

L'ASSEMBLEA COSTITUENTE: 02.06.1946-07.05.1948

LA STORIA ISTITUZIONALE.

Nell'elaborazione della Costituzione repubblicana si susseguirono varie fasi. Il decreto-legge luogotenenziale 25 Giugno 1944, n.151, dispose che dopo la liberazione del territorio nazionale le forme istituzionali sarebbero state scelte dal popolo italiano, il quale a tal fine avrebbe eletto a suffragio universale diretto e segreto un'Assemblea Costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato. Lo stesso provvedimento dispose lo scioglimento della Camera-peraltro già decretato da Badoglio nell'Agosto del 1943, seppur con la prospettiva della convocazione di una nuova Camera- e del Senato, ed inoltre demandò l'esercizio della funzione legislativa al Consiglio dei Ministri il quale l'avrebbe esercitata tramite decreti legislativi sottoposti alla sanzione e alla promulgazione da parte del Luogotenente Generale del Regno. Sulla base di questo decreto inoltre il presidente Bonomi nominò i presidenti della Camera dei Deputati e del Senato nelle persone di Vittorio Emanuele Orlando e di Pietro Tomasi della Torretta per affermare una "continuità ideale dell'antica Camera dei Deputati con l'assemblea che (sarebbe stata) liberamente eletta dal popolo italiano quando esso (avesse) liberamente deciso i suoi ordinamenti costituzionali". In correlazione con questa disposizione, con decreto luogotenenziale 31 Luglio 1945, n. 435, fu istituito dal governo Parri il Ministero per la Costituente con il compito di "preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente e di

predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale".

A tal fine furono nominate dal Ministro per la Costituente, Pietro Nenni, tre commissioni di studio aventi ad oggetto rispettivamente: le questioni economiche, problematiche del lavoro ed i problemi attinenti alla riorganizzazione dello Stato. Particolarmente rilevante fu il lavoro svolto da quest'ultima commissione presieduta dal prof. Ugo Forti e composta da 90 membri (molti dei quali, tra cui anche lo stesso presidente, avevano già fatto parte della commissione per la riforma dell'amministrazione nominata dal precedente governo Bonomi nell'Ottobre del 1944 con compiti simili. La commissione, insediatasi il 21 Novembre 1945, discusse preliminarmente la questione dei limiti della propria attività: alcuni commissari infatti ritenevano che tra i poteri della commissione rientrasse anche la predisposizione di uno schema di costituzione da sottoporle poi all'esame dell'assemblea costituente. Il ministro, al quale fu richiesto un parere a riguardo, confermò la natura prettamente tecnica e non politica della commissione finalizzata alla "raccolta e allo studio degli elementi attinenti al riassetto dello Stato". Con il decreto legislativo luogotenenziale 10 Marzo 1946, n. 74, elaborato appunto dall'apposita commissione costituita presso il Ministero per la Costituente e sottoposto al parere della Consulta, furono infatti dettate le norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente. Più precisamente fu adottato un sistema elettorale proporzionale "con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti" in 32 collegi plurinominali. Nell'ambito di ciascun collegio i seggi venivano attribuiti mediante la determinazione

di un quoziente elettorale, il quale era calcolato dividendo la somma dei voti validi espressi per il numero dei seggi assegnati al collegio, corretto con “più uno o più due” a seconda che i seggi superassero o meno il numero di 20. I seggi non attribuiti nei vari collegi venivano assegnati in un collegio unico nazionale sulla base dei voti residui di ciascuna lista, mediante il quoziente naturale il quale era ottenuto dividendo il numero dei voti residui di tutte le liste per il numero dei seggi ancora da attribuire.

Il 2 Giugno 1946 si svolse il Referendum Istituzionale e contemporaneamente furono eletti i 556 deputati all'Assemblea Costituente: la legge elettorale prevedeva l'elezione di 573 deputati; in realtà le elezioni non si effettuarono nell'area di Bolzano, Trieste e nella Venezia Giulia, poiché in queste zone non era ancora stata ristabilita la piena sovranità dello Stato Italiano. In conformità alle previsioni del Regolamento della Camera dei Deputati, il Presidente dell'Assemblea, nella seduta del 26 Giugno 1946, annunciò i nomi dei 30 deputati chiamati a costituire la Giunta delle elezioni. La giunta procedette alla verifica dei titoli di ammissione dei propri membri, della regolarità delle operazioni elettorali, delle cause di ineleggibilità sopraggiunta e di incompatibilità, riferendone all'Assemblea. L'Assemblea Costituente, eletta il 2 Giugno 1946 tenne complessivamente 375 sedute nel periodo intercorrente dal 25 Giugno 1946 al 31 Gennaio 1948. I verbali delle sedute d'aula redatti in forme alquanto analitica, i quali si presentano quasi come un resoconto sommario della discussione e delle decisioni adottate, sono dattiloscritti e contenuti in 6 volumi; ogni verbale è sottoscritto da un presidente e da un segretario dell'Assemblea. Esiste inoltre un verbale in minuta dell'Assemblea riunita in

comitato segreto in data 17 Aprile 1947 con documentazione allegata, conservata nelle Serie dei Comitati Segreti della Camera.

La Commissione presentò all'Assemblea Costituente una relazione in tre volumi contenente i risultati dei lavori delle 5 sottocommissioni nelle quali si articolava e fu sciolta il 30 Giugno 1946.

Il Ministero per la Costituente fu soppresso con decreto legislativo del Capo Provvisorio dello Stato 2 Agosto 1946, n.54. Il successivo decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 16 Marzo 1946, il quale integrava e modificava il decreto n. 151 del 1944, (costituzione provvisorio fino all'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica), sottrasse la decisione sulla questione istituzionale all'Assemblea Costituente per demandarla alla volontà diretta del popolo da attuarsi mediante lo svolgimento di un Referendum istituzionale e aggiunse che, qualora la maggioranza degli elettori votanti si fosse pronunciata a favore della Repubblica, l'Assemblea, dopo la sua costituzione, come suo primo atto avrebbe eletto il capo provvisorio dello Stato. Lo stesso decreto inoltre andò a fissare i poteri dell'Assemblea Costituente, ed all'articolo 3, attribuì al Governo il potere legislativo limitandolo solo in due materie ossia quello elettorale e di approvazione dei trattati internazionali per le quali stabilì che le relative leggi dovessero essere deliberate dall'Assemblea. Lo stesso decreto escludeva, inoltre, qualsiasi competenza deliberante dell'esecutivo in materia costituzionale, proprio in vista della elaborazione da parte dell'Assemblea Costituente alla quale venivano riconosciute sia l'esclusiva competenza in tale materia, sia come detto potere deliberativo ma non di iniziativa legislativa in campo

elettorale ed internazionale. Tutto il potere legislativo venne così ad essere concentrato nelle mani del governo. La mancata attribuzione del potere legislativo ordinario fu oggetto di dibattito in sede di Assemblea Costituente. Lo stesso Presidente del Consiglio, Alcide De Gasperi si era espresso favorevolmente in merito alla possibilità che l'Assemblea esercitasse una qualche forma di attività legislativa. All'art. 4 poi il decreto fissò i limiti della durata dei poteri della costituente e regolò il modo di svolgimento dei lavori, precisando che "l'Assemblea è sciolta di diritto il giorno dell'entrata in vigore della nuova Costituzione e comunque non oltre l'ottavo mese della sua prima riunione. Essa può prorogare questo termine per non più di 4 mesi; e finché non avrà deliberato il proprio regolamento interno, l'Assemblea costituente applicherà il regolamento interno della Camera dei Deputati in data 1 Luglio 1900 e successive modificazioni fino al 1922". L'11 Settembre del 1946 fu approvata un'importante modifica al regolamento interno della Camera: l'Assemblea stabilì infatti che, salvo i casi di massima urgenza, tutti i disegni di legge deliberati dal Consiglio dei Ministri dovevano esserle trasmessi. L'Assemblea, sulla base di questo articolo aggiuntivo approvato il 17 settembre 1946, confortata dal parere del Governo, decise quindi di istituire quattro commissioni permanenti con il compito di dare pareri al Governo sugli schemi di decreti legislativi e di determinare quali iniziative legislative dovessero essere rinviate all'Assemblea stessa in considerazione della loro importanza tecnica o politica. L'attività legislativa nelle commissioni permanenti aveva inizio con l'invio da parte dei singoli ministri, degli schemi dei decreti legislativi esaminati dal Consiglio dei Ministri. Le commissioni avevano il

compito di valutare la rilevanza politica o la complessità tecnica dei testi sottoposti al loro esame. I testi venivano poi restituiti al Governo, sempre tramite la Presidenza dell'Assemblea, affinché il Governo stesso li ripresentasse sotto forma di progetti di legge all'Assemblea stessa. In questo caso l'esame preliminare veniva affidato a commissioni speciali oppure alle stesse commissioni permanenti per quei progetti di minore rilievo politico. In caso di giudizio di rilevanza politica o tecnica le commissioni esprimevano un parere affinché il governo desse loro un ulteriore corso come decreti legislativi: parere questo accompagnato talvolta da raccomandazioni. L'Assemblea Costituente funzionò effettivamente fino al 31 gennaio 1948. Le sue Commissioni si riunirono anche successivamente fino all'Aprile dello stesso anno: in tale periodo infatti-come già anticipato- si tennero 375 sedute pubbliche e furono dedicate alla Costituzione 170 sedute, mentre 210 alle altre materie. Furono tenute inoltre 2 riunioni in Comitato segreto per discutere problemi interni. Alla presidenza della Costituente fu eletto Saragat con 401 voti su 467 votanti. Furono eletti anche quattro vicepresidenti: il comunista Terracini, il repubblicano Conti, e i democristiani Micheli e Pecorari. Dopo le dimissioni di Saragat, l'8 febbraio 1947 fu eletto presidente Terracini con 297 voti su 436 votanti. Il 28 giugno 1946 la Costituente elesse Enrico de Nicola Capo provvisorio dello Stato con 396 voti su 501 votanti (40 voti per il repubblicano Facchinetti, 32 per Ottavia Penna, 12 per Vittorio Emanuele Orlando, 12 schede bianche e 10 i voti dispersi.) Il Capo provvisorio dello Stato avrebbe esercitato le sue funzioni fino a quando non fosse stato nominato il Capo dello Stato a norma della Costituzione deliberata dall'Assemblea. De Nicola, illustre

avvocato napoletano e membro della Consulta, era stato presidente della Camera nella XXVI legislatura e si era ritirato dalla politica prima delle elezioni nel 1924. Il 1° luglio De Nicola si insediò nella carica risiedendo a Palazzo Giustiniani.

L'Assemblea Costituente, come già la Consulta Nazionale, non disponendo di una propria struttura amministrativa si avvale dell'apparato della Camera dei Deputati, e per quanto riguarda l'ordinamento archivistico delle Carte, mantenne la tradizione in uso alla Camera, con alcune innovazioni dettate dall'esigenza di adeguarsi alla nuova situazione. Più precisamente va evidenziato che il Governo non presentò all'Assemblea Costituente un progetto di Costituzione. Ai fini di un più efficiente svolgimento del proprio lavoro, l'Assemblea, approvando alcuni articoli aggiuntivi al Regolamento della Camera che aveva deciso di adottare, deliberò la nomina di una Commissione per la Costituzione, composta di 75 membri scelti dal Presidente sulla base delle designazioni dei vari gruppi parlamentari in modo da garantire la partecipazione al processo costituente delle totalità delle forze politiche, con l'incarico di predisporre senza una preventiva indicazione di criteri e principi direttivi, un progetto articolato di costituzione da sottoporre al plenum dell'Assemblea. La Commissione, nota anche come Commissione dei settantacinque, fu nominata il 19 luglio 1946 e iniziò la sua attività il 20 Luglio 1946 eleggendo come presidente Meuccio Ruini. La Commissione procedette nei suoi lavori articolandosi in 3 sottocommissioni. La prima sottocommissione presieduta da Umberto Tupini, si occupò del tema "diritti e doveri dei cittadini"; la seconda, presieduta da Umberto Terracini si occupò dell' "ordinamento costituzionale della

Repubblica”, suddividendosi a sua volta in due sezioni: delle quali la prima si occupava del “potere esecutivo” e l’altra del “potere giudiziario”; infine la terza sottocommissione era presieduta da Gustavo Ghidini e si occupò dei “diritti e doveri economici”. Le sottocommissioni e le sezioni lavorarono separatamente al fine di sottoporre poi i rispettivi testi all’adunanza plenaria della commissione dei Settantacinque. Nel corso dei lavori emerse un conflitto di competenza tra la prima e la seconda sottocommissione in quanto entrambe intendevano occuparsi della parte economico sociale. Si ebbero così due progetti e fu istituito un apposito “Comitato di Coordinamento per l’unificazione dei due testi. L’autonomia regionale prima di essere discussa nell’ambito della seconda sottocommissione, fu esaminata da un comitato di dieci costituenti facenti parte della stessa sottocommissione, presieduto dall’ On. Gaspare Ambrosini. Alla fine, i lavori delle sottocommissioni furono portati all’esame della Commissione dei Settantacinque che affidò ad un “Comitato di Redazione”, chiamato anche comitato dei Diciotto, l’incarico di procedere al coordinamento dei testi approvati dalle sottocommissioni al fine di dar vita ad un progetto organico. La commissione dei Settantacinque approvò con lievi modifiche il progetto predisposto dal Comitato di Redazione e il 31 Gennaio 1947 lo presentò all’Assemblea con una relazione del presidente Ruini. Nel corso della inventariazione sono state introdotte alcune modifiche rispetto all’inventario del 1991. Si è proceduto in particolare ad una riformulazione delle serie introducendo in alcuni casi dei gruppi di serie. Si tratta dei gruppi di serie Giunta delle Elezioni, Commissione per la Costituzione, Attività Legislativa, che si sono resi necessari per la complessità della

serie, l'eterogeneità del materiale e per l'esigenza di dare rilievo a particolari strutturazioni interne di alcuni organi o attività. Il gruppo Giunta delle Elezioni comprende la serie Operazioni Elettorali (che riguardano essenzialmente i dati elettorali pervenuti alla giunta delle elezioni per le normali operazioni di convalida) e la serie attività della Giunta (che si riferisce alle operazioni di verifica e di controllo). Il gruppo Commissione per la Costituzione comprende serie relative a particolari tipologie di documenti (quali verbali delle sedute della commissione, carte della segreteria, relazioni, studi e ricerche, raccolta delle deliberazioni) ed alla attività di due comitati costituitisi all'interno della Commissione: ossia il Comitato per le Autonomie e il Comitato di Redazione. Il gruppo di serie Attività Legislativa si è reso necessario per il diverso tipo di intervento in relazione alla complessa vicenda dell'attribuzione del potere legislativo ordinario all'Assemblea Costituente. Questo gruppo contiene, oltre alla serie dei verbali delle 4 Commissioni permanenti per l'esame dei disegni di legge, le serie dei disegni di legge e dei provvedimenti legislativi. Con il termine disegni di legge si indicano i testi legislativi esaminati e deliberati dall'assemblea; con il termine provvedimenti legislativi si indicano invece gli schemi dei decreti legislativi inviati dal governo alla costituente per il parere delle commissioni. L'inventario è stato costruito su gruppi di serie o serie che si riferiscono alla struttura dell'organo e alle sue funzioni. Questa scelta rientra nella tradizionale impostazione dell'Archivio Storico della Camera che conserva i fondi di un organo complesso, quale è un'assemblea legislativa, e non può organizzarli sulla base della sola struttura o delle sole funzioni ma secondo un'articolazione che le comprenda

entrambe. Va segnalato che esistono sette buste relative a copie di provvedimenti legislativi: tali buste, dalla n. 124 alla n. 130, non rientrano nel calcolo della consistenza del fondo.

Nell'elaborazione del testo redatto dalla costituente, decisivo fu il ricorso ad alcuni strumenti largamente utilizzati dall'Assemblea stessa, nel periodo che intercorre tra il 28-06-1946 e il 19-04-1948, ossia le interrogazioni, interpellanze e mozioni che sono i tipici atti di sindacato ispettivo e di controllo sull'attività del governo, previsti dalla Camera al Capo XVII artt. 112-131. Più precisamente furono presentate 23 mozioni, 166 interpellanze, 1200 interrogazioni orali e 2299 interrogazioni a risposta scritta. Il materiale si presenta suddiviso in due grandi gruppi. Nel primo gruppo sono contenute le interrogazioni e le interpellanze distinte secondo un "duplice criterio": per destinatario e per forma (orale o a risposta scritta), sempre ordinate in successione cronologica. Il secondo gruppo contiene il testo delle interrogazioni, interpellanze e mozioni, raggruppate in base alla data della seduta d'aula in cui furono presentate; a volte è riportato anche il seguito dato all'atto di sindacato ispettivo. Il testo è sempre in originale, generalmente scritto a macchina, ma talvolta interamente manoscritto. Per facilitare la consultazione del materiale era stata redatta una rubrica alfabetica per autore. Interrogazione e interpellanze, divise per ministero e in ordine cronologico di presentazione, con l'indicazione dell'oggetto dell'atto, sono state raggruppate in quinterni non rilegati, molti dei quali contengono carte in bianco. Invece il testo delle interrogazioni, interpellanze e mozioni, presentate in ogni seduta è raccolto in camicie sulle quali è riportata la data di riferimento. Per quanto riguarda i destinatari

delle interrogazioni e delle interpellanze si fa presente che con decreto del Capo provvisorio dello Stato 2 Febbraio 1947, n. 16, i Ministeri delle Finanze e del Tesoro furono riuniti in un unico ministero che assunse il nome di “Ministero delle Finanze e del Tesoro”; dopo breve tempo, con decreto del Capo provvisorio dello Stato, 4 Giugno 1947, n. 406 i due ministeri furono ricostituiti. Inoltre con decreto del Capo provvisorio dello Stato 4 Febbraio 1947, n.17, furono riuniti in un unico ministero il “Ministero della Difesa, i Ministeri della Guerra, della Marina Militare e dell’Aeronautica”.

Rilevante ai fini della elaborazione del testo della Carta Costituzionale, fu inoltre l’attività svolta dalla Commissione per l’esame delle domande di autorizzazione a procedere in giudizio la quale operò nel periodo intercorrente dal 11 settembre del 1946 al 31 gennaio del 1948. La Commissione, prevista da una modifica regolamentare proposta dalla Giunta per il Regolamento e approvata il 23 luglio 1946, fu nominata l’11 settembre 1946. La serie si compone di fascicoli che normalmente riportano sulla copertina il nome del delegato inquisito e quello del relatore, nonché l’esito dell’esame e il numero stampato negli Atti parlamentari. Di norma i fascicoli contengono la lettera di trasmissione da parte del Ministro di grazia e giustizia della domanda di autorizzazione a procedere, bozze di stampa della relazione della Commissione con correzioni manoscritte, la lettera di restituzione del fascicolo al ministro. La Commissione, dopo aver sentito il relatore, esprimeva il proprio parere che era sottoposto all’Assemblea per l’eventuale accoglimento. I fascicoli non sono conservati secondo il numero progressivo degli stampati, ma sono

accorpati secondo le seguenti categorie: rieletti deputati, domande di autorizzazione a procedere in giudizio pervenute dopo il 31 Dicembre 1947, non rieletti, senatori, deputati.

Si è definita, quale data iniziale del fascicolo, la data della lettera di trasmissione da parte del Ministro di grazia e giustizia; la data finale è quella della restituzione del fascicolo al ministro o quella della discussione in assemblea. Ampia rilevanza ebbe anche la c.d. Commissione degli Undici che venne nominata dal Presidente della Costituente il 19 Febbraio 1947, su proposta dell'on. Natoli, per accertare la fondatezza delle accuse mosse, durante le sedute del 14,15 e 17 Febbraio 1947, da Finocchiaro Aprile, nei confronti di ministri e deputati del gruppo democristiano che a suo parere ricoprivano cariche incompatibili moralmente e politicamente con il mandato parlamentare. L'attività della Commissione si snodò nel periodo compreso tra il 21 Febbraio 1947 e il 25 Giugno del 1947: più precisamente ebbe inizio il 21 Febbraio con l'esame pregiudiziale dei limiti e delle competenze attribuitele dall'assemblea. Tale discussione durò fino alla seduta dell'11 Marzo; successivamente ebbe luogo l'audizione di Finocchiaro Aprile alla quale seguirono quelle dei testimoni. Contemporaneamente, un apposito Comitato nominato all'interno della Commissione degli Undici, esaminò i questionari che, in seguito alla deliberazione adottata il 18 Febbraio dall'Assemblea Costituente, erano stati inviati ai deputati con l'invito a dichiarare se facessero, o avessero fatto parte sino a quella data di: istituti finanziari, economici o imprese private e con quale incarico. I lavori proseguirono sino al 25 Giugno e si svolsero in due fasi. Dapprima furono esaminati i

casi Campilli e Vanoni che erano considerati i più complessi, e la Commissione comunicò all'Assemblea i primi risultati dell'indagine svolta con una relazione letta il 14 Aprile dal presidente Rubilli. Successivamente vennero preso in esame gli altri casi e la Commissione chiuse i lavori con una relazione presentata il 28 Giugno. Da tale relazione emerse che solo 441 deputati avevano risposto al questionario, pertanto l'Assemblea Costituente deliberò di inviarlo di nuovo a quei deputati che, non ricoprendo alcun incarico, non avevano ritenuto di doverlo restituire.

BIBLIOGRAFIA

- F. SAJA, Conferenza stampa “La giustizia costituzionale nel 1988”,www.cortecostituzionale.it).
- L.ELIA, “Le norme sulle formazioni sociali nella Costituzione Repubblicana”.
- R.BIN, “Formazioni sociali”.

CAPITOLO PRIMO

“LE FORMAZIONI SOCIALI RICONOSCIUTE DALLA COSTITUZIONE”.

1.1. l'art.2, definizione della locuzione formazione sociale.

La locuzione formazione sociale, enunciata dall'articolo 2 della Costituzione, va ad individuare ogni tipo di organizzazione o di comunità che si frapponga tra l'individuo e lo Stato al fine di favorire lo svolgimento della sua personalità. La norma, e più precisamente i primi dodici articoli della nostra Carta Costituzionale, sono di notevole interesse e presentano una certa originalità; tuttavia non si può parlare di essi in termini di assoluta novità, poiché già la Costituzione di Weimar prendeva in considerazione più di un'istituzione della “vita collettiva” (famiglia, chiesa, associazioni). Tuttavia né la Costituzione di Weimar-archetipo delle carte costituzionali lunghe dell'epoca contemporanea-né la legge di Bonn del 1949-che è indubbiamente la più vicina alla nostra carta repubblicana per la sua concezione di “Stato sociale di diritto”-, assumono però quel concetto largo di “formazioni sociali nelle quali l'individuo si realizza come persona, rimanendo garantito nei suoi diritti inviolabili” che invece è la cifra caratterizzante della nostra Carta Costituzionale e che sottende un disegno pluralistico ben definito ed enunciato nei principi fondamentali della nostra Carta Costituzionale stessa. Il riconoscimento delle formazioni sociali nella nostra Costituzione è stato più che altro il lascito del

solidarismo cattolico: fu Giorgio La Pira, infatti, a sostenere durante i lavori dell'Assemblea Costituente che i diritti della persona umana non vengono integralmente tutelati se non sono altresì tutelati parimenti anche i diritti della comunità nelle quali la persona umana si espande; a partire dalla famiglia, la quale costituisce la prima e la più centrale espressione di comunità intermedia tra l'individuo e lo Stato, e snodandosi poi man mano nelle varie comunità in cui si organizza il corpo sociale. Infatti, come lo stesso La Pira sostiene, escludendoli si avrebbe soltanto una parziale affermazione dei diritti dell'uomo, mentre è solo includendoli che si giunge alla c.d. teoria del pluralismo giuridico, che riconosce tanto i diritti del singolo quanto i diritti della comunità fornendo così, una vera integrale visione dei diritti imprescrittibili dell'uomo. Pertanto questa teoria conduce ad una tipologia di Stato corrispondente tanto alle esigenze sociali del nostro tempo, quanto alla struttura organica del corpo sociale. Ed infatti come Aldo Moro ha magistralmente insegnato, uno "Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato (che sarebbe in realtà un'astrazione), ma i diritti dell'uomo associato secondo una libera vocazione sociale. La libertà dell'uomo è pienamente garantita solo se l'uomo è libero di formare degli aggregati sociali e di svilupparsi in essi". Va osservato però che, benché nei lavori dell'Assemblea Costituente, ci si sia espressi in termini di "diritti delle formazioni sociali", l'articolo 2 si esprime in termini del tutto diversi. La norma infatti recita "La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei

doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. Il centro di imputazione di tutti i diritti inviolabili che la Repubblica riconosce e garantisce è sempre esclusivamente l’individuo: è infatti all’uomo, termine questo che –è bene sottolineare-include sia i cittadini che gli stranieri, che tali diritti sono riconosciuti, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali. Notevole significato assume la preposizione articolata “nelle” perché in essa sono racchiuse le due valenze normative di questa disposizione: infatti da una parte essa va ad indicare che le formazioni sociali sono un luogo e uno strumento ove l’uomo realizza la sua personalità; d’altra parte essa significa altresì che all’individuo sono garantiti i diritti inviolabili anche nei confronti delle formazioni sociali,le quali non hanno mai il diritto di opprimere l’individuo. La formazione sociale infatti non dispone di diritti opponibili agli individui che la compongono i quali sono invece liberi di scegliere se darvi vita e liberi di uscirne quando lo decidano; ed eventuali vincoli di natura contrattuale che possono sorgere tra gli individui che fanno parte dell’organizzazione sociale, derivano dalla libera decisione degli individui stessi di istituirla e farne parte. La locuzione formazioni sociali contenuta nell’art.2,si estende e ricomprende specifiche formazioni sociali disciplinate da specifiche norme della Costituzione e più precisamente: le minoranze linguistiche di cui all’art.6, le confessioni religiose di cui agli articoli 8-19-20,le associazioni di cui all’articolo 18,la famiglia di cui agli articoli 29-30-31,la scuola di cui agli articoli 33 e 34,i sindacati di cui all’ articolo 39,le comunità di lavoratori e utenti di cui all’art.43,le cooperative di cui all’art.45,ed infine i partiti politici di cui all’art.49;va precisato inoltre che nel novero delle

formazioni sociali possono agevolmente farsi rientrare anche forme comunitarie prive di alcun altro riconoscimento, come le c.d. "famiglie di fatto" non fondate sul matrimonio, o le organizzazioni assai complesse e sofisticate quali le società commerciali o le fondazioni. E quanto detto riguardo alle due valenze normative dell'articolo 2 può ripetersi proposito della più tipica delle formazioni sociali ossia la famiglia. Nonostante l'art.29 della Costituzione dichiarò di "riconoscere i diritti della famiglia fondata sul matrimonio, in nessuna parte dell'ordinamento giuridico italiano si reperiscono segni di una titolarità di diritti che spetti alla famiglia come soggetto collettivo anziché agli individui che la compongono: ed anzi il secondo comma dell'art.29 costituisce la base su cui i coniugi possono rivendicare ognuno per sé l'uguaglianza morale e giuridica, ed inoltre nell'articolo 30 sono i figli a ritrovare il fondamento dei propri diritti individuali. Pertanto l'unità della famiglia può costituire motivo di un certo e circoscritto affievolimento dei diritti dei coniugi e dei figli, così come può essere il motivo di un intervento positivo da parte degli apparati pubblici: in ogni caso tutti i diritti vengono a giuridica esistano e cessano la loro esistenza negli individui che compongono la famiglia. Parimenti il rapporto che intercorre tra i sindacati e i partiti con i loro rispettivi iscritti è strutturato in maniera simile ed analoga: è anzi particolarmente significativo che l'articolo 49, il quale pur intendendo valorizzare il ruolo dei partiti nella determinazione della politica nazionale, sia costruito partendo proprio dal diritto individuale dei cittadini di formare o aderire ai partiti al fine di consentire agli stessi cittadini di partecipare alle scelte politiche del Paese. Quanto poi alla associazioni, le quali si strutturano come sottospecie di

formazioni sociali onnicomprensiva di ogni tipologia di organizzazione(dalla più semplice alla più complessa),l'art.18 fissa due regole fondamentali: la prima stabilisce che le associazioni possono fare tutto ciò che è consentito fare agli individui-salvo l'esplicito e tassativo divieto delle associazioni segrete e delle cd associazioni paramilitari- poiché lo spazio di libertà delle associazioni corrisponde perfettamente allo spazio di libertà degli individui; e la seconda stabilisce inoltre che l'individuo è quindi libero di aderire o meno ad un'associazione la quale dunque non ha il potere di imporre le proprie decisioni all'individuo se questi non intende aderire all'associazione stessa. Spaziando nelle singole formazioni sociali si evince agevolmente come “la visione organica” della società civile-che costitutiva l'elemento basilare e fondante della cultura dei padri costituenti i quali fortemente furono i fautori di un esplicito riconoscimento costituzionale delle formazioni sociali-non è riuscita a sovrapporsi alla cultura liberale che intorno alla soggettività individuale ha tessuto l'intero sistema dei diritti fondamentali. E neppure nella legislazione ordinaria le formazioni sociali hanno conseguito il riconoscimento di una loro autonoma soggettività dei diritti, potenzialmente prevalente sugli individui; neppure in seguito alla riforma costituzionale del 2001 che ha riscritto i rapporti tra Stato-regioni ed enti locali introducendo nell'articolo 118 della Costituzione, un principio di “favore per l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati”: la disposizione è comunemente letta ed intesa come una sorta di riconoscimento del ruolo del terzo settore-ossia di quel complesso di formazioni sociali che si muovono sì nella società ma non corrispondono al modello dell'impresa non avendo fini

economici o meglio essendo enti non profit; ma anche in questo caso di tratta in realtà di un principio guida per la legislazione, che è invitata a non affidare agli enti pubblici funzioni felicemente attuabili, ma che non si traduce in diritti attribuiti e garantiti alle formazioni sociali in quanto tali. Pertanto, come peraltro la conferenza del Presidente della Corte Costituzionale Francesco Saja tenutasi nel Palazzo della Consulta il 7 febbraio del 1989 ha messo ben in luce, le formazioni sociali riconosciute dalla nostra Costituzione si caratterizzano per i già analizzati elementi di modernità che consistono nel considerare l'individuo non soltanto nell'ambito dell'ordinamento statale, ma anche all'interno delle cosiddette «comunità intermedie», ossia nelle formazioni sociali entro cui si svolge la sua personalità (art. 2). Tali comunità sono fondate su base familiare, religiosa, politica, solidaristica, economica: sono queste le formazioni, con carattere volontario o non ed eventualmente dotate di personalità giuridica, a cui va riconosciuta tutela costituzionale, da estendere all'interno di esse per la protezione della personalità dell'individuo. Per quanto concerne le comunità religiose suindicate, i rapporti delle confessioni non cattoliche con lo Stato italiano, a norma del terzo comma dell'art. 8 Cost., sono regolati sulla base di intese con le relative rappresentanze. Proprio rispetto a quest'ultima la Corte con la sentenza n. 43 ha cancellato l'art. 9 r.d. n. 1279 del 1931, che fissava i requisiti per l'eleggibilità dei componenti i consigli delle comunità. La sentenza ha osservato che al riconoscimento da parte del cit. art. 8, secondo comma, Cost. della capacità delle confessioni religiose non cattoliche di dotarsi di propri statuti, corrisponde l'abbandono da parte dello Stato della pretesa di

fissarne direttamente per legge i contenuti, sicché l'art. 9 sopra citato non poteva sopravvivere nell'attuale ordinamento costituzionale. A tal proposito non può trascurarsi la sentenza n. 925, con la quale la Corte, pur dichiarando infondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 724 cod. penale, norma incriminatrice della bestemmia, ha sollecitato il legislatore, anche in considerazione del nuovo Concordato stipulato tra la Santa Sede e lo Stato italiano e ratificato con la l. 25 marzo 1985 n. 121, a rivedere la detta norma penale al fine di evitare differenziazioni di disciplina rispetto alle altre confessioni religiose. Sotto altro profilo, va ricordato che l'art. 38, ultimo comma, Cost. stabilisce la libertà di assistenza privata, onde non era più legittimo, a partire dall'entrata in vigore della Carta fondamentale, il generalizzato regime pubblicistico delle istituzioni di assistenza e beneficenza voluto dalla legge Crispi, n. 6972 del 1890. E' in una tale ottica che la Corte, con l'approfondita sentenza n. 396, ha dichiarato, limitatamente agli enti con caratteri squisitamente privatistici, l'illegittimità costituzionale della norma che stabiliva indiscriminatamente il detto regime. Per salvaguardare fondamentali esigenze della democrazia, l'art. 18 Cost. proibisce le associazioni segrete, ossia i raggruppamenti occulti di potere, idonei ad influire senza la dovuta trasparenza e le necessarie garanzie (ed eventualmente in modo illegittimo) sulla vita nazionale. La sentenza n. 978 ha riaffermato tale importante principio, negando poi che la diversità delle forme procedimentali, stabilite per l'irrogazione di sanzioni disciplinari agli appartenenti alle dette associazioni, possa contrastare col principio di

eguaglianza se, come nella fattispecie esaminata, le situazioni comparate non siano eguali ovvero omogenee.

1.2. Il riconoscimento delle formazioni sociali nei lavori dell'Assemblea Costituente.

Il riferimento alle formazioni sociali intese non come prolungamento delle persone, ma come enti nei quali l'integrazione dei singoli è elevata a svolgimento della loro personalità, trova origine e riconoscimento nei lavori dell'Assemblea Costituente il cui progetto oltre ad assicurare una tutela costituzionale a tali comunità intermedie, sottintende un'inscindibilità tra la nuova forma di stato ed i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. La proposta iniziale in Assemblea Costituente fu avanzata da Giorgio La Pira all'interno del Progetto dei Principi relativi ai rapporti civili presentato nel Settembre 1946 alla prima sottocommissione (nell'ambito della commissione dei Settantacinque, incaricata di elaborare il progetto di carta costituzionale da sottoporre all'Assemblea Costituente). La formulazione della proposta iniziale risulta significativa non soltanto dal superamento di una concezione delimitata dei diritti da riconoscere all'uomo in quanto tale, ma soprattutto dalla stretta connessione tra personalismo e pluralismo: come precisato dallo stesso La Pira, la ragione di tale intima connessione va ricercata nell'idea per la quale "il sistema integrale dei diritti della persona esige, per essere davvero integrale che vengano riconosciuti e protetti anche i diritti essenziali delle comunità naturali attraverso le quali gradualmente si svolge la personalità umana".

La lettura degli atti della prima sottocommissione basta quindi a far riconoscere agli esponenti del pluralismo cristiano sociale il merito di aver promosso la tutela delle formazioni sociali al più alto livello normativo e con la formazione più comprensiva di ogni possibile sviluppo. Accogliendo la distinzione messa in rilievo da Bobbio, tra pluralismo socialista, liberal-democratico, e cristiano-sociale, è facile riconoscere la corrispondenza tra questi 3 tipi di pluralismo e le componenti di cultura politica che si incontrarono e scontrarono in sede di Assemblea Costituente: così è indubbio che il pluralismo socialista e il pluralismo liberal-democratico avevano da esprimere più di qualcosa nell'incontro di culture, prima ancora che di scelte istituzionali, avvenuto all'interno della prima sottocommissione. L'iniziativa degli esponenti democratici di maggior rilievo, ossia Dossetti, La Pira, Moro, trovò significativi consensi a partire dalla presentazione di un ordine del giorno, da parte di Dossetti nella seduta del 9 Settembre 1946. La sottocommissione non votò su quel testo, ma esso influì in maniera decisiva sul contenuto e sulla formulazione dell'articolo 2 della Costituzione. Il documento ritiene che la sola impostazione sistematica accettabile di una dichiarazione dei diritti dell'uomo sia quella che, riconosciuta la precedenza sostanziale della persona umana, ammetta ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a perfezionarsi e a completarsi vicendevolmente mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale. Ciò avviene innanzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc) : quindi per tutto ciò in cui quelle comunità non siano sufficienti all'interno dello Stato si afferma l'esistenza sia dei

diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato. Malgrado il ridimensionamento rispetto al disegno iniziale (agevolmente giustificabile dall'impossibilità, per una costituzione democratica di recepire tratti troppo caratterizzate da un'impostazione ideologica) permane il fatto che il riconoscimento delle formazioni sociali intermedie era proposto in termini più maturi rispetto alla mentalità cattolica tradizionale: per quest'ultima infatti il pluralismo aveva una forte carica antistatale e non doveva dar luogo solo a limitazioni del potere dello stato, ma anche alla creazione nei suoi confronti, di autentici contro-poteri o controforze. Nella impostazione dei costituenti cattolici, la tendenza antistatale era fortemente temperata; e tra di loro più di qualcuno ammoniva a far cadere le persistenti diffidenze nei confronti dello stato, rafforzate talvolta da quanto si era sperimentato nel periodo fascista. Inoltre, malgrado la visione fortemente organicista di La Pira, prevaleva negli altri costituenti cattolico-democratici, una concezione dinamica della vita della società, disposta a valorizzare i momenti di equilibrio, ma non a esorcizzare il conflitto e anche la lotta (seguendo così gli orientamenti di Sturzo e talune prese di posizione di Mortati che fu uno dei costituenti più vicini ai membri democristiani della prima sottocommissione). Del resto la stessa conciliazione tra gli interessi particolari e quello generale non poteva prescindere da fasi di conflitto il cui esito non era determinabile a priori. La novità dell'intero disegno pluralistico, la quale fu sottolineata da Pietro Rescigno rispetto al costituzionalismo europeo, risultava fortemente in anticipo sulla situazione italiana, più ancora forse di altre norme

programmatiche contenute nel testo della costituzione. Infatti l'esperienza associativa italiana, per quanto costituisse già una cospicua parte del fenomeno delle formazioni sociali, era allora assai modesta e non certo paragonabile a quella statunitense così suggestivamente considerata dal Tocqueville. Questa situazione di partenza nel campo delle associazioni volontarie, è causa della difficoltà di sviluppo dell'associazionismo nel nostro paese durante un periodo non breve del ciclo quarantennale. Se alcuni costituenti cattolici avevano pensato soprattutto alla chiesa, alla famiglia, ed alla scuola; altri, insieme a colleghi di diversa cultura ed ideologia sostenevano un disegno più vasto di pluralismo come dimostrano molte disposizioni dei principi fondamentali e della prima parte della costituzione. Nella proposta iniziale di La Pira non compariva infine né il principio di solidarietà, né la previsione dei doveri il cui adempimento lo Stato richiede ai soggetti dell'ordinamento: questa previsione fu infatti aggiunta successivamente. L'altra relazione, presentata in sede di Sottocommissione, affidata a Lelio Basso, era molto meno carica di riferimenti filosofici e valoriali ed infatti non conteneva alcuna norma di carattere generale analoga a quella proposta da La Pira: non vi era né un'enunciazione complessiva sul riconoscimento dei diritti di libertà, né un riferimento generale alle libertà collettive; ed erano invece riconosciuti e disciplinati sia il diritto di riunione che quello di associazione; né infine era stato previsto il principio di solidarietà. Tuttavia è proprio a questa relazione che si deve la prima formulazione del principio di uguaglianza sostanziale, poi inserito nel secondo comma dell'art 3 della costituzione, il quale contribuisce in maniera consistente a definire il principio di solidarietà. Coerente con

l'impostazione di Basso fu il contributo delle sinistre tendenti, come si evince con chiarezza dagli interventi di Togliatti a non indugiare sul "richiamo diretto alle ideologie da cui deriva una determinata posizione", quanto piuttosto a costruire la costituzione sui valori comuni intimamente collegati alla comune lotta antifascista. E, tuttavia, fu ricercato un punto di intesa con le posizioni espresse inizialmente da La Pira in ordine alla concezione secondo la quale la persona non potesse essere concepita che "in funzioni di una società più o meno organizzata e delle molteplici relazioni non soltanto materiali ma anche spirituali", da questa storicamente stabilite. Tali sforzi comuni consentirono l'approvazione di un ordine del giorno proposto da Dossetti, nel quale si andavano a fissare i presupposti di incontro sulla formulazione del futuro articolo 2, ed in particolare sul principio pluralista in esso contenuto: questi presupposti erano individuati nella precedenza della persona umana rispetto allo Stato, nel riconoscimento della necessaria socialità della persona e nel necessario riconoscimento di diritti fondamentali delle persone come dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello Stato. Sulla base di tale ordine del giorno, fu approvata in sede di Sottocommissione una di formulazione della disposizione in esame la quale risulta essere il frutto dell'accordo tra La Pira e Basso: in base a questa formulazione si stabiliva che: "la presente costituzione, al fine di assicurare l'autonomia e la dignità della persona umana e di promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica e spirituale, in cui le persone debbono completarsi a vicenda, riconosce e garantisce i diritti inalienabili e sacri dell'uomo, sia come singolo e sia come appartenente alle forme sociali nelle quali esso

organicamente e progressivamente si integra e perfeziona”. Pertanto questa formulazione assume particolare rilevanza in quanto da essa emerge con forza la concezione che lega unitariamente il primato della persona e dei suoi diritti alla sua dimensione sociale, e alla connessa responsabilità solidale che ad essa è richiesta. Tale concezione sopravvisse al pesante intervento operato in sede di Comitato di Redazione e al quale si deve in larga parte la formulazione attuale dell’articolo 2. La soluzione cui si era giunti però non doveva esser risultata gradita alle parti politiche ed in particolare a quelle più forti ed interessate al tema come si evince da quanto avvenuto in Assemblea. In relazione al dibattito sviluppatosi in tale sede, occorre chiarire preliminarmente l’intervento di Aldo Moro, che, da un lato, si sforzò di chiarire il senso profondo della disposizione approvata in Sottocommissione, impegnandosi al contempo a smorzare i toni “ideologici” dell’intervento di La Pira, al fine di individuare le convergenze con le altre posizioni. Per Moro la disposizione in esame ha due riferimenti: alla dignità, autonomia e libertà della persona umana; e ai diritti delle formazioni sociali ove si svolge la personalità umana. In tal modo, secondo Moro, ci si propone di “definire il volto del nuovo Stato” inteso come “stato che non è pienamente democratico se non è al servizio dell’uomo, se non ha come fine supremo la libertà, la dignità, l’autonomia della persona umana, se non è rispettoso di quelle formazioni sociali nelle quali la persona umana liberamente si svolge e nelle quali essa integra la propria personalità”. Emerge nuovamente, così, una concezione che pone in stretta e inscindibile connessione il primato della persona e la tutela del pluralismo, mentre solo sullo sfondo-quasi come se fosse un'appendice

per così dire estranea rispetto al resto della disposizione -si pone il principio della solidarietà. La stretta connessione tra primato della persona e principio di solidarietà fu invece espressa in termini energici e puntuali dal Presidente della Commissione dei 75, Ruini, che confessò come” i proponenti hanno aderito alla mia tenace insistenza perché in questo articolo si mettano insieme, come lati inscindibili, come due aspetti dei quali uno può originare dall'altro, i diritti e i doveri. Concetto tipicamente mazziniano, peraltro già affacciato nella Rivoluzione Francese, ormai accolto da tutti: è ormai assiomatico. Il segreto dell'articolo è qui.” Tuttavia il prosieguo dei lavori assembleari evidenziò l'insoddisfazione dei lavori assembleari delle due principali forze politiche sul testo elaborato dal Comitato di Redazione, e la conseguente ricerca di una convergenza su una diversa formulazione. Quando infatti fu posto in discussione quello che, nel frattempo, era diventato l'art.6 del progetto di Costituzione(in merito va quanto meno rammentato che sebbene la Sottocommissione ne avesse proposto l'inserzione all'inizio della Costituzione-quindi come primo articolo della Costituzione-la Commissione dei 75 lo aveva collocato all'art.6:ma in sede d'apertura della seduta dell'Assemblea dedicata all'esame di detta disposizione fu avanzata una richiesta, della quale primi firmatari furono Fanfani e Tosato. Questa proposta tendeva a collocare gli articoli 6 e 7 subito dopo l'art.1,e dopo esser stata accettata dalla Commissione fu approvata dall'Assemblea nella seduta del 24 marzo 1947.)furono presentati due emendamenti identici e praticamente sostitutivi della formulazione proposta. Tali emendamenti provenivano da esponenti di primo piano dei due principali partiti-ossia Fanfani ed altri per la Democrazia Cristiana, mentre

Amendola ed altri per il Partito Comunista) e sono espressione e frutto dell'accordo stretto al di fuori dell'aula Assembleare, come peraltro conferma la sostanziale accettazione ad opera dell'Assemblea dove: in tale sede infatti il dibattito si limitò, da un lato, alla richiesta di sopprimere la disposizione e di trasferirne il contenuto in un Preambolo da premettere alla Costituzione, dall'altro alla proposta di sostituire il riferimento all'uomo quale titolare di diritti inviolabili con quella al cittadino-in realtà questa proposta formulata dal Mario Rodinò, fu contestata da Moro, che sottolineò la valenza più generale dell'espressione uomo rispetto a quella di cittadino, ed inoltre trovò la contestazione da parte di un intervento di carattere più complessivo sul senso della disposizione di Ruini: e dopo tali interventi Rodinò ritirò l'emendamento dall'altro ancora a confrontare la proposta in esame con un'altra proveniente dai socialisti Basso, Targetti e Malagugini che, come ammesso da quest'ultimo, non conteneva divergenze sostanziali, ma che fu comunque poi respinta dall'Assemblea. L'emendamento Fanfani-Amendola fu pertanto approvato dall'Assemblea e coincide perfettamente con la formulazione dell'articolo 2, con l'unica eccezione per l'aggettivo "inderogabili" abbinato ai "doveri" che fu infatti aggiunto in sede di coordinamento finale. Molte e approfondite sono state le ricostruzioni offerte in merito a tale dibattito dalla dottrina: tra queste particolare rilievo hanno assunto quelle incentrate sul profondo legame tra riconoscimento del principio pluralista e una concezione del principio democratico inseparabilmente connesso alla "promozione di un assetto intrinsecamente dinamico dei rapporti tra le forze sociali, come espressamente enunciato dal Rodola; e parimenti quella che ha posto l'accento

sulla sintesi realizzata tra la carica fortemente ideologica, propria delle posizioni cattoliche, e le posizioni della sinistra socialista e comunista più interessata invece a raggiungere conclusioni “politicamente e socialmente concrete”; e similmente quelle ricostruzioni focalizzate sull'antica disputa tra le concezioni alternative del pluralismo riferite alle riflessioni di Montesquieu e Rousseau. Infine altri ancora hanno interpretato il compromesso tra le posizioni “dei costituenti democratico-cristiani guidati dal giusnaturalismo tomistico dei dossettiani, e quelle dei partiti marxisti caratterizzate invece da una concezione storicista dei diritti, nel segno della finalizzazione delle libertà: e cioè dell'individuazione di un valore fondativo che orienta e limita la stessa libertà individuale, senza tuttavia funzionalizzarla.” In realtà il valore più profondo ed elevato della disposizione sembra essere quello di aver posto sullo stesso piano e in inscindibile connessione i tre principi (personalista, pluralista, quello di solidarietà) con l'obiettivo di indicare una visione dei rapporti tra persona e società e tra persona ed ordinamento giuridico fondati sul primato della persona, considerata nella sua dimensione naturalmente sociale-*ed al riguardo di tale dimensione va ricordato che nei lavori preparatori della Costituzione la persona è considerata come luogo geometrico di una serie indeterminata di rapporti sociali mediante i quali l'individuo caratterizza il proprio essere e realizza la propria personalità. E questa concezione (così delineata) respinge e supera, secondo quanto affermato da La Pira in Assemblea, le due tendenze opposte affermatesi nel pensiero filosofico-politico a partire dal 1789: ossia la “concezione atomistica, che contrappone gli individui uti singuli allo stato”, e quella “totalitaria” nella quale lo*

Stato si pone come “unico creatore di diritti e di funzioni-” e sulla connessa concezione del “bene comune “o “dell'interesse generale” come risultato dell'apporto solidaristico di ogni componente della comunità sociale, in evidente continuità(sotto quest'ultimo aspetto)con il portato della Rivoluzione Francese. Questa concezione ha avuto (seppure con talune inevitabili discontinuità) la capacità di condizionare ed orientare sia il successivo lavoro dell'Assemblea Costituente che l'attuazione delle disposizioni costituzionali nell'esperienza repubblicana.

1.3. La tutela della vocazione sociale dello Stato:elevazione delle formazioni sociali a soggetti di diritto costituzionale.

L'art.2 pone a fondamento della Costituzione vigente -come già anticipato-i principi personalistico, pluralistico e solidaristico che sono così collocati tra i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano. In tal senso l'articolo 2 si collega, sul piano sistematico, all'art.1, in base all'assunto che questi tre principi siano già impliciti nel principio democratico; mentre sul piano funzionale si combina soprattutto con l'articolo 3 della Costituzione. :la completa attuazione dei fini sociali dell'articolo 2,infatti,postula e presuppone adeguati interventi posti in essere dai pubblici poteri, e cioè nel senso che con il termine Repubblica si sia inteso far riferimento non allo Stato-apparato bensì allo Stato-istituzione comprensivo dell'insieme dei pubblici poteri. Infatti la prima parte dell'articolo 2 tutela il principio personalista che “pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana” (Corte cost. 167/1999): viene così ribadito come “non è

l'uomo in funzione dello Stato, ma quest'ultimo in funzione dell'uomo". Poiché il compito di tutelare i diritti dell'uomo contribuisce a qualificare in senso democratico la Repubblica, la disposizione va in tal senso letto in raccordo con l'articolo 1 della Costituzione e si riallaccia anche all'art. 3, co. 2, che attribuisce alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che "impediscono il pieno sviluppo della persona umana". A quanti invece leggono in chiave giusnaturalista la scelta del verbo *riconoscere*, ovvero ritengono che affermi la precedenza dei diritti inviolabili nei confronti dello stesso ordinamento giuridico si ribatte che tali diritti possono essere effettivamente tutelati solo nell'ambito dell'ordinamento che li riconosce; mentre il verbo garantire non va riferito solo ai poteri statali ma anche alle autonomie territoriali e funzionali oltretutto alle espressioni della società civile. L'esplicito riferimento alle formazioni sociali di cui all'articolo 2 è volto non solo a garantire i diritti della persona fisica all'interno del "gruppo", quanto soprattutto, in applicazione particolare del principio pluralista ad elevare le formazioni sociali ad elevare le formazioni sociali a soggetti di diritto costituzionale. Ciò comporta che le formazioni sociali siano titolari, pur con le dovute differenze tra le stesse e le persone fisiche, delle situazioni di libertà e doverosità per il quale l'articolo 2 ha inteso conferire anche alle formazioni sociali il carattere di inviolabilità; nel senso che i doveri non concernono solo i singoli individui bensì incombono del pari "sui gruppi organizzati e gli enti di qualsiasi specie" (Corte Cost. 201/1971). La duplice garanzia accordata dalla Costituzione ai diritti del singolo nelle formazioni sociali e ai diritti delle formazioni sociali può però determinare conflitti di non facile soluzione: ciò in quanto un

eventuale intervento protettivo da parte dello Stato a tutela del singolo mal si concilia con la libertà delle formazioni sociali; e- per converso- un' assenza di intervento può consentire la violazione dei diritti costituzionalmente garantiti.

Talaltro in dottrina è fortemente controversa l'identificazione delle formazioni sociali cui è accordata la tutela costituzionale. Dal riferimento puntuale alle sole *formazioni esponenziali di interessi collettivi* che trovano riferimento specifico nel testo costituzionale *-siano esse necessarie come nel caso della famiglia che costituisce formazione sociale primaria; piuttosto che volontarie come ,per es. le confessioni religiose o le minoranze linguistiche; ovvero necessitate come nel caso dei partiti o dei sindacati-* si è via via operata (in specifica applicazione del principio pluralista) una valorizzazione indifferenziata delle varie forme di aggregazione sociale includendovi, oltre talune formazioni, prese comunque in considerazione nel testo costituzionale, come ad es. gli enti territoriali; anche altre formazioni che viceversa non trovano riscontro nel testo costituzionale .Ciò è stato possibile principalmente in base ad un'interpretazione estensiva dell'articolo 2 che estende cioè il significato per esso generalmente accolto di clausola aperta alla sfera dei diritti, anche alla stessa sfera delle formazioni sociali.

Per quanto attiene poi alla natura ed estensione della tutela costituzionale, la locuzione “inviolabile” ma soprattutto l'accento al “riconoscimento” hanno indotto taluni a ritenere che l'art.2 abbia operato un rinvio ai precetti propri del diritto naturale e cioè, in definitiva, a valori storicamente preesistenti alla stessa formazione dello Stato: Ciò comporterebbe come conseguenza, il fatto di munire di tutela

costituzionale situazioni giuridiche soggettive non espressamente contemplate in Costituzione. In realtà ha prevalso la tesi opposta che escludeva il rinvio al diritto naturale, la quale si basava sulle seguenti asserzioni: A)innanzitutto la diversa volontà dei costituenti ,i quali hanno espressamente rigettato le aggettivazioni in quella sede proposti(quali ad es. sacri ,eterni, naturali)che tale richiamo avrebbero indubbiamente presupposto; B)il necessario riconoscimento per tutti gli uomini e non per i soli cittadini delle libertà che vi si volessero ricollegare, nonostante il diverso tenore di non poche disposizioni costituzionali relative a diritti parimenti fondamentali ;C)l'indeterminatezza della stessa consistenza delle forme di tutela, rimessa poi alla determinazione del legislatore o del giudice costituzionale. Quindi escluso il rinvio al diritto naturale, la dottrina prevalente ritiene che l'articolo in esame debba essere inteso come clausola aperta ad altre libertà e ad altri valori che possano emergere dalla coscienza morale per il quale l'articolo 2 avrebbe funzione analoga al IX emendamento della Costituzione americana .In quest'ordine di idee si sono ritenuti via via protetti dall'articolo in esame :il diritto alla privacy ;il diritto alla libertà sessuale; il diritto di resistenza; il diritto all'obiezione di coscienza, il diritto di effettuare raccolte di fondi presso il pubblico ,e via dicendo. La Corte costituzionale mentre inizialmente sembrava aver attribuito all'articolo in esame il significato di norma meramente riassuntiva e quindi introduttiva delle libertà espressamente tutelate in Costituzione, attualmente sembra ritenere che l'articolo 2 contenga un elenco aperto ammettendo l'esistenza di diritti inviolabili non esplicitamente riconducibili ad altre norme costituzionali.

Nel tentativo di passare, nei prossimi paragrafi, ad un'analisi più puntuale ed analitica della norma è necessario richiamarne il dettato normativo. E l'articolo 2 della Costituzione recita: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”

2.1. I 3 principi caratterizzanti l'art.2: il principio personalista, il principio solidarista, il principio pluralista.

Ora pur tenendo conto dell'intima connessione che lega i tre principi in essa contenuti nell'articolo 2, è necessario articolare il suo esame prendendo in considerazione singolarmente ognuno di tali principi: a cominciare dal principio personalista che è espresso dalle parole con cui si apre la disposizione. Il principio personalista infatti è “il primo dei principi fondamentali degli ordinamenti costituzionali del mondo occidentale” e trova il proprio fondamento nell'espressione “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo” pur non esaurendosi in esse: secondo qualcuno, anzi, questo principio” caratterizza tutte le disposizioni costituzionali che tutelano una sfera della personalità fisica e morale”. Si sottolinea così come “il concetto stesso di Costituzione, in senso moderno, e la tecnica del costituzionalismo contemporaneo sono nati con un forte finalismo verso i diritti della persona”. Al riguardo si è sottolineato, in maniera magistrale da Zagrebelsky, come sia proprio il tema dei diritti a caratterizzare in modo unitario le trasformazioni costituzionali seguite alla sconfitta dei totalitarismi sia di destra che di sinistra, e a rappresentare

quindi un leitmotiv delle esperienze costituzionali europee del dopoguerra ovvero della successiva fase di caduta dei regimi totalitari. Tornando alla disposizione in esame va precisato che tre sono gli aspetti da considerare in tale ambito, e che saranno analizzati nei successivi paragrafi, e cioè: il significato del verbo riconoscere; la portata dell'espressione diritti inviolabili; il significato da attribuire alla titolarità soggettiva di tali diritti all'uomo a prescindere dal suo status di cittadino. Venendo ad analizzare il principio del pluralismo sociale contenuto nell'articolo in esame, un primo aspetto attiene alla nozione di formazioni sociali ed all'ambito della sua possibile estensione. Si tratta di un aspetto fortemente dibattuto da parte della dottrina non solo costituzionalistica ma sul quale non si è giunti a conclusioni unanimemente condivise; talaltro anche dai lavori dell'Assemblea Costituente non si deduce una concezione chiara e condivisa del termine ed anzi la stessa molteplicità di espressione con cui ci si riferiva all'ideale pluralista induce ad attribuire valore eminentemente allusivo al termine in questione. Se infatti nell'originaria formulazione proposta da La Pira si faceva riferimento alle "comunità naturali," Dossetti preferì l'espressione "forme sociali" -poi modificata nel famoso ordine del giorno in "comunità intermedie"; mentre l'accordo tra La Pira e Basso si basò sulla ripresa della formula prima proposta e poi abbandonata da Dossetti(ossia forme sociali),ed infine modificata in sede assembleare con la formula attuale. L'unico elemento di una certa consistenza, desumibile dal dibattito costituente, è connesso all'elemento teleologico: infatti in risposta ad eventuali dubbi che la formulazione formazioni sociali avrebbe potuto ingenerare negli interpreti, Moro sostenne che esse si dovevano individuare e

specificare “presentandole come quelle nelle quali si esprime e si svolge la dignità e la libertà dell'uomo”; mentre un emendamento tendente a sostituire l'espressione in questione con quello di associazioni, proposto invece da Caldera che sosteneva che “la parola formazioni non risponde alle esigenze concettuali della vita sociale e nel linguaggio moderno ha un significato anche militare”, fu invece respinto dall'Assemblea. Da questi scarni elementi risulta difficile trarre elementi di valutazione in ordine ai problemi che si sono poi successivamente posti. In primo luogo occorre domandarsi se la disposizione in esame abbia l'intento di tutelare e promuovere il pluralismo sociale o semplicemente ne prenda atto, se non addirittura ne intenda rilevare gli elementi negativi sul piano della tutela dei diritti della persona. Per quest'ultima posizione sembra propendere un'autorevole dottrina, secondo la quale l'articolo 2 “non è finalizzato alla tutela delle formazioni sociali di cui solamente presuppone e menziona l'esistenza, ma riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo pur al loro interno e contro il rischio di possibili oppressioni che da esse derivino”: in questi termini si esprime infatti P. Grossi in “La famiglia nella evoluzione della giurisprudenza costituzionale”. Tale posizione rimane in realtà assolutamente isolata essendo comune e giustificata la valutazione, la quale risulta pienamente in linea con i lavori preparatori della Costituente, che l'intento della Costituzione è di promuovere il pluralismo: riconoscendone dunque il valore fondativo dell'assetto costituzionale e sociale italiano. Se infatti l'articolo 2 fosse meramente finalizzato a mettere in guardia contro i rischi del prepotere delle formazioni sociali nei confronti dei loro componenti o dei terzi senza quindi nessuno

giudizio di valore nei confronti delle stesse e perciò del pluralismo, la disposizione stessa concepirebbe il pluralismo alla stregua di un fatto meramente eventuale nei cui confronti l'unica preoccupazione del costituente sarebbe quella di limitarne i possibili abusi; piuttosto il problema effettivo è un altro: e cioè se la ratio della disposizione sia quella di promuovere e favorire le formazioni sociali in quanto tali, ovvero se tale favor sia attribuibile solamente a quelle che abbiano un effettiva capacità e possibilità di favorire lo sviluppo della persona umana. Ciò equivale a dire che va valutato se l'espressione "nelle quali si svolge la sua personalità" abbia un valore meramente descrittivo-tale cioè da connotare l'intero fenomeno del pluralismo sociale- così da ritenere la norma alla stregua di un giudizio complessivo sul fondamento pluralista della forma di stato; o se invece essa funga da elemento di delimitazione della categoria: facendovi così rientrare solamente quelle collettività in grado di favorire lo svolgimento della personalità individuale, escludendo al contempo quelle rivolte a scopi diversi o addirittura contrastanti con queste finalità. La prima posizione è sostenuta da chi sottolinea la differenza tra l'espressione utilizzata dalla disposizione ("si svolge") rispetto ad altre che potrebbero far intendere un'intenzione promozionale (come ad es. "si sviluppa"), e va anche a rilevare altresì la contraddizione che in tal caso si realizzerebbe con la portata garantistica del limite della legge penale stabilito per la libertà d'associazione dell'articolo 18 della Costituzione e ad indicare i potenziali rischi che deriverebbero dall'eventuale attribuzione ai detentori del potere della possibilità di differenziare discrezionalmente una formazione sociale dall'altra. L'altra posizione è sostenuta invece da chi fa leva in

primis sul significato attribuito al riconoscimento del pluralismo sociale da parte del costituente, per sottolineare che la necessità di differenziare è funzionale al rispetto e al valore della persona per cui sarebbe illogico che la Costituzione favorisse organizzazioni sociali potenzialmente o effettivamente oppressive dei singoli; peraltro anche questa impostazione rischia di cadere in contraddizione, considerando che l'articolo 2 connette il riconoscimento delle formazioni sociali alla garanzia in esse dei diritti inviolabili: pertanto se ne potrebbe dedurre che lo scopo della disposizione sarebbe garantire i diritti della persona solamente in quelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e viceversa di negarne la garanzia in quelle ove tali finalità non siano perseguite. La soluzione è da ricercare nel senso complessivo dell'articolo 2 in tutta la sua genesi storica e nel suo significato appunto complessivo: considerando questi elementi si giunge facilmente alla conclusione che la disposizione non intende legittimare qualsiasi forma di pluralismo ma solo quello ove effettivamente si svolge la sua personalità. E con riguardo alla contraddizione poc'anzi segnalata, va detto che può superarsi che la garanzia apprestata dalla Costituzione non va ad escludere analoga e più forte garanzia per le altre forme di aggregazione umana non classificabili come formazioni sociali, quanto viceversa per garantire anche in queste, a fortiori, la salvaguardia dei medesimi diritti. Resta tuttavia la difficoltà di stabilire i criteri in base ai quali selezionare le formazioni sociali "riconosciute o garantite": questi criteri non possono che essere ricavati mediante un rinvio sistematico agli altri principi costituzionali. E dunque per una corretta definizione e delimitazione della categoria, accanto all'elemento teleologico-

consistente in un insieme di persone fisiche, occorre un elemento psicologico consistente nella volontarietà o perlomeno nella consapevolezza dei soggetti di farne parte. Si è pertanto ritenuto che facciano parte della categoria “formazioni sociali” facciano parte, tra le altre aggregazioni, la famiglia, la scuola, le confessioni religiose, i partiti politici, i sindacati, le minoranze linguistiche, le varie forme di associazioni, le cooperative, oltre agli altri tipi organizzativi che, sebbene non previsti dalla Costituzione, sono venute affermandosi nella realtà sociale e anche in quella legislativa (come ad es. le organizzazioni di volontariato, le comunità di recupero per tossicodipendenti, le imprese sociali, ed in generale le Organizzazioni Non Governative nonché gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti). Chi invece ritiene diversamente che sia possibile prescindere sia dal requisito psicologico che da quello teleologico ha esteso la categoria facendovi rientrare, ad esempio, i gruppi dei consumatori, le collettività di scioperanti, i referendum, le elites ed i gruppi di pressione, le Forze armate, il carcere e così via. Ancora più problematica è la ricomprensione all'interno della categoria degli enti territoriali, sostenuta da autorevole dottrina e poi rafforzata dalla previsione legislativa introdotta dalla L.142/1990 (in base alla quale “le comunità locali, ordinate in Comuni e province sono autonomi”, e che potrebbe condurre, in via di induzione logica, a ritenere (come peraltro è stato fatto) la stessa Repubblica come formazione sociali: anzi “la massima formazione sociale, che permette a tutti i soggetti dell'ordinamento di svolgere la propria personalità individuale. D'altro canto tutto ciò è negato da chi ritiene necessario ridurre la nozione di formazione sociale ai soggetti privati e soprattutto a

quelli finalizzati a perseguire interessi particolari e non generali, cui sarebbero invece delegati gli enti territoriali in forza dell'articolo 5 della Costituzione, così da distinguere tra decentramento-*finalizzato alla realizzazione dell'interesse generale*-e pluralismo- quale risultante dagli impulsi spontaneistici della comunità sociale, così come afferma Mortati nell'opera "Note introduttive ad uno studio sulla garanzia dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali", in Scritti in onore di Salvatore Pugliatti, III, Milano, 1978-1574-1575. Il riconoscimento del pluralismo sociale è dotato quindi di un autonomo significato, che scaturisce dalle finalità che il costituente ha inteso attribuire alle formazioni sociali e parimenti alle funzioni che esse sono venute assumendo nella realtà costituzionale italiana (e più in generale in molti sistemi attuali di welfare). Infatti la ratio che sta alla base del riconoscimento del pluralismo sociale consiste nel riconoscimento alle formazioni sociali di favorire la socialità della persona, il suo inserimento nel contesto sociale mediante una rete di relazioni che ne consenta la partecipazione alla vita collettiva e quindi la sua piena realizzazione. A quest'obiettivo se ne è affiancato un altro, che però è meno finalizzato alla persona e più rivolto alla società: essa consiste nel ritenere "la volontà generale" quale frutto non delle volontà di individui isolati, bensì di volontà politiche già mediate da livelli intermedi di sintesi e di rappresentanza, in una concezione nella quale il carattere compromissorio del potere politico si realizza allorché le spinte contrapposte si realizza solo quando le spinte contrapposte giungono al momento della sintesi già ad un livello esponenziale, secondo la concezione del potere di Montesquieu. Questa funzione dunque può essere letta come antidoto alla democrazia

plebiscitaria-dove la contrapposizione al potere è invece realizzata dalla massa indifferenziata, e l'esercizio della politica è svolto dai cittadini esclusivamente mediante il momento elettorale-.L'esistenza di formazioni sociali e particolarmente di quelli con finalità politiche(in primis i partiti)consente, al contrario e più correttamente,l'affermazione di una democrazia matura agendo da proposta e al contempo da vigilanza e controllo all'azione dei diversi rappresentanti:in tal senso il particolare sviluppo delle formazioni delle formazioni sociali politiche nell'esperienza italiana,assai maggiore e diversificato rispetto ad altre esperienze nazionali,ha certamente contribuito alla crescita qualitativa del nostro assetto democratico;ed analogamente l'oblio e l'indebolimento che esse hanno subito nel corso dell'ultimo decennio è probabilmente la causa più accreditata dello scadimento qualitativo della nostra democrazia. Vi è inoltre un'altra finalità,realizzata dapprima nella prassi amministrativa e poi successivamente anche nella legislazione,connessa alla cura di interessi generali che determinate formazioni sociali di natura privata sono andate a realizzare,in linea con le tendenze alla privatizzazione del pubblico ed alla pubblicizzazione del privato di cui anzi tale fenomeno costituisce una delle espressioni più rilevanti. Tutto ciò-più correttamente-è connesso alla rimodulazione di sistemi di *welfare state*, scossi da crisi soprattutto di carattere economico(causate dalla riduzione dei fondi pubblici destinati all'erogazione dei servizi),che si è venuta realizzando mediante lo spostamento della gestione di servizi dalla mano pubblica a quella privata:ma la ragione di tale spostamento non è stata soltanto di ordine economico,quanto invece connessa ad una valutazione di qualità nell'erogazione dei

servizi(e soprattutto i servizi finalizzati i diritti sociali ed in particolar modo quelli di assistenza sociale)nonché a motivazioni ideologiche,entrambe tendenti a riaffermare lo spazio a favore dell'autonoma iniziativa delle organizzazioni private di fronte al presunto eccessivo ruolo delle istituzioni pubbliche. Tale funzione ha comportato: da una parte un cambiamento nell'atteggiamento del legislatore nei confronti delle formazioni sociali realizzatosi soprattutto a partire dagli inizi degli anni Novanta sia mediante la regolamentazione normativa dei vari"tipi" di formazioni sociali(basti pensare alle leggi che hanno disciplinato le organizzazioni di volontariato ossia la 1.266/1991,le organizzazioni non lucrative di utilità sociale ossia il d.l.460/1998,o le associazioni di promozione sociale ossia la 1.383/2000,tutte accomunate dall'ispirazione non ad intendimenti restrittivi della libertà d'azione quanto piuttosto all'intento di garantire loro loro spazi più ampi e sicuri di operatività,nell'ottica di una valorizzazione e non di una penalizzazione del riconoscimento del pluralismo sociale),che attraverso un coinvolgimento delle formazioni sociali in varie attività e servizi svolti dagli enti pubblici;e d'altra parte ha invece comportato l'introduzione nel novellato art.118 Cost., del principio della *sussidiarietà orizzontale*,in ragione del quale il ruolo delle formazioni sociali(espresso dal riferimento"all'autonoma iniziativa dei cittadini associati")trova affermazione forte proprio nella dimensione dello svolgimento di attività di interesse generale da queste svolte. Ad un'attenta osservazione emerge subito come questi tre obiettivi finora analizzati,si integrino in un obiettivo generale comune consistente nel favorire sì lo sviluppo della personalità dei singoli ma garantendo loro la possibilità di essere parte attiva della

società: favorendo da un lato la loro partecipazione ad aggregazioni in grado di “determinare la politica nazionale”-estendendo quindi quest'obiettivo, ben oltre il dettato costituzionale che si limita a riferirlo ai partiti, a tutte le formazioni sociali seppur con modalità e responsabilità diverse-; e dall'altro promuovendo il coinvolgimento in organizzazioni preposte a realizzare gli obiettivi propri di uno stato sociale. Tale obiettivo, così incentrato sul singolo e sullo svolgimento della personalità sociale, si integra quindi con una dimensione funzionale per la quale la realizzazione del pluralismo sociale contribuisce a sviluppare la società nel suo complesso ed a consentirle di realizzare le finalità assegnatele dalla Costituzione, a partire da quella di uguaglianza di cui all'art.3,2° comma. Il terzo principio sancito dall'articolo 2 ricavabile dall'espressione “La Repubblica richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”, attiene al dovere di solidarietà. Il principio solidarista è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico a tal punto da essere appunto solennemente riconosciuto e garantito insieme ai diritti inviolabili nell'articolo 2, come base della convivenza sociale. La disposizione connette la realizzazione del principio all'adempimento dei doveri che l'ordinamento impone ai propri appartenenti, connotando la solidarietà quale ratio giustificatrice di tali doveri, in quanto il principio personalista impone l'affermazione del primato dei diritti della persona e la loro tendenziale incomprimibilità solo in forza di un valore costituzionalmente rilevante. In realtà però il principio generale del sistema è la liceità e la libertà ma non anche la doverosità e l'obbligo, tuttavia d'altro parte l'originaria connotazione dell'uomo uti socius giustifica

e richiede l'imposizione non solo dei limiti all'esercizio dei diritti dell'uomo ma anche dei doveri ed obblighi finalizzati alla vita e allo sviluppo della società. Il principio di solidarietà così delineato, è recepito dalla dottrina e dalla giurisprudenza anche costituzionale ma senza che ciò comporti che esso rappresenti la ratio giustificatrice di tutti i doveri che la Costituzione o la legge in forza della riserva contenuta nell'art.23 prevede. Infatti i doveri cui si riferisce l'articolo 2 sono quelli ispirati e finalizzati alla solidarietà politica, economica e sociale: ciò non esclude che altri doveri possano essere previsti dalla legge purché esprimano interessi costituzionali meritevoli di tutela e che necessitino per essere realizzati di quel tipo di imposizione. La stretta correlazione tra diritti e doveri è stata sottolineata dalla Corte Costituzionale in relazione agli apolidi, nella sentenza 172/1999, i quali fanno parte di "una comunità di diritti". La partecipazione a tale comunità può ben giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa. Tale comunità di diritti e doveri, ben più ampia di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie ed accomuna tutti coloro che - quasi come in una seconda cittadinanza - ricevono diritti e restituiscono doveri, come risultante dall'art.2 che parlando dei diritti inviolabili dell'uomo e dell'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà prescinde del tutto dal legame stretto di cittadinanza: è l'affermazione del *principio universalista* per cui i diritti e le libertà sono riconosciute ad ogni persona, come poi proclamato anche dall'art.1 della CEDU. La giurisprudenza costituzionale ha inoltre sottolineato il collegamento del principio di solidarietà con: il principio di eguaglianza sostanziale; la previdenza sociale; il dovere di difesa della Patria nella forma del servizio civile.

Significativo è stato il contributo, sia della dottrina che della giurisprudenza costituzionale, per il superamento della correlazione e conseguentemente per l'apertura a concezioni della solidarietà come espressione libera e normativamente imposta della socialità umana. Il principio è stato invocato dalla Corte stessa anche in rapporto al diritto di salute: da un lato il dovere di solidarietà impone alla collettività, e per essa allo Stato, di predisporre un'equa indennità per le vittime di conseguenze negative causate da TSO; dall'altra precisa che il sostegno economico alle persone affette da epatite in conseguenza di una trasfusione si fonda sulla "solidarietà collettiva garantita ai cittadini alla stregua degli articoli 2 e 38 della Costituzione. La solidarietà fin qui delineata è stata definita solidarietà doverosa o fraterna operante sul piano orizzontale, pertanto definita anche sociale, come espressione dei diversi livelli di responsabilità in capo ai cittadini nell'adempimento dei loro doveri di solidarietà tipo di solidarietà opera anche nel rapporto tra generazioni, soprattutto nell'ambito della responsabilità nei campi dell'ambiente, della bioetica, dell'economia. A tal tipo di solidarietà è stata contrapposta una solidarietà pubblica o paterna - che può essere definita anche istituzionale - operante al contrario su un piano verticale: essa si manifesta cioè come funzione attiva della Repubblica volta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, limitanti di fatto la libertà e l'uguaglianza. Quindi essa attiva un moto che va dall'alto verso il basso, e trova anch'essa primaria espressione nel principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, 2° comma. A seguito della riforma del titolo V parte II della Costituzione, l'art. 119.5 fa ora riferimento alla "solidarietà sociale" in relazione alla

destinazione aggiuntiva di risorse statali in favore di determinati enti locali e regioni..Infatti il novellato art.119.5 ha introdotto un principio che va letto in quest'ottica di “solidarietà pubblica”: in tale contesto infatti,lungi dall'esser riferita alla dimensione privata,la solidarietà fa riferimento a quella degli enti territoriali,configurando la nostra forma di Stato sul modello della general welfare clause dell'ordinamento statunitense o dell'analogo previsione contenuta nell'art.104,4°co.,Cost.tedesca. Quindi in merito a quale sia il tipo di solidarietà affermata e garantita dalla Costituzione,in base al combinato disposto tra art.2 e art 3.2 si conclude pacificamente che la solidarietà investe sia l'area della liberalità individuale che quella della spontaneità sociale pur non potendosi ritenere ad esse circoscritta:non solo in forza della “doverosità giuridica” sancita dal richiamo ai doveri contenuto nell'art.2,ma anche in virtù dell'impegno attribuito alla Repubblica a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Concetto questo espresso molto bene dall'enciclica papale “Sollicitudo rei socialis”,ove si afferma che “la solidarietà è la determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune”.La lettura sistematica degli artt.2e 3 infine contribuisce anche a superare la dicotomia tra solidarietà fraterna e pubblica:la prima va favorita,ma senza che questo significhi far venir meno la responsabilità dello stato nel garantire l'effettività;nè si può pensare che una rozza applicazione del principio di sussidiarietà possa assegnare alle regole di forza della società-e tra esse in particolare a quelle di mercato-,la tutela dei diritti e le misure finalizzate alla loro garanzia.

2.2. Fondamento, individuazione, caratteristiche e limiti dei diritti inviolabili: estensione della categoria e titolarità di tali diritti.

Individuati i 3 principi fondamentali dell'articolo 2, va focalizzata l'attenzione sulla portata dell'espressione diritti inviolabili. Infatti ampio è stato il dibattito intorno al “fondamento” dei diritti inviolabili che la disposizione intenderebbe affermare mediante la scelta del verbo “riconoscere”. Punto comune delle ricostruzioni offerte al dibattito dell'Assemblea Costituente, è non solo il riconoscimento della centralità dei diritti umani, ma anche dalla precedenza o anteriorità di tali diritti rispetto all'ordinamento giuridico: quindi con l'espressione utilizzata il costituente avrebbe voluto affermare che non è l'uomo in funzione dello stato bensì al contrario lo stato in funzione dell'uomo, come espressamente affermato da Mortati. Ed analogamente in tal senso si è espressa la Corte Costituzionale che, nella sentenza 167/1999, ha affermato che “il principio personalista “pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo della persona umana”; peraltro anche la Carta europea di Nizza pone la persona “ al centro dell'azione dell'Unione europea”. Quest'asservimento ovviamente non è riferito solamente allo Stato ma anche ad ogni altro ordinamento giuridico sia di natura pubblica che privata: pertanto al verbo riconoscere va inteso come contrario di inventare o creare dal nulla. Quanto al significato dell'invulnerabilità va precisato che non può essere assimilato a quello di irriducibilità perché ciò equivarrebbe a ridurre la problematica della legittimità in quella della legalità, mentre la portata della nozione di invulnerabilità è da ricondurre al valore qualitativo della democrazia e

dell'assetto della forma di stato. Quindi se l'irrieducibilità è contenuto essenziale della nozione di inviolabilità esso-al pari di altri quali *l'assolutezza, l'originarietà, l'indisponibilità, l'inalienabilità, l'intrasmissibilità*, rappresenta più che altro la dimensione più prettamente giuridica volta a collegare una conseguenza certa ed immediata al contenuto dell'inviolabilità. Infatti quanto agli aspetti più propriamente giuridici va segnalato che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che i diritti inviolabili "costituiscono limite all'ingresso tanto delle norme internazionali generalmente riconosciute-alle quali l'ordinamento giuridico italiano <si conforma> secondo l'art.10.1°co. Cost.- quanto delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni aventi gli scopi indicati dall'articolo 11 della Costituzione, o derivanti da tali organizzazioni. Per quanto attiene all'individuazione della categoria e dei suoi contenuti vanno individuati almeno almeno due aspetti: in primo luogo l'individuazione di quali, tra i diritti espressamente previsti e riconosciuti dalla Costituzione siano da ritenere inviolabili; in secondo luogo- come già anticipato nei paragrafi precedenti, la natura di elenco aperto della fattispecie e quindi il conseguente fenomeno dell'estensione della categoria stessa. Quanto al primo profilo, è noto e pacifico che la Costituzione attribuisce espressamente il carattere dell'inviolabilità a quattro diritti: la libertà personale di cui all'art.13; la libertà di domicilio di cui all'art.14; la libertà e segretezza della corrispondenza di cui all'art.15; il diritto alla difesa di cui all'art.24, 2°co. della Costituzione. Tuttavia ciò non vale ad affermare che altri diritti riconosciuti dalla Costituzione, siano esclusi dalla garanzia di inviolabilità sancita dall'art.2, anche in

considerazione del fatto che l'immediata inerenza di altre situazioni giuridiche soggettive ai valori propri della persona umana consente di includerle tra i diritti inviolabili dell'uomo. E così ad es. la Corte costituzionale ha affermato anche l'inviolabilità del diritto alla vita, del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero; il diritto di contrarre matrimonio; il diritto di professare liberamente la propria fede religiosa; il diritto di associazione anche nella dimensione della libertà negativa; i diritti della persona nell'ambito familiare e i diritti relativi alla possibilità di avere una famiglia; i diritti dei minori all'istruzione, mantenimento ed educazione; il diritto al lavoro ed i diritti previdenziali; e molti altri: cosicché si può affermare che la categoria debba estendersi a tutti quei diritti "il cui riconoscimento è intrinseco all'adozione della forma di stato democratico, sociale e di diritto" come ha affermato, "l'inviolabilità acquista così un senso diverso da quello classico di garanzia negativa contro indebite intromissioni dell'autorità - o comunque di altri soggetti - nella sfera riservata all'individuo, per assumere il significato di pretesa all'effettivo soddisfacimento di esigenze primarie della persona". In base alla giurisprudenza costituzionale, inoltre, i diritti inviolabili costituiscono limite: innanzitutto alle norme internazionali generalmente riconosciute, nel senso che il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 10 non potrà in nessun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale; in second'ordine alle norme del diritto comunitario perché le limitazioni di sovranità ex art. 11 Cost. - che stanno a fondamento dell'adesione alla CEE - non attribuiscono agli organi comunitari un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del

nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana; in
terza analisi alla potestà legislativa regionale esclusiva e concorrente; nonché alla
revisione costituzionale poiché la Costituzione contiene alcuni principi supremi che
non possono essere sovvertiti né modificati neppure da leggi di revisione
costituzionale o comunque da altre leggi costituzionali; ed infine, per certi versi, alle
norme CEDU dato che la Corte Costituzionale si considera competente a verificare se
"garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello
garantito dalla Costituzione italiana". L'art. 2. si pone dunque come limite al potere di
revisione ma - è bene precisare che esso costituisce un limite *tacito al potere di
revisione*, perché un limite espresso va riconosciuto esclusivamente all'art. 139 della
Costituzione. Nei casi poi di conflitti fra diritti costituzionalmente protetti, la
giurisprudenza costituzionale si avvale di tecniche argomentative riconducibili al
giudizio di eguaglianza e al bilanciamento degli interessi, ovvero al canone della
ragionevolezza: per consolidata giurisprudenza costituzionale la garanzia dei diritti
fondamentali vale non solo nei confronti dei poteri pubblici, ma anche - secondo il
principio della DRITTWIRKUNG - anche nei rapporti interprivati. La garanzia ha
pertanto efficacia erga omnes, e non è da sottovalutare che già la Costituzione di
Weimar aveva utilizzato l'espressione UNVERIETZLICH a voler intendere
l'impossibilità per tutti i poteri pubblici compresi - di determinare l'eliminazione o
anche solo la compressione dei diritti inviolabili. Non di secondaria importanza è la
tutela che per tali diritti è apprestata dalle Convenzioni internazionali, ed il
completamento della tutela - cui fa riferimento la Corte Costituzionale - è

particolarmente significativo nel caso dell'ordinamento comunitario e della CEDU che introducono un livello sopranazionale di tutela giurisdizionale comunemente nota come tutela multilivello dei diritti fondamentali. Inoltre il valore garantista della CEDU è garantita dal rinvio ad essa contenuto nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE proclamata a Nizza nel 2000: questo rinvio ha imposto la categoria dei diritti fondamentali nell'ambito del diritto comunitario ed ha influito sui ragionamenti dei giudici comuni. La diretta applicabilità delle norme CEDU è affermato dalla prevalente giurisprudenza della Corte di Cassazione, secondo cui il giudice comune può disapplicare la norma interna abrogativa o modificativa della Cedu; tuttavia la Corte Cost. Lamenta la carenza di potere in capo al giudice comune per la disapplicazione della norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con la norma CEDU, argomento che in questo caso si configurerebbe una questione di legittimità costituzionale per eventuale violazione dell'articolo 117 primo comma della Costituzione di esclusiva competenza “del giudice delle leggi”. I diritti fondamentali inoltre costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto e quindi la Corte di Giustizia concorre alla tutela multilivello dei diritti fondamentali, anche elaborando diritti fondamentali propri dell'ordinamento comunitario - come puntualmente sottolineato dal Sorrentino. In realtà l'importanza nell'ordinamento interno della giurisprudenza comunitaria è collegata in particolare al ricorso pregiudiziale che implica una stretta collaborazione tra la Corte di Giustizia e i giudici nazionali sia per i profili di legittimità degli atti normativi comunitari che i problemi interpretativi dei trattati e del diritto derivato. Il giudice comunitario ascrive alla categoria dei diritti

fondamentali svariate situazioni come ad esempio:il diritto a un equo processo;il diritto alla vita privata;il diritto di soggiorno nel territorio degli stati membri;il divieto di discriminazione in base alla nazionalità ecc. A margine può richiamarsi un aspetto di cui il nostro Paese continua ad essere tristemente protagonista:ossia il fatto che una parte cospicua dei ricorsi sottoposti alla Corte europea dei diritti dell'uomo è in prevalenza rivolta contro il Governo italiano per la piaga della violazione dell'art.6.CEDU inerente ragionevole durata dei processi;peraltro un altro filone giurisprudenziale di interesse per il nostro Paese riguarda le espropriazioni sine titulo -e dunque il diritto di proprietà-per le quali l'Italia è stata ripetutamente condannata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Infine l'ultimo aspetto riguardo a questa categoria di diritti,attiene alla titolarità soggettiva:e cioè se essa vada riferita solo a coloro che appartengono all'ordinamento giuridico statale o se debba invece estendersi a tutti indipendentemente al vincolo di cittadini;subordinatamente a ciò un altro rilevante problema-di cui si è occupato tra gli altri il Caretti-riguarda il significato attribuibile al termine uomo ed ai connessi problemi relativi all'inizio della vita umana :ossia alla situazione giuridica del concepito e quindi ai cd."diritti del concepito ".Per quanto si tratti di un argomento non facilmente risolvibile,in forza della considerazione della dignità umana quale valore qualificante tutte le libertà costituzionali,risulta piuttosto pacifico che i diritti inviolabili vadano riconosciuti in capo alle persone in quanto tali e quindi anche nei confronti degli stranieri. Tale conclusione risulta rafforzata dall'articolo3 della Costituzione.:la giurisprudenza ha infatti in diverse sentenze ribadito che"il testuale riferimento dell'articolo3,1° comma

ai soli cittadini non esclude che l'uguaglianza dinanzi alla legge sia garantita agli stessi stranieri, dove si tratti di assicurare la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo. Ed inoltre ha ritenuto necessario precisare che “quando venga in gioco il riferimento al godimento dei diritti inviolabili dell'uomo il principio costituzionale di eguaglianza in generale non tollera discriminazioni fra la posizione del cittadino e quella dello straniero. Queste motivazioni della Corte sottolineano ancora una volta la stretta connessione sul tema tra artt. 2 e 3: infatti è sulla tutela dei diritti inviolabili (o limitatamente alla tutela dei diritti inviolabili) che si realizza l'esigenza di uguaglianza richiesta dalla Costituzione; senza però che ciò escluda una differenziazione nell'individuazione nei diritti spettanti agli uni e agli altri né nel quantum di ciascun diritto sia riconoscibile ai primi e non ai secondi, ossia più precisamente del nucleo irriducibile di tutela che ogni diritto contiene e che è distinto da quello a cui si collega una tutela meno fondamentale. Più precisamente per quanto concerne i diritti dei cittadini ed i diritti degli stranieri, va detto che i diritti inviolabili di cui all'art. 2 sono quelli riconosciuti dalla Costituzione a favore dei cittadini: e quindi il diritto di eguaglianza di cui all'art. 3; la libertà di circolazione di cui all'art. 16; la libertà di riunione di cui all'art. 17; la libertà di associazione di cui all'art. 18; il diritto di voto di cui all'art. 48; ed il diritto di associarsi in partiti di cui all'art. 49. Le decisioni della Corte volte ad equiparare stranieri e cittadini hanno evidentemente toccato una serie così vasta di diritti e libertà che l'equiparazione avviene in re ipsa ogni volta che la Costituzione accorda a tutti un certo diritto fondamentale, come ad esempio il diritto di difesa o la libertà di manifestazione del pensiero. Parimenti la giurisprudenza

costituzionale equipara la condizione dei cittadini e degli stranieri anche quando la Costituzione, pur senza riconoscere a tutti un certo diritto, non faccia esplicito riferimento ai cittadini: come per la libertà personale (sent. di riferimento della Corte Cost. sono le seguenti: 62/1994; 58/1995; 222/2004) e per il diritto all'unità familiare che si radica negli artt. 2 e 29 della Costituzione (in merito la Corte Cost. espressasi con sentenze: 28/1995; 203/1997; 224/2005). L'equiparazione è meno scontata, invece, quando il testo costituzionale si riferisce espressamente ai cittadini: è indubbiamente il caso della libertà di circolazione che nondimeno la Corte ha esteso agli stranieri, ammettendo però la possibilità di un diverso trattamento nel godimento del diritto, giustificato da "differenze di fatto e di posizioni giuridiche" (così si esprime la Corte Cost. nella sentenza 244/1974). Quindi non c'è una totale equiparazione e non può escludersi che tra cittadino e straniero, per quanto uguali nella titolarità di certi diritti di libertà, esistano differenze di fatto che costituiscono la giustificazione di un loro diverso trattamento nel godimento di tali diritti. La naturale conclusione cui si perviene è dunque quella sopra anticipata: e cioè che agli stranieri va riconosciuta la tutela del nucleo irriducibile dei diritti fondamentali, come espressamente enunciato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 252/2001.

2.3: la correlazione dei diritti inviolabili con l'inderogabilità dei doveri.

L'articolo 2 recita, nella prima parte che la repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, mentre nella seconda parte precisa che la repubblica richiede

l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà economica politica e sociale. Dalla formulazione emerge a chiare lettere la correlazione tra inviolabilità dei diritti ed inderogabilità dei doveri: tale correlazione ha indotto parte della dottrina, tra cui anche il Mortati, a ritenere che i diritti inviolabili siano funzionalizzati. In realtà tale tesi si porrebbe in contrasto con il principio personalistico perché portatore di una concezione della persona umana come mezzo per il raggiungimento di fini eteronomi e non già scopo essa stessa delle libertà garantite in Costituzione. L'esatto significato della previsione costituzionale dei doveri di cui alla II parte della disposizione è fortemente controverso in dottrina, come risulta evidente dai seguenti elementi: in primis per il contenuto-autonomo rispetto agli altri doveri sanciti nella Costituzione e i limiti dello stesso principio solidaristico; e in secundis per la portata della disposizione e cioè se debba intendersi come una clausola aperta ovvero meramente riassuntiva dei doveri analiticamente menzionati nel testo costituzionale. Permanendo la loro natura controversa per la dottrina, i doveri inderogabili non possono comunque esplicare la loro funzione tendenzialmente limitatrice dei diritti inviolabili se non in base ad un'espressa previsione legislativa (come peraltro si desume dalla riserva contenuta nell'art 23 della Costituzione): fondamentale e determinante risulta pertanto l'intervento del legislatore. La stessa Corte costituzionale ha sempre ribadito che spetta al legislatore l'individuazione di tali doveri nonché i modi e i limiti relativi all'adempimento: più precisamente da una parte il legislatore gode di ampia discrezionalità per la differenziazione, limitata sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo della non manifesta infondatezza delle sue scelte

che quindi devono ispirarsi alla ragionevolezza; e dall'altra può determinare una rottura dell'inderogabilità di un dovere di fronte a giustificati motivi che ne impediscano l'attuazione. La Corte ha fatto comunque rientrare nella categoria dei doveri inderogabili di solidarietà sociale l'arresto in flagranza da parte del privato cittadino, la normativa relativa alla sospensione dei termini processuali per eventi calamitosi straordinari - in quanto appunto ispirata da ragioni di solidarietà sociale - ; nonché nella categoria dei doveri di solidarietà anche economica, l'onere della partecipazione del privato all'urbanizzazione; e nella categoria dei doveri di solidarietà politica le funzioni elettorali. Questi appena considerati vanno quindi ovviamente ad affiancarsi a quei doveri direttamente previsti e qualificati come tali dalla Costituzione stessa: ossia (come già anticipato) il dovere di cui all'art. 4, il quale va inteso non solo con riferimento all'attività lavorativa ma anche come attività - non solo lavorativa - prestata gratuitamente per la realizzazione di obiettivi ritenuti degni e doverosi dalla Costituzione; il sacro dovere di difesa della Patria ex art. 52; il dovere civico di voto sancito dall'articolo 48.

Quindi il catalogo dei doveri inderogabili discende dal principio di solidarietà che insieme al principio pluralista domina la seconda parte dell'articolo 2. Sintetizzando infatti, ancora una volta, i tratti peculiari della disposizione, va ricordato - ancora una volta - la struttura complessiva dell'articolo 2, che appunto si compone di due parti nelle quali sono disciplinati i 3 principi fondamentali di ogni formazione sociale. E più precisamente se la prima parte dell'articolo 2 è incentrata sul principio personalista e quindi sulla qualificazione democratica della Repubblica; la seconda

parte si focalizza sul principio-oltre che di solidarietà- del pluralismo sociale:anche questa seconda parte si collega al principio democratico in quanto il riconoscimento delle formazioni sociali costituisce un antidoto alla democrazia plebiscitaria. Ed infatti le formazioni sociali vengono riconosciute e garantite non come tali bensì solo nella misura in cui consentano e favoriscano” il libero sviluppo,o nella misura in cui garantiscano la tutela di diritti diffusi”come sostenuto nelle sue opere da Augusto Barbera. Ed insieme alla libertà delle formazioni sociali l'art.2 tutela anche i diritti inviolabili all'interno delle formazioni sociali,compresi i cosiddetti ordinamenti speciali :quali ad es. l'ordinamento militare o l'ordinamento penitenziario,nei quali il perseguimento delle finalità che caratterizzano il singolo ordinamento non può comportare un sacrificio totale dei diritti fondamentale delle persone. A tale proposito la Corte Costituzionale nelle sentenza 26/1999 e 341/2006 ha ribadito che “i diritti inviolabili dell'uomo(...)trovano nella condizione di coloro i quali sono sottoposti a una restrizione della libertà personale i limiti a essa inerenti,connessi alle finalità che sono proprie di questa restrizione;ma non sono affatto annullati da tale condizione. Nell'ultima parte della disposizione poi trova affermazione il dovere di solidarietà:politica,economica e sociale. Il principio solidarista è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico(bisogna sempre tenere mente che i primi 12articoli della Costituzione individuano i principi fondamentali che appunto ispirano tutta la Costituzione):tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito,insieme ai diritti inviolabili dell'uomo,dall'art.2 della Carta Costituzionale *come base della convivenza sociale*. Ne deriva,come sostenuto da Paolo

Barile, l'osservazione che la solidarietà costituisce il vero Leitmotiv della nostra Costituzione: di conseguenza nel testo costituzionale esiste una stretta catalogazione tra diritti e doveri inderogabili.

Per quanto attiene invece alla comparazione dell'articolo 2 con le altre costituzioni finora richiamate, si deve preventivamente osservare l'assenza in esse di una norma complessivamente comparabile a quella italiana: non si riscontra cioè in nessun altro testo costituzionale una disposizione che prenda unitariamente i 3 principi fondamentali dell'articolo 2; fatta eccezione per la Costituzione portoghese del 1976 le cui analogie con il nostro articolo due sono palesi ed evidenti. Il relativo art. 12 infatti non solo colloca nella stessa disposizione il godimento dei diritti e la soggezione ai doveri, ma al secondo estende analoga previsione alle formazioni sociali: si tratta di disposizioni evidentemente ricalcate peraltro depurato da alcuni degli aspetti più controversi ed ideologici. La collocazione unitaria dei 3 principi in un unico articolo indica infatti la stretta connessione che anche la costituzione portoghese ravvisa in relazione ad essi. Altre Costituzioni invece operano un collegamento tra tutela dei diritti (esplicitamente indicati come inviolabili) e una concezione riconducibile per così dire alla solidarietà espressa però con altri termini: è il caso ad es. della Costituzione finlandese che all'art 1, 2° co., prevede insieme alla garanzia dell'inviolabilità dei diritti dell'individuo anche la promozione della giustizia e della società; o ancora dell'articolo 10 della Costituzione spagnola che pone a fondamento "dell'ordine pubblico e della pace sociale la dignità della persona e i diritti inviolabili che le appartengono, regola quest'ultima interpretata dal Tribunale

costituzionale come espressiva di un valore costituzionale e morale inerente la persona; mentre la Costituzione belga all'art.23 dispone che "Tutti hanno diritto di agire e condurre una vita conforme alla dignità umana. Altre Costituzioni invece aggettivano i diritti in vario modo: quella lussemburghese stabilisce che "lo Stato garantisce i diritti naturali della persona e della famiglia; mentre quella irlandese prevede che "lo Stato garantisce mediante le sue leggi il rispetto, la difesa e l'azionabilità dei diritti personali del cittadino"; la Costituzione greca invece fa generico riferimento alla dignità della persona umana, stabilendo che il suo rispetto e protezione "costituiscono l'obbligo fondamentale dello Stato". Una prospettiva più limitata contraddistingue la Costituzione danese che all'art.70 stabilisce che "nessuno può essere privato del godimento dei diritti civili e politici né essere dispensato dagli obblighi civili a causa della sua professione di fede o della sua origine": questa formulazione ha il pregio di offrire una garanzia più sul piano dell'eguaglianza e del divieto di discriminazioni in base alla fede religiosa professata o dell'appartenenza ad un'etnia che su quello della garanzia generale dei diritti dell'uomo. Assai più articolata si presenta la Costituzione tedesca dedicando al principio generale relativo alla tutela dei diritti fondamentali il complesso formato dagli articoli 1,2,18 e 19. L'articolo 1 poi presenta evidenti analogie con la dizione italiana, costituita dall'utilizzo del verbo riconoscere peraltro riferito al popolo piuttosto che, come invece prevede la nostra carta Costituzionale, alla repubblica; in ogni caso l'interpretazione data alla disposizione italiana non conduce lontano dalla formulazione tedesca. L'interpretazione di tale disposizione ha condotto sia la dottrina

che la giurisprudenza tedesca ad evidenziare una garanzia oggettiva e non puramente negativa dei diritti fondamentali ed inoltre a considerare i diritti fondamentali come valori e principi costituzionale. Nelle disposizioni successive poi si individuano le limitazioni all'esercizio di tali diritti e si pongono le condizioni attraverso cui è possibile limitare per via legislativa un diritto fondamentale, stabilendo al contempo che in nessun caso un diritto fondamentale può essere lesa nel suo contenuto essenziale. Quest'ultima previsione, ripresa anche dalla Costituzione spagnola all'art.53,1°co.,(in quanto espressione di un costituzionalismo moderno) è stata utilizzata anche dalla Corte Costituzionale italiana per definire il grado di garanzia dei diritti inviolabili. Non va inoltre tacito che alcune autorevoli opinioni dottrinali hanno posto in connessione la disposizione, sempre per la parte in cui riconosce i diritti dell'uomo, con il IX emendamento della Costituzione americana, sulla base del ragionamento per il quale se la clausola va letta come fattispecie aperta, essa viene ad assumere un significato analogo a quello proprio della disposizione americana, per la quale l'enumerazione di alcuni diritti non significa negazione di quelli non espressamente indicati. Per quanto attiene invece al principio solidaristico, l'articolo 1,3°co., della Costituzione tedesca-il quale recita "I seguenti diritti fondamentali vincolano la legislazione, il potere esecutivo e la giurisdizione come diritto immediatamente applicabile"-è interpretato dalla dottrina come fondamento del suo implicito riconoscimento in quanto esteso oltre l'ambito dei rapporti tra cittadino e Stato fino ad arrivare a coinvolgere la società civile.

2.4:il rapporto dell'articolo 2 con il diritto internazionale e comunitario. Crisi e tentativo di riforma della disposizione.

L'apporto offerto dai diversi documenti internazionali- frutto di accordi tra gli stati- contenenti la proclamazione dei diritti dell'uomo è stata di fondamentale importanza per l'interpretazione e applicazione dell'art 2:in particolar modo per il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, ossia per il principio personalista. D'altro canto va sottolineato, che secondo l'interpretazione condivisa, le norme internazionali pattizie entrano a far parte del nostro ordinamento al medesimo livello delle norme che recepiscono :pertanto gli atti internazionali ,recepiti con legge ordinaria, non sarebbero in grado di modificare la disciplina costituzionale delle libertà. Più propriamente tali atti possono essere utilizzati dagli interpreti quali strumenti esegetici delle disposizioni costituzionali, come peraltro affermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 388/1999.Tra i documenti che assecondano una concezione universali dei diritti dell'uomo, va segnalata e ricordata in primo luogo la Dichiarazione universale dei Diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea generale dell'Onu ed ulteriormente specificata *nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e nel Patto internazionale sui diritti civili e politici* adottati dalla stessa Assemblea generale il 16-12-1966 e poi resi esecutivi con la legge 881/1977.Vi è poi da considerare, all'interno del Consiglio d'Europa, la Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali-con

annessi Protocolli addizionali-sottoscritti a Roma il 4-11-1950 e ratificata in Italia con la 1.848/1955: la Convenzione oltre a prevedere un catalogo di diritti, ha anche istituito un apposito organismo giurisdizionale (la Corte europea dei diritti dell'uomo appunto) chiamata a giudicare sulla violazione dei diritti riconosciuti dalla Convenzione stessa. Originariamente infatti i trattati istitutivi della Comunità europea - come noto - non contenevano un principio di riconoscimento e garanzia dei diritti fondamentali; né tanto meno un catalogo dei medesimi diritti. Tuttavia l'evoluzione istituzionale e normativa che ha accompagnato le vicende comunitarie ha mostrato come l'assenza di protezione e garanzia dei diritti fondamentali comportasse risultasse incompatibile con lo sviluppo stesso dell'ordinamento. Infatti, in forza della giurisprudenza della Corte di Giustizia che a partire dagli anni Sessanta ha attribuito a molte delle disposizioni dei trattati un "effetto diretto" tali da renderle non solo di "diritto interno" ma anche prevalenti nell'eventuale contrasto con disposizioni interne, si è posta la necessità di sottoporre il diritto comunitario al rispetto dei diritti fondamentali, e conseguentemente ad evitare la conseguenza di una limitazione per i cittadini dei singoli paesi membri dei diritti loro garantiti dai rispettivi ordinamenti nazionali in forza della superiorità attribuita al diritto internazionale. L'inserimento della garanzia dei diritti fondamentali si è dapprima affermata tramite l'opera della Corte di Giustizia, la cui giurisprudenza ha creato un sistema di principi fondamentali non scritti ritenuti pacificamente compresi" nel patrimonio costituzionale europeo"; nonostante il fallimento del tentativo di codificare tale prassi in un catalogo dei diritti da inserire nei trattati, va ricordato che

il Trattato siglato a Maastricht il 7-2-1192 ha introdotto nel trattato UE una disposizione successivamente modificata dal trattato di Amsterdam. In base ad essa " L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dello stato di diritto; principi che sono comuni agli stati membri(..).L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali(...) e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario." Proseguendo nella disamina dell'apporto dei vari documenti internazionali va osservato che: da un lato la Dichiarazione universale ha avuto il merito, come sostenuto da CASSESE, di costituire uno dei fattori di unificazione dell'umanità; e parimenti le altre due Carte hanno costituito e certamente costituiranno lo strumento per la garanzia a livello internazionale dei diritti della persona, favorendo concretamente la realizzazione di un concetto di cittadinanza in senso sostanziale quale patrimonio di diritti e doveri della persona in quanto tale- indipendentemente dunque dal vincolo giuridico formale di cittadinanza-. Pertanto l'articolo 2 con la sua formulazione aperta ,al pari ovviamente degli artt.10 e 11 della Costituzione, ha consentito al nostro Paese di collegarsi a tale linea evolutiva, favorendo una concezione della cittadinanza intesa non più solo come appartenenza ad uno Stato bensì quale "sintesi dell'insieme di diritti che normalmente è attribuito ad ogni cittadino nella koinè delle democrazie pluralistiche, identificandosi sostanzialmente con l'idea universale di dignità dell'uomo.

D'altro canto va segnalato come i documenti richiamati si riferiscano precipuamente ad uno dei principi dell'art 2-ossia la tutela dei diritti inviolabili-, mentre risultino carenti o del tutto deficitari sul piano degli altri due aspetti: ossia la tutela delle formazioni sociali e la previsione dei diritti soggettivi. Questa carenza può tuttavia essere giustificata in virtù della politica scelta dagli atti internazionali di incentrare l'attenzione sulla dimensione delle libertà lasciando evidentemente agli Stati la fissazione di situazioni giuridiche di svantaggio in capo ai soggetti. Malgrado ciò qualche timido riferimento a queste ultime è rintracciabile già nella Dichiarazione universale di New York del 1948:l'art 1 infatti fa riferimento allo spirito di fratellanza, ispirandosi chiaramente alla fraternità della Rivoluzione francese; mentre l'art.29 prevede che "ognuno ha dei doveri nei confronti della comunità nella qual soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità": tuttavia questi riferimenti non hanno poi sortito alcuna influenza nei singoli ordinamenti.

Quanto al secondo punto,ossia al superamento della logica individualistica in favore dell'affermazione di una logica collettiva,la valutazione è differente in ordine ai diversi documenti:se infatti la Cedu contiene alcuni documenti che potrebbero fondare,ed effettivamente nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo hanno fondato,dei diritti o per lo meno delle situazioni di vantaggio a favore di soggetti collettivi;la Carta di Nizza ha rappresentato sotto quest'aspetto un'evidente regressione poiché fortemente incentrata su un concetto di diritti intesi come diritti degli individui ,mediante una protezione essenzialmente fondata sui diritti individuali ed indifferente alla tutela del pluralismo sociale,se non come riflesso delle libertà

individuali. Tale regressione emerge prepotentemente nonostante nel Preambolo della Carta di Nizza siano contenute alcune espressioni che ben potrebbero rappresentare il contesto valoriale mediante il quale superare la logica individualistica sottesa alle singole disposizioni: in esso infatti trova ampio risalto il riferimento alla <<persona>> posta al centro dell'azione dell'Unione Europea, e si afferma, contestualmente, come il godimento dei diritti riconosciuti nella Carta fa sorgere “responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della Comunità umana e delle generazioni future”. Il richiamo alla centralità della persona e non dell'individuo peraltro non trova adeguato sviluppo nell'enunciazione delle singole disposizioni: e tuttavia esso potrebbe offrire lo spunto per una lettura estensiva dei richiami ai diritti dell'individuo contenuti nella Carta. Al contempo non si può non constatare, seppur in senso opposto e contrario, che mentre i diritti enunciati nella Carta di Nizza, la Cedu fa costante riferimento ad ogni persona: a partire già dall'art.1 dove si afferma, infatti, che gli Stati contraenti riconoscono i diritti e le libertà definiti nel Titolo I “a tutte le persone su cui hanno giurisdizione”. In nessuna circostanza la Cedu specifica se tale espressione debba intendersi riferita soltanto alle persone fisiche o anche a quelle giuridiche, in quanto l'ultimo riferimento a queste ultime è contenuto nell'art.1 del Protocollo addizionale; e tuttavia la dottrina ha prevalentemente interpretato l'art.1 nel senso più ampio e cioè ritenendo che il riferimento a “tutte le persone” dovesse comprendere sia le persone fisiche che quelle giuridiche, come peraltro dimostrerebbe anche il fatto che gli autori della Cedu rinunciarono deliberatamente ad utilizzare il termine individui preferendo piuttosto sostituirlo con quello di persone. La stessa giurisprudenza della

Commissione e della Corte europea ha sempre confermato questo indirizzo con riferimento alla disposizione di cui all'art.34, accogliendo le richieste presentate da persone giuridiche al pari di quelle presentate da persone fisiche. In realtà dal punto di vista dell'aspetto sostanziale, è evidente che da una parte alcuni diritti si prestano ad una tutela collettiva mentre altri sono inevitabilmente connessi ad una tutela individuale.

Al contrario la Carta di Nizza non utilizza mai il termine "persona" ma fa riferimento esclusivamente agli "individui": ciò dovrebbe impedire il diverso significato attribuibile alle due espressioni, e pertanto eviterebbe che i diritti previsti dalla Carta, o perlomeno quei diritti che si prestano ad un'attribuzione a soggetti collettivi, siano riferibili oltre la sfera individuale.

Infine è doveroso ricordare che nell'intensa attività culturale, politica ed istituzionale che è andata sviluppandosi in Italia a partire dagli inizi degli anni Ottanta del secolo scorso e della quale non sono ancora del tutto chiare le prospettive - finalizzata a riformare la nostra Costituzione, l'articolo 2 non è stato coinvolto in tentativi di riforma: neppure la proposta della sottocommissione istituita nel corso della IX legislatura e presieduta da Aldo Bozzi, che ipotizzava

di aggiungere all'espressione "diritti inviolabili dell'uomo" la precisazione "e della donna", è stata accolta dalla Commissione la quale ha ritenuto che la formula "diritti inviolabili dell'uomo" indichi indubbiamente i diritti della persona umana, senza alcuna discriminazione di sesso. La tutela piena ed effettiva dei diritti e non soltanto mera enunciazione sulla Carta dei diritti; la garanzia del pluralismo - e la sua concreta

realizzazione nella vita sociale-;l'affermazione del principio di solidarietà-nelle sue varie dimensioni-; esigono *politiche pubbliche,impegno dei cittadini e delle loro forme organizzative,sviluppo della coscienza civile così da affidare la loro effettiva realizzazione ad un insieme di fattori particolarmente vasto.*

Parimenti indubbio è che i principi fondanti l'articolo 2 hanno svolto un'indubitabile funzione propulsiva nell'evoluzione della società italiana,ed hanno così raggiunto un consenso tale(almeno a livello di riconoscimento formale)da farli ritenere patrimonio consolidato della coscienza civile del popolo italiano. Ciò non ha peraltro impedito momenti bui nella nostra storia costituzionale,soprattutto in relazione alla tutela di specifici(come ad es. nel periodo delle vicende terroristiche che per alcuni anni hanno insanguinato il nostro Paese ed alle connesse misure adottate in via legislativa e di prassi amministrativa): né è in grado di impedire che maggioranze politiche più attente a garantire certi diritti piuttosto che altri ovvero a far prevalere un'idea di libertà del mercato sulle ragioni dell'uguaglianza sociale e della solidarietà,possa nei fatti rendere vuota o comunque ridurre sensibilmente la garanzia rappresentata dalle garanzie contenute nell'articolo 2.Il margine del legislatore e di tutti gli altri operatori giuridici nella ricerca di soluzioni ragionevoli,deve essere sì frutto di un bilanciamento tra opposte esigenze ma può

anche portare a penalizzare i diritti di quei soggetti che l'articolo 2 tende soprattutto e preferenzialmente a garantire-cioè i soggetti deboli- il cui patrimonio di diritti è maggiormente sottoposto,per la loro condizione umana,a condizionamenti e compressioni. Pertanto la prospettiva maggiormente condivisibile è quella ben

espressa nel 1946 da Arturo Carlo Jemolo il quale rilevava che “la libertà, come tutti i beni della vita, come tutti i valori, non basta averla conquistata una volta per sempre, ma occorre conservarla con uno sforzo di ogni giorno, rendendosene degni, avendo l'animo abbastanza forte per affrontare la lotta il giorno in cui fosse in pericolo”.

BIBLIOGRAFIA

- E.ROSSI, Commentario alla Costituzione, a cura di
- R.BIFULCO, A.CELOTTO.M.OLIVETTI.
- R. D'ALESSIO “Commentario breve alla Costituzione”, diretta da V.CRISAFULLI, L.PALADIN).
- C.MORTATI, Istituzioni, 1975, 155.
- P. CARETTI, op. cit., 136.
- G.DI COSIMO” Commentario breve alla Costituzione”, a cura di S.BARTOLE e R.BIN.
- V. ONIDA, Relazione, in Aa. Vv., 1995, 89.
- P. GROSSI, “La famiglia nella evoluzione della giurisprudenza costituzionale”
- E. TOSATO, Rapporti tra persona, società intermedie e Stato in Aa. Vv., I diritti umani. Dottrina e prassi, Roma, 1982, 695.
- V. ONIDA, Relazione, in Aa. Vv., 1995, 89.

- E.DE SIERVO,IL PLURALISMO,cit.,72.
- L.BENVENUTI, L'ordinamento repubblicano,Venezia,1975,57.
- S.GALEOTTI, Il valore della solidarietà,in Diritto e società,1996,1ss.
- G.DI COSIMO,Commentario breve alla Costituzione”diretto da S.BARTOLE-
R.BIN.
- P.BARILE,Studi Elia,1999,1937.
- M.LUCIANI, Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali,
L'esperienza italiana ,in Riv. critica dir.priv.,1992,208.