

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA' "ORIZZONTALE"

RIFERIMENTI LEGISLATIVI

1. L. n. 266 del 11.8.1991 (Volontariato) artt.1 e 3
2. L. n. 381 del 8.11.1991 (Cooperazione e cooperative); artt.1 e 5.
3. L. n.59 del 15.3.1997 (Bassanini); art.1 ed art.4 comma 3 lett.a)
4. D. Lgs. N. 153 del 17.5.1999 (Fondazioni Bancarie) testo originario e come modificato in seguito all'art. 11 legge fin.448/2001.
5. D. Lgs. n. 267 del 18.8.2000 (Testo unico Enti Locali): art.3 comma 5; art.8 (corrispondente all'art. 2 comma 5 l.142/1990 come mod. dall'art.2 della legge 265/1999)
6. L. n.328 del 8.11.2000 ("Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e di servizi sociali")
7. L. n.152 del 30.3.2001 ("Nuova disciplina per gli istituti di patronato ed assistenza sociale")
8. D.P.R. 3.5.2001 "Piano Nazionale degli interventi e dei servizi sociali"

TESTI COSTITUZIONALI

1. Art. 56 Cost. del Progetto di legge Costituzionale della Commissione Bicamerale D'Alema
2. Art. 56 Cost. del Progetto di l. cost. Com. Bic. risultante dalla pronuncia della Commissione sugli emendamenti
3. Art. 118 legge cost. n.3/2001

IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETA' ORIZZONTALE NEI LAVORI DELL'

ASSEMBLEA COSTITUENTE

1. Il principio di "sussidiarietà orizzontale", malgrado superficialmente possa sembrare il contrario, costituì un tema centrale nel dibattito dell'Assemblea Costituente ed in particolare della Prima Sottocommissione. Pur non volendo negare che tale tema

abbia interessato anche altre Commissioni, tale organo, presieduto dall'on. Tupini (D.C.), si occupò specificatamente dei "Diritti e Doveri dei cittadini"; la problematica relativa al ruolo dei "corpi intermedi" nell'ordinamento repubblicano si inseriva infatti nella questione più generale relativa alla posizione del cittadino, o, *rectius*, della *persona* nel nuovo Stato; il modello istituzionale *in fieri* avrebbe dovuto discostarsi, secondo le intenzioni dei costituenti, sia dall'esperienza liberale ottocentesca sia, soprattutto, da quella fascista immediatamente precedente. A tal proposito, il "Comitato ristretto" composto dai deputati Moro, Basso, Cevolotto, oltre che dal presidente Tupini e dal Segretario Grassi nell'elenco delle materie da discutere, tra le "Dichiarazioni di principio", pose la primo posto "Autonomia della persona umana di fronte allo Stato": tale aspetto dunque era avvertito come principale dagli esponenti delle varie forze politiche.

2. La componente cattolica e, segnatamente, i deputati La Pira e Dossetti, ebbero il merito di introdurre in codesta Commissione la tematica dell'autonomia delle formazioni sociali, quale argomento specifico di dibattito, nella seduta del 9 settembre 1946; il profilo di tale "autonomia" si sviluppò in un senso nuovo rispetto al passato, liberale o fascista, coerente con il modello di "Stato sociale" che si andava delineando.

La Pira, dopo aver espresso la necessità del superamento della concezione hegeliana che, come noto, vede "*Lo stato come un tutto e l'individuo come integralmente subordinato alla collettività*", ritenne fosse importante, in primo luogo, "*consacrare, nella dichiarazione iniziale della Costituzione, la natura spirituale della persona umana, nella quale si legittimano i suoi diritti naturali imprescrittibili*"; questi ultimi avrebbero dovuto essere individuati non soltanto nella Dichiarazione del 1789 e nei diritti "sociali" ma, affinché potesse essere riconosciuto in pieno lo sviluppo della personalità umana, anche in quelli delle "*...comunità fondamentali nelle quali l'uomo si integra e si espande...*"; la tutela dei "*diritti originari ed imprescrittibili dell'uomo e delle comunità naturali*" costituiva, nella visione del deputato cattolico, la necessaria condizione per la formazione di una "*società pluralista*"; il ruolo centrale della persona umana e degli organismi sociali veniva riconosciuto in base ai "*...dati dell'Evangelo e della più alta meditazione umana, durante tutto il corso della Cristianità*".

Sulla base di queste premesse teoriche, il testo proposto prevedeva all'art.1 che "*Lo Stato italiano riconosce la natura spirituale, libera, sociale dell'uomo...*"; l'art.3, parallelamente, sanciva che "*l'esercizio effettivo di tali diritti esige una struttura della*

società e dello stato, nella quale sia assicurato a ciascuno, nel corpo sociale, proporzionalmente alle sue capacità, un ruolo ed una funzione"

La relazione di La Pira fu subito oggetto di critiche su due versanti opposti.

In primo luogo Mastrojanni (Uomo Qualunque), pur concordando sulla necessità di garantire spazi di libertà ed autonomia alle formazioni sociali, contestò l'idea che tale principio dovesse essere esplicitato nella Carta; riconoscere *expressis verbis* la necessaria esistenza ed i diritti delle comunità naturali avrebbe infatti significato, sia pure indirettamente, "...obbligare lo Stato ad ingerirsi nella vita di queste associazioni..." qualora queste non avessero perseguito, secondo l'opinione del Parlamento, gli obiettivi sociali ed economici per le quali erano state istituite.

Le critiche maggiormente significative vennero tuttavia, da parte di esponenti della sinistra. Concetto Marchesi, in particolare, obiettò sul "*ricorso a canoni neotestamentari*" e, più in generale, contestò il riconoscimento dei diritti imprescrittibili e naturali, che sarebbe stato caratterizzato da una "*concezione teologica anziché storica e razionale*"; malgrado alcune precisazioni di La Pira, sulla stessa linea di C. Marchesi si pose l'on. Togliatti secondo cui il testo di La Pira peccava di "*eccesso di ideologia*" che avrebbe potuto comportare una "*scissione nella nazione*"; nel senso di una critica ancor più radicale al testo, è necessario ricordare il socialista Lombardi, secondo cui i diritti individuali, sociali e delle stesse formazioni umane "*...non sono venuti dall'alto ma sono stati strappati dalle rivoluzioni, dalle guerre e dal sangue versato dagli uomini*".

Il dibattito aspro circa il fondamento dei diritti dell'uomo e delle comunità attraverso le quali il singolo cittadino opera si arricchì di autorevoli interventi quali, in senso negativo, Mancini (Psiup) e Cevolotto (P.c.i.); altri come il democristiano Caristia ed il liberale Lucifero, pur apprezzando nei contenuti il testo di La Pira, proponevano un cambiamento di alcune formule particolarmente intrise di ideologia.

3. L'on. Dossetti (D.C.) riuscì a superare l'*impasse* instauratosi tra le due componenti numericamente più significative dell'Assemblea (cattolici e socialcomunisti); egli, ribadendo la necessità di una base ideologica comune, una "piattaforma comune" nei valori democratici e nell'antifascismo; orbene, in tale ottica, l'accoglimento integrale dell'ideale democratico ed antifascista, avrebbe significato affermare "*l'anteriorità della persona rispetto allo Stato*" e, conseguentemente "*...che questa anteriorità della persona si completa nelle comunità in cui la persona si integra*

e cioè nella famiglia, nelle ass.ni sindacali etc..."; Dossetti reputava peraltro che il prius riconosciuto della persona umana e dei corpi intermedi non si sarebbe posto in antitesi con il materialismo marxista ed anzi fosse perfettamente coerente con esso alla luce di quanto previsto nella stessa Costituzione dell'U.R.S.S.. L' anteriorità della persona e delle collettività avrebbe dovuto essere affermata esplicitamente nella Carta per una "esigenza non filosofica ma per una ragione giuridica...i giuristi hanno bisogno di sapere ...qual è l'impostazione ideologica che sottostà alla norma".

Palmiro Togliatti, concordando con le conclusioni dell'on. Dossetti, asserì che, secondo la stessa visione marxista, lo *"Stato ad un certo momento dovrebbe scomparire mentre sarebbe assurdo asserire che potrebbe scomparire la persona umana"*; il segretario del P.c.i. apprezzò peraltro la volontà di abbandonare molti dei riferimenti alla tradizione religiosa cattolica presenti nella relazione di La Pira.

In virtù del raggiungimento dell'accordo, Dossetti, concludendo la seduta, propose un ordine del giorno che al punto c) prevedeva *"la Sottocommissione ritiene che la sola impostazione veramente conforme alle esigenze storiche sia quella che affermi l'esistenza sia dei diritti fondamentali delle persone, sia dei diritti delle comunità anteriormente ad ogni concessione dello Stato"*.

4. Malgrado apparentemente l' intesa fosse stata, sia pur faticosamente, conseguita nella seduta successiva del dieci settembre i deputati delle sinistre sollevarono ulteriori perplessità in ordine all'anteriorità dell'uomo e delle comunità rispetto allo Stato; in particolare l'on. Basso sottolineava che *"Lo Stato non è venuto prima della persona ma nemmeno la persona prima dello Stato, in quanto la persona non può esistere come tale senza la Società nella quale vive...lo Stato, come la famiglia e come tutte le altre forme di convivenza hanno il medesimo valore storico"*.

A tali obiezioni, e per "tranquillizzare" coloro i quali temevano una minaccia allo svolgimento delle funzioni sociali da parte dello Stato in seguito ad un espresso riconoscimento della centralità dei "corpi intermedi", l'on. Dossetti rispose sostenendo che il riconoscere la priorità alla persona umana ed alle comunità naturali non avrebbe significato accedere ad una concezione individualistica in Costituzione bensì valorizzare *"la necessaria solidarietà di tutte le persone le quali sono chiamate a completarsi a vicenda mediante la molteplice organizzazione della società moderna"*; lo stesso relatore La Pira, al fine di favorire la creazione dello spazio di un'intesa, riconobbe che *"il patrimonio comune"* dovesse fondarsi anche sui principi della

Costituzione Russa "*...che può avere particolare valore soprattutto nella disciplina da darsi alle comunità, specialmente di lavoro, nelle quali si espande la persona umana*".

5. Il Testo Unitario dell'art. 2 Cost. presentato dopo la seduta successiva dell'undici settembre recitava "*La presente Costituzione, al fine di assicurare l'autonomia e la dignità della persona umana e di promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica e spirituale in cui le persone debbono completarsi a vicenda riconosce e garantisce i diritti inalienabili all'uomo sia come singolo sia come appartenente alle forme sociali, nelle quali esso organicamente si integra e perfeziona*" ; il 24 gennaio 1947 tale articolo, dopo ulteriori modificazioni, divenne "*Per tutelare i principi sacri ed inviolabili di autonomia e dignità della persona e di umanità e di giustizia tra gli uomini, la Repubblica Italiana garantisce ai singoli ed alle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità i diritti di libertà e richiede l'adempimento di doveri di solidarietà politica, economica e sociale*".

Soltanto il 23 marzo 1947, dopo la richiesta di un ulteriore emendamento congiunto da parte di alcuni democristiani (Fanfani e Moro tra gli altri) e comunisti (Amendola e Iotti) l'art. 2 assunse la forma attuale; come dichiarò successivamente lo stesso Moro, le finalità di tale emendamento furono quelle di togliere "*il carattere politico, umanistico e finalistico ridondante in alcune espressioni e dargli un contenuto giuridico più preciso*"; inoltre, osservò Moro, "*il parlare di diritti dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali mette in chiaro che la tutela accordata a queste formazioni è niente altro che un'ulteriore esplicazione, uno svolgimento dei diritti di autonomia di dignità e di libertà che sono stati riconosciuti e garantiti all'uomo come tale. Si mette in rilievo cioè la fonte della dignità, dell'autonomia e della libertà di queste formazioni sociali, le quali sono espressioni di diritti essenziali dell'uomo e come tali debbono essere valutate e conosciute*" ; Moro ribadì che tale riconoscimento delle comunità costituisce un naturale "*svolgimento democratico, poiché lo Stato assicura la sua democraticità ponendo a base del suo ordinamento il rispetto dell'uomo guardato nella molteplicità delle sue espressioni...non soltanto individuo ma società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello stato*".

6. Malgrado le differenze analizzate in sede di Assemblea Costituente, è necessario sottolineare che la vera e propria "pietra angolare" del sistema costituzionale sia indubbiamente costituita dalla "persona umana"; questa è l'opinione non soltanto di illustri costituzionalisti (Mortati) ma, elemento più rilevante, degli stessi attori

protagonisti della fase costituente; in particolare, per La Pira, è verso l'idea di "persona" che convergono due direttrici fondamentali della Carta ossia la concezione pluralista e lo stato Sociale; è questo dunque l'elemento dal quale partire al fine di comprendere pienamente gli sviluppi, anche moderni, delle dinamiche di riforma costituzionale che valorizzano il principio di sussidiarietà "orizzontale".

Ancora nel 1994 inoltre, in un congresso presso l'Abbazia di Monteveglio, Giuseppe Dossetti, alla presenza di Nilde Iotti, incluse tra le "radici della Carta" il principio di sussidiarietà; egli affermò con vigore, in particolare, la "*consistenza costituzionale*" dei corpi intermedi non territoriali: a quest'ultimo proposito sottolineò l'intima connessione di tali organismi con talune delle prerogative più inviolabili della persona (famiglia, scuola, associazioni volontarie di assistenza).

Infine, a margine, deve essere ricordato che non mancarono voci critiche all'elaborazione dell'art. 2 Cost. come oggi è presente in Costituzione; in particolare, tra le più autorevoli, si segnala Calamandrei (esponente del Partito d'Azione) il quale considerò tale disposizione "*parte negativa (della Costituzione)*" in quanto è "*quella in cui i partiti non sono riusciti a trovarsi d'accordo con sincerità nella sostanza: ed è questa la parte che secondo me pecca di genericità di oscurità e di sottintesi*".

7. La "sussidiarietà" della Costituzione del 1948 è, dunque, una sussidiarietà strettamente connessa, in primo luogo, con i principi del solidarismo cattolico e della dottrina cristiana, principi peraltro non avversati nella sostanza dalla maggioranza degli esponenti della sinistra; l'idea della centralità della *persona* e delle comunità intermedie era comune alla coscienza di tutti i costituenti, pur essendo differente la prospettiva politica dalla quale si muove: a quest'ultimo proposito, "passaggio obbligato" fu quello dell'eliminazione di una terminologia caratterizzata particolarmente da elementi religiosi e spirituali quale era quella dell'on. La Pira.

La valorizzazione degli organismi sociali prospettata nel dibattito si inseriva perfettamente inoltre nel contesto istituzionale di formazione dello Stato sociale e, più in generale, del riconoscimento di diritti "sociali" ai cittadini della Repubblica: la lettura dei lavori dell'Assemblea, anzi, induce a ritenere che diritti sociali e sussidiarietà siano non solo compatibili ma logicamente connessi gli uni all'altra.

Prof. Vincenzo Cerulli Irelli

Dott. Renato Cameli