



18 MARZO 2020

Libertà dalla paura. Verso nuove forme
di libertà per le collettività?

di Gabriella De Giorgi Cezzi
Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università del Salento

Libertà dalla paura. Verso nuove forme di libertà per le collettività?*

di Gabriella De Giorgi Cezzi

Professore ordinario di Diritto amministrativo
Università del Salento

Abstract [It]: Lo scritto esamina le espressioni di sintesi della ‘libertà dalla paura’, ‘libertà dal bisogno’ e ‘libertà dall’ignoranza’ per verificare se questi concetti, ormai dimenticati dopo il successo degli anni che seguirono il secondo conflitto mondiale, siano oggi attuali nel concreto esercizio dell’azione amministrativa e se, oltre che a garanzia dei diritti individuali, siano formule applicabili anche ai bisogni della collettività.

Abstract [En]: The paper tackles the concepts of ‘freedom from fear’, ‘freedom from want’ and ‘freedom from ignorance’ in order to discuss whether today – after their glorious emergence in the aftermath of the II World War – they can find a new viability through the administrative procedures, and whether they can be properly deemed not only as guarantees for individual rights but also as peculiar guarantees for the needs of the society as a whole.

Sommario. **1.** Libertà dalla paura, dal bisogno e dall’ignoranza come lotta contro l’autoritarismo dei pubblici poteri, contro la miseria e per l’elevazione della condizione umana. **2.** La libertà dalla paura e la sua dimensione amministrativa. **3.** Il decreto del Presidente TAR Marche n. 56 del 27 febbraio 2020 e l’inedita questione della ‘libertà dalla paura’. **4.** Verso nuove forme di libertà per le collettività?

1. Libertà dalla paura, dal bisogno e dall’ignoranza come lotta contro l’autoritarismo dei pubblici poteri, contro la miseria e per l’elevazione della condizione umana.

Massimo Severo Giannini ci ha ricordato che poche espressioni hanno avuto successo come quelle di “«libertà dalla paura», «libertà dal bisogno», «libertà dall’ignoranza»”, quando, durante il secondo conflitto mondiale, vennero “lanciate al mondo”¹. Sembrava si trattasse del punto di vista nuovo proprio degli ambienti colti anglosassoni – quello non della ‘libertà di’ ma della ‘libertà da’ – che ispirò una “letteratura d’occasione” subito però superata dalla consapevolezza che dietro la formula linguistica si celava “qualche cosa di molto più antico: la lotta contro l’autoritarismo dei pubblici poteri, la lotta contro la miseria, la lotta per l’elevazione della condizione umana”, dunque tematiche presenti da oltre un secolo nella realtà politica europea e non, solo ora espresse in modo più elegante².

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ M. S. GIANNINI, *La libertà dall’ignoranza e dal bisogno. I diritti sociali. Diritti dell’uomo e Nazioni Unite*, Padova. Testo della conferenza tenuta al Corso sulla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (Roma, 30 ottobre -10 dicembre 1962), in occasione del quindicesimo anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell’Uomo, approvata dall’assemblea delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948, Padova, 1963, pp. 85-99, ora in *Scritti*, 1963-1969, V, Milano, 2004, pp. 57, 73.

² *Ivi*, p. 60. L’A. contesta la riferibilità alla solo cultura anglosassone del punto di vista, ricordando che, secondo Bobbio, “in tutta la tradizione latino-germanica ricorre costantemente il duplice concetto, positivo e negativo, della libertà: la libertà di fare alcunché, la libertà da alcunché socialmente dominante”.

Già agli inizi degli anni '60 l'autore segnalava tuttavia una “messa in deposito di questi concetti”, e non per una sorta di sciovinismo della dottrina europea, quanto per la codificazione nelle carte costituzionali post belliche di vari tipi di diritti sociali elaborati dai movimenti politici e giuridici che non lasciarono spazio alla ricezione di queste varie libertà: o perché ritenute semplici sintesi verbali di una pluralità di istituti, di congegni, di realtà giuridiche e politiche diversamente articolate nei vari ordinamenti; o per l'idea che fosse impossibile riconoscere nuove libertà³; o infine perché queste libertà altro non sarebbero state che “«principi istituzionali»”, appartenenti cioè a quel gruppo di principi “che stanno al di sopra perfino dei principi generali dell'ordinamento giuridico, ossia formano quel corpo di regole base alle quali un ordinamento moderno non si può non ispirare, in quanto principi che racchiudono dei valori etici accettati dalle intere collettività degli ordinamenti moderni” e perciò dal carattere accessorio e seguace, che permea di sé, in modo virtuale, una moltitudine di istituti giuridici, di precetti, di situazioni soggettive⁴.

Di queste tre opinioni – libertà dalla paura, libertà dal bisogno, libertà dall'ignoranza come semplici sintesi verbali, o come nuove libertà, o invece come principi istituzionali – l'autore ritiene più convincente (e più accettata) la prima, pur riconoscendo la progressiva spinta a includere queste libertà nei principi istituzionali, cosa che però avrebbe richiesto la lenta elaborazione di formule semplici e uniformi con cui riferirsi per descriverle⁵.

Secondo la prima opzione, queste libertà sarebbero quindi “«idee portanti»” che, quando non enuncino semplici principi di etica sociale, sono espressione di sintesi utilizzate per indicare quell'articolata, diffusa disciplina normativa dei diritti fondamentali che, a seconda dei casi dei tempi e dei luoghi, assumono “natura di enunciative di principi, di garanzie costituzionali ovvero di riconoscimento di diritti fondamentali” come si ritrova appunto nelle Costituzioni più recenti⁶.

2. La libertà dalla paura e la sua dimensione *amministrativa*.

Riguardo alla c.d. libertà dalla paura, l'autore ne evidenzia la chiara natura di formula di sintesi, proprio in quanto sembra concretizzarsi “in una migliore disciplina del gruppo delle libertà tradizionali che fanno

³ Tesi contestata dall'A. che invece (*ivi*, p. 61) evidenzia l'erroneità di ritenere le libertà cristallizzate e codificate nel tempo e però ritiene che “non è possibile, nelle norme positive oggi vigenti, trovare riconoscimenti che attribuiscono carattere di libertà in senso proprio alle materie che stiamo trattando”.

⁴ *Ivi*, p. 62, per il rilievo che il principio di uguaglianza, un tempo considerata una libertà (dal privilegio, dall'arbitrio dell'autorità) o un frammento (di libertà) accessorio ad altra in cui si realizzava, è poi stato inteso come ‘principio istituzionale’, come tale capace di investire virtualmente ogni istituto giuridico, tanto da valere in materia tributaria, di ordini di polizia, di requisizioni, in materia di canoni di concessioni ecc.

⁵ Però condizionata dalla necessità di tradurle in formule di diritto positivo semplici applicabili con uniformità in tutti i casi nei quali ricorre l'esigenza espressa dall'enunciato, cosa non facile, in quanto “a volte le enunciative di cui ci stiamo occupando si muovono nella sfera dell'opinabile”: *ivi*, pp. 62-63.

⁶ *Ivi*, pp. 63-64.

capo alla persona”⁷. Quanto poi all’effettività di questa libertà dalla paura in quell’Italia degli inizi degli anni ’60, egli si limita a sottolineare il grande problema posto dal codice di procedura penale, “in quanto questo disciplina un tipo di processo penale che si deve dire perento”, ma mostra per il resto un ottimismo giustificato “soprattutto perché la Corte costituzionale sta eliminando, una dopo l’altra, le norme contenute nella legislazione di pubblica sicurezza emanata in periodi passati, in contrasto con la disciplina costituzionale della libertà della persona”⁸.

Si trattava però di un ottimismo che l’autore riferiva appunto espressamente all’Italia di quegli anni, in cui l’ordinamento repubblicano andava realizzandosi.

Ciò consente di precisare che chi voglia esaminare oggi il tema della libertà dalla paura, anche solo fermandosi ai confini nazional-europei, dovrebbe occuparsi di temi che qui non possono neppure essere sfiorati, foss’anche solo per inadeguatezza degli strumenti epistemologici utilizzabili⁹.

Questa consapevolezza consente di trarre alcune riflessioni che, proprio in tempi di infezione da coronavirus, possono apparire espressione per così dire ‘minore’ di quella libertà dalla paura di cui si discorre, eppure spie dei maggiori problemi cui si è accennato.

Con l’avvertenza che il principio istituzionale della ‘libertà dalla paura’ pare solo sfiorare, ma non riguardare, il dibattito sui diritti e sui doveri proprio della pubblicistica più recente¹⁰.

E’ infatti del tutto evidente che, in presenza di un’emergenza sanitaria, i doveri prevalgono sui diritti, foss’anche quelli riguardanti le libertà tradizionali della persona, trattandosi di casi in cui, tradizionalmente, “s’impone ai singoli un *soffrire*”, s’intende, “da parte dell’autorità di polizia qualche atto,

⁷ *Ivi*, p. 64

⁸ *Ibidem*.

⁹ Per un simile studio occorrerebbe trovare anche gli strumenti per la determinazione del nostro futuro, che però “non è mai il futuro individuale, ma di gruppi, di masse o addirittura dell’umanità stessa”, secondo quanto rileva A. GIULIANI, *I due storicismi*, in *Il Politico*, vol. 18, n. 3, dicembre 1953, pp. 329-353, p. 344, con rinvio al pensiero di K. POPPER, *La povertà dello storicismo*, in *L’Industria*, n. 1, 1953, p. 73 secondo cui è stata la sociologia a rappresentare “un tentativo di risolvere il vecchio problema della previsione del nostro futuro [...]”. Se dovesse riuscire il tentativo di darci i mezzi della previsione politica e se questi fossero validi scientificamente, la sociologia sarebbe del più grande valore per gli uomini politici, specialmente per coloro i cui interessi vanno *oltre il nostro tempo*”. Giuliani contesta però la concezione propria dello storicismo per cui la sociologia sarebbe il tentativo “di *predire* sulla base dell’osservazione del passato il *futuro* degli avvenimenti umani” grazie a leggi dello sviluppo sociale universalmente valide. Per l’A. infatti la concezione così proposta di uno studio della società come un “«intero»”, “finisce col diventare totalitaria e pubblica” e perciò inadatta “a spiegare il problema delle istituzioni umane, perché molte fra esse non rispondono all’idea di un fine predeterminato, ma sono il risultato di una interazione spesso inconsapevole fra individui”: *ivi*, pp. 344-345. L’A. evidenzia peraltro che a questo compito non appare preparata neppure la scienza giuridica, almeno fino a quando non sappia affrontare una concezione «sociale» della giuridicità (*Ivi*, p. 350). Su questo tema, con fiducia che questi strumenti possano trovarsi nel diritto dei privati e non anche nel ‘verticale’ diritto pubblico, si vedano U. MATTEI – A. QUARTA, *Punto di svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal capitale ai beni comuni*, San Sepolcro, 2018, pp. 20 ss.

¹⁰ Su cui v. S. RODOTA’, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012 e L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, 2014. Con la necessaria avvertenza che, proprio ai tempi dell’emergenza sanitaria da corona virus, alcuni temi appaiono ormai ineludibili come quello del software libero e del libero accesso a internet ai farmaci ecc. Sul punto si v. S. RODOTA’, *Il diritto di avere diritti*, op. cit., 110 ss. e T. FROSINI, *Ora internet sia un diritto per tutti*, in *Il Dubbio*, 12 marzo 2020.

che importa un’invazione ed una limitazione della loro sfera giuridica”¹¹. Ma allo stesso tempo questa compressione, proprio per l’esercizio di poteri straordinari che comporta, suggerisce una rinnovata attenzione ai temi della ‘libertà dalla paura’ che finora è parsa riguardare altri diversi da noi, protetti dalle carte costituzionali del secondo dopoguerra.

Può essere utile allora ricordare che la ‘libertà dalla paura’ riguarda fra i vari temi quello dell’uguaglianza intesa come libertà dal privilegio e dall’arbitrio dell’autorità, e in particolare dell’applicazione *amministrativa* di quella libertà, permeando di sé tutti gli istituti giuridici che riguardano non solo l’ordine e la sicurezza pubblica (ordini di polizia, requisizioni ecc.) ma anche il c.d. ordine economico (disposizioni in materia tributaria, in materia di canoni concessori ecc.) considerati in senso lato¹².

Se si osserva la dimensione *amministrativa* della c.d. ‘libertà dalla paura’ ci si accorge pertanto che la stessa, proprio in quanto impone il soffrire di cui si è detto¹³, finisce con l’aver un’incidenza non solo sulla persona ma anche sulla collettività.

3. Il decreto del Presidente TAR Marche n. 56 del 27 febbraio 2020 e l’inedita questione della ‘libertà dalla paura’.

Il primo caso riguarda i rapporti tra l’autorità e la libertà, e quindi implica il necessario controllo sulla possibile trasmigrazione negli strumenti amministrativi di tecniche che non per il fatto stesso di assumere questa forma sono in ipotesi immuni da violazioni del principio istituzionale di cui si parla¹⁴. Il ricorso proposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri contro l’ordinanza del Presidente della Giunta Regionale delle Marche n. 1 del 25 febbraio 2020, recante “misure in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19”¹⁵ – sebbene forse suggerito solo dalla necessità di arginare

¹¹ O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, in V.E. ORLANDO, *Primo Trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, IV, p. I, Milano, 1904, pp. 313 ss., spec. p. 329.

¹² M. S. GIANNINI, *La libertà dall’ignoranza e dal bisogno*, cit., p. 62.

¹³ O. RANELLETTI, *La polizia di sicurezza*, cit., p. 329.

¹⁴ Significative sul punto le annotazioni di F. CORDERO, *Riti e sapienza del diritto*, Bari, 1981, pp. 372 ss., sul facile scivolamento dagli strumenti repressivi della c.d. giustizia ritenuta alle nuove forme della loro ‘gestione’ amministrativa. Fra i primi ricorda la “lettre de cachet” che, all’opposto della lettre de grace che dissolve qualunque processo pendente, invece “comanda che qualcuno venga imprigionato; il detenuto resta tale finché non sia graziosamente disposto altrimenti; casi simili cadono fuori dalle solite rotte; nessun tribunale vi interloquisce; diseguale, oscura, silenziosa partita a due, un suddito inerme nelle mani del re”. L’A. ricorda in particolare le lettres de cachet che agli inizi e alla fine del ‘700 colpirono rispettivamente l’avvocato napoletano Pietro Giannone e il “libertin outré” marchese de Sade, il primo per la pubblicazione a Napoli nel marzo 1723 dell’*Istoria civile* con la sua non gradita “indagine pericolosamente scientifica sulla politica ecclesiastica”, il secondo per il suo pedigree penalistico da cui venne assolto, senza però mai riuscire a liberarsi da quella “lettre de cachet” che lo inseguiva sin dagli anni ‘60 del 1700, ma che sopravvisse anche all’abolizione, il 13 marzo 1790, da parte dell’Assemblea costituente de les lettres de cachet: che si chiamarono ora “col nome di «provvedimento amministrativo»”, nella specie quello del suo internamento a vita in un manicomio statale, storia che “svela dei meccanismi profondi, sublegali, tenacissimi, insensibili alle mutazioni politiche”: *ivi*, p. 375.

¹⁵ L’ordinanza ha disposto “a partire dalle ore 00.00 di mercoledì 26 febbraio 2020 fino alle ore 24,00 del 4 marzo 2020, sul territorio della Regione Marche: a) la sospensione di tutte le manifestazioni pubbliche, di qualsiasi natura; b) la

iniziative non coordinate col governo centrale in un momento storico in cui era stato emanato solo il primo dei tre decreti-legge e il secondo dei vari DPCM che hanno riguardato la materia¹⁶ – ha poi invece dato l'occasione per un'indagine sui presupposti su cui quell'ordinanza fondava i divieti imposti alla popolazione, e dunque per un'inedita applicazione del principio della libertà dalla paura, nella sua forma prima di principio che incide sul rapporto autorità–libertà.

A questi fini non importa che quei divieti, poi subito rinnovati dallo stesso Presidente della Giunta regionale, siano oggi vigenti, e in maniera rafforzata, su tutto il territorio nazionale.

Conta invece la lettura che, in applicazione di quel principio, il decreto del 27 febbraio 2020 del Presidente della prima sezione del TAR Marche¹⁷ ha fatto dei presupposti per l'adozione di quelle misure *ulteriori* che l'art. 2 del decreto legge n. 6 del 23 febbraio 2020² autorizzava anche nei casi diversi da quelli di cui all'art. 1 dello stesso decreto.

Occorre a questo fine ricordare che il decreto-legge n. 6 del 23 febbraio 2020 ha previsto all'art. 1 la possibilità di ricorrere alle misure restrittive espressamente indicate dalla norma solo nel caso in cui sul territorio interessato risultasse “positiva almeno una persona”, mentre all'art. 2, recante “Ulteriori misure di gestione dell'emergenza”, ha stabilito che “le autorità competenti possono adottare ulteriori misure di contenimento e gestione dell'emergenza, al fine di prevenire la diffusione dell'epidemia da COVID-19 anche al fuori dei casi di cui all'art. 1, comma 1”.

L'assoluta genericità dei presupposti indicati da questa norma, dai chiari dubbi di costituzionalità¹⁸, ha consentito così al Presidente della Regione Marche di estendere al territorio regionale le misure restrittive indicate dall'art. 1 con la motivazione della “prossimità del territorio marchigiano con la regione Emilia Romagna in cui sono stati rilevati casi confermati di contagio da COVID-19” che indica però un

sospensione dei servizi educativi dell'infanzia e delle scuole di ogni ordine e grado, nonché della frequenza delle attività scolastiche, universitarie (lezioni, esami di profitto e sedute di lauree) e di alta formazione professionale e dei percorsi di istruzione e formazione professionale, salvo le attività formative svolte a distanza e quelle relative alle professioni sanitarie ivi compresi i tirocini; c) la sospensione di ogni viaggio di istruzione sia sul territorio nazionale sia estero; d) la sospensione dell'apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura e delle biblioteche; e) la sospensione dei concorsi pubblici, fatti salvi quelli relativi alle professioni sanitarie per le quali dovranno essere garantite le opportune misure igieniche”.

¹⁶ Decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19”; decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, “Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”; decreto-legge 9 marzo 2020, n. 14, “Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19”; dpcm 1 marzo 2020, “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19” e dpcm 4 marzo, 8 marzo, 9 marzo, 11 marzo 2020, con eguale intitolazione “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale”.

¹⁷ Si tratta del decreto monocratico n. 56 del 27 febbraio 2020.

¹⁸ Che proprio per questa genericità dei presupposti pareva cozzare coi principi che regolano la materia, sulla quale si veda M. BROCCA, *L'altra amministrazione. Profili strutturali e funzionali del potere di ordinanza*, Napoli, 2012.

presupposto del tutto diverso da quello che in base all'art. 1 giustifica la loro adozione: fatto che ha portato il Tar a rilevare che “tali misure non possono essere altrettanto invasive, sia per intensità sia per latitudine, rispetto a quelle giustificate dalla presenza di un focolaio di infezione” e che pertanto “la possibilità di adottare misure ‘*ulteriori*’ va, in via sistematica, riferita ad interventi che comportino un sacrificio minore delle libertà individuali, rispetto a quelli previsti dall'art. 1 del cit. D.L. n. 6”, toccando quindi quella “ricerca di difficili soluzioni, strette tra la doverosità dell'azione pubblica, l'ineluttabilità del potere e la definizione di limiti e garanzie a tutela dei destinatari”¹⁹, insita nella formula libertà dalla paura.

4. Verso nuove forme di libertà per le collettività?

La sofferenza imposta in via amministrativa in occasione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, permette però di intravedere un possibile nuovo modo di intendere i c.d. diritti sociali, espressi nelle formule ‘libertà dal bisogno’ e ‘libertà dall'ignoranza’, e fors'anche la ‘libertà dalla paura’ nella sua applicazione anche all'ordine economico²⁰.

Si vuole dire che se la decisione del TAR Marche ha inciso in modo chiaro sulla dimensione del principio della ‘libertà dalla paura’ che riguarda il rapporto autorità - libertà come si configurava nel preciso momento storico in cui è stata assunta, sullo sfondo di questo primo esame giudiziale resta però inespresso un problema antico, ma inedito nei suoi presupposti, che riguarda i diritti delle collettività.

Non nell'ovvio senso della doverosa applicazione, anche coi temperamenti che vengono dal principio di proporzionalità, del principio di precauzione proprio della disciplina ambientale e della sicurezza sociale, ma in quello della possibile applicazione anche alle collettività di quel modo di concepire le libertà (non come libertà di, ma come libertà da) che, come si è ricordato all'inizio, ha riguardato la persona e in particolare, se alle collettività siano riferibili la libertà dal bisogno e la libertà dall'ignoranza disciplinate negli articoli dal 22 al 28 della Dichiarazione universale²¹.

Si tratta, come noto, dei moderni diritti sociali che declinano la libertà dal bisogno e la libertà dall'ignoranza.

¹⁹ *Ivi*, XI.

²⁰ Nel senso, già evidenziato, che nella sua dimensione *amministrativa* la libertà dalla paura riguarda anche il c.d. ordine economico, e non solo l'ordine e la sicurezza pubblica. In questo senso le misure economiche assunte dal Governo in conseguenza dell'emergenza sanitaria da coronavirus.

²¹ Chiedendosi in quale misura anche questa libertà avesse trovato realizzazione nelle costituzioni vigenti e anche nelle dichiarazioni solenni dei diritti dell'uomo di livello supernazionale, M.S. GIANNINI, *La libertà dall'ignoranza e dal bisogno*, cit., pp. 63-64, rilevava che anche alla libertà dall'ignoranza trovassero applicazione le conclusioni cui era giunta la scienza costituzionalistica del tempo per dare risposta alla domanda dei modi di quella realizzazione, e cioè che gli stessi potevano, a seconda dei tempi dei luoghi e dei casi, articolarsi in quattro modi, di cui almeno tre con valore di strumenti giuridici: come enunciative di principi di etica sociale, o di principi, di garanzie costituzionali, ovvero di riconoscimento di diritti fondamentali.

La libertà dal bisogno si articola nel diritto alla “sicurezza sociale” (art. 22); in una serie di diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla dignità della persona e al libero sviluppo della sua personalità, anche attraverso la cooperazione internazionale e l’organizzazione interna di ciascun stato (art 23)²²; in molteplici diritti di protezione sociale (art. 25)²³ e infine in quel singolare diritto di ogni individuo ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà e nunciati dalla Dichiarazione possano essere pienamente realizzati (art.28)²⁴, cui sembrano correlarsi anche i suoi doveri²⁵.

La libertà dall’ignoranza si sostanzia invece nel diritto all’educazione (art. 26)²⁶ e nel diritto alla cultura che consiste nel poter liberamente prender parte alla vita culturale della comunità, godere delle arti, partecipare al progresso scientifico e infine nel diritto alla protezione degli interessi morali e materiali concernenti la creazione artistica, letteraria e scientifica (art. 27).

²² *Ivi*, p. 68, per il rilievo che l’art. 22 contiene una generale enunciazione più che di ‘diritti’ di un principio istituzionale che nella nostra Carta costituzionale è racchiuso nell’art. 3 Cost. La generale formulazione della norma, per cui “Ogni persona, in quanto membro della società, ha diritto alla sicurezza sociale, ha facoltà di ottenere soddisfazione dei diritti economici, sociali e culturali indispensabili alla sua dignità e al libero sviluppo della sua personalità, grazie allo sforzo nazionale ed alla cooperazione internazionale, tenuto conto dell’organizzazione e delle risorse dei singoli paesi” trova poi esplicitazione e sviluppo in quelle successive, e in particolare nell’art. 23, secondo cui “Ogni persona ha diritto al lavoro, alla libera scelta del suo lavoro, a condizioni eque e soddisfacenti di lavoro e alla protezione contro la disoccupazione” (comma 1). “Tutti hanno diritto, senza discriminazione, ad un salario uguale per un lavoro uguale” (comma 2). “Chi lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente, che assicuri a lui ed alla sua famiglia un’esistenza conforme alla dignità umana e integrata, se opportuno, da ogni altro mezzo di protezione sociale” (comma 3) e nell’art. 24, secondo cui “Ogni persona ha diritto al riposo e allo svago, in particolare ad una ragionevole limitazione della durata del lavoro ed a vacanze periodiche pagate”.

²³ Secondo l’art. 25 “Ogni persona ha diritto ad un livello di vita sufficiente ad assicurare la salute e il benessere suo e della sua famiglia, specialmente per quanto concerne l’alimentazione, l’abbigliamento, l’alloggio, le cure mediche e i servizi sociali necessari; ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, di malattia, d’invalidità, di vedovanza, o negli altri casi di perdita dei propri mezzi di sussistenza in seguito a circostanze indipendenti dalla sua volontà (comma 1). “La maternità e l’infanzia hanno diritto ad un aiuto e ad un’assistenza speciali. Tutti i bambini, nati sia nel matrimonio sia fuori dal matrimonio, godono della medesima protezione sociale” (comma 2).

²⁴ Secondo l’art. 28 “Ogni persona ha diritto a che, sul piano sociale e su quello internazionale, regni un ordine tale che i diritti e le libertà enunciate nella presente Dichiarazione possano trovarvi pieno sviluppo”. Per il rilievo che qui la parola ‘diritto’ è usata a sproposito “poiché nessuno riuscirebbe mai a concretare una situazione soggettiva che abbia per oggetto addirittura l’ordine sociale e l’ordine internazionale” v. M. S. GIANNINI, *La libertà dall’ignoranza e dal bisogno*, cit., p. 70.

²⁵ Così l’art. 29, secondo cui “L’individuo ha dei doveri nei confronti della comunità, nella quale è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità”.

²⁶ Secondo l’art. 26 “Ogni persona ha diritto alla educazione. Essa deve prevedere che l’istruzione dev’essere gratuita, almeno per quanto riguarda l’insegnamento elementare e fondamentale. L’insegnamento elementare è obbligatorio. L’insegnamento tecnico e professionale deve essere diffuso. L’accesso agli studi superiori deve essere aperto a tutti, in piena eguaglianza, in base ai meriti (comma 1). L’educazione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e al rafforzamento del rispetto dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Essa deve favorire la comprensione, la tolleranza, l’amicizia fra tutte le Nazioni e tutti i gruppi razziali o religiosi, come pure lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace (comma 2). I genitori hanno in primo luogo il diritto di scegliere il genere di educazione da impartire ai loro figli” (comma 3)”.

Immaginare che una simile stratificazione spesso confusa di enunciati²⁷ possa in qualche modo riferirsi alle collettività appare però cosa né facile né scontata, richiedendo almeno un doppio passaggio.

Il primo è quello, ormai pacifico, che ha portato a indicare in queste enunciative contenute nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo di livello supranazionale non semplici principi di etica sociale ma veri principi giuridici positivi che in vario modo hanno trovato realizzazione nelle costituzioni vigenti, e che, in quanto garanzie costituzionali, consentono il vaglio di costituzionalità delle norme positive che le violano²⁸.

Il secondo invece attende ancora di essere realizzato, ed è appunto la dimensione collettiva-procedurale di quelle garanzie, tuttora mancante proprio per il fatto che “la Dichiarazione è stata volutamente concepita come limitata alle libertà dell'individuo e ai diritti fondamentali” escludendo dal suo campo di riferimento “i diritti delle collettività e soprattutto alcune garanzie organizzative senza le quali i diritti fondamentali e i principi generali concernenti le posizioni giuridiche del cittadino finiscono con l'aver scarsa consistenza”²⁹.

Le emergenze sanitarie, come già quelle ambientali, esigono perciò di spostare l'attenzione sui diritti fondamentali *procedurali* della persona, come strumenti utili a fornire garanzie effettive per i singoli, ma anche garanzie per le collettività cui sembra necessario riferire, almeno per alcuni aspetti, la libertà dal bisogno e dall'ignoranza secondo una dimensione sociale del diritto troppo a lungo trascurata.

Non si tratta della paura di perdere i nostri stili di vita³⁰ ma della libertà dalla paura che ormai tocca i temi dell'accessibilità gratuita a internet, della disponibilità di abitazioni in cui poter restare, di eguali opportunità per i territori interni e marginali, di nuove forme di giustizia ambientale.

²⁷ *Iniz*, 69, in particolare per l'annotazione che in particolare l'art. 25 è “una norma molto concettosa, in cui ciascuna parola, se fosse immessa in una carta costituzionale, diventerebbe garanzia di un istituto, di situazioni soggettive, di *status* familiari” solo che “dato il diverso ruolo che queste enunciative hanno nella Dichiarazione, esse qui sono manifestazioni di principi generali riconosciuti positivamente”.

²⁸ *Iniz*, pp. 65-66 in cui l'A. specifica che si tratta di enunciative di principi giuridici generali degli ordinamenti statali positivi, quindi “principi che ogni legislazione statale adatta al proprio tipo di rapporti intersoggettivi e di strutture organizzative”, il c.d. margine di discrezionalità.

²⁹ *Iniz*, p. 71. Questa resistenza si vede anche rispetto all'ultimo comma dell'art. 23 che enuncia il principio della libertà sindacale ancora concepita come un diritto individuale, sebbene molte costituzioni in modo più avanzato già la concepivano come espressione di una libertà collettiva: *ivi*, p. 68.

³⁰ Che non si risolvano nella «Protezione del nostro stile di vita europeo», come dall'infelice nome del dicastero inaugurato da Ursula der Leyen.