

## INTRODUZIONE

*“Cos’è la democrazia?”*

Sarà stata questa domanda a spingere il noto saggista De Tocqueville ad attraversare l’intero oceano Atlantico per cercare la risposta studiando la giovanissima democrazia americana.

Con la presente trattazione si è tentato di far emergere lo stretto legame che esiste tra democrazia ed associazionismo, partendo dall’ordinamento italiano con una analisi dei principi fondamentali sia dal punto di vista storico e sociologico oltre che prettamente giuridico e normativo. Appare infatti evidente la valenza sociologica e storica di tali principi, così come voluto dal legislatore Costituente e rimarcato dall’ampio contributo dottrinale e giurisprudenziale.

La comparazione del fenomeno associazionistico con l’ordinamento americano fa emergere le differenze, non solo normative, rispetto al nostro ordinamento. A cominciare dalla sostanziale differenza dovuta alla matrice anglosassone che caratterizza l’ordinamento statunitense,

basato sul modello del *Common Law*. Ma non è l'unica differenza: nella cultura americana è intrinseca la necessità dell'individuo e dei gruppi organizzati di fornire il proprio contributo al miglioramento della collettività, difatti è qui che l'associazionismo nasce e si sviluppa, in particolar modo l'associazionismo come *club service*. Anche in questo ordinamento sono stati fondamentali per la definizione dell'istituto sia il contributo della dottrina e sia il contributo giurisprudenziale.

Il lavoro che segue si prefigge lo scopo di esaminare gli aspetti salienti della libertà di associazione nel confronto in particolar modo con l'esperienza statunitense dove tale libertà trova la sua massima espressione, senza tuttavia negare la non esaustività delle argomentazioni rassegnate, essendovi numerosi aspetti della libertà di associazione e dell'associazionismo in genere, non ancora esaminati ed approfonditi che magari, grazie al continuo evolversi della società, emergeranno negli anni a seguire.

# CAPITOLO PRIMO

## LA LIBERTÀ DI ASSOCIAZIONE NELL'ORDINAMENTO

### ITALIANO

**SOMMARIO:** 1. Analisi dei principi fondamentali: la tutela delle libertà individuali – 1.1 *segue*: la libertà individuale nelle formazioni sociali – 2. La libertà di associazione: profili storici e sociologici - 2.1 *segue*: i lavori preparatori per la nascita dell'art. 18 – 3. Nozione di associazione – 4. Divieto di autorizzazione e libertà di non associarsi – 5. La libertà di scegliere il tipo organizzativo – 6. Il limite della legge penale – 6.1 *segue*: i limiti previsti dal 2° comma dell'articolo 18

## **1. Analisi dei principi fondamentali: la tutela delle libertà individuali**

L'articolo 2<sup>1</sup> della Costituzione italiana tutela in via generale i diritti di libertà. In particolare tale norma assume rilevanza in quanto evidenzia, come sostenne Dossetti alla Costituente, *“la precedenza sostanziale della persona umana (dei suoi valori e dei suoi bisogni materiali e spirituali) rispetto allo Stato e la destinazione di questo a servizio di quella”*<sup>2</sup> e segna in via definitiva il momento del

---

<sup>1</sup> Art. 2: 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.

<sup>2</sup> Ordine del giorno Dossetti 9 settembre 1946 Prima Sottocommissione, in *Atti Assemblea Costituente*, p. 21.

superamento del rapporto Stato-individuo che aveva caratterizzato il regime fascista.

L'articolo 2 assume particolare rilievo nel quadro dei principi fondamentali contenuti all'interno della Costituzione per diverse ragioni: in primo luogo esso impone alla Repubblica, intesa nelle sue diverse articolazioni, istituzionale, territoriale e sociale, di riconoscere e garantire diritti a tutti gli uomini indipendentemente dalla cittadinanza (principio personalista); in secondo luogo garantisce i diritti inviolabili non solo al singolo, in quanto individuo, ma anche al singolo in quanto membro di formazioni sociali, aspetto che più ci interessa nella presente trattazione, ammettendo con ciò che le formazioni sociali costituiscono uno strumento indispensabile per lo svolgimento della persona e hanno attribuita una posizione all'interno dell'ordinamento, analoga a quella riconosciuta al singolo individuo (principio pluralista)<sup>3</sup>.

L'articolo 2 assume una particolare rilevanza anche perché rappresenterebbe il riferimento istituzionale di diritti

---

<sup>3</sup> Con riferimento alla distinzione fra "principio personalista" e principio pluralista" si veda su tutti R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2007.

non riconosciuti espressamente all'interno della Costituzione: ed invero è da tempo dibattuto in dottrina e giurisprudenza se considerare la norma in esame una disposizione a fattispecie chiusa o una disposizione a fattispecie aperta.

La prima impostazione, accolta da autorevoli sostenitori<sup>4</sup>, si fonda sulla considerazione che la formula contenuta nell'articolo 2 è riassuntiva di tutte le libertà espressamente garantite nelle successive disposizioni costituzionali (articoli 13-21 della Cost.), ma soggetta a potenziale estensione attraverso un'attività interpretativa rivolta ad ampliare il significato della normativa esistente.

La seconda impostazione, quella che considera il dettato dell'articolo 2 una disposizione a fattispecie aperta, e sostenuta da una parte consistente della dottrina<sup>5</sup>, accoglie il principio secondo cui l'articolo 2 della Costituzione non esaurirebbe la propria funzione normativa nelle libertà espressamente garantite, ma piuttosto sia in grado di dare

---

<sup>4</sup> Si veda A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, I ed., 1983; II ed., 1992; III ed., 2003; P. BARILE, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, di P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, Padova, 2011; P. CARETTI, *Diritto Costituzionale e Pubblico*, di P. CARETTI e U. DE SIERVO, Torino, 2012.

<sup>5</sup> Si veda A. BARBERA, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, p. 50 e ss., nonché P. GROSSI, *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di M. GALIZIA e P. GROSSI, Giuffrè, Milano 1990, p. 7 ss..

risposta a tutte le nuove domande di libertà riconosciute dalla giurisprudenza e dal legislatore ordinario. Secondo tale impostazione, pertanto, l'articolo 2 riconoscerebbe, seppure implicitamente, tutti quei nuovi diritti di cui la Costituzione materiale consente l'emersione.

### **1.1 segue: la libertà individuale nelle formazioni sociali**

La premessa sull'articolo 2 della Costituzione ci è utile per analizzare meglio la portata dell'articolo 18<sup>6</sup> della Costituzione italiana, che disciplina la libertà di associazione. Invero, come sopra visto, l'articolo 2 riconosce per la prima volta le formazioni sociali nelle quali la personalità dell'uomo può liberamente svilupparsi<sup>7</sup>. Tuttavia, tale norma riguarda la disciplina dei diritti costituzionalmente garantiti e non va oltre alla proclamazione della generale efficacia degli stessi<sup>8</sup>. La concreta disciplina delle singole situazioni soggettive, e

---

<sup>6</sup> Art. 18: I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare.

<sup>7</sup> Si veda C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1991, p. 1058; P. RESCIGNO, *La tutela della personalità nella famiglia, nella scuola, nelle associazioni*, in *Studi per Chiarelli*, IV, Milano, 1974, p. 4010 e ss.

<sup>8</sup> A. PACE, *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano, 1967, pag. 111.

quindi i limiti e le condizioni cui esse soggiacciono, la si rinviene altrove ed in particolare, negli articoli 17, 18, 39 e 49, che rispettivamente disciplinano la libertà di riunione, di associazione, di associazione sindacale e di associazione partitica.

La libertà di associazione (art. 18)<sup>9</sup>, la libertà di riunione (art. 17)<sup>10</sup> e le altre libertà come agli articoli 39<sup>11</sup> (libertà di associazione sindacale) e 49<sup>12</sup> (libertà di associazione partitica), costituiscono il sistema di garanzie predisposte dalla Costituzione a tutela delle libertà collettive, riconoscendo al cittadino una piena ed autonoma libertà per perseguire interessi e finalità sue proprie e per i motivi che egli riterrà degni di rilievo.

---

<sup>9</sup> Si veda nota 6.

<sup>10</sup> Art. 17: I cittadini hanno diritto di riunirsi pacificamente e senz'armi. Per le riunioni, anche in luogo aperto al pubblico, non è richiesto preavviso. Delle riunioni in luogo pubblico deve essere dato preavviso alle autorità, che possono vietarle soltanto per comprovati motivi di sicurezza o di incolumità pubblica.

<sup>11</sup> Art. 49: L'organizzazione sindacale è libera .

Ai sindacati non può essere imposto altro obbligo se non la loro registrazione presso uffici locali o centrali, secondo le norme di legge.

È condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica.

I sindacati registrati hanno personalità giuridica. Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.

<sup>12</sup> Art. 49: Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

L'analisi delle libertà collettive richiede la definizione di riunione e associazione e la relativa distinzione tra i due tipi di formazioni sociali.

La riunione è il raggruppamento di più persone non stabile, ma al tempo stesso non occasionale: più persone convergono in un determinato luogo previo accordo fra di loro o su invito dei promotori, che non deve essere necessariamente formulato nominativamente, al fine di soddisfare un interesse individuale di varia natura, politico, culturale, economico, sportivo, o di altra natura purché lecito.

L'associazione, invece, qualifica un gruppo di persone che decidono di riunirsi in modo periodico per svolgere insieme una determinata attività al fine di realizzare uno scopo comune. Le associazioni sono formazioni sociali stabilmente organizzate, la base dell'associazione è costituita dalla sussistenza di un patto sociale che vincola tutti gli iscritti all'associazione.

La differenza tra riunione ed associazione deve essere ravvisata nel fatto che, nell'associazione l'interesse che accomuna i consociati può essere perseguito solo in forma

collettiva e mediante un'organizzazione avente carattere di stabilità; nella riunione si ha invece la contemporanea presenza di più persone nello stesso luogo e ciascun partecipante soddisfa il proprio interesse singolarmente e senza che alcun vincolo lo colleghi agli altri convenuti, per il sol fatto di prendere parte alla riunione<sup>13</sup>.

## **2. La libertà di associazione: profili storici e sociologici**

Lo Statuto Albertino, concesso da Carlo Alberto nel 1848, prevedeva un elenco di norme (artt. 24- 32 dello Statuto) che riconoscevano taluni diritti propriamente caratterizzanti lo Stato liberale<sup>14</sup>. Tuttavia, tra questi, come per altro in molte altre Costituzioni dell'epoca, non veniva esplicitamente riconosciuto il diritto alla libera associazione.

In tale contesto, per un verso, si individuava il fondamento costituzionale della tutela dell'associazionismo nell'articolo 32 dello Statuto, che garantiva il diritto di

---

<sup>13</sup> Sulla libertà di riunione si veda M. RUOTOLO, *Le libertà di riunione e di associazione*, in *I diritti costituzionali*, a cura di Nania, Ridola, II, Torino, 2001, 469; A. PACE, *La libertà di riunione*, cit., Milano, 1967.

<sup>14</sup> Testo dello Statuto Albertino, in *Le carte storiche dei diritti*, a cura di A. MARIANI MARINI e U. VINCENTI, p. 143 con commento di E. STOLFI, Pisa, University Press, 2013.

riunione<sup>15</sup>, così da poter giustificare, nell'analogia con quella libertà, il divieto delle associazioni armate; per altro verso, i limiti ulteriori all'associazionismo venivano tratti dai divieti posti di volta in volta dalla legislazione ordinaria vigente e, soprattutto, dal potere dell'esecutivo di sciogliere in ogni caso quelle associazioni che, seppur non espressamente vietate dalla legge, rappresentavano un pericolo per l'ordine pubblico<sup>16</sup>.

Se verso la fine dell'ottocento si intensificano le leggi che, seppur temporaneamente, limitano le associazioni a fini "sovversivi", nel periodo giolittiano (dal 1901 al 1914) l'associazionismo politico gode di maggiore tolleranza, fermo restando il potere governativo di scioglimento.

Nel campo religioso, la legislazione del Regno d'Italia mantiene il carattere giurisdizionalista delle leggi piemontesi: esemplare il R.D. 3036/1866, che sopprime

---

<sup>15</sup> Art. 32 Statuto Albertino: È riconosciuto il diritto di adunarsi pacificamente e senz'armi, uniformandosi alle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse della cosa pubblica.

Questa disposizione non è applicabile alle adunanze in luoghi pubblici od aperti al pubblico, i quali rimangono interamente soggetti alle leggi di polizia.

<sup>16</sup> Tra gli altri F. DAL CANTO, *I principi fondamentali*, in *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Volume 1, di F. DAL CANTO e S. PANIZZA, Torino, 2011, p. 212.

tutte le associazioni e le corporazioni religiose, incamerandone il patrimonio<sup>17</sup>.

Nel periodo fascista i controlli si fanno più incisivi: le associazioni segrete vengono vietate, si prevede l'obbligo per tutte le associazioni di comunicare all'autorità prefettizia gli atti costitutivi e l'elenco dei soci (legge n. 2029 del 1925), infine viene imposta la preventiva autorizzazione per le associazioni internazionali<sup>18</sup>. Non a caso numerose fattispecie di reati associativi vennero successivamente inserite nel testo del codice penale del 1930.

## **2.1 segue: i lavori preparatori per la nascita dell'articolo 18**

Durante i lavori della Assemblea Costituente<sup>19</sup> fu di grande importanza il dibattito che vide come protagonisti i

---

<sup>17</sup> Per un approfondimento F. FINOCCHIARO, *Diritto ecclesiastico*, XI ed. a cura di A. BETTETINI e G. LO CASTRO, Bologna, 2012.

<sup>18</sup> Si veda art. 211 T.U.L.P.S. (R.D. 18 giugno 1931, n. 773), a norma del quale "E' vietato promuovere, costituire, organizzare o dirigere nel territorio dello Stato, Associazioni, Enti o Istituti di carattere internazionale senza l'autorizzazione del Ministro dell'Interno."

E' altresì vietato al cittadino, residente nel territorio dello Stato partecipare ad associazioni, Enti o Istituti di carattere internazionale senza l'autorizzazione del Ministro dell'Interno".

Tale norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima (insieme agli artt. 273 e 274 del C.P.) dalla Corte costituzionale con sentenza nr. 193, del 3 Luglio 1985.

<sup>19</sup> Si veda *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, vol. VI.

membri del comitato di redazione (composto dal relatore Basso, il Presidente Tupini, gli On. La Pira, Mancini, Marchesi, Mortati e Moro), i quali si confrontarono non solo sulla formazione di questo articolo, ma anche e soprattutto sulla concezione stessa di tale libertà, che avrebbe segnato, nell'evoluzione dello Stato moderno, il passaggio dalla democrazia liberale alla democrazia pluralistica<sup>20</sup>.

In particolare i lavori dei costituenti si concentrarono su tre aspetti. Per primo, la necessità di inscrivere nella Costituzione una previsione di garanzia della libertà, a contenuto generale; in secondo luogo la necessità di individuare con rigore i limiti all'esercizio di siffatta libertà; infine, la rilevanza costituzionale specifica di determinate associazioni, soprattutto nei campi politico, religioso ed economico.

Con riferimento alla necessità di determinare l'ampiezza della libertà di associarsi, tra i costituenti fu unanime la convinzione di sottolineare il distacco rispetto al passato, sancendo in particolare il divieto di autorizzazione

---

<sup>20</sup> Tale tema fu affrontato non soltanto in riferimento alla norma che poi divenne l'articolo 18, ma anche quando si discusse delle garanzie delle forme collettive di esercizio dei diritti individuali.