

GIUSTIZIA E POLITICA COSTITUZIONALI

*Collana diretta da*

Alfonso Di Giovine - Mario Dogliani - Gustavo Zagrebelsky

Fabio Longo

# Struttura e funzioni dei preamboli costituzionali

Studio di diritto comparato



G. Giappichelli Editore – Torino

## INTRODUZIONE

*A cosa serve la prefazione di un libro? In teoria, ad aiutare il lettore ad affrontare il testo vero e proprio, magari fornendogli coordinate di carattere storico o culturale, per orientarsi e permettergli di meglio comprendere il libro. Talvolta l'autore scrive una prefazione lui stesso, per raccontare come è nata l'opera, oppure presentarne il senso e il contenuto, per dare modo al potenziale lettore di capire subito se il discorso gli interessa o no.*

*Ma c'è un altro tipo di prefazioni, che amo molto: quelle che si sbracciano per cercare di dire che il libro non dice quello che dice. Per arginare il libro che segue. Per cercare d'incasellare idee pericolose, ingabbiandole in un contesto innocuo. Ci sono innumerevoli prefazioni di questo tipo, che hanno come principale obiettivo quello di accogliere il libro che introducono.*

C. ROVELLI, *Non credete a ciò che state leggendo*, in «Il Sole 24 ore – Domenica», 1 settembre 2013.

*È tutto accaduto, più o meno.*

K. VONNEGUT, *Slaughterhouse-Five: or, The children's crusade, a duty-dance with death* (1969), trad. it. *Mattatoio n. 5 O la crociata dei bambini* (2005) [Incipit].

Questo studio tratta dei preamboli costituzionali, ovvero di quei testi che, non di rado, precedono gli articolati delle costituzioni e – spesso – ne costituiscono le porte di ingresso, «esponendo le ragioni che guidano l'azione del potere costituente, nonché gli obiettivi o i fini che con la sua azione esso persegue»<sup>1</sup>.

Essi sono, nella maggior parte dei casi, micro-strutture narrative, qualitativamente diverse dagli articoli che seguono, dense di indicazioni sulle circostanze che hanno portato all'adozione della costituzione, sulle ragioni che hanno originato o giustificato la scelta costituente, sugli slanci ideali

---

<sup>1</sup>J. TAJADURA TEJADA, *Funzioni e valore dei preamboli costituzionali*, in «Quaderni costituzionali», 3/2003, p. 509.

che hanno mosso i suoi artefici, sulle mete che essi hanno visto (o che ad essi è parso di vedere) all'orizzonte, e così via.

La circolarità che informa il complesso rapporto fra la realtà (sociale, politica e giuridica), la rappresentazione della stessa e il tentativo di definirla e orientarla – tentativo frequentemente dichiarato, per restare nell'ambito che qui s'indaga, innanzitutto nei preamboli costituzionali – è ben evocata dal dipinto di René Magritte che si è voluto riprodurre in copertina e che presenta all'osservatore, anche a quello meno attento e meno esperto, la costante convivenza di molteplici campi di tensione, destinati a non risolversi: tra un orizzonte visivo potenzialmente sconfinato e il tentativo di collocarlo e inquadralo in una prospettiva selettiva; tra realtà e immaginazione; tra il momento della rappresentazione e della narrazione (segnato, a prima vista, da una suggestiva tranquillità) e la percezione della sempre possibile rottura dell'equilibrio, suggerita dalla misteriosa figura sferica raffigurata da Magritte in primo piano.

Tornando all'oggetto del presente studio, questione controversa in dottrina è la collocazione del preambolo. La prospettiva che verrà adottata nel corso delle pagine seguenti è quella che lo considera l'*incipit* della costituzione, non altro da essa; parte integrante della trama costituzionale, non formula testuale ad essa estranea.

La chiave di lettura più appropriata a coglierne la vera essenza – questa è la tesi che si cercherà di sviluppare – è quella che ne rileva la *capacità di compensazione* rispetto al testo costituzionale che segue.

I preamboli sono, a prima vista, chiari esempi di “costituzionalismo lirico”, vale a dire di un costituzionalismo orientato più a creare e mantenere una tensione ideale, simbolica, identitaria che a generare puntuali prescrizioni giuridiche; essi sono perciò da ricondurre alle parti nobili delle costituzioni, piuttosto che a quelle efficienti. Ancora: volendo adottare una nota immagine proposta da Norberto Bobbio, nel campo di tensione fra ideali e «rozza materia», essi sembrano tutti avvitati sul primo polo, quello degli ideali<sup>2</sup>.

Si registra un punto di frizione che, in definitiva, riguarda tutti i testi costituzionali: paradossalmente, «l'apologia della costituzione e del suo primato si ritorce contro la costituzione stessa: più essa è collocata in alto, più è distante, quasi per sua “natura”, dalla possibilità d'influenzare in concreto, e quotidianamente, il diritto dello Stato, quello che i cittadini davvero usano, e che i giudici correntemente applicano»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup>La riflessione di N. BOBBIO si trova in *Il futuro della democrazia*, Torino, 1995, p. 7 ss.

<sup>3</sup>In questi termini: M. FIORAVANTI, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni del*

L'alta densità valoriale che caratterizza i preamboli può alternativamente concretizzarsi in enunciazioni molto vaghe e permeabili, ovvero – all'estremo opposto – in incipit molto selettivi.

Complessivamente intesi, rappresentano un variopinto campionario capace di rendere la grande quantità di variabili che hanno segnato, ed ancora segnano, la scrittura e l'adozione delle costituzioni; è davvero efficace l'immagine recentemente proposta in un ricco lavoro di taglio comparatistico, i cui autori si sono riferiti ai preamboli costituzionali come ad una *colorata miriade di testi che mandano messaggi in tutte le direzioni*<sup>4</sup>.

Verranno considerati, in queste pagine, anche in ragione della rispettiva capacità descrittiva o evocativa (i preamboli raccontano, secondo schemi narrativi che oscillano dalla prima persona plurale del *We the People* statunitense alla terza singolare del *Grundgesetz* tedesco).

Si tratta di porzioni testuali potenzialmente in grado di svolgere una pluralità di funzioni, ma non sempre la collocazione in principio al testo costituzionale garantisce loro una particolare resistenza, potendo piuttosto, i contenuti dei preamboli, risultare depotenziati proprio in ragione del rispettivo posizionamento “appena fuori” dall'articolato costituzionale, annegati in un contesto narrativo talvolta caratterizzato da grande genericità. Perciò, il preambolo può anche essere il “luogo” più idoneo per mettere in atto delle (paradossali) *rinunce* alla normazione, una ideale “soffitta”, per ricorrere ad un'immagine coniata – come si vedrà – durante i lavori dell'Assemblea Costituente italiana.

La ricerca esposta in questo libro ha anche rappresentato un'occasione per allargare lo sguardo sul tema del rapporto fra i testi giuridici ed i rispettivi “premessi che ...”.

La relazione testo-premessa può in effetti caratterizzarsi in molti modi; la breve riflessione di Carlo Rovelli anteposta a questa *Introduzione* è a tal proposito illuminante. La nostra esperienza di lettori, così come quella di osservatori ed operatori del diritto, può portarci ad incontrare premesse, prefazioni, preludi che talvolta tendono a smussare e compensare – quando non a smentire (o a limitare la portata di) – ciò che segue<sup>5</sup>.

---

*lo Stato*, in A. SCHIAVONE (cur.), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'Unità alla Repubblica*, Roma-Bari, 1990, p. 72.

<sup>4</sup> W. VOERMANS, M. STREMLER, P. CLITEUR, *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*, Cheltenham-Northampton, 2017, p. 152 [traduzione mia].

<sup>5</sup> Limitando il discorso al campo giuridico, un esempio paradigmatico è offerto dal Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nella sua formulazio-

In queste caratteristiche risiede il fascino dei preamboli: enunciati alternativamente in grado di depotenziare o (al contrario) di amplificare ciò che viene dopo, allineandosi talvolta all'espressione, attribuita a Seneca, "*plus sonat, quam valet*", talaltra al paradigma opposto.

Ne è un esempio magistrale lo spiazzante incipit di un noto romanzo di Kurt Vonnegut, anch'esso richiamato poco sopra («*All this happened, more or less*»), che accoglie il lettore e lo introduce al racconto, alimenta un potente intreccio di curiosità e diffidenza e, di fatto, si riverbera su ogni pagina del romanzo, inducendo il lettore stesso a fare continuamente i conti con quel dubbio iniziale e con le sue incursioni durante la lettura.

Il tenore dubitativo dell'incipit da ultimo richiamato, per la verità, difficilmente sarebbe ascrivibile ai preamboli costituzionali, che nella maggior parte dei casi rispondono al *cliché* narrativo sintetizzabile in un più dogmatico «*All this happened*». Ciò non esclude che essi alimentino nel cittadino, nell'osservatore e nel giurista la stessa diffidenza del lettore di Vonnegut. Diffidenza che però deriva, in questi casi, dal divario diffusamente percepibile fra gli ideali richiamati dai preamboli (le promesse in essi esplicitate) e la materia che dà forma all'esperienza storico-fattuale e con la quale il testo costituzionale seguente tende, pur sempre, a confrontarsi. Diffidenza non ingiustificata, di fronte a manifestazioni – oggi assai diffuse – di "preambolismo", intendendo con ciò la redazione di testi costituzionali sovrabbondanti di promesse e di formule ottative.

Quanto al rapporto fra premessa e testo, non sempre la portata del preambolo si esaurisce in un ruolo "servente" rispetto a ciò che segue. Può anche darsi il caso di formulazioni concepite e redatte per essere dei preamboli, alle quali sia poi stata riconosciuta un'autonoma valenza (la *Dichiarazione dei Diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789, per esempio<sup>6</sup>).

Queste prime riflessioni consentono di convergere sui canoni più frequentemente utilizzati dalla dottrina per descriverne le caratteristiche: essi

---

ne attuale. La premessa in questione, disponendo che la Carta stessa sia da interpretare *tenendo in debito conto le spiegazioni elaborate sotto l'autorità del praesidium della Convenzione che ha redatto la Carta e aggiornate sotto la responsabilità del praesidium della Convenzione europea*, riduce significativamente la portata del testo che segue, rianimando – nella sostanza, almeno all'apparenza – il principio del *référé législatif* (cfr. *infra*, cap. 1, § 1).

<sup>6</sup>Ricorda Costantino Mortati (*Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Padova, 1991, p. 143) che «la collocazione della "dichiarazione" fuori del testo della costituzione volle significare esclusione del suo carattere giuridico e ciò nella convinzione che i diritti in essa consacrati non fossero concessi dal costituente, ma solo dichiarati da lui perché preesistenti alla sua volontà, e perciò perpetui e intangibili».

vengono idealmente collocati al centro di distinti campi di tensione fra poli contrapposti. Più precisamente: i preamboli fra politica e diritto, fra contesto e testo, fra fatto e diritto, fra passato e futuro, fra continuità e rottura, fra linguaggio quotidiano e linguaggio giuridico<sup>7</sup>.

Al di là delle oscillazioni, sempre possibili, tra i cardini ideali richiamati, gli oggetti di questo studio rispondono ad esigenze differenti nelle diverse epoche del costituzionalismo. Non sono, dunque, testi omogenei, né dal punto di vista strutturale né da quello funzionale. Così come alle costituzioni possono essere ricondotte funzioni dissimili nei differenti segmenti temporali che si sono susseguiti dalla fine del Settecento ad oggi, analoghi slittamenti hanno interessato – di riflesso – i preamboli costituzionali<sup>8</sup>.

L'affermarsi del carattere rigido delle costituzioni, per un verso, e dello Stato costituzionale, per l'altro, hanno posto nuovi problemi: sulla revisionabilità dei preamboli (cap. 1, § 5.1), sulla eventualità che gli stessi possano configurarsi come limiti sostanziali alla revisione costituzionale (cap. 2, § 2.4) e sulla rispettiva capacità di assurgere a parametro nei giudizi di legittimità costituzionale (cap. 1, § 7). Questioni che, pur presentandosi in tempi successivi rispetto alla scrittura delle costituzioni, possono influenzare e orientare le scelte dei costituenti contemporanei alle prese con la redazione di nuove leggi fondamentali.

Nelle pagine seguenti non prenderemo in esame – se non marginalmente – gli approdi dei giudici costituzionali o dei loro omologhi, limitandoci a considerare le funzioni attribuibili ai preamboli costituzionali *ex ante*, nel momento della loro scrittura o riscrittura.

Sui preamboli si sono, da sempre, scaricate grandi tensioni: dai processi costituenti più recenti emerge il frequente utilizzo degli stessi come strumenti da impiegare nella composizione e nella narrazione di scenari sociali complessi, attraversati da divisioni di carattere etnico, religioso, linguistico e così via. In quest'ottica, nelle esperienze contemporanee di scrittura costituzionale e di costituzionalizzazione del pluralismo, definire quali gruppi diventino *We the People* (e in quali termini) è questione tutt'altro che marginale.

---

<sup>7</sup>La distinzione fra *Alltagssprache* e *Rechtssprache* è, in particolare svolta in P. HÄBERLE, *Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen*, in J. LISTL, H. SCHAMBECK (Hrsg.), *Demokratie in Anfechtung und Bewährung: Festschrift für Johannes Broermann*, Berlin, 1982, pp. 211-249.

<sup>8</sup>Sui differenti modi di intendere e interpretare la Costituzione, si v., *ex multis*, M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982 e F. RIMOLI, *L'idea di costituzione*, Roma, 2011.

Riassumendo: l'esperienza costituzionale moderna e contemporanea è costellata di preamboli, ma l'anteposizione di una formula introduttiva ad una costituzione genera, nelle diverse fasi di quella stessa esperienza, problemi sensibilmente diversi.

Sebbene i preamboli costituzionali abbiano da sempre catalizzato un certo interesse da parte della dottrina costituzionalistica, si è assistito in tempi recenti ad una vera e propria riscoperta del tema<sup>9</sup>; il punto di convergenza fra molti degli studi ai quali si fa riferimento sembra essere una tendenziale rivalutazione dei preamboli costituzionali e delle loro funzioni (cap. 1, § 4).

Ho avuto le occasioni e la fortuna di presentare pubblicamente, negli anni passati, alcune riflessioni "intermedie" sul tema trattato in questo studio: le considerazioni e gli spunti sviluppati nel corso di quegli incontri, sono stati poi ripresi ed approfonditi nelle pagine che seguono e che si presentano al lettore. Sono debitore agli amici e ai colleghi della scuola torinese di diritto costituzionale e di diritto pubblico comparato per la paziente e attenta lettura della prima versione della ricerca<sup>10</sup>, per le loro osservazioni e per i preziosi suggerimenti, in larga parte accolti in questa stesura definitiva.

Desidero in particolare ringraziare Alfonso Di Giovine, il mio maestro, costante presenza e insostituibile guida in questi anni, per il tempo che mi ha dedicato e per gli innumerevoli spunti che hanno segnato la genesi e l'andamento della ricerca. Con lui, Mario Dogliani e Gustavo Zagrebelsky, per i suggerimenti ricevuti durante la revisione del libro e per la pubblicazione in questa *Collana*.

---

<sup>9</sup>Negli ultimi anni sono stati dati alle stampe tre volumi, ai quali si possono accostare numerosi contributi pubblicati in opere collettanee o in riviste: riflessioni accompagnate da analisi – anche quantitative – condotte ad ampio raggio e in grado di restituire dati e valutazioni assai preziosi per ulteriori ricerche. I tre scritti cui ci si riferisce sono: J.O. FROSINI, *Constitutional Preambles. At a Crossroads between Politics and Law*, Santarcangelo di Romagna, 2012; P.C. HOFFER, *For Ourselves and Our Posterity. The Preamble to the Federal Constitution in American History*, New York-Oxford, 2013 e W. VOERMANS, M. STREMLER, P. CLITEUR, *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*, cit. (sul quale si può leggere M. BASSINI, *Una tassonomia per riscoprire ratio e valore dei preamboli alle costituzioni*, in *diritticomparati.it*, 30 aprile 2018).

Si riferiscono invece ai preamboli come ad un ambito scarsamente considerato nel diritto costituzionale comparato T. GINSBURG, N. FOTI, D. ROCKMORE, "We the peoples": *The Global Origins of Constitutional Preambles*, in «The George Washington International Law Review», 46/2014, p. 104.

<sup>10</sup>F. LONGO, *I preamboli costituzionali. Studio di diritto comparato*, Torino, 2018.

CAPITOLO PRIMO

I PREAMBOLI COSTITUZIONALI:  
ELEMENTI STRUTTURALI E CONTENUTISTICI

*It was against the recital of an act of Parliament, rather than against any suffering under its enactments, that they took up arms. They went to war against a preamble. They fought seven years against a declaration. They poured out their treasures and their blood like water, in a contest against an assertion which those less sagacious and not so well schooled in the principles of civil liberty would have regarded as barren phraseology, or mere parade of words.*

D. WEBSTER, *The President's Protest*, May 7, 1834, in *The Papers of Daniel Webster. Speeches and Formal Writings*, Vol. 2, 1834-1852, edited by C.M. Wiltse, London, 1988, p. 40.

*Sì, ma da che cosa si può cominciare, con quali parole?*

S. SOKOLOV, *Škola dlja durakov* (1976), trad. it. *La scuola degli sciocchi* (2007) [Incipit].

SOMMARIO: 1. Il rapporto fra premessa al testo e testo negli atti giuridici. – 2. Le indicazioni finalistiche all'interno delle disposizioni costituzionali. – 3. La diffusione dei preamboli costituzionali. – 4. La rinnovata attenzione della dottrina e i preamboli “presi sul serio”. – 5. Struttura, linguaggio e contenuto dei preamboli costituzionali. – 5.1. La struttura e il rapporto con l'articolato. – 5.2. Il linguaggio e le scelte stilistiche. – 5.3. Il contenuto, fra elementi identitari e formule a valenza universale. – 6. Cittadini, legislatori, interpreti e comunità internazionale: i destinatari dei preamboli costituzionali. – 7. Preamboli e parametri giurisprudenziali: l'incipit alla prova delle corti. – 8. Costituzioni senza preambolo. – 8.1. Le possibili ragioni dell'omissione. – 8.2. Se «il preambolo non è una pura e semplice soffitta»: il caso italiano.

1. *Il rapporto fra premessa al testo e testo negli atti giuridici*

Alcune delle caratteristiche tipiche dei preamboli e delle premesse agli



atti normativi si possono presentare anche in altri tipi di prefazioni, in ambiti molto lontani da quello giuridico<sup>1</sup>.

Nel linguaggio comune, un “preambolo” introduce un argomento, un lavoro, un’opera artistica, un saggio, e così via. Può essere considerato un sinonimo di “proemio”, “introduzione”, “*ouverture*”. Può trattarsi persino di «... una premessa cerimoniosa e inutile, una divagazione oziosa alla quale si fa ricorso per prendere un discorso alla larga»<sup>2</sup>, una digressione funzionale a prendere tempo.

Può generare effetti raffrontabili a quelli tipicamente conseguenti alla lettura dell’incipit in ambito letterario, riducendo «l’infinita ambiguità potenziale del romanzo, attivando in noi la propedeutica disponibilità a intuirne la collocazione entro un repertorio assai vasto e differenziato di esperienze conoscitive»<sup>3</sup> e richiamando informazioni e coordinate extra-testuali:

Anche l’opera appena pubblicata non si presenta come un’assoluta novità in uno spazio vuoto, bensì predispose il suo pubblico ad una forma precisa di ricezione mediante annunci, segnali palesi e occulti, caratteristiche familiari e indicazioni implicite. Essa sveglia ricordi di cose già lette, già dall’inizio alimenta attese per ciò che segue e per la conclusione, suggerisce al lettore un preciso atteggiamento emozionale, ed in questo modo fornisce preliminarmente un orizzonte generale per la sua comprensione<sup>4</sup>.

Lo si è anticipato: in ambito giuridico, ma non solo, i preamboli possono alternativamente ridimensionare, ovvero, all’opposto, potenziare la portata del testo che segue. Con riferimento alla seconda ipotesi, infatti, la mera esplicitazione delle ragioni che hanno portato all’adozione di un atto, una disposizione o un provvedimento può essere, di per sé, sintomatica di un’avvenuta frattura rispetto all’ordinato e lineare fluire degli eventi.

---

<sup>1</sup>Nel campo del diritto il preambolo può essere definito come l’esposizione, «più o meno breve, che precede un atto giuridico (nel caso di testi normativi precede gli articoli) e ha una finalità introduttiva o esplicativa di ciò che segue» (L. GIANNITI, *Preambolo*, in M. AINIS (cur.), *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, 2000, p. 347).

<sup>2</sup>A. CANTARO, C. MAGNANI, *L’ambiguo preambolo: atto formalmente internazionalistico, dichiarazione sostanzialmente costituzionale*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (cur.), *Studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2003, p. 51.

<sup>3</sup>B. TRAVERSETTI, S. ANDREANI, *Incipit. Le tecniche d’esordio nel romanzo europeo*, Torino, 1988, p. 12.

<sup>4</sup>H.R. JAUSS, *Perché la storia della letteratura?*, Napoli, 1969, p. 56, cit. in B. TRAVERSETTI, S. ANDREANI, *Incipit. Le tecniche d’esordio nel romanzo europeo*, cit., p. 15.

L'epigrafe con la quale si apre questo *capitolo*, tratta da un discorso svolto da Daniel Webster nel 1834 nell'aula del Senato degli Stati Uniti, ci ricorda – per esempio – come la premessa al *Declaratory Act* del 1766<sup>5</sup> e quella al *Tea Act* del 1773<sup>6</sup> abbiano contribuito ad innescare la scintilla della Guerra d'Indipendenza americana: premesse apparentemente ricognitive, ma in realtà (anche in prospettiva simbolica) ben più dirompenti delle parti dispositive delle due leggi. Queste le parole del senatore Webster, nella traduzione italiana che si propone:

È contro i “considerando” di un atto del Parlamento che hanno impugnato le armi, piuttosto che contro le sofferenze determinate dalle sue disposizioni. Sono andati in guerra contro un preambolo. Hanno combattuto sette anni contro una dichiarazione. Hanno riversato i loro tesori e il loro sangue come acqua, in una contesa contro un'affermazione che i meno sagaci e meno istruiti nei principi della libertà civile avrebbero considerato una sterile fraseologia o una semplice parata di parole.

Al di là delle considerazioni di indubbio tenore enfatico da ultimo richiamate, la portata tutt'altro che trascurabile o marginale delle premesse agli atti giuridici sembra trovare conferme con riferimento a differenti tipologie di documenti e, conseguentemente, in differenti ambiti disciplinari.

Fra i più celebri testi di diretto o indiretto rilievo normativo preceduti da preamboli possono essere ricordati il Codice di Hammurabi o i Dieci comandamenti<sup>7</sup>; una funzione raffrontabile a quella svolta in epoche re-

---

<sup>5</sup>Nella quale si poteva leggere che: «La Maestà del Re, per mezzo e con il Consiglio e Consenso dei Lord Spirituali e Temporalis, e dei Comuni di Gran Bretagna, riuniti in Parlamento, avevano, hanno e di Diritto devono avere, pieno Potere a Autorità di fare Leggi e Statuti di Efficacia e Validità tale da vincolare le Colonie e il popolo di America, soggetti alla Corona di Gran Bretagna, in tutti i casi possibili» (si riproduce la traduzione pubblicata in G. FERRARA, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006, p. 79 e ricavata da CH. H. MCILWAIN, *La Rivoluzione americana*, Bologna, 1965, p. 173, *ivi* citato).

<sup>6</sup>Il *Tea Act*, con il quale il Parlamento di Londra riservava un trattamento di favore alla Compagnia delle Indie, seguiva un modello redazionale piuttosto diffuso tra i documenti normativi dell'epoca: una lunga e articolata serie di “considerando” (*whereas clauses*), densi – in realtà – di prescrizioni e di innovazioni legislative, era seguita da un paragrafo dispositivo finale.

<sup>7</sup>W. VOERMANS, M. STREMLER, P. CLITEUR, *Constitutional Preambles: A Comparative Analysis*, cit., pp. 6-7. Questi ed altri esempi sono richiamati anche da P. HÄBERLE, *Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen*, cit., p. 213, nota (6).

centi dai preamboli può essere anche individuata, con riferimento all'esperienza giuridica romana, nelle *praefationes* alle *Novelle giustiniane*, il cui testo «ci trasmette ..., oltre alla norma o al principio giuridico anche l'*iter* attraverso il quale la cancelleria è giunta alla soluzione del problema: con terminologia moderna, e ovviamente con un certo grado di approssimazione, si potrebbe dire che *le Novelle* ci restituiscono, specie attraverso le *praefationes*, anche i lavori preparatori della norma»<sup>8</sup>.

Le similitudini con i preamboli costituzionali si fanno ancor più evidenti se consideriamo, in tempi meno risalenti, le Costituzioni di Melfi, promulgate nel 1231 da Federico II per regolamentare il regno di Sicilia: il *Liber Augustalis* è infatti introdotto da un *Proemio* che «spiega eloquentemente le ragioni ed il disegno politico della codificazione»<sup>9</sup> e che, approdo di un intenso lavoro di studio e di ricognizione comparatistica, si riferisce al diritto ed ai modelli mutuati dalle tradizioni giuridiche precedenti.

Questi primi esempi rivelano le possibili (e tutt'altro che infrequenti) sovrapposizioni fra preamboli e apparati motivazionali: è rilevante – dall'angolo di visuale che qui si adotta – ricordare «la presenza di leggi motivate in ogni tempo e in ogni luogo del mondo occidentale»<sup>10</sup>.

Passando allo scenario contemporaneo, peculiare rilievo è ascrivibile alle premesse a documenti giuridici di natura assai eterogenea, volte a giustificare o spiegare il testo seguente e, talvolta, a far emergere la logicità della decisione che ne è alla base.

Possono essere qui richiamate le funzioni esercitate dal preambolo del contratto, che sovente offre l'«esplicitazione del contesto logico e giuridico in cui si inserisce il negozio dispositivo»<sup>11</sup>. In questo ambito, tuttavia, non particolarmente problematiche risultano le connessioni fra il preambolo e

<sup>8</sup>R. BONINI, *Introduzione allo studio dell'età giustiniana*, Bologna, 1985, p. 65. Sul punto si v. inoltre S. BOCCALATTE, *Brevi spunti storico-teorici in tema di motivazione della legge*, in A.G. ARABIA (cur.), *Motivare la legge? Le norme tra politica, amministrazione, giurisprudizione*, Milano, 2015, pp. 62-63.

<sup>9</sup>L. MELICA, *Le costituzioni di Federico II: un prezioso contributo alla storia della comparazione giuridica*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 1/2017, p. 25.

<sup>10</sup>S. BOCCALATTE, *Brevi spunti storico-teorici in tema di motivazione della legge*, cit., p. 63.

<sup>11</sup>F. FERRO-LUZZI, *Del preambolo del contratto: valore ed efficacia del "premessso che" nel documento negoziale*, Milano, 2004, p. 12. M. MAGGIOLO (*Presupposizione e premesse del contratto*, in «Giustizia civile», 2014, p. 881) ricorda come «nel tessuto del contratto scritto, così come ci viene consegnato dalla prassi negoziale, in effetti sussista un'area deputata a raccogliere la enunciazione di quali siano i presupposti sulla cui base le parti hanno deciso di stipulare il contratto. Si tratta delle premesse – o preambolo – del contratto».

ciò che segue, visto che i contratti – quantomeno nell’ordinamento italiano – generalmente contengono «una prima clausola nella quale, con una varietà di formulazioni dipendenti dalle abitudini individuali, si dice che le premesse costituiscono parte integrante e sostanziale del contratto. In virtù di questa norma contrattuale, le premesse condividono quindi l’efficacia vincolante del negozio cui sono apposte»<sup>12</sup>.

Anche nelle esperienze straniere il preambolo (variamente denominato: *Recitals*, *Whereas* o *Background section*) fornisce informazioni utili alla comprensione ed applicazione del contratto: sebbene, in molti ordinamenti, l’efficacia vincolante delle premesse sia esclusa dal regolamento contrattuale, queste vengono diffusamente utilizzate dai giudici a fini ermeneutici<sup>13</sup>.

Nell’ambito del diritto internazionale il preambolo è un’istituzione consolidata<sup>14</sup>. La Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati – all’art. 31, dedicato all’interpretazione – dopo aver statuito che *Un trattato deve essere interpretato in buona fede in base al senso comune da attribuire ai termini del trattato nel loro contesto ed alla luce del suo oggetto e del suo scopo* (comma 1), dispone, al secondo comma, che:

*Ai fini dell’interpretazione di un trattato, il contesto comprende, oltre al testo, preambolo e allegati inclusi:*

*a) ogni accordo relativo al trattato e che sia intervenuto tra tutte le parti in occasione della sua conclusione;*

*b) ogni strumento disposto da una o più parti in occasione della conclusione del trattato ed accettato dalle altre parti in quanto strumento relativo al trattato.*

---

<sup>12</sup> M. MAGGIOLO, *Presupposizione e premesse del contratto*, cit., pp. 881-882 e F. FERRO-LUZZI, *Del preambolo del contratto: valore ed efficacia del “premessso che” nel documento negoziale*, cit., p. 4.

<sup>13</sup> In questi termini S. ZORZETTO (*Dal “sogno cartesiano” alla “razionalità limitata”: usi e abusi della scienza nella politica legislativa*, in F. FERRARO, S. ZORZETTO (cur.), *La motivazione delle leggi*, Torino, 2018, p. 179): «nei contratti redatti seguendo lo stile “americano” (*rectius*, statunitense), è prassi costante la presenza di premesse, note come “*whereas*” o “*recitals*” (più anticamente “*witnesseth*”, talvolta anche “*acknowledgments*”), che normalmente spiegano antefatti, presupposti e/o intenzioni sulla base dei quali le parti addiventano all’accordo e i relativi obiettivi; come noto, anch’esse sono fondamentali per la interpretazione e applicazione dei contratti».

<sup>14</sup> P. HÄBERLE, *Präambeln im Text und Kontext von Verfassungen*, cit., p. 222. Sul punto, v. J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell’Europa*, Bologna, 2003, p. 430, n. 97, che rileva: il principio «secondo il quale i preamboli possano essere usati per l’interpretazione sistematica e finalistica dei trattati non è solo un principio di diritto internazionale generale ma è anche parte dell’ermeneutica del diritto comunitario».

Non mancano, nel diritto internazionale pattizio, gli esempi paradigmatici di preamboli ad altissima densità valoriale: in questi casi hanno «valore giuridico essenzialmente come guida o sussidio nell'interpretazione di un trattato. Non vi è infatti interprete che, per illustrare il significato di un testo, non sia costretto a far ricorso ad altri testi cui quello in oggetto si ricollega, o agli scopi cui le norme da interpretare mirano (la *ratio legis*)»<sup>15</sup>.

Lo Statuto delle Nazioni Unite, adottato il 26 giugno 1945 a San Francisco, si apre declinando la formula *We the People* in termini cosmopolitici (*Noi popoli delle Nazioni Unite* [...]). Il testo compreso fra questo esordio e il passaggio costitutivo che chiude il preambolo ([...] *i nostri rispettivi Governi* [...] *hanno concordato il presente Statuto delle Nazioni Unite ed istituiscono con ciò un'organizzazione internazionale che sarà denominata le Nazioni Unite*), è un manifesto politico nel quale si concentrano l'esplicitazione delle coordinate ideali che hanno mosso gli Stati parti e quella degli obiettivi della istituenda organizzazione, non senza qualche passaggio a maglie semantiche larghissime (per esempio, il riferimento *all'accettazione di principi e l'istituzione di sistemi...*). Particolare risalto assume l'impegno per le generazioni future (e, per contro, il riferimento al flagello della guerra che ha segnato quella presente), nonché la vocazione "emancipante" che attraversa l'intero preambolo. Lo si riporta, nella traduzione italiana:

*NOI, POPOLI DELLE NAZIONI UNITE, DECISI*

a salvare le future generazioni dal flagello della guerra, che per due volte nel corso di questa generazione ha portato indicibili afflizioni all'umanità,

a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole,

a creare le condizioni in cui la giustizia ed il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati e dalle altre fonti del diritto internazionale possano essere mantenuti,

a promuovere il progresso sociale ed un più elevato tenore di vita in una più ampia libertà,

*E PER TALI FINI*

a praticare la tolleranza ed a vivere in pace l'uno con l'altro in rapporti di buon vicinato,

---

<sup>15</sup>N. BOBBIO, *Il preambolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in «Rivista di diritto internazionale», Vol. 57, fasc. 3 (1974), p. 438.

ad unire le nostre forze per mantenere la pace e la sicurezza internazionale,  
ad assicurare, mediante l'accettazione di principi e l'istituzione di sistemi,  
che la forza delle armi non sarà usata, salvo che nell'interesse comune,  
ad impiegare strumenti internazionali per promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli,

*ABBIAMO RISOLUTO DI UNIRE I NOSTRI SFORZI PER IL RAGGIUNGIMENTO DI TALI FINI.*

In conseguenza, i nostri rispettivi Governi, per mezzo dei loro rappresentanti riuniti nella città di San Francisco e muniti di pieni poteri riconosciuti in buona e debita forma, hanno concordato il presente Statuto delle Nazioni Unite ed istituiscono con ciò un'organizzazione internazionale che sarà denominata le Nazioni Unite.

L'apparato testuale introduttivo dello Statuto della Corte penale internazionale, firmato nel 1998, richiama espressamente *gli scopi e i principi della Carta delle Nazioni Unite*, con la quale risulta – in più passaggi – in consonanza. Gli enunciati portanti di questo preambolo sono tre: un affresco introduttivo sulla fragilità dello scenario internazionale<sup>16</sup>, l'esternazione degli obiettivi perseguiti con l'istituzione della Corte penale internazionale<sup>17</sup> e, infine, una prima definizione degli strumenti introdotti dallo Statuto per perseguire tali obiettivi<sup>18</sup>. Il preambolo è, poi, espressamente richiamato, congiuntamente all'art. 1, dall'art. 17 dello Statuto, nel quale si ribadisce la complementarietà della giurisdizione della Corte penale internazionale rispetto alle giurisdizioni nazionali e si individuano, più nel dettaglio, i casi di improcedibilità.

Assai frequente, nel diritto internazionale, è l'utilizzo del preambolo come sede nella quale vengono marcate le linee di continuità con trattati e

---

<sup>16</sup> *Consapevoli che tutti i popoli sono uniti da stretti vincoli e che le loro culture formano un patrimonio da tutti condiviso, un delicato mosaico che rischia in ogni momento di essere distrutto [...].*

<sup>17</sup> *[...] Affermando che i delitti più gravi che riguardano l'insieme della comunità internazionale non possono rimanere impuniti e che la loro repressione deve essere efficacemente garantita mediante provvedimenti adottati in ambito nazionale ed attraverso il rafforzamento della cooperazione internazionale, Determinati a porre termine all'impunità degli autori di tali crimini contribuendo in tal modo alla prevenzione di nuovi crimini [...].*

<sup>18</sup> *[...] Determinati ad istituire a tali fini e nell'interesse delle generazioni presenti e future, una Corte penale internazionale permanente e indipendente, collegata con il sistema delle Nazioni Unite competente a giudicare sui crimini più gravi motivo di allarme per l'intera comunità internazionale [...].*

dichiarazioni precedenti. Particolarmente significativa in tal senso è la formula introduttiva che precede l'articolato della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali: in questo caso, oltre al richiamo allo Statuto del Consiglio d'Europa<sup>19</sup>, il principale presupposto, storico e logico, è individuato nella Dichiarazione universale dei diritti umani, proclamata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Viene esplicitato un solido legame fra i due documenti, cui si accompagna un altrettanto chiaro elemento di distinzione. In sintesi: laddove la Dichiarazione *proclama*, la Convenzione *protegge e garantisce*. Nota a tal proposito, Norberto Bobbio:

La Dichiarazione universale cui lo stesso preambolo [...] si richiama, era stata soltanto una proclamazione, se pure solenne, dei diritti dell'uomo. [...] Dopo la Dichiarazione universale era diventato quasi un luogo comune dire che i diritti dell'uomo non basta proclamarli ma occorre proteggerli, e che la sola protezione valida sarebbe stata quella che fosse fatta valere anche contro gli stessi Stati. [...] Non c'è dubbio che il primo passo in questa direzione, dopo l'approvazione della Dichiarazione universale, sia stato compiuto dalla Convenzione europea. L'espressione «garanzia collettiva» preannuncia sin dal preambolo che l'obiettivo della Convenzione non è più soltanto di «proclamare» i diritti dell'uomo ma anche di proteggerli. In questo senso la Convenzione si pone come il primo tentativo di istituire, se pure in forma ancora imperfetta, una protezione internazionale dei diritti dell'uomo<sup>20</sup>.

L'imperfezione, la consapevolezza «della difficoltà e della gradualità del processo»<sup>21</sup>, d'altra parte, non è neppure velatamente nascosta dalla formula introduttiva che si sta commentando: essa si riferisce, infatti, nel passaggio conclusivo, alle «*prime misure* atte ad assicurare la garanzia collettiva di *alcuni dei diritti* enunciati nella Dichiarazione universale [...]»<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Che a sua volta reca nel preambolo, come è stato rilevato, il singolare riferimento alla nozione di “vera democrazia” (cfr. R. TARCHI, *Le “democrazie illiberali” nella prospettiva comparata: verso una nuova forma di stato? Alcune riflessioni di sintesi*, in *DPCE online*, 2020/3, p. 4164).

<sup>20</sup> N. BOBBIO, *Il preambolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 443. In tema, cfr. ID., *L'età dei diritti*, Torino, 1990, pp. 24-25.

<sup>21</sup> N. BOBBIO, *Il preambolo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 444.

<sup>22</sup> Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, Preambolo [corsivi non originali].