



F. CLEMENTI, *La libertà di associazione in prospettiva comparata. L'esperienza costituzionale europea*, Collana del Centro Italiano per lo Sviluppo della Ricerca (CISR), Padova, Cedam-Wolters Kluwer, 2018, pp. 280*.

Oggetto di approfondimento in chiave comparata del volume di Francesco Clementi è la libertà di associazione. Tale tipologia di libertà è essenziale per due ordini di ragioni: innanzitutto perché corollario del concetto di comunità politica, ben presto evolutasi in comunità statale e, al tempo stesso, perché rappresenta un tassello importante per quanto riguarda l'aspetto relazionale dell'individuo, elemento determinante per comprendere il *grado di maturazione democratica di un ordinamento* (p. XI). Come messo in luce nelle pagine del Volume, la libertà di associazione ha avuto una diversa declinazione, al pari di altri elementi, nelle due principali famiglie giuridiche: se da un lato nei sistemi di *civil law* ha rappresentato un punto nodale nell'organizzazione sociale sia per coloro che sono schierati dal lato del potere costituito, sia per coloro che si sono prefissati come obiettivo quello del sovvertimento dell'ordine costituzionale; dall'altro, invece, nei sistemi di *common law* la libertà di associazione ha rappresentato "uno strumento per dare spazio e forza alla individualità dei singoli di esprimersi collettivamente, facendo sentire, in un insieme, la propria voce" (cit. p. XII). Pur nella diversità, è possibile individuare un elemento comune alle due famiglie giuridiche, ossia quello relativo alle finalità, giacché entrambe si sono poste come obiettivo quello di mirare all'allargamento dello spazio delle libertà e dei diritti dei singoli.

Appare dunque evidente come al termine delle parentesi totalitarie, che di fatto hanno portato all'annichilimento dei rapporti personali e all'annientamento dell'associazionismo (eccezion fatta per quelle formazioni imposte dall'alto e conformate a predeterminati diktat), proprio la libertà di associazione è progressivamente rifiorita, anche grazie al suo

* Contributo sottoposto a *peer review*.

inserimento all'interno di Carte costituzionali e nelle Dichiarazioni internazionali dei diritti.

Senonché, proprio oggi, la fase di crisi dilagante che si è aperta nei sistemi a democrazia rappresentativa ha riverberato i propri effetti su quei soggetti (partiti, sindacati, associazioni) che hanno contribuito in maniera determinante alla diffusione della stessa democrazia e del pluralismo nei diversi regimi politici. Ciò significa che ancora oggi tale libertà non rimane totalmente indenne da eventuali crisi che si determinano ed investono l'alveo della rappresentanza.

L'A., nelle pagine del suo Volume, effettua una chiara e puntuale analisi di questo diritto di libertà in chiave comparata, non esimendosi dal ricomprendere ed analizzare il ruolo chiarificatore e determinante svolto dalla giurisprudenza costituzionale.

Per quanto attiene alla struttura, il Volume si articola in quattro capitoli. Nel primo capitolo "La libertà di associazione: storia di una libertà", l. A. ripercorre le origini storiche e il percorso evolutivo che la libertà di associazione ha intrapreso nei paesi dell'Europa. Come è immaginabile sussiste una differenza tra gli ordinamenti a tradizione giuridica civilistica e gli ordinamenti a tradizione di *common law*. Nei primi, infatti, la libertà di associazione ha trovato la sua genesi dalla più antica libertà di riunione *fino ad autonomizzarsi normativamente e a trovare, a partire dal secondo dopoguerra, uno spazio (...) nei testi costituzionali* (cit. p. 1); nei secondi, invece, tale libertà emerge dall'alveo della più antica libertà di espressione.

Richiamando inizialmente la prima stagione di lenta positivizzazione dei diritti, di matrice inglese, francese e americana, L'A. passa poi ad analizzare puntualmente sia la fase precedente al 1800, sia quelle successiva, in cui si afferma la forma di stato liberale negli ordinamenti europei e ove i diritti di libertà ancora non trovano ancoraggio costituzionale, ma rimangono in balia di normative di natura provvedimentale, spesso oggetto di incisive limitazioni. È solo con la fine della seconda guerra mondiale e la consacrazione della forma di stato democratico-pluralista che vengono introdotti meccanismi di garanzia e promozione della libertà di associazione e di altri diritti ad essa strettamente connessi. Questo è però circoscritto a determinati ordinamenti (quali ad es. Italia, Germania, Francia) giacché è necessario attendere il 1989 affinché il processo di democratizzazione trovi la via per la sua diffusione in quei regimi che per decenni hanno subito la conformazione al modello sovietico.

Nel secondo capitolo, invece, intitolato "la libertà di associazione negli Stati membri dell'Unione europea" fulcro dell'analisi è il tentativo di comprendere l'esistenza e la portata di un generale *statuto costituzionale* della libertà di associazione nei vari ordinamenti.

In tutti i Paesi membri dell'Unione (tra cui è volutamente ricompreso il Regno Unito) esistono riferimenti più o meno espliciti, salvo qualche rara eccezione, ai diritti connessi

alla libertà di associazione. Le differenze emerse dalla sistematica analisi effettuata e riportata nel capitolo *ivi* trattato riguardano essenzialmente: la proclamazione della libertà di associazione sganciata rispetto a quella più antica di riunione (18 paesi rispetto ai 28 membri), l'aver ricompreso o meno nel testo costituzionale tale libertà (l'A. riporta il peculiare caso francese, ove la libertà di associazione, pur se non specificamente menzionata tra le disposizioni del Testo, riceve comunque di tutela in ragione del Preambolo, in cui sono richiamate la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789 e il Preambolo della Costituzione francese del 1946).

In linea generale, comunque, l'importanza che proprio la libertà di associazione riveste emerge da una considerazione di fondo fatta rispetto all'analisi comparata, ossia quella per cui la stessa rappresenta “la indefettibile cornice di sostanza che, come libertà al singolare, dà concretezza al principio pluralistico, permettendo così di dare al plurale piena declinazione alle libertà associative” (cit. p. 49).

Un altro aspetto di non poco conto e di grande attualità, analizzato nelle pagine del Volume, è quello relativo alla titolarità del diritto oggetto del presente approfondimento. Il quesito principale - che vede non solo l'ambito normativo, ma la Dottrina e la giurisprudenza divise su posizioni antagoniste - è se la titolarità del diritto di associazione riguardi solamente coloro che sono in possesso della cittadinanza, o verosimilmente estesa anche ai non cittadini. Proprio in riferimento agli eventuali limiti alla libertà di associazione, l'A. analizza altresì le restrizioni imposte - per ovvie ragioni - a determinate categorie professionali, in particolar modo per quanto riguarda l'associazionismo declinato dal punto di vista politico e sindacale: a titolo meramente esemplificativo si ricordano il caso della categoria dei magistrati nell'ordinamento italiano per quanto riguarda i partiti politici e quello polacco per i sindacati, ma sono altresì analizzate le restrizioni imposte ai membri delle forze armate e della polizia. Tali limiti possono essere determinati sia a livello costituzionale, sia a livello legislativo, nonché a livello di codici di condotta.

Tra l'altro, al fine di evitare eventuali forme di discrezionalità da parte dell'autorità, l'A. rileva come in linea generale ci sia stata una tendenza a normativizzare tramite specifiche regole - di norma fonti di rango primario - il fenomeno associativo per quanto attiene i diversi momenti (creazione, registrazione, acquisizione della personalità giuridica, scioglimento), benché non sia possibile operare una tipizzazione del livello contenutistico in chiave comparata.

Il dato essenziale, pur nella diversità delle esperienze (l'eccesso di zelo da parte dell'ordinamento tedesco nella specifica definizione e regolamentazione *contra* un approccio minimale di cui esempio sono il Regno Unito o la Norvegia), è che tutti i Paesi hanno disciplinato il fenomeno nelle sue diverse fasi, pertanto da ciò emerge come “il senso della relazione sociale e della sua definizione in un ambito giuridico è (...) un

punto molto importante per la definizione, innanzitutto, di sé: ossia dei rapporti tra individuo e autorità politica e, dunque, tra società ed istituzioni”. (cit. p. 75)

La libertà di associazione ha ovviamente ricevuto tutela anche a livello sovranazionale. Il percorso storico ricostruttivo relativo alla sua emersione e affermazione è oggetto di trattazione nel terzo capitolo del Volume. Se in un primo momento è stata inserita nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione, è stata poi recepita nel Trattato di Lisbona del 2007 come parte vincolante del Trattato sull’Unione europea. L’articolo di riferimento è il 12, che sancisce la libertà di riunione e quella di associazione, nei diversi settori in cui quest’ultima si esplica (politico, sindacale, civico, etc.), ed è da intendersi sia a livello positivo, sia a livello negativo (benché in quest’ultimo caso sia stata affermata in via giurisprudenziale). Così come formulato, l’art. 12 ha suscitato qualche perplessità per due motivazioni: da un lato risentirebbe di una concezione giuridica risalente nel tempo e sganciata dall’attuale contesto; dall’altro non avrebbe consentito la creazione di un unico modello a causa dell’aver demandato ai singoli stati la determinazione dei *modi e delle forme dell’associarsi*.

Tale indeterminazione è stata in parte superata grazie all’art. 52 della stessa Carta e con il rinvio alla Convenzione europea dei diritti dell’uomo (Cedu), nonché *alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri*.

Di estremo interesse è il richiamo alla giurisprudenza delle due Corti, l’una di giustizia, l’altra europea dei diritti, *per lo sviluppo di un modello propriamente europeo dell’associarsi*, che hanno contribuito a loro modo e vicendevolmente alla progressiva estensione della portata di tale diritto di libertà. In particolare, se la giurisprudenza della Corte di Lussemburgo è particolarmente scarna in materia (di cui l’A. comunque riporta i casi); dall’altra invece la Corte di Strasburgo, molto più articolata, ha contribuito alla *definizione di contenuti minimi del diritto di associazione nei Paesi membri dell’Unione europea e del Consiglio d’Europa* (cit. p. 132). Tra l’altro, anche nel caso della Carta edu, la libertà di associazione, consacrata nell’art. 11, è da leggersi in combinato disposto con ulteriori disposizioni, poste a tutela delle libertà di pensiero, di coscienza e di religione (art. 9) e di espressione e informazione (art. 10). Naturalmente ciò comporta una copertura di maggiore portata. A tale conclusione è giunta la Corte stessa, che ha espressamente affermato che “la protezione delle opinioni e la libertà di espressione costituisce uno degli obiettivi della libertà di riunione e di associazione” (sent. Hassan e Tchaouch c. Bulgaria, riportata nella nota 330).

Nel volume, inoltre, non sono tralasciate le specificazioni della libertà *ivi* trattata, sia per quanto riguarda la sua declinazione dal punto di vista sindacale, sia per quanto riguarda quello politico, quest’ultimo di notevole attualità in merito alle evoluzioni in materia di legislazione elettorale di contorno (finanziamento ai partiti) e misure poste a

tutela del mantenimento dell'ordine democratico (casi di scioglimento qualora i partiti si prefiggano come obiettivi finalità eversive, sovversive e anti-democratiche).

Nel quarto e ultimo capitolo, invece, è analizzata l'evoluzione costituzionale della libertà di associazione nel caso americano. Benché inizialmente siffatto diritto di libertà non abbia ottenuto un formale riconoscimento giuridico per ragioni riconducibili alla necessità di coesione (magistralmente esposte da teorici quali Madison e Washington), un primo tentativo di positivizzazione è stato operato con il *Bill of Rights* del 1791. Come ricostruito dall'A., dapprima la libertà di riunione e poi quella di associazione hanno ricevuto un pieno riconoscimento solo in maniera progressiva, soprattutto grazie al I e al XIV emendamento e all'interpretazione che ne è stata data dalla giurisprudenza della Corte suprema federale. Proprio quest'ultima, con il ricorso alla dottrina dell'incorporazione, è riuscita a imporre il riconoscimento delle predette libertà come diritto fondamentale a livello della Federazione. Il contesto storico particolarmente delicato (guerra fredda e di lotta per l'affermazione dei diritti civili) fa da cornice alla storica sentenza (*NAACP v. Alabama, ex rel. Patterson*, 1958) che pone le basi per la successiva *stabilizzazione del diritto costituzionale di associarsi come diritto esplicitamente protetto nell'ordinamento statunitense* (cit. p. 183). Tale opera di graduale chiarificazione, avvenuta grazie a successivi casi giurisprudenziali e teorizzazioni dottrinarie nel V. analizzate, ha portato alla affermazione della libertà di associazione mutuata sulla base di una sorta di classificazione tipologica gerarchica tra le associazioni che animano il panorama americano (e che trova il suo apice nella sentenza *Roberts vs United States Jaycees*, 1984).

L'inquadramento e l'interpretazione che sono state date al quadro giuridico che disciplina il fenomeno dell'associazionismo nel contesto statunitense, agli occhi dell'A., appaiono limitate ed inadeguate. La ragione è ascrivibile al fatto che, in tal modo, non si tiene conto del fenomeno *tout court*, né tantomeno sono tutelate tutte le tipologie di associazioni che, seppur attivamente presenti sul territorio statunitense, non rispecchiano determinati standard e per questa ragione non sono ricomprese nella catalogazione canonica. Così facendo "...non soltanto *si* estremizzano le dinamiche interpretative, ma soprattutto non *si* tiene conto di una realtà oggettiva e concreta che vede comunque l'esistenza e la vitalità di una reale dimensione di autonomia del diritto costituzionale di associarsi nell'ordinamento statunitense" (cit. p. 212). Sarebbe pertanto necessario fare un passo in avanti andando oltre il quadro giurisprudenziale, con il solo obiettivo di superare le discriminazioni che incrinano il fenomeno associativo.

Giuliaserena Stegher

