

LE NORME SULLE «FORMAZIONI SOCIALI» NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA*

LEOPOLDO ELIA

SOMMARIO: 1. Premessa. L'affermazione del principio pluralistico nei lavori della costituente. 2. Lo sviluppo del principio pluralistico in tempi successivi all'avvento della costituzione, nel campo familiare, religioso, assistenziale. 3. Il pluralismo e il rapporto «privato-pubblico» con particolare riguardo alle economiche. La dinamica regulation-deregulation. 4. Pluralismo e privilegio. I partiti e i sindacati. 5. Il pluralismo e il ritorno di una vera «politica».

1. È particolarmente interessante, in occasione del quarantennio della costituzione repubblicana, esaminare il significato e le modalità formative delle norme della costituzione repubblicana, nella parte che interessa le «formazioni sociali», ove si svolge la personalità dell'uomo e più precisamente con riferimento ai primi dodici articoli e a quelli riguardanti i diritti e i doveri dei consociati. Tali norme, felicemente collaudate alla prova della esperienza, sono di notevole interesse e presentano una certa originalità, anche se di assoluta novità non si può parlare, in quanto già la costituzione di Weimar prendeva in considerazione più di una istituzione della «vita collettiva» (famiglia, chiese, associazioni). Ma né questa costituzione, archetipo delle carte costituzionali lunghe dell'epoca contemporanea, né la legge fondamentale di Bonn (1949), certo la più vicina alla nostra carta repubblicana per la sua concezione dello «Stato sociale di diritto», assumono quel concetto largo di «formazioni sociali» nelle quali l'individuo si realizza come persona, rimanendo garantito nei suoi diritti inviolabili.

Il riferimento alle formazioni sociali intese, non come mero prolungamento delle persone, ma come enti nei quali l'integrazione dei singoli è elevata a svolgimento della loro personalità, non tende

soltanto ad assicurare una tutela costituzionale ad associazioni, comunità o società intermedie tra l'individuo e lo stato, ma sottintende un disegno pluralistico che era giusto definire tra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Vi è una inscindibilità, sul piano storico, tra la nuova forma di stato e i principi della costituzione repubblicana, che vi riguarda, che si riproduce anche sul punto delle garanzie costituzionali offerte alle formazioni sociali: non un «positivo» che nasce da una negazione e non potrebbe affermarsi al di fuori della contrapposizione a un passato incombente, ma un «positivo» che fonda un'esperienza nuova, aperta a sviluppi non tutti prevedibili nel biennio 1946-1947.

La lettura degli atti della prima sottocommissione (nell'ambito della commissione dei settantacinque, incaricata di elaborare il progetto di carta costituzionale da sottoporre all'assemblea costituente) basta a far riconoscere agli esponenti del pluralismo cristiano-sociale il merito di aver promosso la tutela delle formazioni sociali al più alto livello normativo e con la formazione più comprensiva di ogni possibile sviluppo: merito riconosciuto da quanti (ad es. Norberto Bobbio e Giuliano Amato) hanno approfondito questo aspetto della nostra storia istituzionale. Accogliendo la distinzione messa in rilievo ancora da Bobbio tra pluralismo socialista, democratico (ma sarebbe da intendere liberal-democratico) e cristiano-sociale, è facile riconoscere la corrispondenza tra questi tre tipi di pluralismo e le componenti di cultura politica che si scontrarono e si incontrarono in sede di assemblea costituente, secondo la ricostruzione delineata per primo da Enzo Cheli. Così è indubbio che il pluralismo socialista (con le sue ascendenze nelle opere di Cole e di Hobson) e il pluralismo liberal-democratico (da Madison e Tocqueville fino al politologo statunitense Bentley) avevano certo da dire più di qualcosa nell'incontro di culture (prima ancora che di scelte istituzionali) avvenuto all'interno della prima sottocommissione.

Sta di fatto che l'iniziativa degli esponenti democratici di maggior rilievo (Dossetti, La Pira, Moro) trovò significativi consensi a partire dalla presentazione di un ordine del giorno, da parte di Dossetti, nella seduta del 9 settembre 1946. La sottocommissione non votò su quel testo, ma esso influì in misura decisiva sul contenuto e sulla formulazione dell'articolo 2 della costituzione: sicché conviene richiamarne alcune parti. Il documento ritiene che la sola impostazione sistematica accettabile di una dichiarazione dei diritti

dell'uomo sia quella che, riconosciuta la precedenza sostanziale della persona umana, ammetta ad un tempo la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e a perfezionarsi a vicenda mediante una reciproca solidarietà economica e spirituale. E ciò anzitutto in varie comunità intermedie disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.) e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello stato, affermandosi con ciò l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione da parte dello stato.

Non è questa la sede per ripercorrere analiticamente le vicende seguite alla presentazione di quell'ordine del giorno fino all'approvazione in assemblea dell'articolo 2, dopo un importante dibattito sul concetto di formazioni sociali. Del resto queste vicende sono state riconosciute molto acutamente in una relazione di Giuliano Amato al convegno promosso nel 1978 dal Consiglio regionale della Toscana (*Aspetti vecchi e nuovi del politico e del sociale nell'Italia repubblicana*).

Malgrado il ridimensionamento rispetto al disegno iniziale (spiegabile agevolmente con la impossibilità, per una costituzione democratica, di recepire tratti troppo caratterizzati da una impostazione ideologica), resta il fatto che il riconoscimento delle formazioni sociali intermedie era proposto in termini più maturi rispetto alla mentalità cattolica tradizionale. Per questa il pluralismo aveva una forte carica antistatale e non doveva dar luogo solo a limitazioni del potere dello stato, ma anche alla creazione, nei suoi confronti, di autentici contropoteri o controforze.

Nella impostazione dei costituenti cattolici la tendenza antistatale era fortemente temperata; anzi più d'uno tra loro ammoniva a far cadere le persistenti diffidenze nei confronti dello stato, rafforzate talvolta da quanto si era sperimentato nel periodo fascista. Inoltre, malgrado la visione di La Pira ancora fortemente orientata in senso organicista (si vedano in proposito i contributi di Ugo De Siervo e di Stefano Grassi), prevaleva negli altri costituenti cattolico-democratici una concezione dinamica della vita della società, disposta a valorizzare i momenti di equilibrio, ma non a esorcizzare il conflitto e anche la lotta (seguendo gli orientamenti di Sturzo e talune prese di posizione di Mortati, uno dei costituenti più vicini ai membri democristiani della prima sottocommissione). Del resto la stessa conciliazione tra gli interessi particolari e quello generale

non poteva prescindere da fasi di conflitto, il cui esito non era certo determinabile a priori.

La novità dell'intero disegno pluralistico, così come definito nella carta costituzionale (novità sottolineata da Pietro Rescigno rispetto al costituzionalismo europeo), risultava fortemente in anticipo sulla situazione italiana, più ancora forse di altre norme programmatiche contenute nel testo della costituzione. Infatti l'esperienza associativa italiana (parte pur sempre cospicua del fenomeno «formazioni sociali») era allora assai modesta e non certo paragonabile a quella statunitense, a suo tempo così suggestivamente considerata dal Tocqueville.

Data questa situazione di partenza nel campo delle associazioni volontarie, è chiaramente prospettata la difficoltà di sviluppo dell'associazionismo nel nostro paese durante un periodo non breve del ciclo quarantennale. Se alcuni costituenti cattolici avevano pensato soprattutto alla chiesa, alla famiglia, alla scuola, altri, insieme a colleghi di diversa cultura e ideologia, sostenevano un disegno più vasto di pluralismo, come dimostrano molte disposizioni dei principi fondamentali e della prima parte della costituzione.

2. Mentre nell'ultimo periodo del quarantennio il sistema pluralista si allarga e si rafforza nel settore associativo, nei primi due decenni sembra che esso tenda ad esaurirsi nella vitalità dei partiti politici e, ma in minor misura, in quella dei sindacati. Può darsi che questo «tutto» dei partiti di allora sia stato enfatizzato, sebbene sia difficile negare il ruolo svolto dalle forze politiche organizzate, ruolo assolutamente incomparabile con quello del breve preludio democratico degli anni 1919-1922. A temperare il giudizio circa l'assoluto protagonismo dei partiti di massa (e non soltanto nel concorso per la determinazione della politica nazionale) si può ricordare che De Gasperi, quando ruppe la coalizione tripartita nel 1947, avvertì il peso del cosiddetto quarto partito e cioè del potere economico, anche se poi ne dette una definizione più specifica e meno «capitalista», riferendosi al partito dei risparmiatori. Piuttosto è da mettere l'accento sulla tutela di interessi di categoria, ereditata dal periodo fascista in varie forme, come dimostra una parte della legislazione del periodo transitorio della prima legislatura repubblicana. Insomma la fine dell'ordinamento corporativo non comportò certo la scomparsa degli interventi protettivi di settore e

la vita delle associazioni di categoria, specie delle categorie produttive, esercitò una influenza non trascurabile nell'ambito di un sistema pluralistico «protetto».

Comunque alla prima voglia di pluralismo i partiti di massa seppero corrispondere con vigore e con un quadro di personale politico-amministrativo notevolmente qualificato, partecipe del moto resistenziale e con riconosciute benemeritenze nel difficile passaggio alla repubblica e alla nuova costituzione.

Si osservano poi, nei decenni successivi al 1948, fasi alterne nelle fortune del pluralismo italiano: ad esempio negli anni post-sessantotto, quando sembra prevalere una concezione di carattere politico-assembleare da estendere a molte realtà della vita sociale del nostro paese e si attaccano espressioni di pluralismo tradizionale, quali le istituzioni politiche di assistenza e beneficenza, rimaste sostanzialmente dotate di autonomia di gestione, malgrado i controlli previsti dalla legge Crispi del 1890. Il trasferimento di questi enti, o meglio dei loro beni, ai comuni e ad altri enti pubblici, disposta dal famoso DPR n. 616 del 1977, realizzava una transizione dal pluralismo sociale all'accentramento politico-partitico. Può darsi che allora, accanto al tentativo di valorizzare la base associativa di talune istituzioni, mutandone la figura giuridica da pubblica in privata; mancasse in più d'uno dei legislatori la consapevolezza che non poche istituzioni di assistenza, specie nell'Italia del nord-centro, rappresentavano una delle espressioni migliori di pluralismo a fini di solidarietà spontanea e libera, disgiunta dall'adempimento di doveri inderogabili in senso proprio.

In questi ultimi anni la tensione tra «concentrazione» e «sviluppo pluralistico» tende a trovare momenti di equilibrio a vantaggio del secondo indirizzo; mi limito a cenni esemplificativi, sottolineando il ruolo della corte costituzionale nella tutela e indirettamente nella promozione delle formazioni sociali.

Le provvidenze legislative a favore della famiglia sono meno forti di quelle adottate in Francia e Germania federale, ma il *favor familiae*, oltretutto in una rivalutazione degli assegni familiari, ha trovato modo di estrinsecarsi in sede di attuazione della legge di riforma del 1975.

Non va dimenticato poi lo sviluppo di Università non statali, malgrado difficoltà applicative delle norme contenute in proposito nelle leggi di riforma universitaria degli anni ottanta.

L'articolo 7 dell'accordo di modificazione al concordato late-

ranense (legge 25 marzo 1985, n. 121) avvalorata, in tema di enti ecclesiastici, regole favorevoli ad un pluralismo non storico, a partire da un richiamo, di segno non puramente difensivo, all'articolo 20 della costituzione. Si estende poi, in questo ultimo periodo, la adozione di leggi per i rapporti con le confessioni diverse da quella cattolica (secondo le regole previste nell'articolo 8 della costituzione); e nella preparazione della intesa con le comunità ebraiche si definiscono tali comunità «formazioni sociali originarie». La sentenza n. 239, emessa nel 1988 dalla corte costituzionale, ha voluto valorizzare il carattere «volontario» dell'appartenenza a questo tipo particolare di comunità, che non presentano soltanto una dimensione confessionale. Ma la pronuncia ha pure dato rilievo al principio del pluralismo religioso, accolto nello stesso articolo 8 e alle conseguenze che ne derivano in tema di pluralità delle appartenenze confessionali (vedi anche la sentenza n. 396, 1988, pienamente favorevole all'indirizzo pluralista). Tuttavia, già nel 1981, proprio in sede di giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 173 e 174), è stato possibile affermare che, in ossequio ai principi contenuti in costituzione, non ci si poteva limitare al pluralismo «nelle» istituzioni ma era necessario tutelare quello «delle» istituzioni (non bastando dunque la tutela del pluralismo «interno», e risultando doverosa anche quella del pluralismo «a soggettività diffusa»).

Del resto una legge siciliana del 1986 ha colmato in quella regione il vuoto che continua a sussistere a livello nazionale, per l'assenza di una legge quadro sia sull'assistenza sia sul volontariato. La legge siciliana, tra l'altro, tutela efficacemente gli interventi privati in questo campo, anticipando taluni tratti di una disciplina che dovrebbe poi valere per tutta la repubblica. Intanto, anche a seguito della giurisprudenza costituzionale del 1981, hanno avuto applicazione solo parziale quelle disposizioni «concentrazioniste» a favore degli enti locali che, secondo il giudizio di Jemolo, configuravano «una delle confische più silenziose che si sarebbero verificate nella nostra storia».

3. È indispensabile peraltro accennare a taluni aspetti più problematici del pluralismo odierno in Italia, che danno luogo a situazioni di forte ambivalenza e di naturale difficoltà anche per il legislatore. Si incontra innanzitutto la tendenziale evoluzione del rapporto privato-pubblico, perché si diffonde sempre più il convin-

cimento che taluni servizi pubblici potrebbero giovare di una convergenza di interventi pubblici e privati, evitando improprie privatizzazioni del pubblico ma anche improprie pubblicizzazioni del privato.

Queste convergenze dovrebbero svilupparsi nei settori della scuola, dell'assistenza sanitaria e di altra natura; le difficoltà che non mancano dovrebbero essere risolte con il ricorso allo strumento giuridico della «convenzione», il tipo negoziale più adatto a questa specie di rapporti, al di fuori di ogni residua tensione anti-statalista, e diretto soltanto a conseguire una migliore utilizzazione di tutte le energie presenti nelle «soggettività diffuse».

Superare le contrapposizioni di pubblico e di privato, che un tempo risultavano insormontabili, soprattutto nella vasta area del «volontariato», costituisce un obiettivo degno del miglior solidarismo contemporaneo. A patto che si evitino sviamenti e abusi nell'utilizzazione di finanziamenti pubblici, peraltro non verificatisi finora a proposito dell'attività dei «volontari», prevista particolarmente da molteplici leggi regionali, mentre in altri settori non sono mancate prassi distorsive, tali da richiedere più seri controlli sull'uso di contributi e incentivi.

Un altro incrocio di notevole problematicità si prospetta tra pluralismo e dinamica *regulation/deregulation*; per alcuni il sistema pluralistico dell'economia, collegato all'impresa e al mercato, doveva essere, per un residuo di mentalità ottocentesca, un universo senza regole. Proprio il senatore Carli, che in tante occasioni si è pronunciato per la liberazione da lacci e laccioli di talune forme di attività economiche, ha richiamato di recente l'imperativo di colmare lacune assolutamente gravi del nostro diritto dell'economia. Basti citare, oltre alle misure antitrust, le regole per salvaguardare il pluralismo nel mondo della stampa e delle telecomunicazioni; o quelle, in attuazione dell'articolo 40 della costituzione, per limitare i disagi degli utenti di servizi pubblici essenziali.

4. Resta da accennare ad un altro tema di eccezionale rilievo: quello dell'incrocio tra pluralismo e privilegio, cioè al tema delle associazioni e delle società «privilegiate».

Già Dossetti nel 1951, in una relazione al convegno dei giuristi cattolici, aveva preso duramente posizione contro le «immunità» del potere economico canonizzate nella non *regulation* delle

società per azioni (difetto di trasparenza, concentrazione e irresponsabilità di chi determina le decisioni): si trattava di un tema classico (caro ai giusprivatisti francesi degli anni trenta e in particolare al Ripert) e che sarà ripreso in un famoso convegno romano preparato dagli intellettuali laici del «Mondo» e soprattutto da una relazione di Tullio Ascarelli.

Oggi c'è il pericolo che queste situazioni di immunità-privilegio (che hanno coperto, agevolandoli, taluni passaggi difficili dell'evoluzione economica del paese, ma sono destinati a ridimensionarsi progressivamente nell'ambito della comunità europea) si siano trasferite, in forme e modi certamente diversi, alle formazioni sociali dei partiti e dei sindacati, e in particolare ai partiti. Per questi basti pensare alle leggi sul finanziamento pubblico, che assegnano alle forze politiche somme impiegate dagli organi di vertice al di fuori di ogni controllo, almeno per ciò che concerne la distribuzione dei fondi tra centro e periferia (è superfluo fermarsi qui sui pericoli di malcostume amministrativo provocati dall'«indigenza» delle propaggini locali). Per altre normative di favore basterà rinviare al recente studio di Bettinelli nella «Rivista trimestrale di diritto pubblico» del 1985.

Questo insieme di regole, che vengono a costituire uno *status* assolutamente preferenziale per i partiti politici, fanno perfino dubitare della loro natura di associazioni non riconosciute di diritto privato, fin qui affermata da Pietro Rescigno e dalla dottrina e giurisprudenza pressoché unanimi. Perplessità e preoccupazioni sono condivise anche nella Repubblica federale tedesca, come dimostrano gli interventi al quinto colloquio italo-tedesco di diritto pubblico (Karlsruhe, 31 maggio-1° giugno 1985).

Non si tratta di affermare in modo indiscriminato il principio di eguaglianza tra formazioni sociali, certo assai diverse tra loro: né di limitarsi a contrapporre un pluralismo «sano» della società civile a un pluralismo «patologico» dei partiti, che hanno superato il confine del privato e sono diventati una specie di struttura parastatale. È necessario piuttosto arrivare ai rimedi, attuando rigorosamente l'articolo 49 della costituzione che assegna limiti ragionevoli alla sfera di azione delle forze politiche.

5. Spero peraltro che il pluralismo di Tocqueville (non a caso celebriamo il bicentenario della costituzione statunitense) ci aiuti a

risolvere i problemi della nostra democrazia, estendendo e rafforzando una robusta rete di protezione contro gli «effetti di decadenza» della classe politica e del sistema dei partiti.

Bisogna a questo punto evitare un equivoco (come avvertito nella mia relazione agli Incontri del Credito italiano del 1989, dalla quale questo studio deriva). La crescita del pluralismo non va vista come un riflesso e una conseguenza della crisi dello stato-persona, e del suo apparato amministrativo. Anzi il pluralismo italiano non è certo avvantaggiato dal cattivo funzionamento dei servizi pubblici e nemmeno da una eclissi della politica. Esso non può che giovare di una ripresa di efficienza del potere pubblico e di un ritorno della «politica», teso non a riaffermare un suo retorico primato, ma a recuperare un giusto rapporto di vitalità e di rispetto reciproco con la società civile.

Studio presentato nel 1989