

Contributo di
LORENZA VIOLINI

Il libro dell'amico Paolo De Carli merita tutti gli elogi già ricevuti per la profondità del lavoro svolto e la ricchezza dei suoi contenuti. Vorrei in questo mio contributo approfondire le problematiche giuridiche del cd. "protagonismo" della società civile, riflettendo, in particolare, sulla natura costituzionale di questa realtà. Si tratta, in verità, di un tema delicato, i cui profili non sono stati messi in luce dalla dottrina costituzionalistica. Vi sono infatti molti scritti di economisti (penso ai lavori di Zamagni che sono stati molto importanti per capire meglio come si interfacciano le istituzioni con la realtà del mercato o quella del terzo settore), di privatisti e di studiosi di diritto commerciale.

Sotto il profilo del diritto costituzionale, invece, il tema del ruolo ricoperto dalla società civile nella realtà sociale e giuridica del paese è rimasto sottotraccia.

Il punto di partenza di questa mia riflessione è offerto dall'intervento fatto da Bockenforde nel corso dei colloqui di Castel Gandolfo nel 1985. Quell'anno il Pontefice chiamò attorno a sé studiosi di diverse discipline per discutere del ruolo della società civile nella prospettiva della futura integrazione europea in un incontro dal titolo "*Europe and the civil society*". Proprio in quell'occasione, l'illustrissimo costituzionalista tedesco svolse una analisi profonda che mi pare molto utile per il dibattito odierno, rileggendo, sotto la lente del diritto costituzionale, il percorso storico-giuridico che, a partire dalla rivoluzione francese, portò all'approvazione delle Costituzioni del secondo dopoguerra. Non risparmiando una lettura critica dell'intero fenomeno Boeckenfoerde mise in luce come una certa concezione dello Stato, delle Costituzioni dei cittadini, e in particolare proprio del rapporto tra l'autorità costituita e la società civile, fosse il frutto di un certo modo di intendere i moti illuministici della rivoluzione francese e di una certa lettura della "Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino" del 1789. In questa prospettiva, la lettura del fenomeno offerta da Giovanni Bognetti in questa sede si discosta parzialmente dalla mia; dal mio punto di vista, infatti, il liberalismo fa fatica, nella sua dimensione più radicale, a riconoscere un ruolo positivo alla società civile, perché un certo individualismo di matrice liberale non sempre ha valorizzato, in passato, le libertà associative. Una visione per così dire "estrema" dell'individualismo liberista, infatti, concepisce il rapporto tra Stato e cittadini come un rapporto non mediato ed anzi diretto, e ciò indebolisce tendenzialmente la società civile che non è solo costituita da individui forti, indipendenti, liberi e capaci di autodeterminarsi, ma anche da persone deboli che chiedono di essere protette e sostenute; questa riflessione, del resto, è alla base dello Stato sociale e delle dinamiche che da esso si sono poi sviluppate.

Il ruolo della società civile nella prospettiva del diritto costituzionale, quindi, deve essere approfondito alla luce delle soluzioni e agli equilibri offerte dall'ordinamento al complesso rapporto che lega indissolubilmente il cittadino in quanto tale e la dimensione istituzionale. Se il cittadino viene concepito come individuo singolo di fronte allo Stato, la dimensione statalistica dell'ordinamento tende a prevalere comprimendo invece che valorizzare la libertà dell'individuo. In questa

prospettiva, secondo me, deve essere letto l'art. 2 della nostra Costituzione, la cui formulazione testimonia la volontà dei costituenti di discostarsi da una visione eccessivamente individualista del rapporto cittadino-autorità, sottolineando invece in modo molto chiaro e ideologicamente ben orientato il ruolo ricoperto, nel quadro del diritto costituzionale, dalle formazioni sociali. In sostanza, a mio avviso, nel riconoscere e confermare l'importanza della libertà dei cittadini sia come singoli, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità, la Costituzione ha tentato di trovare un equilibrio tra una concezione individualista della società ed una concezione comunitarista in cui la libertà viene funzionalizzata al mantenimento delle istituzioni. A dir la verità, una lettura attenta della nostra storia costituzionale mostra come l'intenzione dei costituenti e il conseguente riconoscimento delle formazioni sociali sia rimasto sulla carta e non abbia invece inciso in maniera concreta sulla vita costituzionale del paese. Come già ricordava Padoa Schioppa nel precedente intervento – e come del resto ampiamente e lucidamente rilevato da De Carli nei suoi lavori – la riscoperta di questa concezione dello Stato si deve infatti, e con tutta probabilità, all'introduzione nella Costituzione nel tessuto normativo dell'ordinamento italiano, del principio di sussidiarietà. L'importanza di tale principio – che deve essere inteso, appunto, come una formula capace di trovare il giusto equilibrio tra l'individualismo e il comunitarismo – è diventato così imponente da essere stato oggetto di una importante, anche se isolata, sentenza della Corte costituzionale. Mi riferisco alla famosa sentenza 301/2003 sulle Fondazioni bancarie, in cui la Corte, come noto, ha affermato che – anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 118 co. 4 Cost. – non è possibile invocare funzioni attribuite alla competenza di istituzioni pubbliche (in quel caso, le Regioni) per rivendicare a esse il potere di ingerenza nell'organizzazione di soggetti che appartengono a un ambito diverso da quello pubblicistico che è il loro. In questo modo la Corte ha reso concreto un principio che mi sembra fondamentale per impostare in modo corretto il problema del delicato rapporto tra stato e società civile, tra cittadini e autorità costituita. Per non incorrere il rischio di snaturare il senso ultimo della presenza dello Stato nella vita dei cittadini, che è quella di appoggio, di sostegno, di sussidio – appunto – delle realtà sociali esistenti, occorre infatti definire un limite all'invasione del pubblico sul privato, della politica sulla libera iniziativa, dei partiti sulla società civile. Per queste ragioni mi pare che il tema del rapporto tra società civile e diritto costituzionale debba inevitabilmente tenere presente e privilegiare una interpretazione della Costituzione non esclusivamente individualistica né liberale in senso stretto.

Il secondo aspetto che mi preme sottolineare nell'affrontare il rapporto tra società civile e sistema giuridico riguarda il ruolo del legislatore. Se si osserva la produzione legislativa degli ultimi anni, infatti, non si può non accorgersi di come, in misura sempre crescente, il legislatore si impegni a trovare soluzioni tecniche e ipotesi normative che coinvolgano, nella gestione della cosa pubblica, la società civile. Come documenta in maniera approfondita il lavoro di Paolo De Carli, infatti, numerosi sono gli esempi di questa tendenza; l'utilizzo, sempre più frequente, della negoziazione legislativa come sistema di produzione normativa o il ricorso della produzione privata di norme tecniche e, infine, l'impiego dello strumento della semplificazione normativa

mi pare suggeriscano come si possa riflettere su questo tema valorizzando la riemersione di una realtà – la società civile, appunto – che non era stata considerata in precedenza.

Il terzo aspetto su cui vorrei soffermarmi riguarda la tematica dei diritti sociali e della loro attuazione. Si tratta, come noto, di campo caro alla scienza costituzionale, che offre oggi un interessante punto di osservazione per valutare il ruolo della società civile all'interno dell'ordinamento giuridico contemporaneo. L'approfondimento di questo tema ha fatto emergere, a mio avviso, una progettualità politica nuova che in misura crescente guarda alla società civile, e non solo alla realtà pubblica istituzionale, come una realtà capace di fornire risposte efficaci alla problematica applicazione dei diritti sociali. L'introduzione nel nostro ordinamento del principio di sussidiarietà orizzontale, per esempio, ha favorito una nuova lettura dell'intero impianto Costituzionale fondata su una visione diversa del nostro essere società. Così, ad esempio, l'incipit dell'art. 3 co. 2 Cost. – che costituisce la norma portante di tutta la struttura dello Stato sociale – indica come un fondamentale “compito della Repubblica” quello di rimuovere tutti gli ostacoli che impediscono, in concreto, l'uguaglianza tra i diversi cittadini. La dottrina costituzionalistica ha sempre interpretato tale formulazione sostituendo il termine “Repubblica” con quello di “Stato”, insistendo così su una visione paternalistica e statalista dello Stato sociale, come del resto è stato evidenziato dallo stesso Giovanni Bognetti nel corso del suo intervento. Ora, a mio avviso, questa interpretazione disegna un modello di Stato sociale che, da un lato, non valorizza pienamente le risorse della società civile, dall'altro non riesce più ad offrire risposte adeguate a bisogni che emergono nella realtà sociale, sempre più complessa. In questa prospettiva, l'art. 118 della Costituzione quando impone ai pubblici poteri di favorire le iniziative dei cittadini singoli ed associati per lo svolgimento di attività di “interesse generale”, obbliga a rileggere anche l'art. 3 comma 2 in una chiave diversa che ricomprende nel termine “Repubblica” anche l'azione svolta dai cittadini e dalla società civile. Questa visione, del resto, è messa in luce molto bene dall'ultimo capitolo di Paolo De Carli, dove il ruolo della società civile è studiato in termini approfonditi con riferimento ai settori dell'assistenza, della sanità e dell'istruzione. La crisi del modello classico di *Welfare State*, che è coincisa con le sempre maggiori difficoltà incontrate dagli Stati nel finanziamento dei sistemi universalistici di garanzia dei diritti sociali, ha causato un ripensamento del ruolo dei pubblici poteri nella erogazione dei servizi, e una conseguente valorizzazione in questi settori di risorse provenienti dal privato. Credo che su questo anche Giorgio Pastori ci illuminerà, ma certamente leggi come la 328/2000 sull'assistenza sociale, così come alcune normative regionali in materia di sanità e istruzione, testimoniano questo ripensamento delle politiche pubbliche, e dimostrino come sia possibile, oggi, cominciare a praticare soluzioni nuove che si discostino da una visione puramente paternalistica dello Stato e valorizzino invece una impostazione maggiormente rispettosa del principio personalista contenuto nella nostra Costituzione.

In conclusione, mi sembra che l'emersione giuridica della società civile a cui assistiamo in questi anni possa costituire un fenomeno interessante. Il ruolo della società nel panorama giuridico contemporaneo, infatti, sembra sempre più connesso a

tematiche quali il ripensamento del modello di Stato, la crisi della sovranità statale, le contraddizioni degli strumenti della rappresentanza classica, il rapporto tra efficienza e partecipazione democratica, ovvero dei grandi temi che animano, in questi anni, il dibattito costituzionalista. Da questo punto di vista ritengo che l'incontro di oggi non si limiti solo al commento al libro di Paolo De Carli ma possa invece costituire un primo contributo per una riflessione più ampia su un tema che sta diventando sempre più rilevante per la scienza del diritto costituzionale ma anche per la prassi del nostro Stato.