni più recenti (ma anche in altre fonti del diritto), suggerisce un approfondimento sul ruolo e sulla natura giuridica dei preamboli costituzionali. Una delle ragioni che ha posto l'argomento in secondo piano è da ricercare nell'attenuata (se non assente) efficacia normativa dei preamboli che ha tradizionalmente favorito una concezione di ausili interpretativi delle disposizioni contenute nel testo delle costituzioni. Approccio prevalente nella giurisprudenza costituzionale (come nel caso degli Stati Uniti o della Spagna) che generalmente esclude la possibilità di un controllo di costituzionalità che abbia come unico parametro le disposizioni in essi contenute.

Al di là di queste prime annotazioni, lo studio dei preamboli costituzionali offre spunti rilevanti in un'analisi comparatistica considerato che essi possono costituire un ausilio nel contestualizzare il testo costituzionale di riferimento non solo da un punto di vista storico ma anche sociale, politico e ovviamente giuridico. Si pensi, ad esempio al Preambolo della Costituzione algerina del 1976 che rivela una forte impronta politico ideologica attraverso la narrazione della resistenza contro il dominio

francese e della conquista dell'indipendenza nazionale<sup>1</sup>. Questa narrazione si intreccia nella 'Premessa' con il progetto di una società socialista (tappa presentata come necessaria per l'emancipazione dell'uomo) che inaugura quello che è stato definito il 'socialismo algerino', modello di difficile esportazione ma di grande significato politico e culturale<sup>2</sup>.

Allo stesso tempo, i preamboli costituzionali possono rappresentare una sorta di 'cartina tornasole' per cogliere, ad esempio (in una prospettiva comparatistica), quei fenomeni di imitazione-recezione<sup>3</sup> tra ordinamenti piuttosto che un'impostazione liberale o meno del testo costituzionale. Un aspetto questo che torna utile specie in quei contesti geografici come l'Asia caratterizzati da una varietà di ideologie, culture, realtà economiche e, quindi, di esperienze coloniali, trapianti giuridici ed esperienze costituzionali autoctone che evidenziano l'esistenza di diversi fenomeni di costituzionalismo<sup>4</sup>. In contesti come quello asiatico e sub asiatico l'analisi dei preamboli e soprattutto del loro contenuto in termini di principi, processi politici e diritti, può agevolare la comprensione, per esempio, di temi come il ruolo del diritto, le forme di governo oppure di aspetti come l'identità nazionale ed il ruolo della religione, delle tradizioni e dei costumi. Il tutto in una prospettiva che superi gli stereotipi della tradizione giuridica occidentale, secondo una visione di pluralismo giuridico che proprio in quelle realtà aiuta a far coesistere ed integrare differenze etnico-culturali.

In questa prospettiva, facendo riferimento all'esperienza costituzionale del sub continente indiano, può essere interessante considerare cronologicamente quella fase che il sociologo americano S.A. Arjomand identifica come *the age of modernization*, terza fase di sviluppo delle costituzioni nel mondo, compresa tra la seconda metà del XIX secolo e gli

---

<sup>1</sup> Così nel Preambolo: «The Algerian people are a free people; and they are resolved to remain so. Stretching back over thousands of years, their history is marked by a progression of exertion and struggle that has turned Algeria into an everlasting seedbed of freedom and a land of glory and dignity. Ever since the Numidian era and the Islamic Conquest, and up until the wars of liberation against colonialism, Algeria has always known at the epic moments witnessed in the Mediterranean basin how to find amongst her children pioneers of freedom, unity and progress, as well as builders of prosperous democratic states throughout the epochs of grandeur and peace. The 1<sup>st</sup> November 1954 was a turning point in determining her future and a tremendous crowning of a ferocious resistance during which she withstood the diverse onslaughts on her culture and values, as well as the fundamental constituents of her identity, namely Islam, Arabism and Amazighism that the State has been relentlessly endeavouring to promote and develop each one of them; the roots of her current exertion in the various domains stretch back to the glorious past of her Nation».

<sup>2</sup> C. Lo Iacono, *La costituzione algerina del 1976*, in *Oriente Moderno*, 9/10, 1977, 459; S.A. Arjomand, *Constitutional Development and Political Reconstruction from National-building to New Constitutionalism*, in S.A. Arjomand (Eds), *Constitutionalism and Political Reconstruction*, Leiden, 2007, 95.

<sup>3</sup> A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale, Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997, 48. Nella classificazione proposta dall'Autore, il fenomeno di imitazione-recezione si colloca nell'ambito dell'*imitazione legale, cosciente ed oggettiva*, vale a dire in quell'ipotesi in cui il legislatore imita direttamente il modello prodotto da altro legislatore. In tal caso avverte l'Autore che è necessario «discriminare tra elementi costitutivi e secondari del modello stesso, eventualmente recepiti dal sistema costituzionale indagato».

<sup>4</sup> W.C. Chang, L. Thio, K.Y.L. Tan, J. Yeh, *Constitutionalism in Asia*, Oxford, 2014, 5 ss.

inizi del XX secolo, e che coincide con la fase di decolonizzazione<sup>5</sup>. In questa fase si collocano, per esempio, le Costituzioni dell'India, dello Sri Lanka e del Pakistan, tutte connotate da una parte introduttiva in cui vengono dichiarati i principi e i valori fondamentali in una cornice laica nel caso dell'India, religiosa nel caso del Pakistan e apparentemente laica nel caso dello Sri Lanka. Nel preambolo del Pakistan, si afferma che i principi di democrazia, libertà, uguaglianza, tolleranza e giustizia sociale, devono essere pienamente osservati come enunciati dall'Islam così formulando un approccio simile a quello della Costituzione dell'Arabia Saudita concepita non come fonte apicale dell'ordinamento perché comunque subordinata alle "leggi divine". Nel Preambolo (*Svasti*) della Costituzione cingalese, invece, è espressamente richiamato il mandato del popolo cingalese ai propri rappresentanti di redigere, adottare e attuare una nuova Costituzione repubblicana al fine di raggiungere gli obiettivi di una Repubblica socialista democratica<sup>6</sup> e assicurare a tutto il popolo «FREEDOM, EQUALITY, JUSTICE, FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS and the INDEPENDENCE OF THE JUDICIARY as the intangible heritage that guarantees the dignity and well-being of succeeding generations of the People of SRI LANKA and of all the People of the World, who come to share with those generations the effort of working for the creation and preservation of a JUST AND FREE SOCIETY». Tuttavia, l'approccio laico che traspare dal Preambolo della Costituzione viene in qualche modo ridimensionato dall'art. 9 che attribuisce alla religione una particolare rilevanza nel quadro costituzionale in quanto assegna al buddismo (religione professata dalla maggioranza cingalese) una posizione prevalente rispetto agli altri culti, attribuendo allo stato l'obbligo di tutelare e promuovere la dottrina buddista (*Buddha Sasana*)<sup>7</sup>.

Come è facile intuire, il panorama dei preamboli costituzionali è

---

<sup>5</sup> S.A. Arjomand, cit., 3 ss. L'Autore individua cinque fasi durante le quali sono state introdotte le costituzioni: la prima dal periodo medievale e dell'era pre-moderna all'VIII secolo in cui vi era una prevalenza giurisprudenziale rispetto alla produzione della legge, sostanzialmente relegata al diritto amministrativo attraverso i decreti reali; la seconda fase che coincide con la fine dell'VIII secolo e con il periodo delle rivoluzioni democratiche; la terza fase in cui le costituzioni diventano il fondamento dello Stato ed in cui l'attività legislativa dei parlamenti e lo sviluppo degli organi amministrativi dominano lo sviluppo dell'ordinamento; la quarta fase denominata *era of ideological constitutions as instruments of social transformation* (1917-1989) caratterizzata dai fenomeni di decolonizzazione e dall'introduzione di costituzioni a forte contenuto politico ideologico; la quinta fase denominata *era of new constitutionalism* che parte dal 1989, che vede le costituzioni strutturate in questo periodo caratterizzate da una *judicialised legislation* e da una *legislative jurisprudence* delle corti costituzionali e di quella di organi giudiziari sovranazionali.

<sup>6</sup> Anche nello Sri Lanka, come in India, il riferimento costituzionale ad una Repubblica Democratica Socialista non ha determinato l'affermazione della forma di Stato socialista ma piuttosto di una programmatica accentuazione delle caratteristiche democratiche dell'ordinamento per la realizzazione di condizioni di giustizia sociale sia pur smentite dal lungo e sanguinoso conflitto civile tra la maggioranza cingalese e l'etnia tamil.

<sup>7</sup> C Petteruti, *L'ordinamento costituzionale dello Sri Lanka fra ipersempresidenzialismo ed utopie federaliste*, in D. Amirante (cur.), *I sistemi costituzionali dell'Asia meridionale*, Padova, 2019, 115 ss.

estremamente variegato nella relazione con i testi costituzionali<sup>8</sup>, nei contenuti, nella denominazione e nella rilevanza che ad essi è attribuita in ogni esperienza ordinamentale<sup>9</sup>.

Solitamente in letteratura i Preamboli della Costituzione statunitense e della Costituzione francese sono stati considerati come prototipi<sup>10</sup>. Tuttavia, proprio la varietà di forma e di contenuto evidenzia una certa difficoltà di classificazione<sup>11</sup> ed una certa problematicità nell'individuazione di un modello di preambolo, suggerendo di spostare l'analisi su quelli che possono essere invece i possibili contenuti e le funzioni<sup>12</sup>.

Un'analisi che nel caso del *South Asia* non può basarsi, evidentemente, sulla mera contrapposizione tra *Anglo-Saxon Constitutionalism* e *Jacobin Constitutionalism* ma che richiede una contestualizzazione diversa nell'ambito dei costituzionalismi asiatici nei quali ai formanti principali (dottrina, legge, giurisprudenza) si affiancano ed interagiscono altri formanti come quello culturale e religioso piuttosto che quello delle tradizioni, la cui rilevanza può tale da incidere significativamente sull'impianto costituzionale.

## 2. I preamboli nei sistemi giuridici di *civil law* e di *common law*

La tradizione giuridica di *civil law* e di *common law* non ha mai direttamente riconosciuto una specifica connotazione normativa ai preamboli, dei quali è difficile tracciare un profilo tipico o un modello<sup>13</sup>. Tuttavia, sia dal punto di vista normativo che giurisprudenziale, ai preamboli viene quanto meno riconosciuto un supporto interpretativo degli articolati normativi e costituzionali a cui sono aggiunti. Nei due sistemi giuridici, i preamboli si collocano a metà strada tra politica e diritto, spesso rivelando una forte connotazione culturale e sociale rispetto alla comunità a cui appartengono. Senza degradare i preamboli a semplice 'manifesto'<sup>14</sup>, si può qui richiamare

---

<sup>8</sup> Di norma i preamboli sono introdotti contestualmente con la costituzione a cui afferiscono. Tuttavia, in alcuni ordinamenti come quello dell'Australia e dei Paesi Bassi è stata discussa la possibilità di introdurre *ex post* preamboli alle rispettive costituzioni.

<sup>9</sup> Si veda in proposito l'ampia disamina di M.T. Fögen, *The Legislator's Monologue: Notes on the History of Preambles*, in 4 *Chi.-Kent L. Rev.* 1593 (1995).

<sup>10</sup> In questo senso J.O. Frosini, *Constitutional Preambles At a Crossroads between Politics and Law*, Santarcangelo di Romagna, 2012, 19 ss., il preambolo alla Costituzione francese e quello alla Costituzione degli Stati Uniti costituiscono rispettivamente i prototipi dei due sistemi giuridici.

<sup>11</sup> Tra i primi a proporre una classificazione dei preamboli del dopoguerra, fu il costituzionalista tedesco P. Haberle che distinse: i preamboli con linguaggio celebrativo; i preamboli con linguaggio comune; i preamboli con linguaggio tecnico-giuridico. P. Haberle, *Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen*, in *Demokratie in Aftelung und Bewahrung. Festschrift J. Boermann*, Berlin, 1982.

<sup>12</sup> Si veda in proposito A. Addis, *Constitutional Preambles as Narratives of Peoplehood*, in 2 *ICL Journal* 142 (2018).

<sup>13</sup> Sulla nozione di preambolo si veda J.O. Frosini, *The making of constitutional preambles*, in D. Landau, H. Lerner (Eds), *Comparative Constitution Making*, 2019, Cheltenham, 341 ss.

<sup>14</sup> G. Frankenberg, *Comparative Constitutional Studies*, Cheltenham, 2018, 32: «Today, disregarding free-standing declarations and updates of the classical documents, manifesto elements are generally relegated to the preambles and declaratory clauses of

la concezione della costituzione di P. Häberle non soltanto come testo giuridico ma anche come condizione di sviluppo culturale di un popolo e come specchio del suo patrimonio culturale, un processo pubblico sempre aperto e mediato da istituzioni culturali che alimentano tanto la politica quanto il diritto<sup>15</sup>. Dunque, prendendo spunto dalla concezione dello Stato di H.P. Glenn, i preamboli possono essere considerati come luogo di sintesi e composizione dei diversi fattori culturali e sociali di una comunità, divenendo il sostrato dell'articolato costituzionale a prescindere dall'eventuale efficacia normativa<sup>16</sup>.

Questa funzione emerge in particolar modo dalla tradizione giuridica di *common law* che, sin dal XVII secolo, ha attribuito al preambolo una funzione ausiliaria nell'interpretazione dei testi normativi, affermandone la subordinazione rispetto all'articolato normativo che prevale in caso di conflitto<sup>17</sup>. In realtà già dal XVI secolo era prassi che gli *statutes law* recassero un preambolo in cui veniva articolata la motivazione del testo di legge in funzione della risoluzione di una determinata problematica<sup>18</sup>. Dunque, il preambolo costituisce uno strumento di identificazione dell'interpretazione più corretta (tra le diverse possibili) del testo normativo oltre a poter fornire un ausilio nell'individuazione dello spirito della costituzione e dei diritti da essa garantiti. A ben vedere la diffusione dei preamboli nel *common law* trae origine dall'esigenza di affermare la legittimità degli *statutes* rispetto alla giurisprudenza delle corti e all'eventuale scostamento dalla regola giurisprudenziale. Tale necessità è emersa specialmente in un'epoca più recente quando, ad esempio, nel Regno Unito la produzione legislativa parlamentare si è intensificata assumendo una rilevanza paritaria rispetto alla fonte giurisprudenziale<sup>19</sup>. La funzione interpretativa dei preamboli nel *common law* è confermata dal ricorso che ad essi fanno le corti nell'utilizzo del *literal rule* quale criterio interpretativo

---

constitutions, where they provoke doctrinal debates concerning their binding force as legal rules».

<sup>15</sup> P. Häberle, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Roma, 2001, 32 ss. In questo senso può citarsi anche la concezione dello Stato di H.P. Glenn, *Tradizioni giuridiche nel mondo. La sostenibilità della differenza*, Bologna, 2010, 26, il quale afferma che lo Stato è il luogo delle tradizioni sovrapposte e che lo Stato stesso non è altro che «il riconoscimento istituzionalizzato dell'ascesa di una precisa tradizione» che dovrebbe assurgere, come «spazio interculturale», a luogo di riconciliazione delle tradizioni.

<sup>16</sup> Come opportunamente osserva J.O. Frosini, *Constitutional Preambles*, cit., 22, questa rilevanza dei preamboli va ricercata nel carattere *extra-ordinem* delle procedure da cui scaturiscono i testi costituzionali, procedure che «lack in legal rules and are, on the contrary, characterised by the inclusion of principles and values of a society under transformation».

<sup>17</sup> Sui preamboli nella tradizione di *common law*, si vedano: E. Coke, *Institutes of the Laws of England*, London, 1767; W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, 1765-1769, consultabile su [www.avalon.law.yale.edu/subject\\_menus/blackstone.asp](http://www.avalon.law.yale.edu/subject_menus/blackstone.asp).

<sup>18</sup> E. Imparato, *Common law v. civil law. Tra formanti, canoni ermeneutici e giurisprudenza quali contaminazioni?* in *Federalismi.it*, 4, 2016, 20.

<sup>19</sup> E. Imparato, cit., 9. L'Autrice osserva che sussiste un rapporto di subordinazione sostanziale dello *statute law* rispetto al *common law*, restando la regola giurisprudenziale il naturale punto di partenza delle controversie: «Gli *statutes* hanno bisogno di una sorta di 'lasciapassare' da parte del *common law* affinché possano fare il loro ingresso nel "circolo del *case law*" e in tal guisa assumere quel valore di 'concretezza' considerato indispensabile nella visione del diritto inglese».

principale dei testi di legge.

È opportuno evidenziare che questa funzione interpretativa rappresenta qualcosa di più di un mero strumento esegetico. Anche nell'ordinamento statunitense la Corte Suprema, che nello storico caso *Chisholm v. Georgia* del 1793<sup>20</sup> si sofferma sulla consapevolezza del pericolo di ricercare lo spirito della Costituzione anche attraverso il Preambolo, non ha mancato di sottolineare come il Preambolo sia parte della Costituzione<sup>21</sup> e, in tempi più recenti, come esso stesso possa rappresentare un limite a possibili erosioni della Costituzione da parte della legislazione statale<sup>22</sup>. Come osserva J.O. Frosini<sup>23</sup>, sebbene dalle pronunce della Corte Suprema emerga come il Preambolo non costituisca fonte di poteri sostanziali e non assurga a parametro di costituzionalità delle leggi, tuttavia la Corte stessa avverte la necessità di richiamare il Preambolo della Costituzione nella formulazione e motivazioni delle proprie decisioni.

I preamboli, quindi, pur non assumendo una valenza normativa, possono fornire informazioni in merito alla corretta individuazione del contenuto sostanziale delle disposizioni del testo di legge a cui afferiscono<sup>24</sup>.

In alcuni casi questa funzione interpretativa è espressamente prevista nel sistema normativo: ad esempio, l'art. 13 dell'*Interpretation Act* canadese del 1985 prevede che il preambolo debba essere letto come parte della legge, avendo una funzione di ausilio nella spiegazione del significato e nella determinazione dell'oggetto. Una delle funzioni del preambolo è, quindi, quella di estrapolare la *ratio* dell'atto normativo di cui è parte, in un rapporto di subordinazione del primo rispetto al secondo e con una prevalenza delle disposizioni contenute nell'atto rispetto a quelle contenute nel preambolo.

<sup>20</sup> *Chisholm v. Georgia*, 2 U.S. (2 Dallas) 419 (1793).

<sup>21</sup> *Holmes v. Jenninsson*, 39 U.S. 540, 570 (1840): «In expounding the Constitution of the United States, every word must have its due force, and appropriate meaning; for it is evident from the whole instrument, that no word was unnecessarily used, or needlessly added. The many discussions which have taken place upon the construction of the Constitution, have proved the correctness of this proposition; and shown the high talent, the caution, and the foresight of the illustrious men who framed it. Every word appears to have been weighed with the utmost deliberation, and its force and effect to have been fully understood». J.O. Frosini, *Constitutional Preambles: More Than Just a Narration of History*, in 2 *Ill. L. Rev.* 608 (2017). L'Autore ritiene che in questo passaggio la Corte Suprema (in particolare il Justice Taney) abbia inteso far riferimento anche al Preambolo.

<sup>22</sup> *U.S. Terms Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779, 838 (1995): «In the absence of a properly passed constitutional amendment, allowing individual States to craft their own qualifications for Congress would thus erode the structure envisioned by the Framers, a structure that was designed, in the words of the Preamble to our Constitution, to form a "more perfect Union."».

<sup>23</sup> J. O. Frosini, *Constitutional Preambles: More Than Just a Narration of History*, cit., 611: «The Preamble was never considered to be a parameter in judicial review of the constitutionality. But, having said that, the Court still often feels the need to use the Preamble in formulating and reinforcing its *ratio decidendi*».

<sup>24</sup> A. Winkel, *The Contextual Role of Preamble in Statutory Interpretation*, in 7 *Melb. U. L. Rev.* (1999): «A preamble is an amendable, descriptive component of a statute, and it is generally placed after the long title and before the enacting words and the substantive sections. It is a useful guide to the intention of the Parliament in that it may detail the mischief to which the Act is directed; explain the reason, purpose, object or scope of the Act; and detail facts or values which are relevant to the Act».

In questo rapporto il preambolo può assumere, ad esempio, la funzione di criterio di individuazione della corretta interpretazione del testo normativo, quando ve ne siano di diverse possibili. Questo approccio emerge chiaramente nella Costituzione sudafricana in relazione all'interpretazione delle disposizioni del *Bill of Rights*<sup>25</sup>: la Corte costituzionale sudafricana ha infatti riconosciuto al preambolo lo status di criterio guida nell'interpretazione del *Bill of Rights*. Stessa cosa nella Costituzione irlandese in cui i giudici riconoscono al preambolo la funzione di criterio interpretativo delle disposizioni costituzionali. Tuttavia, l'ausilio interpretativo del preambolo viene sostanzialmente relegato a quei casi in cui il testo di legge presenta delle ambiguità che vengono appunto risolte attraverso il preambolo che può contribuire a confermare il significato comune oppure individuare significati alternativi coerenti con le finalità e le intenzioni del legislatore.

In realtà questo schema emerge anche nella tradizione giuridica di *civil law* che, fatta eccezione per la Francia, solitamente esclude un'efficacia normativa diretta dei preamboli, sebbene nelle pronunce delle corti la loro rilevanza si profili maggiore rispetto a quanto si potrebbe pensare. Basti in proposito richiamare l'esperienza tedesca in cui la *Bundesverfassungsgericht* ha sancito la compatibilità della Costituzione (*Grundgesetz*) con il Trattato di Lisbona sulla scorta del preambolo alla luce del quale i giudici costituzionali hanno sancito la sussistenza di un quadro costituzionale che legittima la partecipazione della Germania all'Unione europea. La stessa Corte costituzionale tedesca non ha mancato di attribuire al preambolo un contenuto non soltanto politico ma anche normativo, benché quest'ultimo profilo non costituisca quello dominante nel diritto costituzionale tedesco. Tanto è accaduto in occasione della pronuncia sul Trattato fondamentale del 1972 (*Grundlagenvertrag*) alla base delle relazioni tra Repubblica Federale Tedesca e Repubblica Democratica Tedesca. La Corte in quella circostanza rilevò l'esistenza di un contrasto tra il Trattato, che contemplava due Germanie autonome ed indipendenti, ed il richiamo contenuto nella Costituzione del 1949 ad un concetto unitario di popolo tedesco, con conseguente violazione della clausola di unificazione riportata nel preambolo<sup>26</sup>. Nell'ambito dell'esperienza di *civil law* si può richiamare anche la prospettiva metodologica funzionalista adottata nella letteratura spagnola

---

<sup>25</sup> L.M.D. Plessis, *The Evolution of Constitutionalism and the Emergence of a Constitutional Jurisprudence in South Africa: An Evaluation of the South African Constitutional Court's Approach to Constitutional Interpretation*, in 31 *Sask. L. Rev.* 299 (1999): «Traditionally, South African courts have not attached much interpretative weight to the preamble of a legislative text; it was more or less consulted as a last resort when everything else failed». Tuttavia, secondo L. Orgad, *The preamble in constitutional interpretation*, in 4 *Int'l J. Const. L.* 714, 724 (2010): «When several interpretations exist, courts prefer the option consonant with the preamble. For example, section 39 to the South African Constitution declares that, when interpreting the Bill of Rights, the courts “must promote the values that underlie an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom”– words that appear in the preamble. South Africa's Constitutional Court has confirmed the preamble's status as a guide when interpreting the Bill of Rights».

<sup>26</sup> L. Orgad, *The preamble in constitutional interpretation*, cit., 725 ss.

nel secolo scorso da García-Pelayo<sup>27</sup>, per cui la Costituzione non è rilevante solo come norma giuridica o codice di regole politiche recante contenuti materiali e formali, ma anche e soprattutto perché adempie ad alcune funzioni. Secondo l'autore madrileno, il diritto (costituzionale) vigente non è pura norma, bensì il frutto della tensione tra norma e realtà in cui essa è calata, e del rapporto tra normatività e normalità costituzionale. Ciò comporta che la Costituzione vada concepita quale sistema di norme che regola le funzioni fondamentali dello Stato<sup>28</sup>. L'interpretazione teleologica e la realizzazione dei fini costituzionali insiti nel sistema di valori che la norma suprema incorpora sono molto rilevanti in chiave funzionalista<sup>29</sup>, tanto che quello della funzione è un criterio interpretativo imprescindibile per il *Tribunal Constitucional* quando, nell'interpretazione dei diritti fondamentali, ricorre ai canoni di adeguatezza, necessità e proporzionalità<sup>30</sup>.

In definitiva, il funzionalismo è in grado di enfatizzare la vocazione pedagogica del diritto costituzionale, perché i valori costituzionali vengono assimilati in modo più efficace quando si conosce lo scopo della Costituzione e, di conseguenza, le funzioni dei diritti fondamentali, del sistema di produzione normativa o di ciascun organo dello Stato.

Volendo considerare il Preambolo della Costituzione spagnola in chiave funzionalista, tenuto conto che la dottrina spagnola tende a valorizzare la funzione educativa considerando i preamboli delle leggi come 'strumenti di comunicazione' tra governanti e governati in un sistema democratico parlamentare<sup>31</sup>, si può affermare che il preambolo costituzionale ha un contenuto di carattere politico più accentuato rispetto al preambolo di una legge. Un testo, insomma, in grado di attrarre il giudizio positivo di tutti i cittadini che, pur non analizzando l'intera Costituzione, vengono messi in condizione di percepire la Costituzione stessa non solo come un testo

<sup>27</sup> G. Soriano, *Manuel García-Pelayo en el desarrollo del Derecho constitucional del siglo XX*, in *Cuestiones Constitucionales*, 13, julio-diciembre 2005, 207 ss.

<sup>28</sup> M. García-Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1984, 45.

<sup>29</sup> Secondo l'approccio funzionalista analizzato da José Joaquín Fernández Alles (*Las funciones de la Constitución. La perspectiva funcionalista en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, 2018, 24), le Costituzioni svolgono otto funzioni essenziali: funzione di legittimazione del potere dello Stato; funzione fondativa dello Stato; funzione interpretativa dei valori e dei principi costituzionali; funzione di integrazione degli elementi dello Stato (popolazione, territorio, potere, ordinamento giuridico); funzione, di carattere normativo, che riguarda l'applicabilità della Costituzione come legge; funzione di garanzia attraverso la riserva di legge, la rigidità della e l'effettività della tutela dei diritti e delle libertà; funzione organizzativa, competenziale e limitatrice nella ripartizione delle competenze del governo multilivello; funzione culturale e promozionale, collegata alla funzione integratrice ed a quella fondativa. Sul valore simbolico e funzionale dei preamboli si veda P. Kildea, *Balancing Symbolism and Function in Constitutional Preambles: A Reply to Twomey*, in 2 *Austl. Indigenous L. Rev.* 23 (2011).

<sup>30</sup> J. Silvero Salgueiro, *Funcionalismo Constitucional: ¿El Enfoque de investigación en ascenso?*, in J. Reynoso Núñez, H. Sánchez de la Barquera y Arroyo (coords.), *La democracia en su contexto: estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, México, 2019, 101. Secondo l'Autore si tratta di tener conto non solo del testo della Costituzione ma anche del contesto della stessa, considerando il reale funzionamento di un sistema costituzionale partendo da una base teorica fondata su visioni che spiegano l'idea di società e le sue istituzioni sulla base di sistemi, funzioni e disfunzioni.

<sup>31</sup> J.A. Muñoz Arnau, *La educación política como función de gobierno en el Estado*, Pamplona, 1982, 103.

giuridico, ma come una leva motivante per la democrazia<sup>32</sup>.

A bene vedere, al Preambolo spagnolo non è riconosciuta la capacità di connotare in senso identitario la Costituzione, trattandosi di una formula che può essere riletta e reinterpretata nel tempo alla luce dell'evoluzione sociale, avendo un valore simbolico e politico più che un valore giuridico: esso contiene l'aspirazione ad una realtà sociale da parte di una giovane democrazia, realtà sociale che muta con il mutare del tempo. Tali argomentazioni hanno foraggiato l'idea che il *Preámbulo* non abbia un valore normativo in senso stretto ma una funzione di ausilio nell'interpretazione<sup>33</sup>. Tuttavia, parte della dottrina spagnola<sup>34</sup> ritiene che le disposizioni dei Preamboli possano avere valore normativo nella misura in cui hanno la capacità di influenzare la determinazione del significato delle disposizioni dell'articolato costituzionale: questo valore normativo indiretto è dato dalla possibilità di ottenere la norma avvalendosi del combinato disposto di una disposizione costituzionale con quella del preambolo, tesi avallata dal *Tribunal Constitucional* nella sentenza n. 36/1981.

Se al preambolo non viene riconosciuta una piena capacità normativa, esso può comunque avere una funzione normativa indiretta quando assume una funzione ausiliaria di tipo esegetico rispetto all'articolato del testo costituzionale. In ogni caso il preambolo, a prescindere dalla sua efficacia e a prescindere dalla sua collocazione (come parte integrante della costituzione o come semplice premessa) assume una rilevanza essenziale nel legittimare la costituzione, esprimendo i valori unificatori che determinano l'accettazione della costituzione stessa. In buona sostanza, anche quando il preambolo assume una valenza più simbolica<sup>35</sup>, la sua capacità di aggregazione e disaggregazione è tutt'altro che trascurabile<sup>36</sup>. Già Platone ne *Le leggi* riconosceva ai preamboli una capacità persuasiva, ritenendo come migliori quelle leggi che oltre a coercire forniscono anche una spiegazione ed indicano gli obiettivi di fondo e che contengono un preambolo. Secondo

<sup>32</sup> A. Hernández Gil, *El cambio político español y la Constitución*, Barcelona, 1980, 310.

<sup>33</sup> La maggior parte della dottrina spagnola tende a negare valore normativo al *Preámbulo* sulla base di diverse argomentazioni. Una prima argomentazione si basa sulla constatazione che i preamboli non contengono obblighi (*mandatos*); D. Espín Cánovas, *Manual de Derecho Civil Español*, in *Rev. der. priv.*, I, 1975, 6. Alcuni negano *tout court* il suo valore giuridico. Infine, altri riconoscono valore giuridico ma non normativo; si veda M. Martín Casals, *Preámbulo y disposiciones directivas*, in *Curso de técnica legislativa*, Madrid, 1989, 73 ss. Tutte le posizioni dottrinali menzionate hanno in comune il fatto di negare valore normativo ai preamboli e di riconoscere ad esso valore interpretativo.

<sup>34</sup> J. Tajadura Tejada, *El Preámbulo constitucional*, Granada, 1997, 27. Il Tribunale costituzionale (STC 36/1981) si è pronunciato sul tema affermando che i preamboli delle leggi non hanno valore normativo ma sono un elemento di cui tener conto nell'interpretazione delle leggi.

<sup>35</sup> L. Orgad, *The preamble in constitutional interpretation*, cit., 716 il quale identifica cinque categorie di preamboli in base al contenuto: sovranità (*The Sovereign*), solitamente riferita ad uno specifico gruppo che identifica la nazione; narrazione storica (*Historical Narratives*), con richiami allo stato, alla nazione e al popolo; obiettivi supremi (*Supreme Goals*), solitamente riferiti a valori come la giustizia, la fraternità, i diritti umani; identità nazionale (*National Identity*); religione (*God or Religion*).

<sup>36</sup> Significative sono in proposito le rivendicazioni della minoranza albanese rispetto al preambolo della Costituzione macedone del 1991 (poi modificato nel 2001) che conteneva un richiamo alla Macedonia come stato del popolo macedone. A. Addis, *Constitutional Preambles as Narratives of Peoplehood*, cit., 167.

Platone, quindi, il preambolo aveva una funzione persuasiva utilizzata da chi fa le leggi per facilitare la loro accettazione (e comprensione) da parte del destinatario<sup>37</sup>.

Come si vede, il preambolo può anzitutto essere custode del sostrato motivazionale e dei principi da cui origina una costituzione, concorrendo alla determinazione del contenuto degli articoli del testo costituzionale e a delineare il fondamento dell'ordinamento giuridico costituzionale<sup>38</sup>. Al tempo stesso, esso può assicurare una coerenza interpretativa del testo costituzionale nel suo processo evolutivo, concorrendo alla sua legittimazione. Non vi è dubbio, allora, che il preambolo, come testimonianza del momento fondativo di una costituzione<sup>39</sup>, al di là della sua funzione giuridica, costituisce un elemento di facilitazione (per concetti, per linguaggio e per i principi che solitamente richiama) e di persuasione nella comprensione e nell'adesione da parte dei cittadini al dettato costituzionale. Dunque, i preamboli possono svolgere quella funzione persuasiva a cui fa riferimento G. Zagrebelsky affinché «la legge non sia violenza e, dunque, non contraddica l'idea stessa di legge»<sup>40</sup>. In buona sostanza, i preamboli possono facilitare l'assetto democratico di un ordinamento la cui realizzazione non è tanto legata all'affermazione del diritto della maggioranza di affermare la propria volontà, quanto alla determinazione di una condizione che consenta quanto meno di esprimere la ragione di tutti. Come afferma G. Zagrebelsky, la legge legittima non è quella che ha il consenso, la persuasione della maggioranza, ma è quella «che persuade la minoranza». I preamboli costituzionali possono quindi concorrere a rafforzare la legittimazione della costituzione a cui appartengono in special modo quando richiamano un contesto dialogico in cui «tutti abbiano potuto partecipare a un procedimento in cui siano attivate ragioni capaci di persuasione»<sup>41</sup>.

Sulla scorta di questa ricognizione, può allora dirsi che, sulla base del contenuto, i preamboli possono essere distinti anzitutto in *preamboli normativi*, come nel caso del Preambolo della Costituzione francese, collocato dalla giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel* nel *bloc de constitutionnalité*. I preamboli possono, poi, essere *a capacità normativa indiretta*, come nel caso della Costituzione spagnola, e, infine, possono avere *una valenza simbolica*<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Per un commento si veda M.T. Fögen, *The Legislator's Monologue*, cit., 1597 ss.

<sup>38</sup> N. Ummareddy, A. Anikem, *What Do Preambles Do? A Study of Constitutional Intent and Reality*, in 2 *Studies in Indian Politics* 3 (2021): «A preamble is an agreement by the people to be governed by the emerging political body, in this case, the state ... Preamble is pivotal to the formal manifestation of the social contract... Preambles reflect the fundamental foundations of sovereignty by addressing the governing institutions in the voice of citizens».

<sup>39</sup> F. Longo, *Strutture e funzioni dei preamboli costituzionali. Studio di diritto comparato*, Torino, 2021, 110. L'Autore individua diversi modi attraverso i quali i preamboli possono spiegare le ragioni alla base del testo costituzionale: a) mediante la definizione dei soggetti coinvolti nel processo costituente; b) facendo riferimento alle connessioni storico-temporali; c) richiamando le coordinate ideali e i principi che hanno guidato la redazione della costituzione; d) menzionando divinità o entità trascendenti.

<sup>40</sup> G. Zagrebelsky, *Intorno alla legge*, Torino, 2009, 27.

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> Si può qui richiamare la distinzione tra *Hard Preambles*, preamboli che assurgono a parametri autonomi di legittimità costituzionale nei giudizi innanzi alle Corti, e *Soft*

Il più famoso è quello della Costituzione statunitense il cui *incipit* «We the people of United States»<sup>43</sup> assume un'impronta politico-identitaria molto forte che ritroviamo, per esempio, anche nella Costituzione indiana (*We, the people of India*), altro ordinamento dalla forte impronta multiculturale<sup>44</sup>.

Queste due Costituzioni rappresentano l'occasione per sottolineare come i preamboli, nelle diverse costituzioni che li prevedono, siano in qualche modo la sintesi dei principali valori, dei diritti e dei principi oltre che delle circostanze che hanno animato il processo costituente e che hanno determinato la stesura di quel determinato testo costituzionale che introducono, talvolta richiamando anche elementi della tradizione, dei costumi o della religione di un popolo, contribuendo a delineare lo spirito identitario alla base del testo costituzionale stesso<sup>45</sup>.

Uno degli aspetti che li caratterizza maggiormente è quello di essere scritti solitamente in un linguaggio più semplice e più intelligibile rispetto al testo delle disposizioni che costituiscono l'articolato di un testo normativo e in particolare di un testo costituzionale. La minore tecnicità del linguaggio utilizzato non deve però fuorviare, inducendo a ritenere che si tratti di una premessa senza alcuna rilevanza giuridica. In realtà, i preamboli contengono ugualmente enunciazioni che assumono rilevanza giuridica e che possono esse stesse costituire delle prescrizioni.

### 3. Tipologia dei preamboli costituzionali

Sebbene i preamboli abbiano avuto 'successo' soprattutto nell'introduzione delle costituzioni a partire dalla Seconda Guerra Mondiale, il ricorso alle introduzioni ai testi normativi ha dei precedenti storici anche molto

---

*Preambles* che invece hanno una funzione di complemento rispetto alle interpretazioni giudiziarie ma che non hanno la consistenza necessaria per costituire il fondamento centrale dell'interpretazione stessa. J.O. Frosini, *Changing notions of democracy: a comparative analysis of constitutional preambles*, in I. Filibi, N. Cornago, J.O. Frosini (Eds), *Democracy With(out) Nations?*, Bilbao, 2011, 83 ss.

<sup>43</sup> L'attuale preambolo della Costituzione statunitense differisce da quello originariamente introdotto nel 1787 in occasione della Convenzione di Philadelphia che elaborò e approvò la Costituzione degli Stati Uniti d'America. L'originario testo del preambolo non conteneva l'incipit attuale ma il "*We the people...*" era riferito agli stati che adottarono la Costituzione: New-Hampshire, Massachusetts, Rhode-Island and Providence Plantations, Connecticut, New-York, New-Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North-Carolina, South-Carolina e Georgia. Il testo del preambolo fu poi modificato dal *Committee of Style*.

<sup>44</sup> A. Adeno, cit., 173, sottolinea l'esistenza di un paradosso nell'espressione «We the people» in relazione all'identità tra chi è autore del testo costituzionale e chi è destinatario del testo costituzionale stesso. L'Autore sottolinea in proposito che l'incipit identifica il popolo come entità in costante cambiamento, «an 'irreducibly transtemporal' authorial authority». Per cui il concetto di popolo richiamato nei preamboli identifica più che altro «an ongoing project of selfconstruction and reconstruction that every people, and for that matter every individual, is engaged in».

<sup>45</sup> L. Orgad, *The preamble in constitutional interpretation*, cit., 722. L'Autore ritiene che possano essere individuate almeno quattro funzioni dei preamboli: una funzione educativa (*educational purpose*), una funzione esplicativa (*explanatory purpose*), una funzione di consolidamento dell'identità nazionale (*formative purpose*) e una funzione normativa (*legal purpose*).

risalenti<sup>46</sup>. Una battuta d'arresto si registra in seguito alla Rivoluzione francese e all'idea che il popolo oltre ad essere destinatario delle leggi fosse anche autore delle leggi stesse. Ragion per cui il preambolo veniva considerato come un elemento inutile proprio per l'identità riconosciuta tra chi faceva le leggi e chi doveva rispettarle. Successivamente, il XX secolo inaugura una nuova stagione per i preamboli costituzionali in Europa (restando abbastanza raro il ricorso ad una premessa negli atti di legge ordinaria) e più in generale, come detto, per le costituzioni introdotte nel Secondo Dopoguerra.

Sebbene il preambolo costituisca una parte introduttiva, fisicamente collocata tra il titolo della Costituzione e l'articolato, la sua identificazione nominale e la sua collocazione non costituiscono elementi decisivi per poterne rilevare l'esistenza. Pertanto, è possibile identificare costituzioni con *preamboli espliciti*, costituzioni con *preamboli impliciti*, a seconda che nel testo costituzionale il preambolo sia o meno espressamente identificato, e *costituzioni senza preambolo*. I preamboli espliciti sono sicuramente la tipologia dominante nelle costituzioni che li prevedono. Gli esempi sono molteplici e qui si menzionano alcuni di quelli più significativi: Stati Uniti, Francia, India, Bangladesh, Sri Lanka, Spagna e Germania. Sono esempi di costituzioni che identificano la parte introduttiva con il termine 'Preambolo' o che comunque la collocano prima dell'articolato. Quanto, invece, alle costituzioni con *preambolo implicito*, l'esempio che forse meglio identifica questo tipo di preambolo è la Costituzione italiana<sup>47</sup>. Come noto, la scelta prevalsa all'interno dell'Assemblea costituente fu quella di omettere il preambolo e collocare all'inizio dell'articolato un gruppo di principi fondamentali<sup>48</sup>. In realtà, in dottrina vi è chi ritiene che l'identificazione dei preamboli sia possibile attraverso criteri sostanziali, identificandoli in base al contenuto al di là del dato formale<sup>49</sup>. Fra l'altro, la possibilità di

<sup>46</sup> Per una panoramica si veda W. Voermans, M. Stremmer, P. Cliteur, *Constitutional Preambles. A comparative Analysis*, Cheltenham, 2017, 6 ss.

<sup>47</sup> Anche la Costituzione del Qatar può essere inserita tra quelle con preambolo implicito, considerato che l'art. 1 svolge una funzione simile: «Qatar is an Arab State, sovereign and independent. Its religion is Islam, and the Islamic Law is the main source of its legislations. Its system is democratic, and its official language is the Arabic language. The people of Qatar are part of the Arab Nation».

<sup>48</sup> Al di là della decisione dell'esclusione del preambolo, il dibattito costituente svoltosi in seno ai lavori preparatori della Costituzione italiana racchiude un condensato di opinioni ed argomentazioni di grande interesse ed attualità per il comparatista che voglia approcciarsi allo studio dei preamboli. Dal dibattito dell'Assemblea emerge un orientamento favorevole all'introduzione di un preambolo. Tuttavia per coloro che ritenevano di dover attenuare la portata dei diritti sociali, questi dovevano essere inseriti in un preambolo con un'efficacia giuridico-normativa limitata. Come ipotesi minoritaria, vi era invece l'orientamento (poi prevalso) di coloro che proponevano un preambolo che costituisse parte integrante del testo costituzionale, includendo principi e valori fondamentali dell'ordinamento. Un terzo orientamento, infine, proponeva l'introduzione di un preambolo che potesse connotare la Costituzione da un punto di vista identitario, prescindendo dal suo valore normativo. Entrando nel concreto del dibattito, ed esplorando le ragioni che indussero l'Assemblea Costituente ad escludere il Preambolo, emergono informazioni utili negli interventi sulla forma di stato italiana e sulla funzione dei principi fondamentali dell'ordinamento.

<sup>49</sup> L. Orgad, *The Preamble in Constitutional Interpretation*, cit., 716: «Alongside a formal classification, it is possible to identify a preamble through its content. *In substantive*

individuare preamboli impliciti (quindi preamboli che non sono separati dal resto del testo costituzionale) introduce un altro problema: quello della loro modificabilità. A ben vedere vi è un solo caso in cui il preambolo costituzionale non è considerato modificabile: quello del Bangladesh<sup>50</sup>. L'art. 7B della Costituzione bengalese esclude, dichiarandola a priori come incostituzionale, ogni eventuale modifica del Preambolo che viene incluso nelle *Basic provisions of the Constitution*<sup>51</sup>. Ovviamente, il preambolo è sicuramente modificabile quando viene sostituito il testo della costituzione a cui afferisce. È il caso della Germania che ha modificato il Preambolo della Costituzione sostituendo la prospettiva di unificazione del Paese a cui era chiamato il popolo tedesco, con l'affermazione del raggiungimento da parte di tutti i *Länder* dell'unificazione della Germania in una condizione di libera autodeterminazione. Tuttavia vi sono precedenti, anche nel Subcontinente indiano, che confermano la emendabilità dei preamboli. In India il Preambolo della Costituzione è stato modificato nel 1976 all'esito del periodo emergenziale che caratterizzò il governo di Indira Gandhi<sup>52</sup>. Con il *Forty-second Amendment Act* del 1976 l'*incipit* «We, the People of India, having solemnly resolved to constitute India into a sovereign democratic republic» fu modificato nell'ultima parte aggiungendo «a sovereign socialist secular

---

*terms*, a preamble does not require a specific location in the constitution but, rather, specific content. It presents the history behind the constitution's enactment, as well as the nation's core principles and values».

<sup>50</sup> Il Preambolo della Costituzione del Bangladesh esprime l'aspirazione a una società giusta, prospera e democratica, nonché la storia, la cultura e la politica della nazione. Inoltre, il Preambolo si apre con la frase «We the people of Bangladesh», sottolineando la sovranità del popolo e il suo diritto a controllare il proprio destino. A partire dall'indipendenza del 1971, il preambolo della costituzione del Bangladesh ha subito delle revisioni significative. La battaglia del paese per l'indipendenza, l'integrità territoriale e la sovranità, così come la sua dedizione al socialismo, alla democrazia e al secolarismo, sono sottolineate nel preambolo della costituzione del 1972. Il Preambolo della Costituzione del 1986 rifletteva la transizione del paese dal governo militare alla democrazia, sottolineando la necessità di unità nazionale, democrazia e giustizia sociale. Dal punto di vista formale, è noto che il Preambolo costituzionale, come spiegato nel caso indiano *Golaknath v. State of Punjab* (AIR 1967 SC 1643), costituisca un paragrafo introduttivo della Costituzione, mentre dal punto di vista sostanziale – come chiarito in *Kesavananda Bharati vs. State of Kerala* (AIR (1973) 4 SCC 225) – nel Preambolo sono enunciati i valori fondamentali che guidano un popolo e gli obiettivi principali che la legislazione di uno Stato intende perseguire e realizzare. In questa cornice, il Preambolo della Costituzione bengalese del 1972 costituisce un modello originale che esprime i valori politici, morali e religiosi di un popolo che ha conquistato l'indipendenza a seguito di sanguinose battaglie per l'Indipendenza.

<sup>51</sup> Articolo 7B della Costituzione del Bangladesh: «Notwithstanding anything contained in article 142 of the Constitution, the preamble, all articles of Part I, all articles of Part II, subject to the provisions of Part IXA all articles of Part III, and the provisions of articles relating to the basic structures of the Constitution including article 150 of Part XI shall not be amendable by way of insertion, modification, substitution, repeal or by any other means».

<sup>52</sup> Tra la fine degli anni '60 e gli inizi degli anni '70 del Novecento, il primo ministro Indira Gandhi concentrò su di sé la titolarità dei ministeri più importanti, ricorrendo alla dichiarazione dello stato d'emergenza previsto dall'art. 352 della Costituzione per sedare i movimenti di opposizione al governo che decretarono la sua sconfitta elettorale nel 1977. Per un approfondimento, D. Amirante, *La democrazia dei superlativi. Il sistema costituzionale dell'India contemporanea*, Napoli, 2019, 77 ss.

democratic republic», connotando lo Stato del carattere della laicità e del socialismo<sup>53</sup> quale contesto in cui devono essere perseguiti i diritti fondamentali riportati nel *Bill of rights*<sup>54</sup>. La modificabilità dei preamboli costituisce, dunque, una caratteristica riscontrabile nei preamboli costituzionali che consente di argomentare ulteriormente sulla possibilità di individuare nei primi dodici articoli della Costituzione italiana un ‘preambolo implicito’, specie dopo che l’introduzione delle modifiche con la Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 ha superato il tabù dell’immodificabilità dei primi dodici articoli della Costituzione dedicati ai principi fondamentali<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> In seguito alla separazione con il Pakistan, la prospettiva della nuova Repubblica indipendente non poteva che essere quella della laicità. Tuttavia, il laicismo indiano è molto diverso da quello occidentale. Mentre quello occidentale è caratterizzato da una netta separazione tra lo Stato e le confessioni religiose, il laicismo indiano mostra un atteggiamento di profondo rispetto nei confronti delle credenze religiose. D. Amirante, *La Costituzione più lunga del mondo. Elementi di base e struttura organizzativa*, in D. Amirante (cur.), *I sistemi costituzionali dell’Asia meridionale*, cit., 4 ss. La dichiarazione di laicità dello Stato contenuta nel Preambolo della Costituzione indiana è presente anche nel Preambolo della Costituzione bengalese («Pledging that the high ideals of nationalism, socialism, democracy and secularism, which inspired our heroic people to dedicate themselves to, and our brave martyrs to sacrifice their lives in, the national liberation struggle, shall be the fundamental principles of the Constitution»). Mentre nel Preambolo della Costituzione cingalese vi è il solo riferimento al socialismo a riprova di un laicismo attenuato dello Stato. C. Petteruti, *L’ordinamento costituzionale dello Sri Lanka*, cit., 123: «L’art. 1 della Costituzione cingalese contiene un esplicito riferimento al socialismo là dove dichiara lo Sri Lanka come repubblica socialista democratica. Questo riferimento è un’ulteriore prova di quanto questo paese abbia subito nel tempo una forte influenza esterna per quanto concerne lo sviluppo sociale, economico e politico. Come accaduto per l’India oppure per il Nepal, anche lo Sri Lanka ha ricevuto una certa influenza dal vecchio blocco sovietico a tal punto che il richiamo contenuto nell’art. 1 potrebbe essere inteso come una sorta di incoraggiamento ad attuare un modello di sviluppo (sociale ed economico) basato su un’idea di *central planning*. Ciò, tuttavia, non vuol dire che il sistema politico-economico cingalese possa essere inquadrato in un sistema di tipo socialdemocratico. L’esperienza coloniale e postcoloniale dello Sri Lanka ha generato dei tratti caratteristici che ne rendono la classificazione più complessa».

<sup>54</sup> V.S. Deshpande, *Rights and Duties under the Constitution*, in 15 *Journal of the Indian Law Institute* 99 (1973); R.C. Lahoti, *Preamble. The spirit and backbone of the Constitution of India*, Lucknow, 2004, 4. Il Giudice della Corte Suprema propone una lettura del Preambolo (che considera la struttura portante della Costituzione) riferendolo a passato, presente e futuro. La parte conclusiva rappresenterebbe un riferimento al passato (il movimento per l’indipendenza e la formazione dell’Assemblea costituente) e al presente (l’adozione e la promulgazione della Costituzione); le restanti parti rappresenterebbero la prospettiva futura. D.D. Basu, *Introduction to the Constitution of India*, New Delhi, 2005, 29. La giurisprudenza costituzionale indiana non attribuisce al Preambolo un valore normativo quanto piuttosto la funzione di ausilio interpretativo, come chiave di accesso alla volontà dei Costituenti. Z. Hasan, E. Sridharan, R. Sudarshan (Eds), *India’s Living Constitution*, London-New York-New Delhi, 2002.

<sup>55</sup> In particolare, si fa riferimento alla modifica dell’articolo 9 della Costituzione consistita nell’inserimento di un terzo comma in cui si dice che la Repubblica tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni, riservando alla legge dello Stato la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali. Il dibattito sorto intorno alla modifica dell’art. 9, prima e dopo la sua approvazione, è stato uno scontro tra posizioni *puritane*, con obiezioni legate al timore che la modifica potesse comportare una dirompente rottura dell’equilibrio sapientemente ricercato dall’Assemblea Costituente, e posizioni più aperte ed inclini ad

Quanto, poi, alle costituzioni prive di preambolo, si possono citare quelle dei Paesi Bassi, dell'Australia, della Romania e della Svezia. Come opportunamente evidenziato da F. Longo<sup>56</sup>, i motivi dell'assenza del preambolo possono essere individuati in genere in motivi di carattere identitario che possono aver indotto gli estensori a ritenere che principi e valori debbano essere ricercati altrove, evitando espressioni che possano risultare di difficile interpretazione. Altra motivazione può essere ricercata in una introduzione *ex post* del preambolo come nel caso delle proposte avanzate nei Paesi Bassi e in Australia.

#### 4. I preamboli, le costituzioni e la religione

Anche se i preamboli presentano prevalentemente riferimenti giuridico-politici, la componente religiosa costituisce un elemento spesso ricorrente. La rilevanza di questo elemento emerge dalle stesse classificazioni elaborate in dottrina: si può ad esempio citare quella proposta nel volume curato da W. Voermans, M. Stremler e P. Cliteur in cui sono individuati i principali elementi che ricorrono nei preamboli<sup>57</sup>. Tra questi, gli Autori includono quelli che riguardano caratteristiche nazionali quali la storia, il secolarismo, il pluralismo, le minoranze e anche la religione<sup>58</sup>. Nel volume è richiamata, inoltre, la classificazione proposta da J.O. Frosini il quale distingue: potere costituente, forma di stato e di governo, riferimenti storici, territorio e riferimento a Dio e alla religione<sup>59</sup>.

I riferimenti a Dio e alla religione, consentono di classificare i preamboli tra quelli che li contengono per affermare la supremazia della religione (o di Dio) sull'ordinamento statale e quelli che invece contengono un richiamo o un'invocazione a Dio senza fare uno specifico riferimento ad un determinato culto religioso.

Per quanto concerne i preamboli che sanciscono la prevalenza della religione sullo Stato, si può fare riferimento al Preambolo della Costituzione

---

accogliere un'ipotesi di modifica migliorativa, nel segno dell'arricchimento e dell'ulteriore specificazione di quel novero di valori che i costituenti posero alle fondamenta dell'ordinamento. Sull'argomento si vedano M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtù (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quad. cost.*, 3, 2021, 285 ss.; V. Pepe, *I diritti degli animali nella Costituzione indiana e nel dibattito della riforma della Costituzione italiana*, in *Queste istituz.*, 2, 2021, 103 ss.; D. Amirante, *Costituzionalismo ambientale. Atlante giuridico per l'Antropocene*, Bologna, 2022, Postfazione.

<sup>56</sup> F. Longo, cit., 79 ss.

<sup>57</sup> N. Ummareddy, A. Anikem, *What Do Preambles Do? A Study of Constitutional Intent and Reality*, in 2 *Studies Ind. Pol's* 16 (2021).

<sup>58</sup> W. Voermans, M. Stremler, P. Cliteur, *Constitutional Preamble*, cit, 25: «We distinguish three categories of elements. The first category consists of elements that concern the general structure of the constitutional system set out in the main part of the constitutional document. These elements are constituent power, national sovereignty, rule of law and democracy. The second category comprises elements that relate to fundamental rights, in the broad sense of the word: human dignity, rights and freedoms and equality. The third and last category consists of elements that concern national characteristics. These elements are history, religion, secularism and pluralism and minorities».

<sup>59</sup> J.O. Frosini, *Constitutional Preambles*, cit., 39 ss.

pakistana in cui vi è una dichiarazione di supremazia della religione islamica rispetto allo Stato<sup>60</sup>. In realtà, dal Preambolo della Costituzione pakistana emerge una formulazione abbastanza frequente nei preamboli delle costituzioni dei Paesi islamici, con l'affermazione dello Stato islamico su quello laico. Infatti, nel Preambolo pakistano è precisato che la sovranità del popolo sarà esercitata nei limiti prescritti da Allah e che i principi di democrazia, libertà, uguaglianza, tolleranza e giustizia sociale, in quanto principi enunciati dall'Islam, devono essere pienamente rispettati. Nel Preambolo, dunque, emerge la volontà di ricercare nell'Islam la legittimazione della sovranità e dei principi che reggono lo Stato. Questa impostazione, come detto, emerge anche in altre esperienze costituzionali islamiche: è il caso del Marocco che nel Preambolo dichiara lo Stato sovrano e musulmano; in nome di Allah si apre il Preambolo della Costituzione del Bangladesh, sebbene ideali del socialismo, della democrazia e del secolarismo, vengono espressamente richiamati tra i principi fondamentali della Costituzione.

Passando da un culto religioso ad un altro e restando nell'ambito della area del *South Asia*, nell'*incipit* del Preambolo cingalese troviamo un riferimento alla *Buddhist Era*, riferimento al buddismo che precede quello più esplicito contenuto nell'art. 9 che nella Costituzione dello Sri Lanka costituisce una sorta di affermazione identitaria della componente cingalese rispetto alle altre etnie presenti nel Paese (in particolare quella musulmana e quella tamil). Diverso è il discorso per l'India che avendo una vocazione multiculturale, presenta un Preambolo di impronta laica, con un chiaro riferimento al secolarismo sebbene l'ordinamento indiano possa essere collocato nell'ambito di quegli ordinamenti che vedono convivere lo *state legal system* con un *non state legal system* in cui le consuetudini religiose e le tradizioni assurgono a vere e proprie fonti del diritto<sup>61</sup>.

Esempi di costituzioni che contengono invocazioni a Dio senza richiamare uno specifico credo religioso sono presenti specialmente in Europa. Solitamente si tratta di riferimenti per lo più strumentali all'affermazione di una uguaglianza che prescinde dal credo religioso. Quest'impostazione è rinvenibile anche nei preamboli dei Trattati europei che, proprio nell'intento di agevolare le condizioni di uguaglianza e aggregazione degli Stati, oltre a richiamare le eredità culturali ed umanistiche da cui originano valori e diritti, evocano anche i valori religiosi sia pur non riconducendoli ad uno specifico culto. Vale la pena richiamare il tentativo del progetto di un Trattato costituzionale europeo del 2004 che ebbe proprio nell'ipotesi del riferimento alla tradizione cristiana uno dei

---

<sup>60</sup> Come rileva W. Menski, *Comparative Law in a Global Context*, Cambridge, 2006, 370, nell'ambito del processo pakistano di islamizzazione, la risoluzione del 1949, facendo riferimento al programma del nuovo stato musulmano, prevedeva che gli affari della nazione avrebbero dovuto essere condotti in modo tale da rafforzare l'identità e l'esistenza musulmana collettiva e individuale. La risoluzione conteneva un riferimento ad un'immediata affermazione dell'Islam in ambito globale e nel nuovo Stato. Risoluzione che divenne poi il preambolo di tutte le costituzioni pakistane, prima nel 1956, poi nel 1962 e infine nel 1973, fino ad arrivare alla versione del 2010.

<sup>61</sup> Per quanto riguarda in particolare l'India, si veda: C. Petteruti, *Formanti giuridici e pluralismo delle fonti nell'Asia meridionale*, in *DPCE Online*, 1, 2022, 560 ss.; W. Mensky, *Comparative Law in a Global Context*, cit., 265 ss.

punti di contrapposizione che ne hanno determinato l'insuccesso. Così il preambolo del Trattato sull'Unione Europea (TUE) dichiarando l'ispirazione alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa nel segnare una nuova tappa nel processo di integrazione europea, come osserva Nicola Colaianni<sup>62</sup>, evoca il rapporto con la divinità ma non con uno specifico culto religioso, precludendo il riconoscimento di Chiese dominanti a favore di un 'diritto alla parità'<sup>63</sup>.

Quest'impostazione è rinvenibile in diversi preamboli di costituzioni europee tra le quali si possono citare quelli delle costituzioni albanese, svizzera ed ucraina.

Nei preamboli delle costituzioni europee, sebbene si tratti di costituzioni secolarizzate, si rinvencono, dunque, riferimenti a Dio e alla Religione. Per esempio nella Costituzione polacca è in quella tedesca, così come in quella ucraina, vi è un richiamo alla responsabilità nei confronti di Dio che nel primo caso è strumentale all'affermazione della condizione di uguaglianza tra le persone, a prescindere dal credo religioso<sup>64</sup>. Al di là di questi casi ai quali si affiancano i preamboli della Costituzione greca e irlandese<sup>65</sup>, con riferimenti espliciti alla tradizione cristiana, e quelli della Costituzione svizzera, ungherese e albanese che contengono invocazioni a Dio o alla fede in Dio, le costituzioni europee appaiono molto più secolarizzate di quanto accada in altre esperienze costituzionali. La circostanza che buona parte dei preamboli costituzionali europei non contengono un riferimento a tradizioni o culti religiosi, dimostra una forte secolarizzazione delle costituzioni che ha poi determinato una certa ritrosia ad introdurre riferimenti alla religione cattolica nei trattati europei.

Una situazione completamente diversa la si ritrova nel continente americano dove invece, specie nel Sud America e nel Centro America, buona parte dei preamboli contengono riferimenti a Dio e alla religione cristiana<sup>66</sup>. Nel Nord America, sia il Preambolo statunitense che quello canadese non contengono alcun riferimento a Dio e alla religione. Rispetto al continente

---

<sup>62</sup> N. Colaianni, *Diritto pubblico delle religioni*, Bologna, 2012, 77 ss. Vale la pena richiamare l'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) in base al quale l'Ue rispetta e non pregiudica non solo lo status delle chiese, delle associazioni e delle comunità religiose (comma 1) ma anche delle organizzazioni filosofiche e non confessionali (comma 2), mantenendo un dialogo aperto, trasparente e regolare (comma 3).

<sup>63</sup> G. Macrì, *La lobby delle religioni*, in *Ist. Fed.*, 3-4, 2018, 712 ss.

<sup>64</sup> Nel preambolo della Costituzione polacca la religione entra in gioco come componente inclusiva e nell'affermazione di valori ritenuti universali come quelli della verità, giustizia, bene e bellezza di cui Dio è considerata la fonte. S. Ferrari, *Dio, religione e Costituzione*, in *Osservatorio delle libertà ed istituzioni religiose*, aprile 2004.

<sup>65</sup> Nel preambolo della Costituzione irlandese si dichiara che: «In the Name of the Most Holy Trinity, from Whom is all authority and to Whom, as our final end, all actions both of men and States must be referred, We, the people of Éire». J.O. Frosini, *Constitutional Preambles*, cit., 40 il quale sottolinea che il riferimento al cattolicesimo piuttosto che al cristianesimo trova origine nel conflitto con l'Inghilterra anglicana. Nel Preambolo della Costituzione Greca, invece, il richiamo alla tradizione cristiana si esaurisce nella formula che evoca la Trinità (santissima, consustanziale e indivisibile) che involge l'articolato della Costituzione.

<sup>66</sup> Nell'area sud americana si possono citare i preamboli delle Costituzioni del Brasile, dell'Argentina, del Perù, del Paraguay e del Cile. In quella del Centro America le Costituzioni del El Salvador, del Guatemala, dell'Honduras e della Costa Rica.

europeo, il riferimento alla religione nei preamboli delle costituzioni americane è molto più presente anche se con riferimenti più a Dio che al cristianesimo, evidentemente in una prospettiva di maggiore inclusività<sup>67</sup>.

## 5. Il Preambolo della Costituzione indiana

La riscoperta di ordinamenti come quelli del *Global South* come realtà spesso più adatte ad analizzare le sfide del diritto comparato e del pluralismo giuridico<sup>68</sup> induce a porre attenzione sulla genesi, la natura e le caratteristiche dei preamboli nell'esperienza dell'Asia meridionale ed in particolare del sub-continente indiano e di quei paesi limitrofi dell'India.

La parte introduttiva dei testi costituzionali degli Stati dell'Asia meridionale (e più in particolare del sub continente indiano) costituisce un vero e proprio 'laboratorio' di valori e principi fondamentali alla base dell'identità e della comunità statale. In altri termini, i padri costituenti hanno inteso sintetizzare proprio nei preamboli la filosofia alla base dell'impianto costituzionale, facendo derivare da essi la linfa e vitalità del *corpus* di articoli e norme costituzionali.

In questo contributo si è ritenuto opportuno dedicare particolare attenzione all'esperienza dell'Unione indiana e del Pakistan, stato formatosi 'a cascata' ovvero successivamente a fenomeni di separazione territoriale (cd. *Partition*). Altrettanto interessanti sono le caratteristiche dei Preamboli delle Costituzioni di Nepal, Sri Lanka e Bhutan.

Il Preambolo alla Costituzione indiana consiste in una breve dichiarazione introduttiva che racchiude i principi fondamentali e i valori unificanti che guidano il popolo indiano e caratterizzano la sua storia costituzionale dal 1950 ad oggi. La *Resolution* sugli obiettivi di P.J. Nehru, che l'Assemblea costituente ratificò il 22 gennaio 1947, stabilì i principi che avrebbero costituito il fondamento della Costituzione indiana. Dopo un lungo dibattito, il Preambolo, adottato dall'Assemblea costituente nel 1949, descriveva inizialmente l'India come una «Repubblica sovrana e democratica», aggettivi ai quali sono stati successivamente aggiunti quelli di 'laica' e 'socialista'<sup>69</sup>.

Come è possibile rilevare dal testo, il Preambolo della Costituzione contiene l'eco della genesi della Costituzione, i caratteri dello Stato indiano

<sup>67</sup> S. Ferrari, *Dio, religione e Costituzione*, cit., 3.

<sup>68</sup> W. Mensky, *Beyond Europe*, in E. Örüçü, D. Nelken (Eds), *Comparative Law. A Handbook*, London, 2007, 189 ss.

<sup>69</sup> Il termine socialismo non può evidentemente essere interpretato rinviando al modello sovietico di gestione della proprietà e dei beni considerati, secondo la teoria marxista, unicamente pubblici. Come osservato da H.M. Seervai, *Constitutionalism Law of India*, New Delhi, 2011, vi è totale estraneità di elementi dittatoriali nella carta costituzionale indiana e ciò prova la non riconducibilità del socialismo indiano a quello sovietico. Nel caso *D.S. Nakara v. Union of India*, la Corte Suprema indiana ha osservato che l'obiettivo di base del socialismo è quello di fornire uno standard di vita dignitoso a tutti. In questa decisione, infatti, si legge che lo scopo principale di uno Stato socialista è eliminare la disuguaglianza di reddito, status e tenore di vita. La struttura di base del socialismo è fornire un tenore di vita dignitoso ai lavoratori e soprattutto fornire sicurezza dalla culla alla tomba. In questo caso i giudici nel decidere un ricorso in materia pensionistica hanno fatto rinvio al precedente *Manenka Gandhi v. Union of India* (AIR 1978 SC 597), sottolineando come non si possa ammettere alcuna disparità di trattamento.

e una descrizione dei suoi obiettivi fondamentali: la giustizia, la libertà, l'uguaglianza, la fraternità, e i concetti di dignità della persona e l'integrità della nazione<sup>70</sup>, valori intimamente connessi ed inseparabili se non a discapito della democrazia<sup>71</sup>.

La Costituzione indiana dichiara di garantire le *libertà* di pensiero, espressione, credo, fede e culto, considerate essenziali per lo sviluppo dell'individuo nella Nazione. Lo stesso principio è richiamato negli articoli 25-28 della Costituzione sul diritto alla libertà di religione e nell'articolo 19 (1) (a) sulla libertà di espressione. Il termine *giustizia* deve essere inteso in senso sociale, economico e politico. La giustizia tra i cittadini è necessaria per mantenere l'ordine nella società ed è promossa attraverso varie disposizioni costituzionali contenenti diritti fondamentali e principi direttivi della politica statale. Assicurare la *giustizia sociale* significa che la Costituzione intende creare una società senza discriminazioni, in cui le persone abbiano il medesimo *status* sociale e che aiutino le persone meno privilegiate. Allo stesso tempo, garantire forme di *giustizia economica* implica che nessuna discriminazione possa essere perpetrata nei confronti di qualcuno in base alla sua ricchezza, reddito e condizione economica. Infine, per *giustizia politica* deve intendersi che tutte le persone godono di uguali diritti politici: pari diritti di accesso alle cariche politiche e pari partecipazione ai processi di governo<sup>72</sup>.

Quanto al *principio di uguaglianza* nel caso *E.P. Royappa c. Stato del Tamil Nadu*<sup>73</sup> si è ritenuto che il principio fondamentale che informa gli artt. 14 (uguaglianza davanti alla legge) e 16 (uguaglianza in termini di opportunità nel pubblico impiego) sia proprio quello di uguaglianza richiamato nel Preambolo. Sul punto, la Corte Suprema ha inoltre osservato che da un punto di vista positivisticò, l'uguaglianza è antitetica all'arbitrarietà: l'una appartiene allo stato di diritto in una repubblica, mentre l'altra al capriccio di un monarca assoluto.

Un altro pilastro su cui è stata costruita la democrazia multiculturalmente indiana, ben evidenziato nel Preambolo costituzionale, è il *principio di*

---

<sup>70</sup> Giustizia, libertà, uguaglianza e fraternità sono i principi richiamati nel Preambolo su cui si basa la Costituzione e il governo democratico. A.A.V.V., *Riassunto della Costituzione indiana entrata in vigore il 26 gennaio 1950*, in *Oriente Moderno*, 1-3 (Gennaio-Marzo), 1950, 11 ss.

<sup>71</sup> Tale assunto trova conferma nell'ultimo discorso, tenuto il 25 novembre 1949, del ministro della giustizia B.R. Ambedkar (uno dei padri della Costituzione indiana) in Assemblea costituente in occasione del quale ebbe a sottolineare che senza fraternità, la libertà distruggerebbe l'uguaglianza e l'uguaglianza distruggerebbe la libertà. Se in una democrazia, la libertà non distrugge l'uguaglianza e l'uguaglianza non distrugge la libertà, è perché, sulla base di entrambi, esiste la fraternità. La fraternità è, quindi, la radice della democrazia.

<sup>72</sup> Per raggiungere questo ideale di giustizia, la Costituzione stabilisce i Principi Direttivi della politica statale (nella Parte IV della Costituzione). Nel caso *Air India Statutory Corporation c. United Labour Union* (AIR, 1997 SC 645) la Corte Suprema ha affermato che lo scopo della giustizia sociale fosse proprio quello di raggiungere un grado sostanziale di uguaglianza sociale, economica e politica come obiettivo costituzionale.

<sup>73</sup> *E.P. Royappa c. Stato del Tamil Nadu*, 1974 AIR 555, 1974 SCR (2) 348.

*fraternità*<sup>74</sup>. Il riferimento alla fraternità come obiettivo costituzionale<sup>75</sup> rappresenta una garanzia per la tutela dei diritti nello Stato multiculturale (D. Amirante) e, in particolare, costituisce una forma autentica di protezione della diversità in una società sempre più complessa e plurale<sup>76</sup>. Altro elemento centrale del Preambolo della Costituzione, caratteristica dello Stato multiculturale indiano, è il *principio di laicità*. La Costituzione del 1950 sancisce il principio di laicità come valore costituzionale di importanza straordinaria<sup>77</sup> e riconosce la libertà di culto sia individuale che collettiva fondata sul divieto di non discriminazione per motivi religiosi, assicurando così la non ingerenza della religione nelle strutture politiche statali.

Sebbene la definizione di «Stato laico» sia stata formalmente introdotta nel 1976, con il 42° emendamento – di modifica del Preambolo –, la laicità è stata sempre concepita come strumento per dar corpo all’ambizioso mandato costituzionale volto a superare un lungo passato di disuguaglianze complesse e stratificate<sup>78</sup>. La centralità del laicismo individuata nel Preambolo come *basic structure* del sistema costituzionale indiano, è stata solennemente affermata dalla Corte suprema nel caso *S.R. Bonmai v. Union*<sup>79</sup>, laddove il laicismo viene qualificato come un «principio supremo della Costituzione» non suscettibile di modifica neanche attraverso emendamenti costituzionali.

Ma un elemento che merita di essere considerato, prima ancora di ricercare i principi fondamentali, è la locuzione «We, the people of India» che rappresenta una *factio* giuridica necessaria a realizzare e radicare un concetto di sovranità popolare nel contesto sociale e giuridico, al fine di porre le fondamenta teoriche per la costruzione di uno stato democratico. Sul piano storico-costituzionale, il contenuto del Preambolo viene spesso attribuito a B.N. Rau anche se recenti studi ne attribuiscono la paternità a B.R. Ambedkar, universalmente considerato come il principale ‘architetto’ della Costituzione indiana.

---

<sup>74</sup> L. Colella, *Fattore religioso, normazione e diritto in India, Pakistan e Bangladesh*, in *DPCE Online*, n. Sp., 2022, 1675-1698.

<sup>75</sup> Sul punto si veda S. Shetty, T. Sanyal, *Fraternity and the Constitution: a promising beginning in Nandin Sundar v. State of Chattisgarh*, in 4 *Nujs L. Rev.* 439 (2011). Secondo questo contributo l’inserimento della fraternità è un esempio per evidenziare il modo in cui il Preambolo riflette i bisogni delle persone: in altri termini la fraternità è stata inserita come valore per promuovere la concordia fraterna e buona volontà nella Nazione.

<sup>76</sup> Il valore della fraternità costituisce una chiave di lettura della tutela dei diritti nello stato multiculturale indiano e della protezione della diversità religiosa. Nel caso *Nandin Sundar v. State of Chattisgarh* (2011, 7 SCC 547), la Corte Suprema indiana, ha richiamato il valore della fraternità come meccanismo per promuovere una politica economica più inclusiva, per rafforzare la responsabilità del potere centrale e per sostenere i diritti umani in una struttura federale.

<sup>77</sup> F. Mustafa, J. Singh Sohi, *Freedom of Religion in India: Current Issues and Supreme Court Acting as Clergy*, in 4 *BYU L. Rev.* 915 (2017).

<sup>78</sup> P. B. Gajendragadkar, *Secularism and the Constitution of India, Kashinath Trimbak Telang Endowment Lectures*, Bombay, 1971. Si veda il saggio di F. Alicino, *Libertà religiosa e principio di laicità in India*, in D. Amirante, C. Decaro, E. Pföestl, *La Costituzione dell’Unione Indiana. Profili introduttivi*, Torino, 2013, 197.

<sup>79</sup> *S.R. Bonmai v. Union of India*, [1994] 2 SCR 644, AIR 1994 SC 1918, (1994) 3 SCC 1.

Il Preambolo della Costituzione indiana, come si legge nella decisione *D.S. Nakara v. Union of India*<sup>80</sup>, costituisce il faro che illumina il cammino che deve seguire lo Stato per costituire una Repubblica democratica, sovrana, socialista e attuare quella rivoluzione economica che sta alla base della introduzione dell'aggettivo 'socialista' del *Constitution (Forty-Second Amendment) Act* del 1976. Come sottolinea D. Amirante nei suoi contributi sulla Costituzione indiana<sup>81</sup>, secondo l'orientamento del giudice della Corte Suprema R.C. Lahoti, il Preambolo è la "spina dorsale" della Costituzione e consta di tre parti distinte: una proclamatoria, una decisionale ed infine una parte programmatica. Secondo D.D. Basu, invece, il Preambolo rappresenta sostanzialmente la "filosofia" alla base della Costituzione, di cui riassume fini ed obiettivi. Questi diversi orientamenti hanno in qualche modo influenzato il dibattito sulla modificabilità del Preambolo al quale sia la dottrina e soprattutto la giurisprudenza della Corte Suprema indiana ha dato un contributo importante. Tra le pronunce più importanti si può citare quella sul caso *Berubari Union v. State of Kerala*<sup>82</sup>: la Corte Suprema aveva ritenuto che il Preambolo non facesse parte della Costituzione e, pertanto, non poteva avere alcuna forza normativa. Secondo la Corte il Preambolo della Costituzione, contenente la dichiarazione fatta dal popolo indiano nell'esercizio della sua volontà sovrana, rappresentava uno strumento per conoscere le intenzioni dei Costituenti ed individuare le finalità generali della Costituzione. Tuttavia, il Preambolo non faceva parte della Costituzione, non poteva limitare il potere legislativo e tanto meno poteva essere utilizzato per decidere parti ambigue della Costituzione. Esso non era fonte dei poteri conferiti al Parlamento, che trovavano origine nelle disposizioni della Costituzione, e tanto meno poteva costituire fonte di eventuali divieti o limitazioni.

Successivamente, nel caso *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*<sup>83</sup>, che ha fornito un contributo fondamentale alla *basic structure doctrine* indiana garantendo la protezione dei principi costituzionali fondamentali, la Corte Suprema dichiarò che il Preambolo faceva parte della Costituzione riconoscendone la modificabilità ai sensi dell'art. 368 della Costituzione, sia pur nei limiti della conservazione della *basic structure* della Costituzione che

---

<sup>80</sup> *D.S. Nakara v. Union of India*, (1983) 1 SCC 305. Nella sentenza la Corte affermò che in una Repubblica socialista è importante sostenere l'interesse dei pensionati e salvaguardare la loro condizione economica affinché prevalga la giustizia socio-economica. A tal fine la Corte invocò l'art. 14 della Costituzione come disposizione che incorpora l'idea di uguaglianza enunciata nel Preambolo, che garantisce l'uguaglianza dei cittadini indiani davanti alla legge, vietando ogni discriminazione irragionevole e irrazionale tra le persone. Il principio di uguaglianza, che rappresenta la cornice principale entro la quale interpretare e applicare correttamente le norme costituzionali, deve essere assicurato non soltanto a livello giuridico e formale, ma anche sul piano economico e sociale.

<sup>81</sup> D. Amirante, *La democrazia dei superlativi*, cit.

<sup>82</sup> *Berubari Union v. State of Kerala*, (1960) 3 SCR 250.

<sup>83</sup> *Kesavananda Bharati v. State of Kerala*, AIR (1973) SC 1461, 1503. Il caso si riferiva alle riforme agrarie introdotte nello Stato del Kerala negli anni '50 e '60 che miravano a ridistribuire la terra dai grandi proprietari terrieri ai senza terra e ai poveri. In questa prospettiva, nel 1963 il governo del Kerala approvò il *Kerala Land Reforms Act* che poneva un limite alla quantità di terra che una persona poteva detenere e la distribuzione della parte in eccesso ai poveri.

in alcun caso può essere modificata<sup>84</sup>. Successivamente, in altre occasioni come nel caso *LIC Of India & Anr v. Consumer Education & Research*<sup>85</sup>, la Corte Suprema ha confermato che il Preambolo è parte integrante della Costituzione.

Come osserva D. Amirante<sup>86</sup>, il Preambolo della Costituzione indiana rappresenta, accanto al catalogo dei diritti fondamentali e ai principi direttivi della politica statale, uno dei tre pilastri del sistema di tutela effettiva dei diritti nella Costituzione indiana. In quest'ottica, la parte introduttiva della Costituzione assume una notevole importanza soprattutto per l'utilizzo della Corte Suprema come 'chiave interpretativa' per definire l'esatto contenuto e la gerarchia delle situazioni giuridiche soggettive (e collettive) tutelate dalla Costituzione stessa. Dunque, il Preambolo costituzionale indiano può essere considerato come un 'contrappeso' tra costituzione formale e costituzione materiale oltre che strumento interpretativo delle disposizioni costituzionali, in grado di assicurare la tutela della diversità e l'unità e l'armonia della Nazione.

Dalle pronunce della Corte Suprema emerge che il Preambolo ha contribuito a delineare i vincoli dell'ordinamento costituzionale, che non possono essere in alcun caso violati. Alla luce dell'esperienza indiana, si può dunque affermare che i preamboli possono diventare risorse utili in tempi di stress costituzionale per vincolare gli attori del governo e salvaguardare l'integrità della Costituzione e i suoi principi fondamentali.

Il Preambolo della Costituzione dell'India rappresenta un importante modello di riferimento per le altre esperienze costituzionali del *South Asia*. Infatti, tutte le Costituzioni degli stati dell'Asia meridionale (Pakistan, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka e Bhutan, ad esclusione delle Maldive) contengono una parte introduttiva che precede l'articolato costituzionale e che funge da chiave di lettura dell'impianto costituzionale.

## 6. Genesi, valori e peculiarità del Preambolo della Costituzione pakistana

La storia del Pakistan è legata alla data del 15 agosto 1947, che oltre a segnare la fine dell'Impero coloniale britannico nel subcontinente indiano (*British Raj*), è la data della cd. *Partition* dell'*Indian Constitutional Act* del 1947. L'area, come è noto, fu suddivisa in due stati indipendenti: l'India a

---

<sup>84</sup> A seguito di questa sentenza della Corte suprema, con il 42° emendamento del 1976, emanato durante il periodo di emergenza dal 1975 al 1977 sotto la guida del Partito del Congresso di Indira Gandhi, la qualificazione della Repubblica indiana contenuta nel Preambolo fu cambiata da sovrana e democratica a Repubblica sovrana, socialista, laica, democratica.

<sup>85</sup> *L.I.C. of India and Anr v. Consumer Education and Research Centre and Ors* 1995 1811; 1995 SCC (5) 482: «The Preamble, the arch of the Constitution, assures socio-economic justice to all the Indian citizens in matters of equality of status and of opportunity with assurance to dignity of the individual (...) The over-emphasis on classification would inevitably result in substitution of the doctrine of classification to the doctrine of equality and the Preamble of the Constitution which is an integral part and scheme of the Constitution».

<sup>86</sup> D. Amirante, *Lo stato multiculturale. Contributo alla teoria dello Stato dalla prospettiva dell'Unione indiana*, Bologna, 2014, 99.

maggioranza Indù, e il Pakistan a maggioranza musulmana. Il Regno Unito riconobbe l'indipendenza dell'India con la divisione dell'India dal Pakistan, attuando la c.d. teoria delle due nazioni<sup>87</sup>. Il rafforzamento dei partiti di ispirazione islamica, portò conseguentemente alla nascita di un movimento favorevole all'adozione in Pakistan della futura Costituzione islamica, concretizzando la proposta, voluta anche dal sostenitore del movimento pakistano Shabir Ahmad Usmani nel 1949, di intraprendere la fondazione dello Stato islamico<sup>88</sup>. Infatti, le diverse versioni della Costituzione Pakistana (quelle del 1956, del 1962, del 1973 e quella dell'emendamento del 2010) proclamano tutte il Pakistan una 'Repubblica islamica' in cui la sovranità appartiene ad 'Allah Onnipotente'<sup>89</sup>. Tant'è che nel Preambolo sono richiamati i principi di democrazia, libertà, uguaglianza e giustizia sociale secondo l'enunciazione dell'Islam così come l'impegno dello Stato a consentire ai musulmani di condurre la propria vita secondo gli insegnamenti e le esigenze dell'Islam<sup>90</sup>.

L'estremismo religioso - specie sotto i regimi della *military rule* ed ancora di più con la dittatura del generale Zia ul-Haq (al potere dal 1977 al 1988) - ha dunque connotato lo Stato pakistano di una forte impronta religiosa tanto da far assumere nel tempo alla legge islamica (*shari'a*) un ruolo rilevante nel sistema giuridico pakistano.

In questa cornice storica ed istituzionale, il Preambolo della Costituzione del Pakistan stabilisce le basi per l'intero quadro giuridico del Paese e delinea così i valori fondamentali, i principi e gli obiettivi che la Costituzione cerca di raggiungere.

Ad una attenta lettura, il Preambolo del Pakistan presenta alcune peculiarità e contraddizioni che consegnano un modello unico nel suo genere: il testo, infatti, dichiara il Pakistan "una Repubblica islamica". Ciò significa che il paese è fondato su principi e valori islamici e la legge islamica è considerata la legge suprema del paese. In effetti si può cogliere una sorta di contraddizione in termini nell'espressione 'Repubblica islamica'

---

<sup>87</sup> Sayyid Ahmad Khan, fondatore dell'*Anglo-Oriental Muhammadan College* di Aligarh, è colui al quale generalmente viene attribuita la prima formulazione dell'idea delle due Nazioni, con una nuova classe dirigente musulmana "occidentalizzata". Ahmad Khan, in un discorso del 1883 tenuto a Patna nell'attuale India, dichiarò che in India vivevano due importanti Nazioni che si distinguevano attraverso i nomi di indù e musulmani, paragonando le due Nazioni agli arti del corpo umano, due arti principali dell'India. Sul punto R. Guha, *Makers of modern India*, Cambridge, 2011, 65.

<sup>88</sup> L'Assemblea costituente, nell'adottare il documento noto come *Objectives Resolution*, intese perseguire una mediazione tra i principi giuridici di derivazione islamica e quelli occidentali; un vero e proprio compromesso tra tradizionalisti e modernisti: da un lato, l'idea del teologo Abu l-A'la Maududi, secondo cui la sovranità sull'intero universo appartiene a Dio e da quest'ultimo è delegata al popolo; dall'altro, il pensiero del nazionalista Mohammad Ali Jinnah, ispirato dalla necessità di rispettare i principi di democrazia, libertà, uguaglianza, tolleranza e giustizia secondo i precetti del Corano (riconoscendo perciò ai non musulmani il diritto di professare la propria religione).

<sup>89</sup> M. Zinzi, *La Repubblica del Pakistan: uno stato a tendenza islamica*, in D. Amirante (cur.), *I sistemi costituzionali dell'Asia meridionale*, cit., 181.

<sup>90</sup> Così nel Preambolo: «Wherein the principles of democracy, freedom, equality, tolerance and social justice, as enunciated by Islam, shall be fully observed; Wherein the Muslims shall be enabled to order their lives in the individual and collective spheres in accordance with the teachings and requirements of Islam as set out in the Holy Quran and Sunnah».

considerato che le repubbliche sono generalmente associate al secolarismo, mentre gli stati islamici si basano sulla legge religiosa<sup>91</sup>.

Allo stesso tempo, il Preambolo elenca i diritti fondamentali delle persone (come la libertà di religione, i diritti delle minoranze e il diritto di essere governati da rappresentanti eletti), sottolineando inoltre l'importanza di un sistema giudiziario indipendente, della protezione delle donne e dei bambini, dei diritti degli anziani e degli infermi e della conservazione del patrimonio culturale del Pakistan. Alcuni hanno osservato, però, che questi diritti non sono adeguatamente protetti nella prassi giuridica e sociale. Le leggi pakistane sulla blasfemia sono state fortemente criticate per aver violato i diritti delle minoranze religiose e i diritti delle donne sono spesso ignorati nelle controversie sul diritto di famiglia. Queste considerazioni inducono a ipotizzare che nella Costituzione pakistana il Preambolo sia semplicemente una dichiarazione di intenti senza avere una capacità prescrittiva che possa garantire l'effettività dei diritti richiamati. D'altra parte, i diritti stessi sono dichiarati come diritti enunciati dall'Islam, quasi come monito alle corti giudiziarie sulle possibili interpretazioni del dettato costituzionale<sup>92</sup>.

Al di là della portata del Preambolo, l'enfasi con cui l'Islam viene richiamato attribuisce una connotazione decisiva a tutto l'impianto costituzionale pakistano tanto da affievolire il riferimento al patrimonio culturale che teoricamente dovrebbe essere associato ad una società diversificata ed inclusiva dei vari gruppi religiosi ed etnici. In realtà, molti ritengono che il Preambolo di fatto escluda i non musulmani e rafforzi l'identità nazionale in maniera omogenea<sup>93</sup>.

Sulla scorta delle osservazioni riportate, appare utile soffermarsi sul problema della forza normativa e il grado di applicabilità diretta del Preambolo. Così come il Preambolo della Costituzione indiana, anche il Preambolo della Costituzione del Pakistan è stato oggetto di controllo giudiziario nel corso degli anni. Nel caso *State v. Dosso* del 1958<sup>94</sup>, la Corte Suprema del Pakistan ritenne che il Preambolo non facesse parte della Costituzione e quindi non fosse applicabile nei tribunali. Tuttavia, nel caso *Ziaur Rehman v. Province of Punjab* del 1973, la Corte ritenne successivamente che il Preambolo fosse parte integrante della Costituzione e per questo fosse da considerare una valida fonte per interpretare le disposizioni della Costituzione stessa. In quell'occasione, la Corte sottolineò che il linguaggio e gli obiettivi del Preambolo forniscono una guida preziosa per comprendere lo scopo e i principi della Costituzione. Da allora il Preambolo è stato richiamato in vari casi per interpretare diverse

<sup>91</sup> C'è chi sostiene che il termine "Repubblica islamica" significhi semplicemente che la Costituzione del Pakistan riconosce l'Islam come parte fondamentale dell'identità e del quadro giuridico del Paese senza che vi sia stata necessariamente l'insediamento di una teocrazia.

<sup>92</sup> La Corte della Shari'a ha affermato che nessuna legge può prevalere sui precetti islamici, ma ha dato inizio all'edificazione della giurisprudenza islamica attraverso il crescente riferimento ai dettami shiaritici, specie in casi non regolati dal diritto vigente. La Corte stessa dichiarò, nel 1993, la Shari'a legge suprema dello Stato, cui ricorrere in via diretta e persino in sostituzione dei principi costituzionali nonché delle stesse libertà fondamentali. M. Zinzi, *La Repubblica del Pakistan*, cit., 181.

<sup>93</sup> A. Adeno, cit., 161 ss.

<sup>94</sup> *State v. Dosso*, PLD 1958 SC 533.

disposizioni della Costituzione pakistana: anche in questo caso la parte introduttiva della Costituzione è stata considerata come un faro per il processo di transizione democratica.

## 7. Gli altri Preamboli: le esperienze di Nepal, Sri Lanka e Bhutan

La Costituzione nepalese del 2015 contiene un breve Preambolo che assume una peculiare funzione di spartiacque<sup>95</sup> tra la storia passata e la nuova e attuale prospettiva politico-giuridica alla quale hanno guardato i costituenti. *In primis*, il Preambolo della Costituzione del Nepal proclama la centralità della sovranità popolare nonché il diritto all'autonomia e alla produzione delle leggi in nome del popolo, mantenendo la libertà, la sovranità, l'integrità territoriale, l'unità nazionale, l'indipendenza e la dignità del Nepal.

Il Preambolo della Costituzione del Nepal richiama alla memoria la storia dei movimenti popolari nonché la lotta armata, la dedizione e il sacrificio del popolo nepalese compiuti per il bene degli interessi della nazione, della democrazia e del progresso<sup>96</sup>. Il Preambolo, inoltre, incarna il carattere geneticamente multiculturale dello Stato, in quanto dichiara l'obiettivo di eliminare ogni forma di discriminazione e di oppressione al fine di proteggere e promuovere l'unità nella diversità, la solidarietà sociale e culturale, la tolleranza e l'armonia, riconoscendo le caratteristiche multietniche, multilinguistiche, multireligiose, multiculturali e geograficamente diverse.

La *mission* dei Costituenti di garantire una società egualitaria basata sui principi proporzionali inclusivi e partecipativi emerge a chiare lettere nel Preambolo: il testo si propone di garantire l'uguaglianza economica, la prosperità e la giustizia sociale eliminando la discriminazione basata sulla classe, la casta, la lingua, la religione e il genere e tutte le forme di intoccabilità di casta.

Nel Preambolo, inoltre, si ricava l'impegno del popolo nepalese ad abbandonare la politica feudale sorretta dal nepotismo e dalla corruzione<sup>97</sup> che aveva caratterizzato la sua storia per circa due secoli. In questa parte si delinea un modello di socialismo basato su norme e valori democratici, tra cui il sistema di governo democratico multipartitico competitivo del popolo, il riconoscimento delle libertà civili, i diritti fondamentali, i diritti umani, il diritto di voto degli adulti, le elezioni periodiche, la piena libertà di stampa e il sistema giudiziario indipendente che si traducono nel concetto di stato di diritto necessario per costruire una nazione prospera e democraticamente solida. In questa prospettiva, non a caso, l'art. 4 della Costituzione fa espresso riferimento ad una forma di stato repubblicano, democratico federale e indipendente, indivisibile, sovrano e laico, democratico inclusivo

---

<sup>95</sup> P. Viola, *Costituzionalismo autoctono. Pluralismo culturale e trapianti giuridici nel subcontinente indiano*, Bologna, 2020, 68 ss.

<sup>96</sup> Il Preambolo della Costituzione del Nepal può essere collocato tra i cd. *re-constructive historical preambles*, vale a dire tra quei preamboli che contengono ampi riferimenti storici rispetto ad eventi significativi come ad esempio la conquista dell'indipendenza (come nel caso del Preambolo della Costituzione algerina) o alla genesi della costituzione. J.O. Frosini, *Constitutional Preambles*, cit., 37 ss.

<sup>97</sup> T. Louise Brown, *The Challenge to Democracy in Nepal: A Political History*, London, 1995.

ed orientato al socialismo. Nella sua parte conclusiva, il Preambolo della Costituzione del Nepal richiama il fine di soddisfare le aspirazioni alla pace perpetua, il buon governo, lo sviluppo e la prosperità tramite il sistema di governo repubblicano democratico federale.

Anche la Costituzione dello Sri Lanka, attraverso il suo Preambolo, si propone di realizzare un'adeguata stabilità di governo e una rapida modernizzazione del Paese, affermando i principi di una repubblica democratica e socialista<sup>98</sup>. Anche questa Carta costituzionale presenta una parte introduttiva, una sorta di Preambolo (*Svasti*) che richiama l'impegno del popolo a raggiungere gli obiettivi di una Repubblica socialista e democratica, costruita sugli immutabili principi repubblicani della democrazia rappresentativa. La libertà, l'uguaglianza, la giustizia, i diritti umani fondamentali e l'indipendenza della giustizia sono elencati come elementi di un patrimonio immateriale che garantisce non solo la dignità e il benessere delle generazioni successive del Popolo dello Sri Lanka ma anche di tutti i Popoli del Mondo, che vengono a condividere con quelle generazioni lo sforzo di lavorare per la creazione e la conservazione di una società libera e giusta, secondo valori considerati universali. Il Preambolo, ricorda l'eroica e l'incessante lotta per riconquistare e preservare i diritti e i privilegi del popolo in modo che la dignità e la libertà dell'individuo possano essere garantite.

Anche la Costituzione del Bhutan del 2008, che incarna come forma di governo la monarchia costituzionale, contiene un Preambolo considerato alquanto originale in chiave comparata soprattutto perché esalta gli aspetti religiosi, culturali ed ambientali che caratterizzano il costituzionalismo del Regno<sup>99</sup>.

Il Preambolo (c.d. felice)<sup>100</sup> del Bhutan rappresenta un contenitore in grado di esaltare i valori della felicità, dell'armonia tra uomo e natura e dell'unità nazionale. Nella prima parte di questo Preambolo la locuzione «We the People of Bhutan» è immediatamente seguita da un riferimento religioso al popolo dalla *Triple Gem*, entità costituita dal Buddha, dalla dottrina e dalla comunità dei discepoli. Non a caso, quello bhutanesi, come fa notare una parte della dottrina<sup>101</sup>, si rivela come un modello di costituzionalismo buddista, seppur i costituenti abbiano ufficialmente dichiarato che non esiste una religione di Stato. Nella seconda parte del Preambolo, invece, si rinviene l'impegno a rafforzare la sovranità del Bhutan per garantire le libertà, assicurare giustizia e tranquillità e migliorare l'unità, la felicità e il benessere delle persone.

Tutti questi valori trovano conforto e più ampia declinazione nelle disposizioni costituzionali ed in particolare nell'art. 3 della Costituzione, secondo cui il buddismo costituisce l'eredità spirituale del Bhutan che promuove i principi e i valori di pace, non violenza, compassione e tolleranza.

<sup>98</sup> C. Petteruti, *L'ordinamento costituzionale dello Sri Lanka*, cit., 105 e ss.

<sup>99</sup> Si veda A. Cenerelli, *Il sistema costituzionale del Regno del Bhutan*, in D. Amirante (cur.), *I sistemi costituzionali dell'Asia Meridionale*, cit., 251 ss.

<sup>100</sup> T. Ginsburg, N. Foti, D. Rockmore, *We the Peoples: The Global Origins of Constitutional Preambles*, in *Geo. Wash. Int'l L. Rev.*, 664, 112.

<sup>101</sup> M. Gallenkamp, *Democracy in Bhutan. An Analysis of Constitutional Change in a Buddhist Monarchy*, New Delhi, 2010, 12. Si veda anche M. Rafaniello, *Una filosofia dell'ambiente: cosa il Bhutan può insegnare all'Occidente*, in *DPCE Online*, Sp. 2, 2023, 940.

Strettamente connesso al Preambolo è la disposizione contenuta nell'art. 5 del testo costituzionale in base al quale ogni bhutaneese è amministratore delle risorse naturali e dell'ambiente del Regno a beneficio delle generazioni presenti e future. In base a questa norma è dovere fondamentale di ogni cittadino contribuire alla protezione dell'ambiente naturale, alla conservazione della ricca biodiversità del Bhutan e alla prevenzione di tutte le forme di degrado ecologico compreso l'inquinamento acustico, visivo e fisico attraverso l'adozione e il sostegno di pratiche e politiche rispettose dell'ambiente.

## 8. Il Preambolo indiano ed il Preambolo pakistano tra funzione interpretativa e tendenzialmente normativa. Conclusioni

Anche se non può essere considerato come una parte imprescindibile di ogni testo costituzionale, la presenza di un preambolo non può che costituire un fatto positivo per due ordini di motivi. Il primo si riferisce alla capacità del preambolo a concorrere (quanto meno come contrappeso) all'individuazione e conservazione di quei principi supremi che costituiscono la struttura portante di ogni costituzione<sup>102</sup> e che come tali possiedono la caratteristica della immodificabilità<sup>103</sup>. Il secondo motivo è legato alla valenza di strumento utile per la corretta interpretazione delle disposizioni costituzionali, specialmente di quelle che possono risultare più ambigue e, quindi, più facili ad essere strumentalizzate o stravolte, e dunque utilizzabile nei giudizi di legittimità costituzionale, anche nel caso in cui non abbia capacità prescrittiva.

Dalle esperienze costituzionali richiamate nel presente contributo emerge la capacità dei preamboli costituzionali ad avvicinare i cittadini alle costituzioni, rendendoli più partecipi e consapevoli dei principi e dei valori che informano una determinata costituzione. Questo aspetto può rivelarsi particolarmente utile quando si profilano condizioni o eventi che implicano la necessità di declinare con modalità diverse i diritti riconosciuti e tutelati in una costituzione oppure se si considera la progressiva espansione dei diritti umani. Il fatto stesso che le costituzioni di più recente introduzione abbiano un preambolo dimostra come la complessità delle società attuali richieda una maggiore identificazione delle norme e dei principi attraverso i quali realizzare una maggiore inclusione, riducendo le possibilità

---

<sup>102</sup> Ad esempio, la Corte costituzionale italiana, con la sentenza n. 1146 del 29 dicembre 1988, ha stabilito che la Costituzione contiene dei principi supremi che non possono essere sconfessati o modificati nel loro contenuto essenziale dalle leggi di revisione costituzionale o dalle altre leggi costituzionali. Si tratta, come spiega la Corte, dei limiti assoluti che la Costituzione pone espressamente alle leggi di revisione e alle altre leggi costituzionali, come la forma repubblicana (art. 139), ma ritiene altresì che esistano principi che, benché non espressamente menzionati, conformano lo spirito della Costituzione e costituiscono altrettanti limiti invalicabili da parte della revisione costituzionale. G. Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, 119 ss.

<sup>103</sup> Si tratta di quelli che vengono definiti come *fundamental principles*, principi in alcun modo abrogabili né da fonti di diritto interno né da quelle sovranazionali, che garantiscono la continuità della costituzione. I principi supremi rappresentano l'essenza della costituzione e, dunque, costituiscono il limite alla sua revisionabilità. R. Nania, *Principi supremi e revisione costituzionale*, in *Nomos*, 1, 2016, 4.

discriminatorie e favorendo processi di democratizzazione.

Lo studio dei preamboli costituzionali nell'area del *South Asia* rivela, dal punto di vista testuale e dei contenuti, un'ampia circolazione di modelli e di reciproche influenze. Come scrive F. Longo anche i preamboli sono interessati da processi di imitazione e mutuazione come accade per i testi costituzionali, «inevitabilmente ispirati – come le costituzioni, del resto – dagli omologhi testi vigenti nel medesimo tempo o nella stessa area geografica». Tuttavia, come dimostra l'esperienza dei Paesi del *South Asia*, a fronte di fenomeni indubbiamente imitativi, non si colgono elementi di universalizzazione quanto piuttosto di caratterizzazione dei preamboli che magari rivelano elementi di utilizzo diffuso come, per esempio, l'espressione «We the people» ma che sono calati in un contesto locale riconducibile a fenomeni di pluralismo giuridico, a riprova del fatto che la globalizzazione (anche di tipo costituzionale) più che fenomeno di uniformazione si rivela come enfattizzazione del *legal pluralism*<sup>104</sup>.

I preamboli delle costituzioni del *South Asia* costituiscono, dunque, un vero e proprio “caleidoscopio costituzionale” in grado di mettere a fuoco e ricercare i valori fondanti e gli obiettivi primari che i padri costituenti hanno inteso perseguire.

I preamboli risentono del diritto positivo e dei principi di *common law*, ma sicuramente dei valori culturali, delle tradizioni e in certi casi del fattore religioso. Tuttavia, il *file rouge* dei preamboli delle Costituzioni degli Stati considerati è la ricerca costante di un socialismo democratico e il perseguimento della libertà e dell'uguaglianza quali condizioni necessarie per assicurare la democrazia e i processi di transizione democratica. Dal raffronto del Preambolo pakistano e di quello indiano, nonostante la sostanziale contrapposizione tra un preambolo a forte connotazione religiosa nel primo caso e a connotazione laica nel secondo, in entrambi i casi ci troviamo di fronte a preamboli espliciti (collocati all'inizio dei testi costituzionali) con valore interpretativo, che costituiscono parte integrante dei rispettivi testi costituzionali e che sono modificabili, come confermato dalla giurisprudenza delle Corti supreme. Proprio la diversa connotazione comporta che il limite della loro modificabilità sia nel caso del Preambolo pakistano nei principi stessi della religione musulmana; mentre nel caso del Preambolo indiano nella conservazione della *basic structure*<sup>105</sup>. Oltre a costituire uno dei pilastri della Costituzione indiana, la particolarità del Preambolo indiano sta nel contenere i fondamenti di uno stato multiculturale e multireligioso costruito sui principi di libertà, uguaglianza e fraternità considerati alla base di una democrazia complessa ed eterogenea, già definita come «democrazia dei superlativi»<sup>106</sup>. Non è un caso che questo Preambolo contempa i pilastri di una società multiculturale, dalle profonde differenze

---

<sup>104</sup> W. Menski, cit., 17.

<sup>105</sup> Vale a dire nella supremazia della Costituzione, nella forma di governo democratica, nella laicità, nella separazione dei poteri, nella forma di stato federale.

<sup>106</sup> D. Amirante, *La democrazia dei superlativi*, cit., 34. Osserva l'Autore che la «democrazia dei superlativi» è quel paese che porta alle urne, per le elezioni politiche, più di 800 milioni di elettori, che abbraccia nel suo corpo sociale la diversità umana e culturale più grande al mondo, in cui si parlano ben ventitré «lingue ufficiali» riconosciute dalla Costituzione, in cui convivono a pochi chilometri di distanza metropoli tentacolari da ventuno milioni di abitanti ed isolate comunità tribali.

etniche, culturali, religiose; proprio per queste ragioni esso può essere definito come un “preambolo geneticamente multiculturale” in grado di coniugare i valori della democrazia, dell’unità e della diversità.

In entrambi i casi, però, al di là di un riconoscimento del preambolo come supporto interpretativo, non può trascurarsi come sia la Corte suprema indiana che quella pakistana utilizzino i preamboli per pronunciarsi su questioni costituzionali di particolare rilevanza, concorrendo a definire gli aspetti vincolanti delle rispettive Costituzioni. Certo il preambolo non può assurgere ad autonomo parametro di costituzionalità, ma il fatto stesso che condiziona l’interpretazione della norma costituzionale assumendo il ruolo di parametro concorrente nella risoluzione dei casi di incostituzionalità delle fonti normative, attribuisce nei fatti una valenza normativa, sia pur indiretta (come nel caso dell’ordinamento spagnolo), ma certo non degradabile ad una mera funzione di supporto interpretativo. D’altra parte, se una matrice comune si può individuare nei preamboli costituzionali richiamati nel presente contributo, questa è da ricercare nella loro tendenza a reagire a fattori disgregativi (disuguaglianze, discriminazioni, ecc.) la cui efficacia, tuttavia, dipende dalla solidità stessa dei testi costituzionali a cui afferiscono.

Carmine Petteruti  
Dipartimento di Scienze Politiche  
Università degli Studi della Campania “L. Vanvitelli”  
[carmine.petteruti@unicampania.it](mailto:carmine.petteruti@unicampania.it)

