

2.2.2 Il significato del riconoscimento del pluralismo sociale. – L'analisi della disposizione in commento richiede una seppur breve considerazione in ordine alle finalità che il costituente ha inteso attribuire alle formazioni sociali e alle funzioni che queste sono venute assumendo nella realtà costituzionale italiana (e, in generale, in molti – se non in tutti – sistemi attuali di *welfare*).

Per quanto si è detto e per quanto con chiarezza si evince dalla formulazione della disposizione, la *ratio* che sta alla base del riconoscimento del pluralismo sociale nella Costituzione consiste nelle finalità riconosciute 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: per dirla con le parole di Rescigno, il riconoscimento delle formazioni sociali tende ad offrire una risposta alle «ragioni opposte di angoscia in cui si muove la condizione umana, sospesa tra la paura dello Stato e il deserto della solitudine»⁹⁵.

A questo obiettivo è venuto ad affiancarsene un altro, meno finalizzato alla persona e più rivolto alla società: è la finalità consistente 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 giungono al momento della sintesi già ad un livello esponenziale, secondo la concezione del potere che deve farsi risalire a Montesquieu⁹⁶. Si tratta di una funzione che può essere letta come antidoto alla democrazia plebiscitaria, nella quale la contrapposizione al «potere» è realizzata dalla massa indifferenziata, e l'esercizio della politica è svolto dai cittadini esclusivamente mediante il momento elettorale. L'esistenza di formazioni sociali, ed in particolare di quelle aventi finalità politiche (*in primis* i partiti), consente al contrario l'affermazione di una democrazia matura, agendo da proposta e insieme

da controllo all'azione dei rappresentanti: in tal senso il particolare sviluppo che le formazioni sociali politiche hanno avuto nell'esperienza italiana, assai maggiore e diversificato rispetto ad altre esperienze nazionali, ha certamente contribuito alla crescita qualitativa del nostro assetto democratico, ed è forse a causa dell'oblio e dell'indebolimento che esse hanno subito nel corso dell'ultimo decennio, fino a farne oggetto di demonizzazioni conseguenti alle aberrazioni verificatesi negli anni ottanta⁹⁷, che si deve uno scadimento della qualità della nostra democrazia.

Vi è poi un'altra finalità che si è venuta realizzando sia nella prassi amministrativa che, successivamente, anche nella legislazione: una finalità connessa alla cura di interessi generali che determinate formazioni sociali di natura privata sono venute realizzando, in linea con quelle tendenze alla privatizzazione del pubblico ed alla pubblicizzazione del privato di cui anzi tale fenomeno costituisce una delle espressioni più rilevanti⁹⁸. Tutto ciò 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 di 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 (si pensi soprattutto ai servizi finalizzati a garantire i diritti sociali ed in particolare quelli di assistenza sociale), quando non anche a motivazioni ideologiche, tendenti a riaffermare lo spazio a favore dell'autonomia iniziativa delle organizzazioni private di fronte al presunto eccessivo ruolo delle istituzioni pubbliche. Evoluzione che ha portato da un lato ad un cambiamento nell'atteggiamento del legislatore nei confronti delle formazioni sociali, realizzatosi soprattutto a partire dall'inizio degli anni novanta sia mediante la regolamentazione normativa dei vari «tipi» di formazione sociale⁹⁹ che attraverso la previsione un coinvolgimento delle formazioni sociali in varie attività e servizi svolti dagli enti pubblici¹⁰⁰; e

⁹⁵ P. RESCIGNO, *Le società intermedie*, in *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Bologna, 1966, rist. 1987, 58.

⁹⁶ Cfr. RIDOLA, 1987, 37.

⁹⁷ Vedi le vicende ben descritte da PIZZORUSSO, *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Torino, 1996, 5 ss.

⁹⁸ LEONARDI, *Associazioni private di interesse generale e libertà di associazione*, I, Padova, 1998, 6 ss. Su tali aspetti v., da ultimo, FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, 2003.

⁹⁹ Si pensi ad esempio alle leggi che hanno disciplinato le organizzazioni di volontariato (l. 266/1991), le cooperative sociali (l. 381/1991), le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (d.l. 460/1998), le associazioni di promozione sociale (l. 383/2000) e, da ultimo, l'attività svolta dagli oratori e da enti similari (l. 206/2003): una normativa ispirata non ad intendimenti restrittivi della libertà d'azione di tali organizzazioni, quanto piuttosto al fine di garantire loro spazi più ampi e sicuri di operatività, nella linea perciò di una valorizzazione e non di una penalizzazione del riconoscimento del pluralismo sociale.

¹⁰⁰ Se infatti le previsioni già contenute nell'art. 45, l. 833/1978 (contenente la riforma del servizio sanitario nazionale), che per prima ha previsto un coinvolgimento delle organizzazioni di volontariato, o nell'art. 18, l. 349/1986 (istitutiva del Ministero dell'ambiente), che ha riconosciuto alle associazioni ambientaliste la possibilità di intervenire nei giudizi per

dall'altro all'introduzione nel novellato art. 118 Cost. del principio della sussidiarietà orizzontale, nel quale il ruolo delle formazioni sociali (espresso dal riferimento «all'autonomia iniziativa dei cittadini [...] associati») trova affermazione forte proprio nella dimensione dello svolgimento di attività di interesse generale che sono da queste svolte¹⁰¹. Come può notarsi, dunque, le ultime due finalità indicate non si traggono dall'art. 2, ma dalla interpretazione sistematica della Costituzione – da un lato – e dalle sue vicende applicative nella storia italiana dall'altro.

Se tuttavia osserviamo con attenzione, mi pare si possa sostenere che questi tre obiettivi, lungi dal porsi tra loro in alternativa, si integrano in un obiettivo generale comune. Favorire lo sviluppo della personalità dei singoli significa infatti garantire loro la possibilità di essere parte attiva nella società: da un lato favorendo la loro partecipazione ad aggregazioni in grado di «determinare la politica nazionale» (obiettivo che, sebbene riferito dalla Costituzione ai partiti politici, può e deve essere esteso a tutte le formazioni sociali, pur 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, che si incentra sul singolo e sullo svolgimento della sua personalità, si integra – come avviene spesso per ogni singolo diritto – con una dimensione funzionale, tale per cui la realizzazione del pluralismo sociale contribuisce a sviluppare la società nel suo complesso e a consentire ad essa di realizzare le finalità che la Costituzione le assegna, a partire dall'art. 3, 2° co.

Un interrogativo connesso a quanto detto e insito nel dibattito giuridico-istituzionale sviluppatosi lungo tutto l'arco dell'esperienza repubblicana attiene ai possibili pericoli che l'attivismo legislativo di questi ultimi anni potrebbe produrre per le articolazioni del pluralismo, nonché per la tradizionale configurazione dei rapporti tra pluralismo sociale e istituzioni, con il primo da sempre geloso di uno spazio di autonomia e di non invadenza da parte dello Stato e in generale delle istituzioni pubbliche: da sempre, infatti,

nel nostro Paese la garanzia del pluralismo sociale, intesa nel senso della sua stessa esistenza, si è fatta risiedere nella sua *libertà* (di organizzarsi secondo regole non imposte dall'esterno, di operare secondo linee di azione non imposte o vincolate, di regolare i rapporti interni – tra i quali anche gli aspetti patrimoniali – mediante norme di autonomia), cui si è accompagnata la rivendicazione di una disciplina di tipo privatistico e non pubblicistico. Il rischio sotteso ad una disciplina pubblica delle organizzazioni sociali potrebbe agire in funzione limitatrice di quella libertà, così rovesciando un principio che, dopo la contraria esperienza fascista (e la sua regolamentazione pubblicistica delle corporazioni), si è mantenuto costante nella storia repubblicana del nostro Paese.

2.2.3 Tutela della persona nelle formazioni sociali. – Un ultimo aspetto che merita di essere sottolineato, pur all'interno di un esame sintetico delle rilevanti problematiche connesse al riconoscimento del pluralismo sociale, attiene al rapporto tra tale principio e quello indicato in precedenza: detto in altri termini, al rapporto tra tutela dei diritti della persona e garanzia delle formazioni sociali. Rapporto che viene espresso con un'efficace formula secondo la quale la disposizione in commento riconosce non soltanto la libertà delle formazioni sociali, ma altresì le libertà dell'uomo *nelle* formazioni sociali.

Si tratta di un problema assai delicato e complesso, che può risolversi soltanto mediante il ricorso ad una delicata opera di bilanciamento, dato il carattere «fondamentale» dei due principi in gioco e quindi la difficoltà di una gerarchizzazione assiologica tra gli stessi.

Da un lato si è infatti sostenuto che la Costituzione è tale anche per le formazioni sociali e pienamente efficace in esse: il che significa che le norme in essa contenute, ancorché proprie dell'ordinamento giuridico generale, vanno considerate operanti anche nei confronti degli ordinamenti giuridici particolari (e interni allo Stato)¹⁰².

Altri hanno sottolineato la necessità di assumere in questo contesto «un punto di vista relativistico, che ricerchi per ognuna delle grandi categorie di forma-

danno ambientale e di ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi, rappresentavano in certa misura un'eccezione nel panorama legislativo complessivo, dagli anni novanta tutto ciò è diventato una regola. Senza bisogno di richiamare in questa sede le leggi 142/1990 e 241/1990 per la parte in cui hanno disciplinato le varie forme di partecipazione dei cittadini, singoli o associati, rispettivamente alle attività dell'ente locale della pubblica amministrazione, si ricordino – solo per fare qualche esempio tra i molti possibili – la l. 162/1990 ed il significativo coinvolgimento che essa opera delle organizzazioni private nei settori della prevenzione e soprattutto del recupero dei soggetti tossicodipendenti; la l. 104/1992, che all'art. 38 prevede la possibilità per gli enti locali di avvalersi dell'opera di associazioni riconosciute e non riconosciute, di istituzioni private di assistenza e di cooperative per la realizzazione delle proprie finalità; la l. 353/2000, in ordine alla prevenzione di incendi boschivi; la l. 328/2000 contenente la disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

¹⁰¹ Come noto, la novella dell'art. 118 Cost. è stata introdotta con l. cost. 3/2001.

¹⁰² PIZZORUSSO, *Personae fisiche*, cit., 211; TOSATO, *op. cit.*, 715, PACE, 2003, 18.

zione i modi più confacenti, in relazione alle strutture e alle funzioni loro proprie e con riferimento alla natura rivestita da ciascun diritto da tutelare, così da giungere alla più soddisfacente tutela dei privati che fanno parte delle formazioni stesse»¹⁰³. Coerentemente con tale impostazione, si è rilevato come elemento discriminante possa essere rappresentato del grado di intimità che lega tra loro i componenti delle diverse formazioni sociali, ritenendo illegittimi controlli esterni là dove (come ad esempio nella famiglia) tale intimità trovi un proprio riconoscimento in fondamenti pre-giuridici¹⁰⁴.

La prima posizione, sebbene rifletta l'esigenza propria degli stati costituzionali e la connessa superiorità della Costituzione, non può essere integralmente accolta: si pensi, ad esempio, all'impossibilità di riconoscere la libertà di manifestazione del pensiero, intesa come «affermazione dell'opportunità o doverosità che le autorità (statali o di qualunque altro genere) consentano e favoriscano l'espressione e la diffusione di una pluralità di opinioni, di credenze o di concezioni del mondo»¹⁰⁵ nelle formazioni sociali «di tendenza» ovvero ideologicamente orientate, nelle quali, in relazione agli obiettivi fondamentali che ne rappresentano il patto costitutivo, non può esservi pluralismo (nel senso indicato)¹⁰⁶. Se poi alle formazioni sociali in quanto tali è riconosciuta e garantita la libertà di esistenza, e quindi anche di espressione, ed anzi anche ad esse è consentito di contribuire alla formazione della volontà generale, alle stesse va poi riconosciuta una libertà (ideologica) di organizzarsi in vista del miglior perseguimento di quel fine: sia anche un'organizzazione contraria ai principi costituzionali. In sostanza, il riconoscimento, da parte della Costituzione, del pluralismo ideologico da un lato e del pluralismo istituzionale dall'altro, significa per l'ordinamento giuridico esprimere un «sentimento di fiducia»¹⁰⁷ nei confronti del pluralismo sociale: significa privilegiare il risultato di quella libertà e rinunciare, quando il contrasto si ponga in termini di *aut aut*, a regolare le modalità con cui –

all'interno delle formazioni – quel risultato si produce.

Ciò non vale tuttavia a ritenere, così almeno a me pare, che tutto debba essere lasciato all'adozione di un criterio relativistico, come la seconda impostazione ricordata intende fare.

La formulazione della disposizione in commento, infatti, consente di trovare un punto di bilanciamento generale, laddove individua nei *diritti inviolabili* ad un tempo l'obiettivo ed il limite all'azione delle formazioni sociali: ciò legittima pertanto e rende doverosa un'azione di protezione pubblica, sia di carattere amministrativo che giurisdizionale, per i diritti inviolabili (e soltanto questi) degli appartenenti alle formazioni sociali, ancorché ciò comporti un limite all'azione di queste ultime¹⁰⁸.

Al riguardo si è rilevato come il rapporto tra diritti inviolabili e ordinamenti speciali (tra i quali devono ricomprendersi le formazioni sociali) comporta un rovesciamento di prospettiva rispetto all'ordinamento generale: mentre in quest'ultimo, infatti, i diritti sarebbero i fini primari nei cui confronti vanno armonizzati gli scopi istituzionali, nei secondi l'istituzione rappresenterebbe il *prius* logico rispetto al quale i diritti inviolabili andrebbero coordinati e integrati¹⁰⁹, dovendosi poi ulteriormente distinguere in relazione alla funzione attribuita all'ordinamento particolare (se diretta attuazione di un interesse pubblico primario ovvero attuazione di finalità sociali ritenute dalla Costituzione meritevoli di tutela giuridica).

2.3 Il principio di solidarietà. – Il terzo e ultimo principio sancito dalla disposizione in commento attiene, come si è detto al concetto/valore della solidarietà, ricavabile dall'espressione secondo cui (la Repubblica) «richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Tale formulazione, che contribuisce all'affermazione del principio in questione pur non esaurandone il concetto¹¹⁰, nel connettere la realizzazione del principio in questione all'adempimento dei doveri che

l'ordinamento impone ai propri appartenenti, connota la solidarietà quale *ratio* giustificatrice di detti doveri, in quanto – per come si è detto – il principio personalista impone l'affermazione del primato dei diritti della persona e la loro tendenziale incomprimibilità se non in forza di un valore costituzionalmente rilevante. Come è stato efficacemente affermato, «principio generale del sistema è la liceità e la libertà, non anche la doverosità e l'obbligo»¹¹¹; ma, d'altro canto, «l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*» (per usare le parole della Corte costituzionale) giustifica ed impone che allo stesso siano posti non solo dei limiti all'esercizio dei propri diritti (anche al fine di costituire «uno sbarramento all'individualismo esasperato»¹¹²), ma altresì dei doveri ed obblighi finalizzati alla vita ed allo sviluppo della società: in tal senso detto principio svolge una funzione di integrazione sociale e contribuisce perciò a garantire un minimo livello di omogeneità nella compagine sociale, ancorché pluralista e frammentata. Proprio per tale ragione, come ancora affermato dalla Consulta, esso «è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»¹¹³.

Il principio di solidarietà così delineato viene recepito dalla costante dottrina¹¹⁴ e dalla giurisprudenza anche costituzionale¹¹⁵: ciò non significa tuttavia 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. I doveri cui la

disposizione in esame si riferisce sono quelli (e soltanto quelli) ispirati e finalizzati alla solidarietà politica, economica e sociale¹¹⁶: ciò non esclude che altri doveri possano essere previsti dalla legge¹¹⁷, purché essi esprimano interessi costituzionali meritevoli di tutela e che abbisognino per essere realizzati di quel tipo di imposizione.

2.3.1 Il «catalogo» dei doveri. – Se dunque solidarietà significa (almeno in prima approssimazione, come si dirà) catalogo dei doveri, ciò pone un problema analogo a quello di cui si è discusso con riguardo ai diritti: il valore di «clausola chiusa o aperta» anche di questa parte dell'art. 2, ovvero, detto in altri termini, della possibilità di un'interpretazione estensiva del concetto di solidarietà come principio da cui ricavare altri doveri non enumerati in Costituzione.

Prima di affrontare tale problema, occorre segnalare come alcuni doveri previsti dalla Costituzione siano qualificati come tali dalla stessa: tali sono il dovere di cui all'art. 4 (da intendersi non solo con riferimento all'attività lavorativa in senso proprio, come per lo più invece è stato inteso, ma come attività – lavorativa e non – prestata gratuitamente per la realizzazione di obiettivi ritenuti degni e doverosi dalla Costituzione)¹¹⁸; quello sancito dall'art. 54 Cost. (che presenta aspetti di problematicità in relazione al riconoscimento del diritto all'obiezione di coscienza); il «sacro» dovere di difesa della Patria *ex art.* 52 Cost. (cui si riconnette problematicamente, specie alla luce delle recenti vicende legislative, l'obbligo di prestare il servizio militare sancito dal 2° co. dello stesso articolo)¹¹⁹; il «dovere civico» di voto sancito dall'art. 48.

¹¹¹ CERRI, *Doveri pubblici*, in *Enc. Giur.*, XII, Torino, 1989, I.

¹¹² Come afferma ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giur. comm.*, 1994, 365.

¹¹³ C. cost. 75/1992.

¹¹⁴ V., per tutti, MORTATI, *Istituzioni*, cit., II, 1152, che pone il principio di solidarietà a fondamento esplicito del dovere sancito dall'art. 53 Cost.; PIZZORUSSO, *Lezioni*, cit., 187. Diversa è la posizione di VILLONE, *Sciopero e solidarietà nella Costituzione italiana*, Napoli, 1980, 45-46, il quale, affermando che «una situazione soggettiva passiva imputata al singolo nei confronti della collettività deve trovare il proprio corrispettivo – per concretarsi in uno schema operativo e quindi giuridico-normativo – nella possibilità di utilizzazione di strumenti autoritativi da parte della collettività», ritiene «irrelevante, appunto perché si tratta di situazioni specificamente previste, che l'adempimento da parte del singolo sia imposto e offerto in funzione della solidarietà *ex art.* 2 Cost. o altro».

¹¹⁵ V., con riguardo a quest'ultima, *l'obiter dictum* contenuto in C. cost. 409/1989, relativo agli «obblighi di solidarietà sociale sanciti dall'art. 52 Cost.».

¹¹⁶ Per una puntuale ed approfondita analisi di questi tre ambiti v., per tutti, LOMBARDI, 1967, 85 ss., il quale giunge alla conclusione che «i tre momenti della solidarietà (...) non possono considerarsi come tre ambiti categoriali distinti e senza reciproche interferenze» (465).

¹¹⁷ Così PACE, 2003, 56, che richiama, ad esempio, il dovere di osservare i provvedimenti dell'autorità sancito dall'art. 650 c.p.

¹¹⁸ DE SERVO, *Obiezione di coscienza e servizio civile tra principi costituzionali e riforme legislative*, in *L'obiezione di coscienza ed il servizio civile ad una svolta. Quaderni di Vita sociale*, 1997, 227.

¹¹⁹ Tale obbligo ha subito una forte compressione (se non una vera e propria abolizione) ad opera della l. (ordinaria) 331/2000, la quale, attraverso l'istituzione del servizio militare professionale, ha previsto la graduale sostituzione, entro sette anni dall'entrata in vigore del d.l.g. 215/2001, dei militari in servizio obbligatorio con volontari di truppa e con personale civile del Ministero della Difesa. L'obbligo del servizio militare è stato quindi sostanzialmente eliminato (non da subito, ma nel termine stabilito dalla legge), e può essere ripristinato soltanto in presenza di circostanze assolutamente eccezionali (vale a dire nel caso di deliberazione dello stato di guerra e di gravi crisi internazionali). La legge in que-

¹⁰³ MORTATI, *Note introduttive*, cit., 1581.

¹⁰⁴ V. al riguardo le suggestive pagine di P. RESCIGNO, *Le società intermedie*, cit., 52.

¹⁰⁵ PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Bologna-Roma, 1984, 98.

¹⁰⁶ Sembra condividere tali ragioni PACE, 2003, 20, il quale tuttavia ritiene che il principio di piena efficacia della Costituzione nelle formazioni sociali non comporta «un'automatica, indiscriminata (e perciò irragionevole) applicazione di tutte le norme costituzionali anche nei rapporti privati», giacché «la rigidità costituzionale è temperata da frequenti rinvii al legislatore per la disciplina dei concreti rapporti, e quindi consente (...) la distinta considerazione dei rapporti interpretati rispetto a quelli che si realizzano nei confronti del pubblico potere».

¹⁰⁷ Su questi profili v. RESCIGNO, *Ascesa e declino della società pluralista*, in *Persona e comunità*, cit., 3 ss.

¹⁰⁸ In tal senso si v., per tutti, LOMBARDI, 1970, *passim* ed in particolare 104, il quale sottolinea l'esigenza «che i diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti vengano garantiti anche nei rapporti con il potere privato, oltre che nella dimensione pubblicistica che è quella tipicamente loro propria». Che la garanzia dei diritti inviolabili valga anche nei rapporti interpretati è affermazione costante nella giurisprudenza costituzionale: v. al riguardo, tra le altre, C. cost. 84/1969; 88/1979, 184/1986.

¹⁰⁹ BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit., 116.

¹¹⁰ LOMBARDI, 1967, 45.

A tali doveri ne devono essere aggiunti altri, previsti dalla stessa Costituzione, sebbene con formulazioni che non richiamano il termine «dovere»: tra questi il dovere di istruirsi previsto dall'art. 34, 2° co., (dovere che, al pari di altri, fa emergere la duplicità di fini che esso tende a realizzare: da un lato consentire e favorire uno sviluppo pieno ed integrale della personalità di ogni soggetto, ed insieme l'esigenza di un progresso della società che sia il frutto dell'apporto di coscienze formate e mature); il dovere tributario previsto dall'art. 53; il dovere di accettare trattamenti sanitari obbligatori sul proprio corpo previsto dall'art. 32, 2° co. (dovere che sulla base del principio di solidarietà *sociale* dovrebbe essere interpretato con riferimento a quei trattamenti necessari per tutelare la salute «come interesse della collettività», ancorché non essenziali per garantire la salute del singolo individuo cui essi si riferiscono). Dottrina e giurisprudenza costituzionali hanno poi costantemente ritenuto che la previdenza sociale in senso lato, considerata soprattutto nel suo aspetto funzionale, trovi ispirazione nel principio di solidarietà.¹²⁹

Va poi ricordato, come sopra incidentalmente richiamato, il principio generale contenuto nell'art. 23 Cost., che autorizza la legge ad imporre ulteriori doveri, di natura patrimoniale o di carattere personale (come, ad esempio, il dovere di prestare soccorso ad una persona ferita o altrimenti in pericolo sancito dall'art. 593 c.p.): la corretta interpretazione costituzionale di tale riserva impone di ritenere che la legge potrà prevedere doveri soltanto se funzionali alla realizzazione del principio di solidarietà o di altri interessi costituzionalmente protetti. L'ultima disposizione testé richiamata contribuisce, a parere di chi scrive, a superare il problema cui si è fatto sopra riferimento in relazione alla natura aperta o chiusa di questa parte dell'art. 2: la previsione in essa contenuta consente infatti al legislatore di estendere l'ambito dei doveri oltre quelli previsti, nei limiti stabiliti dagli stessi principi costituzionali. Altri comunque rinvengono la ragione giustificatrice dell'interpretazione aperta di questa parte

dell'art. 2 ragionando sulla base della considerazione per la quale ai diritti corrispondono spesso doveri (intesi in senso lato) anche a carico dei privati: così che il riconoscimento dei diritti inviolabili comporta il riconoscimento di doveri ulteriori.¹²¹ Ciò che comunque è incontrovertibile è che la previsione di doveri ulteriori rispetto a quelli costituzionalmente previsti sia di esclusiva competenza della legge, ancorché non necessariamente statale. Quanto infine al significato dell'espressione «inderogabili» che accompagna la previsione dei doveri, essa va intesa da un lato come impossibilità di escludere dal suo rispetto qualcuno dei consociati e dall'altro come espressiva della volontà del costituente di richiedere agli stessi l'assolvimento di tutti quei doveri che l'appartenenza ad una società richiede sul piano, prima ancora che giuridico, morale e politico.¹²²

2.3.2 La solidarietà oltre l'ambito della doverosità (giuridica). – A questo riguardo, uno degli aspetti del principio di solidarietà che è stato oggetto di un significativo contributo da parte della dottrina e soprattutto della giurisprudenza costituzionale attiene al superamento della concezione cui sin qui si è fatto riferimento di tale principio, tutta interna alla dinamica solidarietà=doveri e all'apertura a concezioni della solidarietà come espressione libera e non normativamente imposta della socialità umana.

In una celebre pronuncia, sopra già richiamata, la Corte costituzionale, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della legge quadro sul volontariato (l. 266/1991), respinse le questioni prospettate ritenendo che il volontariato «rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo» ed è «la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa».¹²³

L'affermazione è di grande importanza in quanto consente di recuperare il fondamento che sta alla base del concetto di solidarietà anche, sebbene non solo,

stione ha suscitato fortissime perplessità in dottrina in merito alla sua compatibilità costituzionale: se infatti il servizio militare è, a norma di Costituzione, obbligatorio (seppure «nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge») la sua sostanziale trasformazione in volontario non può che tradursi in una violazione della Costituzione, mentre il tentativo di «salvare» la legge da un giudizio di incostituzionalità facendo riferimento all'ipotesi residuale di servizio obbligatorio (nei casi eccezionali indicati) per sostenere che il legislatore si sarebbe mosso nell'ambito dei «modi e limiti» di cui all'art. 52 è stato giustamente definito «artificioso e insostenibile» da ROMBOLI, *Il servizio civile alla luce dei principi costituzionali*, in *Le prospettive del servizio civile in Italia: dalla legge n. 64/2001 ai decreti attuativi*, a cura di E. Rossi, Dal Canto, Padova, 2002, 34. [Si v. *amplius* commento art. 52].

¹²⁹ Cfr. C. cost. 187/1975; 30/1976; 169/1986; 173/1986 e, da ultimo, 259/2002.

¹²¹ PACE, 2003, 56-57.

¹²² In tal senso PACE, 2003, 57, che riprende la concezione di MAZZINI, *I doveri dell'uomo* [1841], Firenze, 1972, cap. I.

¹²³ C. cost. 75/1992, su cui v., relativamente al punto in questione, PALCI DI SUNI, *Il volontariato tra valori costituzionali supremi ed autonomia regionale*, in *Giur. it.*, 1992, I, 1, 1205 ss.; E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 1992, 2348 ss.

nell'ottica della Costituzione. Se infatti la solidarietà – come valore in sé considerato – tende a configurarsi come «coscienza di partecipazione ai vincoli di una comunità statale in formazione», ciò tende inevitabilmente a svincolare la solidarietà dalla troppo stretta connessione con la disciplina dei doveri, per aprire ad essa spazi di intervento che investono anche le dimensioni della volontarietà e della libertà. Detto in altri termini: quando un ordinamento riconosce la solidarietà quale «valore costituzionale supremo», questa non può essere intesa esclusivamente (e restrittivamente) come sintesi dei doveri richiesti ai componenti, ma deve comprendere altresì quell'insieme di comportamenti che ogni soggetto, singolo o associato, pone in essere per la realizzazione dell'«interesse alieno» e perciò del bene comune, al di fuori di obblighi posti dall'ordinamento normativo e perciò in forza del vincolo di doverosità. Per usare le parole della Corte, con l'art. 2 Cost. «acquista rilevanza giuridica l'attività collettiva altruistica e disinteressata, con scopi di pura solidarietà, nozione radicalmente estranea alle categorie codicistiche tradizionali».

Come rilevato da una successiva sentenza della Corte, «questa moderna visione della dimensione della solidarietà, andando oltre i tradizionali schemi di beneficenza e assistenza e superando l'ancoraggio ai doveri ed agli obblighi normativamente imposti, costituisce, per un verso, un modo per concorrere a realizzare quella eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il l'art. 3, 2° co., Cost., mentre, per altro verso, mira ad ottenere – non solo dallo Stato, dagli enti e dalla sempre più variegata realtà delle formazioni sociali, bensì da tutti i cittadini – la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni quali la ricerca scientifica, la promozione artistica e culturale, nonché la sanità».¹²⁴

Espressioni, queste della Corte, da cui emerge con particolare nitidezza la connessione tra il principio di solidarietà e l'uguaglianza sostanziale sancita dall'art. 3, 2° co., e da cui si ricava, come subito si dirà, che il principio in questione non deve essere limitato esclusivamente alla sfera dei rapporti interpretati ma investa altresì la dimensione «pubblica», e perciò l'azione delle istituzioni pubbliche e dei pubblici poteri.

Limitandoci per il momento all'ambito dei rapporti tra soggetti privati, l'estensione concettuale del prin-

cipio di solidarietà trova nel c.d. volontariato un ambito di applicazione quasi paradigmatico: e non è casuale che è proprio in relazione alla legge statale che ne ha disciplinato le modalità organizzative ed i rapporti con le istituzioni pubbliche che sono state rese le due sentenze richiamate. L'azione volontaria, esercitata singolarmente o in forma associata, è posta in essere al di fuori dell'area del dovere costituzionalmente o legislativamente imposto e tende quindi a realizzare un'istanza di giustizia che potremo definire *praeter legem* o, meglio, *ultra legem*, nella prospettiva complessiva di quel «pieno sviluppo della persona umana» cui si riferisce l'art. 3, 2° co., Cost.¹²⁵ Un ulteriore «modello paradigmatico di disciplina conforme alle esigenze di uno Stato sociale-solidarista» è rappresentato dalla normativa in materia di donazioni di organi a fini di trapianto terapeutico, emanata con la l. 91/1999¹²⁶. Tale legge ha modificato il regime del consenso all'espianto, superando la precedente disciplina che richiedeva un'espressa dichiarazione di volontà della persona successivamente deceduta ovvero il consenso dei prossimi congiunti del soggetto «clinicamente morto», e introducendo il diverso meccanismo del c.d. silenzio-assenso, in base al quale la mancata dichiarazione contraria all'espianto degli organi è considerata come implicito assenso alla donazione. Tale previsione si giustifica all'interno di una logica in base alla quale il dono dei propri organi è un modo per contribuire al benessere collettivo, e la presunzione delle volontà in tal senso del soggetto donante si giustifica nella logica della solidarietà quale principio ispiratore della convivenza civile.

La solidarietà di cui sin qui si è parlato è stata definita una *solidarietà doverosa o fraterna*¹²⁷, operante cioè su un piano orizzontale (e perciò definita anche *sociale*), come moto doveroso e cooperante dei cittadini nell'adempimento delle loro varie solidarietà; ovvero, potrebbe dirsi, come espressione di diversi livelli di *responsabilità*¹²⁸. Questo tipo di solidarietà opera anche nel rapporto tra generazioni, specie nell'ambito della responsabilità nei campi dell'ambiente, della bioetica e dell'economia¹²⁹. Con particolare riguardo all'integrità del patrimonio ambientale, la Corte ha ad esempio per tale via giustificato la definizione legislativa delle acque pubbliche come «risorsa salvaguardata e utilizzata secondo criteri di solidarietà»¹³⁰. Ed al rapporto tra generazioni

¹²⁴ Così C. cost. 500/1993.

¹²⁵ Sul collegamento solidarietà/uguaglianza sostanziale v. anche, fra le altre, C. cost. 155/2002.

¹²⁶ GIUFFRÈ, 2002, 233.

¹²⁷ Da GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, 1996, 1 ss.

¹²⁸ LILLO, 2001, 137.

¹²⁹ Su questi temi v., da ultimo, BIFULCO, *La responsabilità giuridica verso le generazioni future tra autonomia dalla morale e diritto naturale laico*, in *Diritti e Costituzione*, cit., 169 ss.

¹³⁰ C. cost. 259/1996.

fa riferimento, sempre ad esempio, l'art. 16, l. 328/2000, a mente del quale «i livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili nel territorio nazionale [...] e i progetti obiettivo [...] tengono conto dell'esigenza di favorire le relazioni, la corresponsabilità e la solidarietà fra generazioni, di sostenere le responsabilità genitoriali, di promuovere le pari opportunità e la condivisione di responsabilità tra donne e uomini, di riconoscere l'autonomia di ciascun componente della famiglia».

A tale tipo di solidarietà è stata contrapposta una *solidarietà pubblica o paterna* (che può essere definita anche *istituzionale*), la quale opererebbe – al contrario – su un piano verticale, manifestandosi cioè come funzione attiva della Repubblica volta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, limitanti di fatto la libertà e l'eguaglianza. Il moto ch'essa attiva sarebbe pertanto dall'alto verso il basso, dallo Stato e dai soggetti pubblici verso i cittadini, e troverebbe anch'essa primaria espressione nel principio di uguaglianza sostanziale enunciato dall'art. 3, 2° co., Cost.

Il novellato art. 119, 5° co., Cost., ha introdotto un principio che deve essere letto all'interno di questa ottica di solidarietà «pubblica». In esso si stabilisce infatti che «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». La disposizione non è di immediata lettura, in quanto non è del tutto chiaro se il riferimento alla solidarietà funga da giustificazione e legittimazione dell'intervento statale, o se invece esso sia l'obiettivo che lo Stato mira a raggiungere con detto intervento. In ogni caso, sembra doversi ritenere che in tale contesto la solidarietà è riferita non alla dimensione «privata» ma a quella «pubblica» ed in particolare a quella degli enti territoriali, configurando la nostra forma di Stato nel senso di un regionalismo solidale e cooperativo¹³¹, sul modello della *general welfare clause* dell'ordinamento statunitense o dell'analoga previsione contenuta nell'art. 104, 4° co., Cost. tedesca¹³².

2.3.3 Quale solidarietà? – A fronte di queste dimensioni, diverse sebbene tra loro non alternative, occorre domandarci in conclusione quale tipo di solidarietà sia affermata e richiesta (ovvero garantita) dalla nostra Costituzione.

Se si considera isolatamente la disposizione in commento, potrebbe trarsi l'idea di una solidarietà limitata alle responsabilità attribuite ai soggetti privati (in particolare più ai singoli che alle formazioni sociali), e ancor più ristretta all'ambito della doverosità: ma l'analisi sistematica della disposizione, ed in particolare la connessione tra essa e art. 3, 2° co., contribuisce ed obbliga ad allargare la prospettiva.

In base a tale combinato disposto, infatti, la solidarietà investe sia l'area della liberalità individuale che quella della spontaneità sociale, pur non potendosi ritenere ad esse circoscritta: e ciò non solo in forza della dimensione della doverosità «giuridica» sancita dal richiamo ai doveri contenuti nell'art. 2, ma anche in virtù dell'impegno attribuito alla «Repubblica» (e perciò a tutti) a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Assai bene esprime questo concetto la riflessione cui è giunta la Chiesa cattolica, quale si evince dall'enciclica papale *Sollicitudo rei socialis*, ove si afferma che «la solidarietà [...] non è un sentimento di vaga compassione o di superficiale intenerimento per i mali di tante persone, vicine o lontane. Al contrario, è la determinazione ferma e perseverante di impegnarsi per il bene comune: ossia per il bene di tutti e di ciascuno perché tutti siamo veramente responsabili di tutti»¹³³. Questo tipo di impegno, non solo «morale» o «etico», può investire anche la dimensione dei diritti riconosciuti a ciascuno, e può agire da fattore di limitazione nell'esercizio degli stessi: al contrario di quanti ritengono invece che la solidarietà consegua ad una scelta di «altruismo», esterna ed estranea alla logica dei diritti come a quella dei doveri. Detto in altri termini, la solidarietà non può ritenersi dipendente dalla volontà di coloro che la soddisfano, ma va concepita «come un «diritto» dei destinatari di essa»¹³⁴.

Si tratta di un concetto bene espresso dalla Carta europea dei diritti fondamentali e, in particolare nel Preambolo di essa, dove si afferma che 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»: ad indicare – in quella che si è definita la dimensione orizzontale della solidarietà – la doverosità e la responsabilità dell'impegno solidale e la sua estensione oltre l'ambito sincronico.

Tornando alla Costituzione italiana, la lettura in sistema degli artt. 2 e 3 contribuisce anche a superare la dicotomia tra solidarietà fraterna e solidarietà pubblica: se infatti la prima merita di esser favorita (come stabilisce ora l'art. 118, ultimo co., Cost.), ciò non significa far venir meno, secondo il disegno del costituente, la responsabilità dello Stato e delle istituzioni pubbliche in generale nel garantire effettività ai diritti riconosciuti. In questo senso ancora l'art. 3, 2° co., e la sua attribuzione alla «Repubblica» dell'impegno più volte richiamato, è linea direttrice che non può essere elusa: né 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.

3. Riferimenti internazionali, sovranazionali e comparati

3.1 L'apporto dei documenti internazionali sui diritti all'interpretazione dell'art. 2. – L'apporto offerto dai diversi documenti internazionali, frutto di accordi tra gli Stati, contenenti la proclamazione dei diritti dell'uomo all'interpretazione e applicazione dell'art. 2 è stato di fondamentale importanza, specie per quanto riguarda il principio personalista, vale a dire il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo. Se infatti è incontestabile il massiccio e qualificato sviluppo che ha avuto, specie negli ultimi decenni, la stipulazione di accordi internazionali finalizzati al riconoscimento di diritti fondamentali della persona, spagnando gli Stati contraenti al loro rispetto e predisponendo strumenti di reazione nell'ipotesi di una loro violazione, la formulazione dell'art. 2 ha offerto ai diritti in essi sanciti una copertura costituzionale, insieme imponendo alla disposizione in commento

un'interpretazione che tenesse conto dei cataloghi in essi contenuti.

La ormai consolidata adesione, almeno per quanto attiene alla giurisprudenza costituzionale, alla teoria dell'art. 2 come clausola a fattispecie aperta comporta infatti che la formula in questione vada riferita non soltanto ai diritti enunciati espressamente o implicitamente nelle disposizioni costituzionali, ma altresì a quei diritti che – benché non esplicitati nel testo costituzionale – sono tuttavia da ritenere coperti da garanzia costituzionale in forza del loro riconoscimento ad opera del contesto sociale¹³⁵. Ciò comporta che le dichiarazioni adottate mediante accordi internazionali e fatte proprie dall'ordinamento interno devono essere utilizzate ai fini dell'individuazione della categoria dei diritti inviolabili, operando esse un possibile arricchimento del catalogo: o mediante l'introduzione di un diritto «nuovo», ovvero attraverso l'attribuzione di nuovi contenuti a diritti già previsti in Costituzione, ovvero ancora con la previsione di forme di tutela giurisdizionale ulteriori rispetto a quelle previste dall'ordinamento interno¹³⁶. Va peraltro sottolineato che secondo l'interpretazione condivisa le norme internazionali pattizie entrano nel nostro ordinamento al medesimo livello delle norme che le recepiscono e che quindi gli atti suddetti, recepiti con legge ordinaria, non sarebbero in grado di modificare la disciplina costituzionale delle libertà: e tuttavia il contenuto di tali accordi è utilizzabile ai fini indicati – per riprendere una nota distinzione – in quanto diritto non scritto. In sostanza, tali atti possono essere utilizzati dagli interpreti quali strumenti esegutivi delle disposizioni costituzionali: come affermato dalla Corte costituzionale, «i diritti umani, garantiti anche da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall'Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione: non solo per il valore da attribuire al generale riconoscimento dei diritti inviolabili dell'uomo fatto dall'art. 2 Cost., sempre più avvertiti dalla coscienza contemporanea come coesenziali alla dignità della persona, ma anche perché, al di là della coincidenza nei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nell'interpretazione» (corsivo aggiunto)¹³⁷.

¹³¹ Così DE SIERVO, *Riforma del regionalismo e Stato sociale*, in AA.Vv., *Regionalismo, Federalismo, Welfare State*, Milano, 1997, 55.

¹³² Così COVINO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di Groppi, Olivetti, 2° ed., Torino, 2003, 254.

¹³³ GIOVANNI PAOLO II, *Sollicitudo rei socialis*, 30.12.1987, n. 38.

¹³⁴ BUSNELLI, *Solidarietà: aspetti di diritto privato*, in *Iustitia*, 1999, 435 ss. Nella medesima linea indicata nel testo v. le approfondite riflessioni di LIPARI, «*Spirito di liberalità*» e «*spirito di solidarietà*», in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1997, 1 ss. Peraltro, la Corte costituzionale già nella sentenza 77/1983 aveva affermato che le esigenze di solidarietà sociale prevalgono su ogni altra esigenza di carattere personalistico.

¹³⁵ Su tale problema v. più diffusamente *supra* par. 2.1.3.

¹³⁶ Tale aspetto è comune ad altre esperienze costituzionali: secondo la sentenza 78/1982 del Tribunale costituzionale spagnolo, ad esempio, «la Constitución se inserta en un contexto internacional en materia de derechos fundamentales y libertades públicas, por lo que hay que interpretar sus normas en esta materia de conformidad con la Declaration Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales que menciona el precepto». In dottrina v. CRUZ VILLALON, *Contenido, y posición y protección jurisdiccional de los derechos fundamentales en España*, in *Enunciación e justiciabilidad*, cit., 229 ss.

¹³⁷ Così C. cost. 388/1999, su cui v. le osservazioni di PINELLI, *La durata ragionevole del processo fra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giur. cost.*, 1999, 2997 ss., che iscrive il principio elaborato dalla Corte nell'ambito del «crescente ricorso in sede giurisdizionale all'eterointegrazione di contenuti normativi, sintomo vistoso della crisi dell'esclusività statualistica». In precedenza v., fra le altre, C. cost. 127/1977, 62/1981, 128/1987, 404/1988,

Tra i documenti interessanti a detti fini, e che assecondano una concezione universale dei diritti dell'uomo¹³⁸, va segnalata e ricordata, in primo luogo, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, approvata dall'Assemblea generale dell'ONU il 10.12.1948 e 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 (entrambi resi esecutivi nel nostro Paese con la l. 881/1977)¹³⁹.

Su diverso piano, all'interno dell'organizzazione denominata Consiglio d'Europa, vi è poi da considerare la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, con annessi Protocolli addizionali, sottoscritta a Roma il 4.11.1950 e ratificata in Italia con l. 848/1955, che non solo ha previsto una serie di diritti ma ha anche istituito un apposito organismo giurisdizionale (la Corte europea dei diritti dell'uomo) per giudicare sulle violazioni dei diritti da essa riconosciuti¹⁴⁰.

Con riguardo all'ordinamento dell'UE occorre richiamare la Carta dei diritti fondamentali dell'UE, solennemente proclamata dal Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000, e che, sebbene priva di un preciso valore giuridico, tuttavia può rappresentare, secondo quanto detto, uno strumento mediante il quale integrare e precisare il contenuto dell'art. 2. Prima di esaminare detto testo, tuttavia, va brevemente richiamata l'evoluzione del tema della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario, indipendentemente dagli sviluppi assunti e che assumerà in futuro la Carta.

Com'è noto, originariamente i trattati istitutivi della Comunità europea non contenevano un principio di riconoscimento e garanzia dei diritti fondamentali, né tantomeno un catalogo dei medesimi diritti. Tuttavia l'evoluzione istituzionale e normativa che ha accompagnato le vicende comunitarie ha fatto sì che l'assenza di strumenti di protezione e garanzia dei diritti fondamentali risultasse incompatibile con lo sviluppo stesso dell'ordinamento. In forza, infatti, della giurisprudenza della Corte di Giustizia, che a

partire dagli anni sessanta ha attribuito a molte disposizioni dei trattati un «effetto diretto», tali da renderle non solo «diritto interno» di ciascuno Stato membro ma altresì diritto che prevale nell'eventuale contrasto con disposizioni interne contrastanti, si è posta la necessità di sottoporre il diritto comunitario al rispetto dei diritti fondamentali, ad evitare la conseguenza di una limitazione per i cittadini dei singoli Paesi dei diritti loro garantiti dai rispettivi ordinamenti internazionali in forza della «superiorità» del diritto comunitario¹⁴¹. L'inserimento della esigenza di garantire i diritti fondamentali a livello comunitario si è dapprima affermata mediante l'opera interpretativa della Corte di Giustizia, la cui giurisprudenza ha creato un sistema di principi fondamentali non scritti costituiti dai diritti fondamentali ritenuti ricompresi nel «patrimonio costituzionale europeo»¹⁴²; come affermato ad esempio nella celebre sentenza *Nold*, «i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto, di cui essa garantisce l'osservanza. La Corte, garantendo la tutela di tali diritti, è tenuta ad ispirarsi alle tradizioni Costituzionali comuni agli stati membri e non potrebbe, quindi, ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti riconosciuti e garantiti dalle costituzioni di tali stati»¹⁴³.

Sebbene i tentativi di codificare tale prassi giurisprudenziale in un catalogo dei diritti da inserire a pieno titolo ed espressamente nei trattati non abbia nel corso degli anni sortito effetti positivi, tuttavia va ricordato come il consolidamento della giurisprudenza della Corte di Giustizia e la sua sostanziale accettazione (sia ad opera degli altri organi comunitari come dei singoli Stati), come anche l'inserimento della protezione dei diritti fondamentali tra gli obiettivi del secondo e terzo pilastro e tra i contenuti della Politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità, consentono di ritenere che la tutela dei diritti fondamentali, ancora prima e a prescindere dalla formale adozione di una Carta europea dei diritti, è impegno e prospettiva dell'ordinamento comunitario, cui ha evidentemente offerto un peculiare contributo – in quanto parte non marginale del

«patrimonio costituzionale europeo» – anche la disposizione in esame, unitamente alle successive disposizioni attributive di singoli e specifici diritti. Va a questo riguardo conclusivamente ricordato che il Trattato siglato a Maastricht il 7.2.1992 ha introdotto nel Trattato UE una disposizione successivamente modificata dal Trattato di Amsterdam ed in base alla quale «L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e 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».

3.2 Alcune considerazioni su tali documenti. – Non è possibile indicare in questa sede in che modo e in relazione a quali diritti specifici tali documenti incidono e hanno inciso sull'interpretazione dell'art. 2¹⁴⁴; sia consentito qui soltanto richiamare due aspetti. Da un lato va osservato che se la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo «ha avuto il merito enorme di costituire uno dei fattori di unificazione dell'umanità»¹⁴⁵, così come le altre due Carte indicate hanno costituito o costituiranno lo strumento per la garanzia a livello internazionale dei diritti della persona, favorendo la realizzazione di un concetto di *cittadinanza in senso sostanziale*, quale patrimonio di diritti e doveri propri della persona in quanto tale (e perciò indipendentemente dal vincolo giuridico formale che la lega ad uno Stato), l'art. 2 e la sua formulazione «aperta» (al pari, ovviamente, degli artt. 10 e 11 Cost.) ha consentito al nostro Paese di collegarsi a tale linea evolutiva, favorendo una concezione della cittadinanza intesa non più soltanto come appartenenza ad uno Stato ma quale espressione di sintesi di «quell'insieme di diritti che normalmente è attribuito a ogni cittadino nella *koïnè* delle democrazie pluraliste»¹⁴⁶, identificandosi sostanzialmente con l'idea universale di «dignità dell'uomo»¹⁴⁷.

D'altro canto va segnalato come i documenti richiamati si riferiscono precipuamente ad uno dei prin-

cipi contenuti nell'art. 2 (la tutela dei diritti), mentre risultano carenti o del tutto deficitari sul piano degli altri due aspetti, vale a dire la tutela delle formazioni sociali e la previsione di doveri soggettivi. Per quanto riguarda l'ultimo punto indicato, l'assenza di riferimenti a quel «concetto tipicamente mazziniano, ormai assiomatico» (come l'aveva definito Ruini) della necessaria contemporanea previsione di diritti e di doveri, è forse in larga parte conseguenza della scelta degli atti internazionali in questione 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 può scorgersi: nella Dichiarazione universale di New York del 1948 l'art. 1 prevede che tutti gli essere umani «devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza» (evidente richiamo alla *fraternité* della Rivoluzione francese), mentre l'art. 29 prevede che «ognuno ha dei doveri nei confronti della comunità nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità». Riferimenti che peraltro non trovano nelle previsioni più puntuali una qualche concretizzazione, né mi pare che abbiano avuto una qualche influenza all'interno degli ordinamenti¹⁴⁸. Quanto al secondo punto, la valutazione è differente in ordine ai documenti indicati: se infatti la Cedu contiene alcune disposizioni che potrebbero fondare (e nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo hanno concretamente fondato) dei diritti o comunque delle situazioni di vantaggio a favore di soggetti collettivi, la Carta di Nizza ha rappresentato sotto quest'aspetto un'evidente regressione, essendo fortemente incentrata su un concetto di diritti intesi come diritti degli individui, mediante una protezione essenzialmente incentrata sui diritti individuali e indifferente alla tutela del pluralismo sociale, se non come riflesso della tutela delle libertà individuali¹⁴⁹. E ciò malgrado che nel Preambolo della Carta di Nizza siano contenute alcune espressioni che potrebbero rappresentare il contesto valoriale mediante il quale superare la logica individualistica sottesa alle singole disposizioni. In esso trova infatti ampio risalto il riferimento alla «*persona*», posta «al centro dell'azione dell'Unione europea», e si afferma con-

559/1989, 168/1994. In merito alla funzione ermeneutica svolta dalle dichiarazioni internazionali dei diritti nei confronti delle disposizioni costituzionali interne v. anche MODIGNO, 1995, 89.

¹³⁸ Tendenza che pone problemi di conciliabilità con l'evoluzione nel senso della *regionalizzazione e specializzazione* dei diritti: su tale argomento v., per tutti, DENNINGER, 1998, 51 ss.

¹³⁹ Su cui v. BONOMO, *I diritti umani nelle relazioni internazionali: la normativa e la prassi delle Nazioni Unite*, Roma, 1997.

¹⁴⁰ Sempre all'interno del Consiglio d'Europa è stata stipulata, in data 18.10.1961, la «Carta sociale europea», i cui obblighi l'Italia si è impegnata integralmente ad osservare.

¹⁴¹ Tali vicende sono ben descritte, ad esempio, da CARTABIA, WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, 217 ss.

¹⁴² Cfr. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002. Sul significato assunto dall'approvazione della Carta di Nizza nel processo di costituzionalizzazione dei diritti in Europa v. anche PINELLI, *Il momento della scrittura*, Bologna, 2003.

¹⁴³ CGCE, 14.5.1974, 4/73, *Nold*.

¹⁴⁴ Si v. i commenti agli artt. 13 ss.

¹⁴⁵ Così A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Roma-Bari, 2000, 47.

¹⁴⁶ Così LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Riv. critica dir. priv.*, 1992, 208.

¹⁴⁷ BELLAMY, *Tre modelli di cittadinanza*, in *Cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, a cura di Zolo, Bari, 1994, 224; BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 11 ss.

¹⁴⁸ Nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo non vi è alcuna norma che possa in qualche modo riferirsi al principio in questione.

¹⁴⁹ Su questi aspetti sia consentito rinviare a E. ROSSI, *Tutela individuale e tutela collettiva dei diritti fondamentali europei*, in *La Carta europea dei diritti*, a cura di Costanzo, Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova, Genova, 2002, 167 ss.

testualmente che 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» (corsivo aggiunto). Il richiamo alla centralità della persona e non dell'individuo, non trova peraltro 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.

In termini contrari a detta possibilità gioca peraltro la constatazione che mentre tutti i diritti enunciati nella Carta vengono riferiti ad «ogni individuo», la Cedu fa costante riferimento «ad ogni persona», a partire dall'art. 1 in cui si afferma 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'unico riferimento esplicito a queste ultime è contenuto nell'art. 1 del Protocollo addizionale¹⁵⁰. E tuttavia la dottrina ha teso a interpretare l'art. 1 nel senso più ampio, ritenendo che il riferimento a «tutte le persone» dovesse comprendere sia le persone fisiche che quelle giuridiche, come dimostrerebbe anche il fatto che gli autori della Cedu rinunciarono deliberatamente ad utilizzare il termine «individui» sostituendolo con quello, appunto, di «persona»¹⁵¹. 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. Al di là dell'aspetto processuale, su quello sostanziale ciò va ovviamente modulato in relazione ai singoli diritti che si intendono far valere, giacché è evidente che alcuni diritti si prestano ad una tutela collettiva ed altri sono inevitabilmente connessi ad una tutela individuale.

Al contrario, la Carta di Nizza non parla mai di «persona» ma esclusivamente di «individui». Ciò dovrebbe impedire, sia in base all'argomento sopra utilizzato con riferimento alla Cedu, sia in generale per il diverso significato attribuibile alle due espressioni, che i diritti previsti dalla Carta (o almeno quelli tra essi che si presterebbero ad una attribuzione a sog-

getti collettivi) siano riferibili oltre la sfera individuale.

3.3 L'art. 2 e analoghe disposizioni di altre Costituzioni. – Quanto invece alla comparazione tra la disposizione in commento e le altre Costituzioni prese in considerazione nel presente Commentario, si deve preventivamente osservare l'assenza in esse di una norma complessivamente comparabile a quella italiana, nel senso che non si riscontra in nessun altro testo fondamentale una disposizione che prenda in considerazione unitariamente i tre principi come fa l'art. 2.

Unica eccezione è rappresentata dalla Costituzione portoghese del 1976, le cui analogie con la disposizione in commento sono assai forti ed evidenti: il relativo art. 12, infatti, non solo colloca nella medesima disposizione il godimento dei diritti e la soggezione ai doveri («tutti i cittadini godono dei diritti e sono soggetti ai doveri imposti dalla Costituzione»), ma al 2° co. estende analoga previsione alle «formazioni sociali» («Le formazioni sociali godono dei diritti e sono soggette ai doveri compatibili con la loro natura»). Si tratta di disposizioni evidentemente ricalcate sul modello italiano, peraltro deplorato da alcuni degli aspetti più controversi e «ideologici» (si pensi ad esempio al riferimento al godimento dei diritti anziché al loro riconoscimento o alla mancata qualificazione dei diritti come *inviolabili* e dei doveri come *inderogabili*): la collocazione unitaria dei tre principi in un unico articolo indica infatti la stretta connessione che anche detta Costituzione ravvisa in relazione ad essi.

Altre Costituzioni operano un collegamento tra tutela dei diritti, esplicitamente indicati come inviolabili, e quella che potremmo chiamare solidarietà, espressa peraltro con altri termini: l'art. 1, 2° co., Cost. finlandese, ad esempio, prevede la garanzia dell'inviolabilità dei diritti in uno con «la promozione della giustizia e della società»¹⁵²; mentre l'art. 10 della Cost. spagnola pone a fondamento «dell'ordine pubblico e della pace sociale» la dignità della persona e «i diritti inviolabili che le appartengono»¹⁵³; regola quest'ultima interpretata dal Tribunale costituzionale come espressiva di un «valore spirituale e morale inerente la persona»¹⁵⁴. La Cost. belga, all'art. 23, stabilisce che «Tutti hanno diritto di condurre una

¹⁵⁰ PERTICI, ROMBOLI, Sub art. 13, in *Commentario alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, a cura di Bartole, Conforti, Raimondi, Padova, 2001, 401 ss.

¹⁵¹ VASAK, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, 1964, 77.

¹⁵² «La Costituzione garantisce l'inviolabilità della dignità umana e la libertà e i diritti dell'individuo così come la promozione della giustizia e della società».

¹⁵³ «La dignità della persona, i diritti inviolabili che le appartengono, il libero sviluppo della personalità, il rispetto della legge e dei diritti altrui costituiscono il fondamento dell'ordine pubblico e della pace sociale».

¹⁵⁴ STC 53/1985. Per una rassegna delle decisioni del Tribunale costituzionale spagnolo in merito alla disposizione contenuta nell'art. 10 Cost. v. RUBIO LLORENTE, *Derechos fundamentales y principio constitucionales*, Barcelona, 1995, 72 ss.

vita conforme alla dignità umana» e che «a tal fine la legge, il decreto o l'atto normativo di cui all'art. 134 garantiscono, tenendo conto delle corrispondenti obbligazioni, i diritti economici, sociali e culturali» (corsivo aggiunto).

Altre Costituzioni aggettivano i diritti in vario modo: la Cost. lussemburghese ad esempio stabilisce che «lo Stato garantisce i diritti naturali della persona e della famiglia» (art. 11: corsivo aggiunto); mentre quella irlandese prevede che «Lo Stato garantisce mediante le sue leggi il rispetto e, per quanto possibile, la difesa e la azionabilità dei diritti personali del cittadino» (art. 40: corsivo aggiunto). La Cost. greca (art. 2, 1° co.) 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 è fatta propria dalla Cost. danese, il cui 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»: formulazione che offre 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 è la Cost. tedesca, che dedica al principio generale relativo alla tutela dei diritti fondamentali il complesso formato dagli artt. 1, 2, 18 e 19. L'art. 1, 2° co., stabilisce che «il popolo tedesco riconosce gli inviolabili ed inalienabili diritti dell'uomo come fondamento di ogni comunità umana, della pace e della giustizia nel mondo»: ove si notano elementi di analogia con la dizione italiana nel comune utilizzo del verbo «riconosce», peraltro riferito al «popolo» anziché alla «Repubblica» (ma l'interpretazione che è stata data alla disposizione italiana non conduce lontano dalla formulazione tedesca) e nell'aggettivazione dei diritti riconosciuti (l'espressa previsione della inalienabilità, assente nella previsione italiana, è tuttavia considerata dalla dottrina e dalla giurisprudenza, come si è visto, inerente il concetto di inviolabilità). L'interpretazione di tale disposizione ha portato dottrina e giurisprudenza di quel Paese a evidenziare una garanzia oggettiva e non puramente negativa dei diritti fondamentali¹⁵⁵, ed a considerare i diritti fondamentali come valori

e principi costituzionali¹⁵⁶. Nelle disposizioni successive si individuano le limitazioni all'esercizio di tali diritti (art. 2: «ognuno ha diritto al libero sviluppo della propria personalità, in quanto non violi i diritti degli altri e non trasgredisca l'ordinamento costituzionale o la legge morale») e si pongono le condizioni attraverso cui è possibile limitare per via legislativa un diritto fondamentale, al contempo stabilendo che «in nessun caso un diritto fondamentale può essere leso nel suo contenuto essenziale»¹⁵⁷. Quest'ultima previsione, ripresa anche dalla Cost. spagnola all'art. 53, 1° co.¹⁵⁸, in quanto espressione di un principio del costituzionalismo moderno, è stata utilizzata anche dalla Corte costituzionale italiana nel definire il grado di garanzia dei diritti inviolabili, come già si è detto.

Vi è anche da dire che alcune autorevoli opinioni dottrinali hanno posto in connessione la disposizione in commento, sempre per la parte in cui riconosce i diritti dell'uomo, con il IX Emendamento della Cost. americana, sulla base del ragionamento per il quale se la clausola va letta come fattispecie aperta (secondo quanto si è detto), 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 indicati¹⁵⁹.

Per quanto attiene invece al principio solidaristico, l'art. 1, 3° co., della Cost. tedesca («I seguenti diritti fondamentali vincolano la legislazione, il potere esecutivo e la giurisdizione come diritto immediatamente applicabile») viene interpretato dalla dottrina come fondamento del suo implicito riconoscimento, in quanto esteso oltre l'ambito dei rapporti tra cittadino e Stato fino a coinvolgere la società civile¹⁶⁰.

4. La disposizione tra crisi e riforma

4.1 Le proposte di modifica costituzionale. – Nell'intensa quanto (forse per fortuna) non riuscita attività culturale, politica ed istituzionale finalizzata a riformare la nostra Costituzione, quale si è sviluppata in Italia a partire dagli inizi degli anni ottanta e di cui non sono ancora chiare le prospettive, la disposizione in commento non è stata coinvolta in tentativi di riforma.

¹⁵⁵ V. in particolare su tale evoluzione PALICI DI SUNI, *Diritti fondamentali e garanzie procedurali in Germania: spunti per una nuova visione dei diritti fondamentali*, in AA.VV., 1995, 196.

¹⁵⁶ V., ad esempio, SCHEPOLD, *L'effettività dei diritti fondamentali in Germania*, in *Enunciazione e giustiziabilità*, cit., 114.

¹⁵⁷ Per un'analisi di tale disposizione in riferimento all'art. 2 Cost., v., diffusamente, GROSSI, 1972, 150 ss.

¹⁵⁸ Sulla cui applicazione nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale spagnolo v., fra gli altri, TOMAS Y VALIENTE, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español en materia de derechos fundamentales*, in *Enunciazione e giustiziabilità*, cit., 126 ss.

¹⁵⁹ TREVES, *Principi di diritto pubblico*, Torino, 1971, 302.

¹⁶⁰ Così LOMBARDI, 1967, 9, nt. 13.

Per limitarci alle proposte di riforma costituzionale che hanno raggiunto un qualche aspetto di rilievo nel dibattito istituzionale (le proposte frutto del lavoro delle tre commissioni bicamerali istituite in forme diverse negli ultimi vent'anni), due di queste non hanno – come noto – affrontato la I Parte della Costituzione; soltanto la prima (quella istituita nel corso della IX legislatura e presieduta da Aldo Bozzi) aveva previsto modifiche anche a disposizioni della I Parte. E tuttavia quest'ultima proposta non chiedeva al Parlamento di apportare alcuna modifica all'attuale formulazione, malgrado che nel dibattito in seno ad essa fosse stato proposto di aggiungere all'espressione «diritti inviolabili dell'uomo» la precisazione «e della donna». Tale ipotesi, come si legge nella Relazione finale, non è stata accolta dalla Commissione, che valutò «ormai storicizzata la formula dell'articolo 2 [...], ritenendo che la formula "diritti dell'uomo" indichi indubitabilmente i diritti della persona umana, senza alcuna discriminazione di sesso».

Non mi pare necessario soffermarsi di più su questo punto.

4.2 Le prospettive. – Malgrado che la disposizione in commento non sia mai stata messa in discussione, né sia giunta a lambirla la ventata riformatoria di questi ultimi anni, tuttavia ciò non significa necessariamente che essa goda di buona salute e rappresenti nella realtà effettuale delle cose quella «pietra angolare» che i nostri costituenti avevano pensato di realizzare con la sua approvazione.

La tutela dei diritti (che sia piena ed effettiva, e non soltanto enunciazione sulla carta), la garanzia del pluralismo (e la sua concreta realizzazione nella vita sociale), l'affermazione del principio di solidarietà (nelle sue varie dimensioni sopra indicate), esigono politiche pubbliche, impegno dei cittadini e delle loro forme organizzative, sviluppo della coscienza civile e tante altre cose ancora, sì da affidare la loro effettiva realizzazione ad un insieme di fattori così va-

sto da rendere praticamente impossibile una valutazione complessiva, dotata di elementi minimi di oggettività, sulla «tenuta» nel contesto attuale della disposizione in commento.

Ciò che credo si possa dire è che i principi in essa contenuti hanno svolto un'indubitabile funzione propulsiva nell'evoluzione della società italiana, ed hanno 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, specie in relazione alla tutela di specifici diritti, conseguenti a momenti particolari (si pensi ad esempio alle 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, o a far prevalere un'idea di libertà del mercato sulle ragioni dell'uguaglianza sostanziale e perciò della solidarietà possa, nei fatti, rendere vuota – o comunque sensibilmente ridurre – la garanzia rappresentata dalle affermazioni contenute nell'art. 2. Il margine che in tale ambito ha il legislatore (e più limitatamente tutti gli operatori giuridici) nella ricerca di soluzioni *ragionevoli*, frutto di un *bilanciamento non irragionevole* tra opposte esigenze, può anche portare a penalizzare i diritti di quei soggetti che l'art. 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»¹⁶¹.

In tutto questo la prospettiva non può che essere quella assai bene 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»¹⁶².

Art. 3, 1° co., Cost.

[ALFONSO CELOTTO]

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali [...].

Precedenti costituzionali: art. 24 Statuto albertino; art. 7 Progetto di Costituzione.

Riferimenti comparati: Austria, art. 7; Belgio, art. 10; Cipro, artt. 6 e 28; Estonia, art. 12; Finlandia, sez. 6, par. 1; Germania, art. 3; Grecia, art. 4; Irlanda, art. 40; Lettonia, art. 91; Lituania, art. 29; Lussemburgo, art. 11; Malta, art. 14 e 45; Olanda, art. 1; Polonia, art. 32; Portogallo, art. 13; Slovacchia, art. 12; Spagna, art. 14; Svezia, Cap. I, art. 9; Slovenia, art. 14; Ungheria, artt. 57 e 70A.

Riferimenti internazionali: Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, artt. 1 e 2; Cedu, art. 14; Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale, aperta alla firma a New York il 7.3.1966, resa esecutiva in Italia con l. 13.10.1975, n. 654; Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, adottata a New York il 18.12.1979, resa esecutiva in Italia con l. 14.3.1985, n. 132.

Diritto UE: TCE, art. 3, par. 2; artt. 12 e 13. Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20 e 21.

Legislazione di attuazione costituzionale: sulla parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro: l. 9.2.1963, n. 66 («Ammissione della donna ai pubblici uffici e alle professioni»); l. 9.12.1977, n. 903 («Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro»); d.lg. 9.7.2003 n. 216 («Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro»); sulle azioni positive: l. 10.4.1991, n. 125 («Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro»); l. 25.2.1992, n. 215 («Azioni positive per l'imprenditoria femminile»); sulle discriminazioni razziali: d.lg. 9.7.2003 n. 215 («Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica»).

Giurisprudenza:

a) *comunitaria:* sul riconoscimento dell'uguaglianza quale principio fondamentale: sentenza 13.11.1984, 283/83, Racke; 17.4.1997, C-15/95, EARL; 13.4.2000, C-292/97, Karlsson; sul diritto fondamentale alla parità di trattamento uomo-donna: sentenza 8.4.1976, 43/75, Defrenne; 11.3.1981, 69/80, Worringham; 30.4.1996, C-13/94; 11.1.2000, C-285/98, Kreil; sulla lettura evolutiva del divieto di discriminazioni in base alla nazionalità il *leading case* è sentenza 12.2.1974, 152/73, Sotgiu; sulla non discriminazione a favore dei gruppi: sentenza 31.3.1981, 96/80; 15.1.1998, C-15/96, Kougebetopoulou.

b) *costituzionale:* sul riconoscimento dell'eguaglianza anche agli stranieri: tra le molte, sentenze 120/1967; 104/1969; 144/1970; 46/1977; più di recente, sentenze 62/1994; 219/1995; sull'estensione anche alle persone giuridiche e ad ogni settore dell'ordinamento: sentenze 25/1966; 2/1969; più di recente, sentenze 55/1996; 322/1998; per il superamento del concetto meramente paritario di eguaglianza: cfr. sentenza 53/1958 e, poi, sentenze 1/1962; 67, 121 e 155/1963; 22/1965; sul concetto di pari dignità sociale: cfr. sentenze 3/1957; 64/1968; 179/1976; 55/1979; 137/1986; 494/2002; sui divieti di discriminazioni arbitrarie: cfr., ad es., sentenze 56/1958; 126/1968; 6/1980; 28/1982; 239/1984; 188/1994; 440/1995; 15/1996; 329/1997; 508/2000.

c) *Cedu:* sui profili applicativi dell'art. 14 Cedu, cfr. Corte sentenza 23.7.1968, Régime linguistique de l'enseignement en Belgique; sentenza 13.6.1979, Marckx c. Belgio; sentenza 28.11.1984, Rasmussen c. Danimarca; sentenza 26.11.1991, The Observers and Guardian, e Sunday Times; sentenza 28.9.1995, Spadea e Scalabrino c. Italia; sentenza 16.9.1996, Gaygusuz c. Austria.

Letteratura: AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladini, Padova, 2002; AA.VV., *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Riferimenti comparatistici*, Atti del seminario, Palazzo della Consulta 13-14.10.1992, Milano, 1994; AA.VV., *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Atti del XIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Trieste, 17-18.12.1998, Padova, 1999; AGRO, «Art. 3», in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1975, 123 ss.; BISCARETTI DI RUFFIA, *Uguaglianza (principio di)*, in *Noviss. Dig. It.*, XIX, Torino, 1973, 1088 ss.; BENEDETTI, *Il giudizio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle Comunità europee*, Padova, 1989; BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995; BOBBIO, *Eguaglianza ed egualitarismo*, in *Riv. internaz. filosofia del diritto*, 1976, 321 ss.; CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984; CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L'Aquila-Roma, 1984; CERRI, *Eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 1976; CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. Giur.*, XXXII, Roma, 1994; D'ALGIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; D'ANDREA L., *Contributo ad uno studio sul principio di ragionevolezza nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2000; ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in *Id.*, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 17 ss.; FERRARA G., *La pari dignità sociale (appunti per una ricostruzione)*, in *Scritti in onore di G. Chiarelli*, II, Milano, 1974, 1087 ss.; GHERA F., *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel*

¹⁶¹ MARTINES, *op. cit.*, 246.

¹⁶² JEMOLO, *Che cos'è la Costituzione*, Roma, 1946, rist. 1996, 63.