

Antonio Riviezzo

# Di norma solidale

Costituzione e progetto sociale  
nell'*acquis* della solidarietà

FrancoAngeli 

**sdp**

Studi di  
**Diritto Pubblico**

# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**  
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

## COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Tomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Tonoletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale.

La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella Collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Antonio Riviezzo

# Di norma solidale

Costituzione e progetto sociale  
nell'*acquis* della solidarietà

FrancoAngeli©

**SDP**

Studi di

**Diritto Pubblico**

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche e Internazionali dell'Università degli Studi di Siena.

Editing a cura di Marcella Brianda – Biemme servizi letterari.

Isbn: 9788835168683

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale* (CC-BY-NC-ND 4.0)

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

*A chi sempre mi ha protetto  
anche solo nascondendo le amarezze  
dietro un sorriso  
dal 18 ottobre 1972 al 1° agosto 2024  
la mia mamma in Terra  
Leda*



## INDICE

I.	IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ: PROFILI GENERALI	pag.	11
	1. Oggetto e proposta	»	11
	2. Solidarietà e discorso prescrittivo del legislatore	»	13
	3. L'accezione comune del termine	»	15
	4. La solidarietà nei lavori dell'Assemblea costituente	»	20
	5. Le origini storiche del concetto	»	24
	6. Le radici ideali del principio	»	28
	7. ( <i>segue</i> ) Il pensiero liberale e quello social-comunista	»	30
	8. Intermezzo: l' <i>homo œconomicus</i> come modello morale	»	36
	9. ( <i>segue</i> ) La sintesi social-democratica	»	39
	10. ( <i>segue</i> ) La dottrina sociale della Chiesa cattolica	»	42
	11. Dalla Morale al Diritto	»	46
II.	SOLIDARIETÀ POLITICA, ECONOMICA E SOCIALE	»	49
	1. I campi della solidarietà e il nucleo dei doveri (assolutamente) inderogabili	»	49
	2. Solidarietà politica e cittadinanza	»	61
	3. Solidarietà economica e lavoro	»	72
	4. ( <i>segue</i> ) Il sistema fiscale	»	80
	5. Solidarietà economica e vincoli di bilancio	»	85
	6. Mentalità eurounitaria e c.d. costituzione economica	»	92
	7. Solidarietà sociale e Terzo settore	»	100
	8. Solidarietà familiare	»	107
III.	SOLIDARIETÀ PUBBLICA E PRIVATA	»	115
	SEZ. I – SOLIDARIETÀ PUBBLICA E UGUAGLIANZA	»	115
	1. I principi costituzionali di uguaglianza	»	115
	2. Uguaglianza ed egualitarismo	»	125



3.	Costituzione e mobilità sociale	pag. 131
4.	Oltre l'uguaglianza formale (e ritorno)	» 136
	SEZ. II – SOLIDARIETÀ PRIVATA E SUSSIDIARIETÀ	» 142
5.	Il principio di sussidiarietà: tre postille teoriche	» 142
6.	( <i>segue</i> ) Ricadute dogmatiche	» 149
7.	La sussidiarietà come canone organizzativo del privato sociale	» 161
8.	Sussidiarietà orizzontale e fraternità	» 168
IV.	SOLIDARIETÀ E PACE SOCIALE	» 175
1.	Norme, principi, promesse	» 175
2.	Testo e co(n)testo	» 180
3.	Diritto costituzionale e morale costituzionale	» 188
4.	L'orizzonte assiologico dell'art. 11 Cost. e la sua proiezione interna	» 194
5.	Pace sociale e certezza del diritto	» 200
	INDICE BIBLIOGRAFICO	» 205

*«In verità, sulle mura di questo grande edificio non ancora compiuto  
[...] tante finestre si aprono verso l'avvenire.  
Chi abbia buona vista riesce a scorgere in lontananza,  
da qualche strappo delle vicine caligini,  
orizzonti di redenzione e di solidarietà umana,  
di libero e sereno lavoro, di pace internazionale e sociale.  
Dalla più alta di queste finestre (l'art. 11)  
si riesce a intravedere laggiù,  
quando il cielo non è nuvoloso  
qualcosa che potrebbe essere  
gli Stati Uniti d'Europa e del Mondo»*

(Piero Calamandrei)



# I.

## IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ: PROFILI GENERALI

SOMMARIO: 1. Oggetto e proposta. - 2. Solidarietà e discorso prescrittivo del legislatore. - 3. L'accezione comune del termine. - 4. La solidarietà nei lavori dell'Assemblea costituente. - 5. Le origini storiche del concetto. - 6. Le radici ideali del principio. - 7. (*segue*) Il pensiero liberale e quello social-comunista. - 8. Intermezzo: l'*homo œconomicus* come modello morale. - 9. (*segue*) La sintesi social-democratica. - 10. (*segue*) La dottrina sociale della Chiesa cattolica. - 11. Dalla Morale al Diritto.

### 1. Oggetto e proposta

L'assunto primario dello scritto è che il principio costituzionale di solidarietà estrapolabile dall'art. 2 Cost. *non* debba essere messo a sistema sempre e solo col principio di uguaglianza enunciato nell'art. 3 Cost., quasi che si fosse al cospetto di un'endiadi o di una sequenza finalistica intoccabile.

Il moto solidale ha infatti un duplice andamento: verticale (dall'apparato governante verso la collettività governata) e orizzontale (nella collettività governata), così realizzando *rationes* differenti, che sembrano convergere su un esito ulteriore, programmato e voluto dalla Costituzione, che le accomuna.

Tale esito ulteriore è individuabile nella realizzazione di una stabile *coesione sociale*, a sua volta sorretta dalla percezione della intrinseca *giustizia* del patto politico effettivo, così da procurare quell'indispensabile *pacifica*

*convivenza* di cui nessun consorzio umano organizzato può fare a meno per conservarsi.

In tale ottica, riferibile al quadro meta-teorico del positivismo inclusivo<sup>1</sup>, il campo di azione della solidarietà si rivela più ampio di quello dell'uguaglianza, quale che ne sia l'accezione prescelta: quest'ultima si manifesta come specifica tecnica (cui gli apparati pubblici risultano vincolati) idonea a promuovere la solidarietà, particolarmente efficace in ambito istituzionale ma impraticabile in un contesto di c.d. spontaneismo civico.

Anzi: osservando l'andamento della norma in discorso al di fuori delle fattispecie denotate da potere giuridico, non può non rilevarsi come sia proprio la disuguaglianza a costituire il presupposto ineliminabile delle numerose pratiche solidali provenienti dalla libera iniziativa dei privati, singoli o riuniti in associazioni, e organizzate attorno al principio di sussidiarietà *ex art.* 118, 4° comma, Cost.; né lo stesso meccanismo della sussidiarietà che anima il coordinamento tra i diversi livelli di governo (*art.* 118, 1° comma, Cost.), a ben guardare, sembra radicato su un presupposto genuinamente egualitario, dato il riferimento – se non altro – al principio di differenziazione quivi menzionato.

E se si conviene sulla considerazione per cui non appare sostenibile che da un medesimo enunciato prescrittivo possano trarsi contestualmente norme diverse, allora, da un lato, occorre ricercare per la formula dell'art. 2 un significato unitario che il riferimento all'uguaglianza non è in grado di procurare e, dall'altro, riconoscere che l'*Ur-prinzip* chiamato a realizzare l'idea costituzionale di comunità sia diverso da quello estraibile dal binomio solidarietà-uguaglianza.

Il “super-fine” costituzionale perseguito attraverso le pratiche solidali viene qui individuato nella *pace sociale*, la cui eco risuona – per richiamare le parole di Piero Calamandrei citate in *exergo* – nel riferimento a «la pace e la giustizia fra le Nazioni» contenuto nell'art. 11 Cost.

Tale tensione pacifista viene desunta dalla ricaduta domestica che quel riferimento sembra logicamente implicare nel momento stesso in cui si rivolge alla comunità internazionale. E in effetti: avrebbe senso ricercare la pace esterna in difetto di quella interna?

1. Nel senso di consentire, al cospetto di enunciati legislativi vaghi o ambigui, di ricorrere anche a tecniche di significazione che rimandano a sistemi normativi metagiuridici: H.L.A. HART, *Postscript*, in *The Concept of Law*<sup>2</sup>, Clarendon, Oxford, 1994, 240.

## 2. Solidarietà e discorso prescrittivo del legislatore

Come attesta la letteratura specialistica in materia<sup>2</sup>, chiarire che posto occupi la solidarietà nell'ordinamento costituzionale italiano è piuttosto complicato.

Lo scritto tenta di misurarsi col quesito nell'ottica del «discorso prescrittivo del legislatore», per riprendere la celebre formula di Norberto Bobbio<sup>3</sup>.

Nel Diritto italiano l'inclusione del valore etico della solidarietà, e quindi la formulazione di un principio giuridico *ad hoc*, viene universalmente rintracciata nel corpo dell'art. 2 della Costituzione del 1947, ove il lemma *de quo* è incastonato in un contesto linguistico altamente complesso, per di più accompagnato da una tripla aggettivazione («solidarietà politica, economica e sociale»).

Va segnalato innanzitutto che il soggetto lessicale della proposizione normativa non è la solidarietà medesima, bensì «La Repubblica», la quale «esige» che si adempiano una serie di prestazioni dotate di siffatta cifra.

Tali prestazioni – espressamente qualificate «doveri», a loro volta aggettivati come «inderogabili» – risultano poste in capo alla c.d. società civile, e cioè in ultima analisi ai soggetti privati; o almeno così sembrerebbe secondo interpretazione letterale; nondimeno, la circostanza che il compito di inverare tale imperativo nell'ordinamento sia, sempre testualmente, attribuito dalla Costituzione medesima alle istituzioni repubblicane parrebbe segnalare l'incombere di un qualche genere di vincolo, seppur di segno presumibilmente diverso, anche in capo ai soggetti pubblici<sup>4</sup>.

2. Sebbene l'argomento possa essere annoverato tra i “classici” del Diritto costituzionale, i contributi che ci si misurano frontalmente non sono poi così numerosi come si potrebbe pensare; tuttavia la solidarietà è regolarmente evocata nelle trattazioni più disparate: solo per esemplificare, si pensi al tema dell'uguaglianza, a quello dei diritti sociali o della cittadinanza; ma anche con riguardo all'onere tributario, agli *standard* dei servizi pubblici o all'assetto territoriale della Repubblica la solidarietà fa spesso capolino. E l'elenco potrebbe essere agevolmente allungato sino a coprire praticamente tutto l'ordinamento giuridico. Per tale ragione, una nota bibliografica generale risulterebbe di improba compilazione e fatalmente lacunosa; preferisco perciò rifarmi sul punto ai soli testi che citerò nel prosieguo, i cui estremi verranno indicati nella bibliografia posta in chiusura del lavoro.

3. N. BOBBIO, *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, in U. SCARPELLI (cura), *Diritto e analisi del linguaggio*, Comunità, Milano, 1976, 287.

4. Cfr. per tutti G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Giuffrè, Milano, 2002, 357, 360-61.

La dimensione deontica appare comunque incontrovertibile sin dall'esordio e questo suggerisce che un discorso costituzionale sul principio di solidarietà debba appoggiarsi – quantunque non in modo meccanico<sup>5</sup> – innanzitutto sul versante dei doveri.

Una solidarietà così strutturata parrebbe perciò costituire la base (positiva e prima ancora etica) di un programma costituzionale più ampio, destinato sì a manifestarsi attraverso quella specifica figura soggettiva che è il *dovere*, ma anche servendosi di ogni altro congegno legale riconducibile alla medesima *ratio* ispiratrice, quali determinate situazioni giuridiche attive (i c.d. diritti sociali) e persino mere aspettative di fatto discendenti dalle politiche pubbliche.

Del resto, è la stessa *sedes materiae* (l'art. 2 appartiene già nominalmente al novero dei «principi fondamentali» del patto costituzionale) che lascia intuire qualcosa di più della semplice radice assiologica della formula, e cioè che si sia al cospetto di un «principio» (anche) giuridico; e che tale principio sia «fondamentale».

In quanto 'principio', quello di solidarietà appare configurabile come esprimente una norma giuridica incompleta ma ciò non significa che lo si debba relegare a una dimensione del tutto ideale, se non altro proprio in virtù della sua formulazione in quel testo legale eminente che è la Costituzione repubblicana.

Sempre stando al lessico costituzionale, poi, la norma di principio espressa dall'art. 2 Cost. è «fondamentale»; fondamentale, si noti, almeno in un triplice senso:

- a. letterale, in quanto come già detto inserita nel corpo della Costituzione con tale intestazione;
- b. strutturale, nel senso che tale formula costituisce il 'fondamento' di altre norme giuridiche senza a sua volta essere fondata su norme superiori<sup>6</sup>;
- c. etico, se e in quanto percepita dalla comunità di riferimento come intrinsecamente *giusta* (né sembra che alcuno dubiti seriamente di tale caratteristica)<sup>7</sup>.

5. Osservava infatti già Emilio Betti, nella voce *Dovere giuridico (teor. gen.)*, in *Enc. dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 53, come la bilateralità tra diritto e dovere, sebbene «normale», non fosse né costante né concettualmente necessaria; in termini analoghi v. anche R. GUASTINI, *Dovere giuridico*, in *Enc. giur.*, XIII, Treccani, Roma, 1988, 1 (*ad vocem*), part. 3-4.

6. Cfr. C. LUZZATI, *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Giuffrè, Milano, 1990, 262 ss.

7. Cfr. M. JORI, *I principi nel diritto italiano*, in *Soc. dir.*, n. 2/1983, 7.

Nelle parole di Giorgio Lombardi, non a caso, è proprio la pratica solidale che consente al popolo di conseguire «quel minimo di omogeneità senza la quale la vita politica si ridurrebbe al *bellum omnium contra omnes*»<sup>8</sup>.

Una qualche efficacia almeno di segno esegetico sembra perciò evidente sin dal primissimo approccio al tema: il «principio fondamentale» di solidarietà può essere utilizzato sia in chiave interpretativa di altre norme, sia in chiave integrativa del diritto oggettivo<sup>9</sup>. Anzi: è probabilmente una delle porte più larghe di accesso alla lettura «adeguatrice» e nello specifico – guardando cioè al livello gerarchico delle norme – «conforme» (a Costituzione), dell'intero sistema legale<sup>10</sup>, oltre naturalmente a tracciarne la traiettoria di sviluppo nel tempo.

Il punto problematico è che si tratta di un principio davvero molto difficile da mettere a fuoco nella sua esatta accezione, poiché alla incompletezza strutturale propria di ogni norma-principio<sup>11</sup> si accompagna nello specifico una spiccata vaghezza semantica.

Il che genera la semplice domanda cui è tanto difficile rispondere: che cosa deve intendersi per 'solidarietà' nell'art. 2 Cost., e – soprattutto – che cosa ne discende<sup>12</sup>?

### 3. L'accezione comune del termine

Il lemma 'solidarietà' appartiene a quello che gli studiosi del linguaggio chiamano *codice naturale*, ossia, semplificando, l'insieme dei termini di uso

8. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, 48. Con il che, abbiamo una attendibile, per quanto generica, indicazione su quale debba essere la *finalizzazione* della norma. Nota bene: 'finalizzazione' e non 'funzionalizzazione', come espone in termini assai chiari F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1999, spec. 99 ss.

9. In termini generali sull'efficacia dei principi cfr. per tutti L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 2000, spec.110 ss.

10. Sposo qui la tesi dell'interpretazione conforme esposta da M. LUCIANI, *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir., Ann.*, IX, Giuffrè, Milano, 2016, 391.

11. Osserva infatti R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, Giuffrè, Milano, 2004, 215, che la premessa normativa di un ragionamento logico stringente è sempre una norma ma «i principi – a causa del loro contenuto normativo indeterminato – non sono idonei a svolgere il ruolo di premessa maggiore del sillogismo giudiziale. Essi svolgono un ruolo, piuttosto, nella giustificazione esterna della premessa normativa».

12. Come rileva, a mio avviso correttamente, Giorgio Pino, infatti, premesso che «la genericità non deve essere confusa con la generalità e con la vaghezza», è «soprattutto nelle conseguenze che si manifesta la genericità del principio» (G. PINO, *Principi e argomentazione giuridica*, in *Ars interpretandi*, 2009, 131, 138 e 139; il corsivo è testuale).



comune connessi tra loro sulla base di regole grammaticali; caratteristica propria dei linguaggi naturali è la ricchezza espressiva, che però si traduce sovente in una loro tendenziale vaghezza e/o ambiguità, proprio in virtù delle sfumature di significato associabili ai vocaboli a seconda del contesto in cui vengono adoperati<sup>13</sup>.

Il *significante* 'solidarietà' entra nel frasario legale piuttosto precocemente, per la precisione in epoca romano-classica.

Quello giuridico, da parte sua, è un *codice amministrato*<sup>14</sup>, quindi non del tutto naturale ma neppure totalmente *artificiale*, come è invece il caso, ad esempio, dei codici informatico e matematico, caratterizzati da una semantica rigorosa e univoca.

Un linguaggio amministrato, proprio perché in parte naturale, è anch'esso incerto, nel senso specifico – per il giurista – di generare talvolta dubbi interpretativi.

Per di più, il *significato* del termine 'solidarietà' sembra rientrare a pieno titolo nel novero di quelli che Carl Schmitt chiamava «concetti teologici secolarizzati», e cioè astrazioni importate dalla metafisica e adattate alla concettuologia del diritto<sup>15</sup>, dando così ingresso nel discorso giuristico ai medesimi paradossi logico-formali che si possono apprezzare in ambito squisitamente trascendentale; ciò che, tra le altre cose, rende(rebbe) ineludibile il ricorso a tecniche di significazione che vadano oltre il «significato proprio delle parole secondo la connessione di esse» (art. 12 disp. prel. c.c.).

L'interprete che intendesse avvicinarsi a un livello di precisione semantica adeguato ai suoi scopi dovrebbe pertanto partire, come ovvio, dall'accezione naturale della parola ma al solo fine di isolarne il senso prettamente legale attraverso le note pratiche esegetiche dell'interpretazione sistematica, teleologica, evolutiva, e via discorrendo.

Se si accetta di procedere così, va innanzitutto osservato che l'italiano 'solidarietà' deriva dall'aggettivo latino *solidus*, 'solido', 'compatto'; subito dopo occorre però ricordare come nel diritto romano classico il debitore

13. Cfr. ad esempio M. JORI e A. PINTORE, *Manuale di teoria generale del diritto*<sup>2</sup>, Giapichelli, Torino, 1995, 332 ss.: è frutto di una eccessiva semplificazione ricondurre il linguaggio giuridico ai linguaggi naturali; senz'altro più corretto considerarlo un linguaggio ibrido poiché composto anche da termini e sintagmi tecnici.

14. In argomento, tra gli altri, G. SANDRI, *Grammatiche, forma logica e linguaggio naturale*, Clueb, Bologna, 1983.

15. C. SCHMITT, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveränität*, Duncker & Humblot, München-Leipzig, 1934, tr. it. di P. Schiera, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna, 1998, 33, 61.

*in solidum* fosse colui che – con l’atto di impegnarsi verso il/i creditore/i a eseguire l’intera prestazione, anche per conto degli altri co-debitori – rendeva ‘solido’, ‘compatto’ il rapporto obbligatorio, poiché rafforzava la garanzia del suo esatto adempimento.

L’assunzione di tale onere, tuttavia, lascia intuire pure una “solidità” della retrostante relazione personale tra co-debitori, che si esprime in forma di reciproco sostegno, e, per questa via, sembra implicare un’idea di *coesione* del gruppo (nella fattispecie, dei co-obbligati).

Quando poi, più avanti nel tempo, il gruppo umano considerato – nello svincolarsi dal contesto dell’obbligazione civilistica – sarà andato a coincidere con l’intera comunità politica, allora la solidarietà avrà assunto quelle fattezze di diritto pubblico che ne giustificano una trattazione genuinamente costituzionalistica.

L’etimo della parola, tuttavia, nulla dice su *cosa* muova, o debba muovere, gli individui alla solidarietà, se la simpatia – nel senso letterale di *συν-πάθεια*, soffrire assieme, *idem sentire* – o il calcolo (ossia: *perché* essere solidali?); né aiuta a valutarne la presenza nel consorzio civile in termini di ineluttabilità, doverosità o mera possibilità (ossia: *quando* essere solidali?); tantomeno illumina sulle ragioni della sua assenza in non rari frangenti (*con chi* essere solidali?), così come non può fornire elementi incontestabili circa la sua finalizzazione ultima (*a cosa serve* essere solidali?).

Un inquadramento abbozzato – qualificabile come semplice ipotesi di lavoro – consiste nel postulare un calcolo, razionale o anche istintivo, dell’individuo, il quale valuti pragmaticamente di avere maggiori *chance* di sopravvivenza quando si leghi ai suoi simili tramite un rapporto collaborativo, anziché curare i propri interessi in solitudine.

Nel dire ciò, si recepisce un paradigma tanto noto quanto autorevole intestabile a Thomas Hobbes<sup>16</sup>, che presenta il non piccolo vantaggio di lasciare impregiudicata la questione prettamente filosofica sulla natura buona o cattiva dell’essere umano<sup>17</sup>.

Per chiarire *funditus* questi aspetti sarebbe infatti necessario rifarsi a un ordine di idee ben più ampio di quello legale<sup>18</sup>: è all’interno dell’inda-

16. Una raffinata ricostruzione di tale meccanismo, che risale per capillarità sino alla qualificazione delle forme di stato, è in O. CHESSA, *Dentro il Leviatano*, Mimesis, Milano-Udine, 2019, part. 57 ss.

17. Così I. MASSA PINTO, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: “come se” fossimo fratelli*, Jovene, Napoli, 2011, 59 ss.

18. Una spiegazione del moto solidale potrebbe ad esempio rinvenirsi nel meccanismo di rispecchiamento cerebrale (su cui v. G. RIZZOLATTI e C. SINIGAGLIA, *Specchi nel cervello. Come comprendiamo gli altri dall’interno*, Raffaello Cortina, Milano, 2019, part. 59 ss.), potenzialmente idoneo a fornire una base scientifica all’intuizione aristotelica

gine morale, in effetti, che si potrebbe nutrire la speranza di rinvenire una risposta plausibile anche per le ipotesi più controverse («hard cases»<sup>19</sup>); segnatamente, ciò potrebbe avvenire nell'ambito del più comprensivo concetto di *fraternità*, del quale la solidarietà *proprio sensu* parrebbe atteggiarsi ad allitterazione almeno parziale<sup>20</sup>.

È così che si potrebbe ad esempio arrivare a sostenere che, in base al senso comune, la solidarietà consista in un «sentimento di fraternità che nasce dall'appartenenza comune e trova espressione in comportamenti di reciproco aiuto e di altruismo»<sup>21</sup>.

È vero che una robusta corrente dottrinale critica un siffatto collegamento, sul presupposto che la solidarietà giuridica rappresenti il superamento – non l'inveramento istituzionale – della fraternità<sup>22</sup>; se non che aderire a tale prospettiva significherebbe, pare, tenere fuori dal cono d'osservazione (almeno) tutte quelle pratiche solidali spontanee che pure una qualche rilevanza, anche legale, sembrano averla<sup>23</sup>.

della natura sociale dell'essere umano (ARISTOTELE, *Tà πολιτικά*, I, 2, 1253a); si tratta peraltro di studi ancora non maturi per un loro inserimento strutturato nel ragionamento giuridico, come evidenziano F. PIZZOLATO e G. COMAZZETTO, *La solidarietà allo specchio. Il contributo delle neuroscienze e le ragioni del diritto*, in *Teoria e crit. reg. soc.*, n. 1/2021, 151, spec. 166 ss.

19. Come risaputo, il sintagma è associato a una lettura morale forte delle formule giuridiche, in funzione di una ricerca della giusta soluzione in concreto, in R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1977, 81 ss. (*amplius* v. Cap. IV).

20. In favore della continuità, in particolare, A. MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in A. MARZANATI e A. MATTIONI (cura), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007, 7, spec. 20 ss. e F. PIZZOLATO, dapprima in *Dal personalismo alla fraternità: fondamenti e condizioni per una solidarietà pubblica*, ivi, 45 e, successivamente, in *Fraternità (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. V, Utet, Torino, 2012, 378.

21. M. CAREDDA, *Solidarietà e salute*, in M. RUOTOLO e M. CAREDDA (cura), *La Costituzione... aperta a tutti?*, RomaTre Press, Roma, 2021, 147: è la definizione stipulativa “naturale” che recepisco nello scritto.

22. Cfr. ad es. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014, 20 ss.

23. Come sintetizza efficacemente F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, BUP, Bologna, 2016, 15, la solidarietà «non conosce soltanto la dimensione dei doveri giuridicamente imposti, ma si estende anche a quella dei comportamenti volontari». Personalmente ho già sviluppato una tale linea di indagine in altra sede, cui rispettosamente rinvio: Solido principio. *Un percorso costituzionale per la solidarietà*, Inschibboleth, Roma, 2023, spec. 39 ss.; 115 ss., ove assumo il principio solidaristico della Costituzione italiana, a determinate condizioni, nei termini propri della dottrina sociale della Chiesa cattolica e quindi in ottica fraterna; ciò in quanto quella mi è sembrata l'unica prospet-

Nelle prossime righe perciò si scandaglieranno le potenzialità semantiche dell'art. 2 della Costituzione (segnatamente, del secondo periodo) facendo attenzione a non sovrapporre – nei limiti del possibile – le argomentazioni strettamente giuridiche con quelle etico-politiche; insidia, questa, piuttosto seria all'interno della tematica solidale a causa della naturale vaghezza linguistica e della matrice concettuale metafisica della formula cui si accennava poc'anzi.

Il che equivale a ricercare un'opzione interpretativa che non passi *omisso medio* da un'assunzione di valore ma impegni un'argomentazione razionale rispetto allo scopo<sup>24</sup>.

zione idonea ad accogliere in una lettura armonica tutti dispositivi costituzionali implicati (soprattutto quelli concernenti l'uguaglianza e la sussidiarietà); in particolare, in quella occasione ho cercato di dimostrare come né le dottrine liberali né quelle social-comuniste siano abbastanza capienti al proposito. Il liberalismo, al di là di generiche proclamazioni ideali, non supporta infatti né i fini né i meccanismi della pratica solidale mentre nel social-comunismo la solidarietà (il più delle volte peraltro evocata dallo stesso Marx col lemma 'fraternità') può essere concepita solo in funzione della lotta di classe, sterilizzandone in tal modo la proiezione genuinamente civica. Tornerò sulla questione nel corso della trattazione.

24. Sulla razionalità rispetto allo scopo quale fattore legittimante la norma v. il classico M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1922, trad. it. di T. Bagiotti, F. Casabianca, P. Rossi, *Economia e società*, I, Comunità, Milano, 1999, 21 ss.; osserva in proposito P.P. PORTINARO, *Legittimità*, in *Enc. sc. soc.*, V, Treccani, Roma, 1996, 235, 240, che «secondo Weber ad un ordinamento può essere attribuito carattere di 'validità legittima' in virtù: a) della tradizione; b) di una credenza affettiva; c) di una credenza razionale rispetto al valore; d) di una credenza razionale rispetto allo scopo [...]. Dal contesto in cui questa partizione è collocata [...] si evince che essa è modellata su quattro forme di esperienza giuridica che sono, rispettivamente, il diritto consuetudinario, quello sacrale o rivelato, dettato carismaticamente, il diritto naturale razionale e quello statuito positivamente [...]. Ma il diritto naturale, non essendosi tradotto storicamente in un sistema giuridico-politico, pur svolgendo nel corso della tradizione occidentale [...] una fondamentale funzione ideologica di legittimazione del potere, cessa di avere un ruolo autonomo nella sistematica weberiana non appena si passa a considerare il problema della legittimità dal punto di vista delle oggettive configurazioni di dominio». Viceversa, oggi tale strategia legittimante è molto popolare nella dottrina giuridica e costituzionalistica in particolare: v. ad es. A. BALDASSARRE, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, 1991, 639, sebbene assumere direttamente il *valore* a giustificazione della decisione pubblica possa dare la sensazione – più o meno fondata – di uno slittamento verso il piano della politica del diritto, restituendo esiti talora inaspettati (come accade, tra gli altri, in A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano, 2012, part. 144, quando sostiene la «necessità di prevedere meccanismi sanzionatori degli inadempimenti derivanti dal non utilizzo della funzione legislativa», e cioè in buona sostanza la *mora legislatoris*).

#### 4. La solidarietà nei lavori dell'Assemblea costituente

Pur non volendo con questo sopravvalutarne la rilevanza, l'esperienza concernente la formulazione e l'approvazione dell'art. 2 della Costituzione italiana in seno all'Assemblea costituente si dimostra in questo assai istruttiva<sup>25</sup>.

Come accennato, il c.d. principio solidaristico si ricava dal riferimento ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» posto in chiusura di tale articolo.

La *sedes materiae* è un indizio sicuro della sua centralità nel sistema costituzionale – si è detto – ma la fugace menzione che ne viene fatta non consente all'interprete di ricavare sul punto altre informazioni utili, se non – forse – l'illazione che il legislatore dell'epoca non avrebbe sentito l'esigenza di essere più preciso in sede definitoria in quanto avrebbe inteso la parola in un'accezione incontrovertibile per tutti i parlanti (e leggenti, e scriventi).

Tuttavia l'esame dei resoconti assembleari sembra suggerire altro<sup>26</sup>, se non addirittura il contrario: la proposta iniziale su quello che sarebbe poi diventato l'art. 2 della Costituzione repubblicana, infatti, fu avanzata dall'on. La Pira alla I Sottocommissione della Commissione per la Costituzione come art. 1 del *Progetto dei Principi relativi ai rapporti civili* il 9 settembre 1946; ma tale proposta non menzionava affatto la parola 'solidarietà', né faceva alcun riferimento alla tematica dei doveri che dovevano costituirne la privilegiata forma di trasposizione legale.

Essa conteneva solamente un generico inciso sulla «natura sociale dell'uomo»<sup>27</sup>: decisamente troppo poco per giustificare una lettura solida-

25. I lavori preparatori possono infatti servire, secondo l'insegnamento della migliore dottrina, a verificare la bontà di conclusioni esegetiche raggiunte *alio modo*: A.M. SANDULLI, *Fonti del diritto*, in *Nss. Dig. it.*, VII, Utet, Torino, 1961, 526; L. PALADIN, *Lavori preparatori*, in *Nss. Dig. it.*, IX, Utet, Torino, 1963, 480; F. PIERANDREI, *L'interpretazione delle norme costituzionali* (1962), in *Scritti di diritto costituzionale*, II, Giappichelli, Torino, 1964, 665; *contra* v. però A. VIGNUDELLI, *Interpretazione e Costituzione. Miti, mode, luoghi comuni del pensiero giuridico*, Giappichelli, Torino, 2011, spec. 214 ss.

26. Cfr. in proposito, almeno, il classico G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., e la fondamentale opera di A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 50; per una lettura più aggiornata del principio, cfr. invece almeno D. BORGONOVO RE, *I doveri inderogabili di solidarietà*, in D. FLORENZANO, D. BORGONOVO RE e F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza. Un'introduzione*<sup>2</sup>, Giappichelli, Torino, 2015, 53.

27. *Atti Ass. cost.*, resoconto sommario della seduta del 9 settembre 1946 della I Sottocommissione, 14. La formulazione proposta da La Pira era la seguente: «Nello Stato italiano, che riconosce la natura spirituale, libera, sociale dell'uomo, scopo della Costitu-

ristica di quel testo, che era stato concepito invece per consacrare in Costituzione il diverso (seppur intimamente collegato) principio personalista<sup>28</sup>.

Nemmeno l'altra relazione sul tema, quella dell'on. Basso<sup>29</sup>, aiuta a chiarirsi le idee in proposito: essa si differenziava infatti dalla proposta di La Pira soltanto per la cifra più "realistica" e meno "ideale" del riconoscimento dei diritti individuali e collettivi<sup>30</sup>.

Anche in questo caso, insomma, l'idea di una codificazione esplicita del principio solidaristico in Costituzione latitava del tutto.

I liberali, dal canto loro, non presero una posizione esplicita sul tema, limitandosi a non ostacolare il riavvicinamento tra la prospettiva cattolica e quella comunista<sup>31</sup>.

Il passaggio politico decisivo fu opera dell'on. Dossetti, che propose un ordine del giorno<sup>32</sup> dal quale, nella riunione successiva, scaturì una formulazione condivisa che finalmente inserì, in quello che sarebbe diventato l'art. 2 Cost., un espresso riferimento alla solidarietà («necessaria, sociale, economica e spirituale»)<sup>33</sup>.

La formulazione a tutti nota dell'articolo – sensibilmente diversa – è però il frutto di un emendamento proposto dagli on.li Amendola e Fanfani, approvato in seduta plenaria con voti sia cattolici, sia social-comunisti; tale emendamento sostituì integralmente il testo uscito dalla I Sottocommissione<sup>34</sup>.

zione è la tutela dei diritti originari e imprescrittibili della persona umana e delle comunità naturali nelle quali essa organicamente e progressivamente si integra e perfeziona».

28. Il granitico nesso tra principio personalista e principio di solidarietà è sottolineato dalla dottrina pressoché unanime e quindi preferisco, per ragioni di spazio, darlo per scontato; un'ampia ed esaustiva esposizione dei corollari discendenti da siffatta associazione ad ogni modo si può leggere in F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.

29. *Atti Ass. cost.*, resoconto sommario della seduta del 9 settembre 1946 della I Sottocommissione, 15.

30. Ivi, 17.

31. Cfr. E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (cura), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 38, 40.

32. *Atti Ass. cost.*, resoconto sommario della seduta del 10 settembre 1946 della I Sottocommissione, 23.

33. *Atti Ass. cost.*, resoconto sommario della seduta dell'11 settembre 1946 della I Sottocommissione, 31. Il testo, mediato da La Pira e Basso, era il seguente: «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 e sacri dell'uomo, sia come singolo sia come appartenente alle forme sociali nelle quali esso organicamente e progressivamente si integra e si perfeziona».

34. E che peraltro era stato a sua volta inciso in profondità dal massiccio intervento del Comitato di redazione: cfr. *Atti Ass. cost.*, seduta pomeridiana del 24 marzo 1947, 2420.

In altre parole, fu l'approvazione dell'emendamento Amendola-Fanfani a dare all'art. 2 la sua forma linguistica definitiva, eccettuata l'aggettivazione come «inderogabili» dei doveri di solidarietà, inserita solo in sede di coordinamento finale<sup>35</sup>.

È interessante però notare come tutte le parti coinvolte sembrassero avere ben presente, in ogni fase dell'*iter* di approvazione, l'indeterminatezza lessicale con cui dovevano confrontarsi; eppure i Costituenti videro in questo, conformemente alle tesi hartiane sulle “virtù della vaghezza” in ambito giuridico<sup>36</sup>, più un'opportunità che un ostacolo: basti por mente all'intervento risolutivo di Dossetti di cui sopra, laddove egli – alla ricerca di una formula adeguata per affermare nell'adottanda Costituzione il principio personalista – individuò la base ideologica comune nell'inversione del pregresso rapporto tra il pubblico potere e il privato cittadino, così da sancire l'«anteriorità della persona di fronte allo Stato»<sup>37</sup>; prospettazione in ultima analisi simmetrica – o residuale se si preferisce – fraseggiabile più o meno così: “non siamo d'accordo su cosa vorremo essere ma concordiamo su cosa non vogliamo più essere: fascisti”.

A tale iniziativa aderì convintamente lo stesso on. Togliatti, che comunque ebbe cura di puntualizzare che lui

e l'on. Dossetti potrebbero dissentire nel definire la personalità umana, però [...] può essere indicato come fine di un regime democratico quello di garantire un più ampio e più libero sviluppo della persona umana<sup>38</sup>.

Come a dire: intanto scriviamo la parola (in quel caso ‘persona’, *scil.*) in Costituzione; sul come intenderla vedremo più avanti.

35. Cfr. E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (cura), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., 42.

36. Secondo Herbert Hart la vaghezza semantica in ambito giuridico – che il chiaro A. riconduce alla struttura a trama aperta (in lingua originale: «open texture») del diritto – può essere persino auspicabile almeno per due ragioni: la prima è che nessuna autorità normativa è in grado di prevedere con precisione quello che avverrà in futuro; la seconda è che a essere relativamente indeterminati sono spesso gli stessi obbiettivi che si prefigge chi pone la regola; in tali frangenti, a farsi carico della riduzione in concreto di tale vaghezza sarà l'interprete – scienziato, applicatore o politico che sia – facendo leva su argomenti di vario genere, comunque extratestuali (cfr. H.L.A. HART, *The Concept of Law*<sup>3</sup>, Oxford University Press, Oxford, 2012, spec. 124 ss.). Al proposito, il caso del principio di solidarietà è assiomatico.

37. *Atti Ass. cost.*, resoconto sommario della seduta del 9 settembre 1946 della I Sottocommissione, 20.

38. *Ivi*, 21.

Orbene, sembra questa la chiave di lettura da apporre anche all'analoga vicenda della 'solidarietà', lemma ideologicamente altrettanto controverso quanto 'persona'; pare infatti possibile spiegare più linearmente il suo singolare destino partendo dalla suddetta prospettiva ribaltata, che inizialmente vide il principio solidaristico addirittura estromesso dal Progetto di Costituzione (cfr. le due relazioni introduttive di La Pira e Basso) e quindi – una volta entrato in scena – inserito nel testo senza particolari discussioni, dato che opporsi alla sua formalizzazione, a quel punto, non avrebbe potuto essere letto che come un'imbarazzante rivendicazione del diritto a essere egoisti e predatori<sup>39</sup>.

Ciò non toglie però che il principio costituzionale di solidarietà venne chiaramente inteso sin dall'inizio con sfumature diverse dalle forze politiche che lo scrissero: le sinistre e l'ala cattolica non avevano cioè in mente il medesimo senso quando adoperavano l'identico segno<sup>40</sup>.

L'anima *conflittuale* della solidarietà è in effetti presente nella tradizione di pensiero di ascendenza marxiana ma non nella dottrina sociale della Chiesa cattolica, ove il principio solidaristico viene invece precocemente abbinato a quello di sussidiarietà, nel quadro della ricerca di un'armonia tra cittadini che superi proprio quella contrapposizione tra classi sociali che costituiva il motore della riflessione socialista e comunista<sup>41</sup>.

D'altra parte, il contributo al dibattito della componente liberale dell'Assemblea fu assai marginale, come ricordato, in quanto per gli esponenti di quella fazione la solidarietà vantava una cifra esclusivamente meta-giuridica e pertanto un riferimento a essa avrebbe trovato la sede appropriata soltanto in un preambolo – non prescrittivo – al testo costituzionale vero e proprio<sup>42</sup>. Posizione, quest'ultima, perdente, data la decisione dei costituenti di non dotare la Costituzione del 1947 dell'ipotizzato preambolo<sup>43</sup>.

39. In effetti, si trattò della porzione testuale dell'art. 2 Cost. meno intaccata dagli interventi demolitori del Comitato di redazione e dall'emendamento Amendola-Fanfani.

40. Cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 7.

41. Sin dalla lettera enciclica di LEONE XIII, *Rerum Novarum*, del 15 maggio 1891, spec. n. 15, consultabile *on line* nel portale *www.vatican.va*, ove si fa espreso riferimento alla «necessità della concordia» (tra classi sociali, *scil.*).

42. E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (cura), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., 38, spec. 39 ss.

43. Cfr. *Atti Ass. cost.*, seduta antimeridiana del 22 dicembre 1947, intervento on. La Pira, 3577.



Il che costringe l'interprete, oggi come allora, a ricercare, auspicabilmente con successo, un significato prescrittivo alla formula, possibilmente univoco e condiviso<sup>44</sup>.

## 5. Le origini storiche del concetto

In tal senso, prima di mettere in campo le strategie interpretative vere e proprie, può rivelarsi di una qualche utilità anche il ripercorrere la storia della parola.

Si è ricordato come già la romanistica *obligatio in solidum* sembrasse sottintendere l'esistenza di un qualche genere di legame anche tra i soggetti del rapporto negoziale (§ 3). A riguardo, se da un lato non è agevole ipotizzare di che genere di legame si tratti, dall'altro il contesto legale al quale esso pertiene consente un'indagine semplificata, poiché il significato della relazione di solidarietà dovrà comunque essere il medesimo per tutte le parti in causa, in virtù della necessaria intenzionalità reciproca che caratterizza il fenomeno giuridico<sup>45</sup>.

Orbene, il romanistico *principio di solidarietà* andava a regolare, in via di eccezione, il regime delle obbligazioni, stabilendo che più persone contemporaneamente fossero tenute a fornire o a ricevere integralmente una prestazione<sup>46</sup>, sulla base di un titolo (per lo più, un contratto o un atto illecito<sup>47</sup>); ebbene, in tale originaria struttura si può già affermare con buon margine di sicurezza che il vincolo che lega reciprocamente i soggetti sia un (qualche) interesse comune<sup>48</sup>; bisognerà però attendere la Rivoluzione francese affinché la solidarietà transiti dal Diritto privato a quello costituzionale, andando a costituire uno dei valori di riferimento

44. Sul tema della prescrittività della Costituzione, in opposizione alle dottrine allora dominanti, è tutt'ora da richiamarsi l'insegnamento di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952.

45. Riprendendo il già enunciato approccio linguistico nel fenomeno giuridico, infatti, non vi è (*rectius*: bisogna presupporre che non ci sia) divaricazione tra significato per l'enunciante (*speaker meaning*) e significato dell'enunciato (*sentence meaning*). Ciò che invece non è affatto scontato nei contesti metagiuridici. Sul tema v. in particolare J. SEARLE, *The Basic Reality and the Human Reality*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2018, tr. it. di P. Di Lucia e L. Passerini Glazel, *Il mistero della realtà*, Raffaello Cortina, Milano, 2019, 155 ss.

46. L'istituto della solidarietà civile persiste in tutti gli ordinamenti positivi contemporanei di derivazione romanistica; restando al Diritto italiano, cfr. gli artt. 1292 ss. e l'art. 2055 c.c., che replicano i principi regolatori del Diritto romano.

47. Come tutt'oggi prescrive, ad esempio, l'art. 1173 c.c.

48. S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, n. 1/1996, 1, 3.

della comunità politica, sotto forma di *Fraternité*, unitamente alla *Liberté* e all'*Égalité*<sup>49</sup>.

La *Fraternité* rivoluzionaria, tuttavia, è molto diversa dalla *fraternitas* cristiana, dalla quale pure almeno nominalmente discende: mentre la *fraternitas* si manifesta tra fedeli o anche – secolarizzata – tra appartenenti alla medesima corporazione o associazione, la *Fraternité* va a connettersi direttamente alla cittadinanza, nel senso che essa prescinde dall'appartenenza dell'individuo a un gruppo umano più ristretto, interno alla *civitas*<sup>50</sup>.

In conseguenza di questo, e soprattutto della sua combinazione con gli altri due ideali schiettamente individualistici di libertà e uguaglianza, la *Fraternité* giacobina non si mostra di ostacolo all'approvazione di una legge come la *Le Chapelier* del 14-17 ottobre 1791, abolitiva dei corpi intermedi (corporazioni di origine medievale, associazioni private e proto-sindacati)<sup>51</sup>.

Importa però evidenziare anche un secondo effetto – più carsico ma non per questo meno incisivo – determinato da quella legge, ossia l'aver di fatto agevolato l'ascesa del modo di produzione capitalistico, non solo in Francia ma ovunque avessero attecchito gli ideali rivoluzionari: mossa infatti dall'esplicita intenzione di svincolare la solidarietà dall'ipoteca religiosa, l'eliminazione delle formazioni intermedie – le quali indubbiamente svolgevano un importante ruolo pubblicistico quanto alla regolazione dei rapporti commerciali e di lavoro – finì per consegnare il ruolo di decisore unico in materia alle dinamiche – antisolidaristiche per definizione, ma anche antieguitarie – del gioco concorrenziale<sup>52</sup>.

Va dunque ascritta principalmente al pensiero social-comunista (cui gli ideali rivoluzionari non erano certo estranei) la reazione, per così dire,

49. In tema, *amplius*, M. BORGETTO, *Il principio costituzionale di fraternità nel diritto francese*, Mucchi, Modena, 2022, anche per apprezzare le “alterne” vicende del principio rivoluzionario in prospettiva diacronica.

50. S. STJERNØ, *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, 25 ss. Proprio tale sua caratteristica ultima, tuttavia, sembra rappresentare il più serio ostacolo alla percezione della fraternità come un vero e proprio concetto giuridico: cfr. F. PIZZOLATO e P. COSTA, *Principio di fraternità e modernità giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, 1 (*paper*), 4-6.

51. Viceversa, in un contesto religioso, nel quale la spontanea aggregazione dei cittadini costituisce lo strumento privilegiato per l'inveramento dell'ideale solidaristico nella società, vi sarebbero stati non pochi problemi in tal senso.

52. Cfr. A. GOLIA, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *MPIL Research Paper Series*, n. 6/2021, 1 (*paper*), 4. Non a caso, nel giro di pochi anni, la *Fraternité* scomparve dall'ordinamento costituzionale francese – sostituita dalla *propriété* – e lo stesso Codice civile napoleonico eliminò la presunzione di solidarietà delle obbligazioni (art. 1202 cod. nap.).

corporativa contro la deriva “capitalistica” della *Fraternité*. In particolare, le tesi marxiane portano compiutamente alla luce il profilo del potenziale scontro che può insorgere tra individui portatori di rivendicazioni contrapposte (leggi anche: appartenenti a classi sociali diverse), le quali, per essere difese e perseguite, necessitano di aggregazioni dedicate (i sindacati)<sup>53</sup>.

Il suddetto profilo conflittuale della solidarietà emerge in seguito molto chiaramente nelle sue declinazioni costituzionali (si pensi al riconoscimento generalizzato, nelle Carte del Millenovecento compresa la nostra, dei diritti di associazione sindacale e di sciopero), transitando però anche nelle moderne versioni civilistiche dell’istituto, come attesta simbolicamente la comparsa dell’azione di regresso – accordata al co-debitore *in solidum* che abbia eseguito l’intera prestazione – assente invece nel prototipo romanistico<sup>54</sup>.

La solidarietà, insomma, riaffiora alla metà del Secolo lungo sotto la pressione del movimento operaio<sup>55</sup> ma lo fa organizzandosi nuovamente attorno a formazioni sociali più ristrette dell’intera *civitas*, sebbene le strutture in parola non abbiano adesso base religiosa bensì categoriale, nel senso generico di esporre interessi più che individuali ma comunque parziali.

Non si deve credere, peraltro, che il rilancio dell’ideale solidarista abbia avuto, nemmeno in questa fase, un’unica matrice: sulla scia del pensiero marxiano, infatti, anche altre ideologie ne riproposero una loro variante attualizzata<sup>56</sup>.

53. La più nota teoria del conflitto è quella di Friedrich Engels e Karl Marx, esposta nel *Manifest der Kommunistischen Partei*, Bishopgate, London, 1848, più volte tradotto in varie lingue, compreso l’italiano (la prima nel 1892 di Pompeo Bettini, apparsa sul periodico *Lotta di classe*). Segnalo, tra le tante, l’edizione *Manifesto del partito comunista*, Milano, Rizzoli, 1998, per l’essere impreziosita da una introduzione di Eric John Ernest Hobsbawm.

54. Il Diritto romano classico non conosceva infatti un’azione generale di regresso: cfr. ad esempio V. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di Diritto romano*<sup>14</sup>, Jovene, Napoli, 1978, 424-425. Nel diritto italiano, l’azione di regresso compare all’art. 1299 c.c.

55. Cfr. M.C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d’une idée*, Gallimard, Paris, 2007, tr. it. di B. Magni, *La solidarietà. Storia di un’idea*, Giuffrè, Milano, 2012, 47 ss.

56. La parabola solidale ha invece seguito una traiettoria peculiare nei Paesi di *Common Law*, ove la precoce affermazione dell’ideologia liberale ha deviato le istanze sociali verso una formula istituzionale – il *Welfare State* – che solo per assonanza si può considerare equivalente allo Stato sociale europeo-continentale; l’equità sociale viene infatti colà perseguita attraverso politiche governative compatibili coi vincoli di bilancio anziché mediante l’imposizione legislativa di prestazioni, pubbliche e private, e, conseguentemente, «le politiche sociali, come politiche pubbliche volte a migliorare le condizioni di vita

Ad esempio, sia Léon Bourgeois, sia Juan Donoso Cortés – che certamente comunisti non erano – poterono farsi promotori di una loro versione del principio di solidarietà, il quale poggiava, nel primo caso, su una sorta di «debito civico» gravante sui consociati in virtù di un «quasi-contratto» sociale<sup>57</sup> e, nel secondo, su un'etica della responsabilità mossa dalla comune appartenenza al genere umano<sup>58</sup>.

Durante la seconda metà del Milleottocento il fuoco estremista che aveva fatalmente connotato la rinnovata solidarietà civica sino ad allora tende dunque progressivamente a spegnersi; sotto il profilo scientifico, ciò avviene grazie soprattutto agli apporti conoscitivi della sociologia dell'epoca, che sfocia – nell'ambito della dottrina politica – nell'ampia costellazione del pensiero solidarista, il quale si propone *ex professo* come una “Terza via” tra marxismo e liberalismo<sup>59</sup>.

Nella realizzazione di tale passaggio è decisivo, in particolare, l'approccio funzionalista allo studio dei fenomeni sociali, il quale evidenzia come gli individui dell'epoca moderna siano legati tra di loro da un vincolo di reciproca interdipendenza, detto «solidarietà organica», nascente dal bisogno che ogni individuo ha dell'opera altrui per la realizzazione di un'impresa comune<sup>60</sup>.

Da questa prospettiva, la solidarietà torna a essere un fattore (non più di rovesciamento bensì) di perfezionamento dell'ordine sociale, gettando le premesse per l'interpretazione giuspubblicistica dello «stato come servizio pubblico» ascrivibile a Léon Duguit<sup>61</sup>.

C'è ancora parecchio di teologico in tale concezione, poiché essa sembra poggiare su un assunto tanto intuitivo quanto sfuggente, ossia che la comunità politica sia qualcosa di più della somma degli individui che la compongono; tuttavia, anche in questo modo si riesce a cogliere un im-

dei cittadini meno abbienti [...] non configurano, [...], per i destinatari alcun diritto a prestazione»: così G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Cedam, Padova, 2003, 62.

57. L. BOURGEOIS, *Solidarité*, Colin, Paris, 1896, 115 ss.

58. J.F.M. DONOSO CORTÉS, *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo, considerados en sus principios fundamentales*, La Publicidad, Madrid, 1851, tr. it. ignota, *Saggio sul cattolicesimo, liberalismo e socialismo (1851)*, Tomassini, Foligno, 1852, 241 ss.

59. Per una lettura di questa transizione v. R. ZOLL, *Solidarietà*, in *Enc. sc. soc.*, VIII, Treccani, Roma, 1998, 240, 245. In Italia l'elaborazione più strutturata è di matrice cattolica e riconducibile a G. MENEGAZZI, *I fondamenti del solidarismo*, Giuffrè, Milano, 1964.

60. E. DURKHEIM, *De la division du travail social*, Alcan, Paris, 1893, tr. it. di F. Airoldi Namer, *La divisione del lavoro sociale*, Comunità, Milano, 1989, 133 ss.

61. L. DUGUIT, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, Alcan, Paris, 1908, tr. it. di B. Paradisi, *Il diritto sociale, il diritto individuale e la trasformazione dello Stato*, Sansoni, Firenze, 1950, 50 ss.

portante elemento di novità: le pratiche solidali, tutte, mostrano un τέλος univoco.

La solidarietà è necessaria per l'esistenza stessa della società, o più esattamente dell'ordine sociale; è, in altre parole, interesse di tutti e di ciascuno essere solidali.

Ma un ordine sociale, a sua volta, non può instaurarsi – né tantomeno mantenersi – se non sia percepito dai più, come – in un qualche senso – *giusto*, almeno *hinc et inde*<sup>62</sup>.

La solidarietà, in tal modo, diventa il veicolo primario della c.d. giustizia sociale e da questo momento in avanti la riflessione specialistica non farà altro, in ultima analisi, che dettagliare tale punto, sotto l'intestazione specifica di *questione sociale*.

## 6. Le radici ideali del principio

Proprio in ragione della suddetta traiettoria, conviene proseguire l'esposizione introduttiva con taglio sincronico, intavolando orizzontalmente i più importanti filoni di pensiero che si sono interessati alla problematica sociale.

Dovendo dirigere la ricerca verso l'ordinamento giuridico italiano, sembra sensato limitarsi all'illustrazione, comunque solo accennata, delle tre principali concezioni della solidarietà che hanno poi trovato sponda nel testo costituzionale del 1947 attraverso i delegati dell'Assemblea costituente: quella liberale, quella social-comunista e quella cattolica; una riflessione verrà riservata anche alla dottrina social-democratica, in quanto portatrice di una versione "ibrida" della solidarietà, mentre si tralasceranno altre tradizioni di pensiero, pur importanti, che paiono esser state meno decisive nell'ispirare le regole fondamentali dell'ordinamento nazionale<sup>63</sup>.

62. J. RAWLS, *Justice as Fairness: a Restatement*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2001, tr. it. di G. Rigamonti, *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Feltrinelli, Milano, 2002, 201 ss.

63. Ciò vale, in particolare, per le correnti solidariste, soprattutto francesi, cui ho fatto fugace riferimento (sulle quali può comunque leggersi la sintesi di M.G. LOSANO, *La questione sociale e il solidarismo francese: attualità d'una dottrina antica*, in *Soc. dir.*, n. 1/2008, 5), così come per la dottrina fisiocratica (interessante in proposito il documento di M. QUIRICO, *Una lettera inedita di Luigi Einaudi a Bruno Leoni sulla fisiocrazia*, in *Il Politico*, n. 4/1997, 673); entrambe le sponde ideologiche hanno comunque fornito un loro circoscritto apporto che poi è confluito nel testo costituzionale: tracce specifiche del primo orientamento si possono vedere nell'istituto della co-gestione aziendale dei lavoratori (art. 46); del secondo, con l'appoggio dei costituenti liberali, nell'introduzione del principio del decentramento amministrativo (art. 5).

D'altronde, tale scelta non ha solo la verificabile base storico-costituzionale cui si è appena accennato ma, almeno in parte, anche una certa dignità teorica, come si ricava da un noto saggio di Carl Schmitt sul fondamento dell'ordine economico-sociale.

In tale scritto, infatti, il Maestro renano distingue tre momenti essenziali nell'aggregazione di una moltitudine di individui in comunità: «appropriazione», «divisione» e «produzione»; a ciascun momento egli fa corrispondere una ben precisa dottrina politica, e segnatamente l'Imperialismo coloniale (che costruisce l'identità di popolo sull'appropriazione violenta, *Nehmen*), il Socialismo (interessato in primo luogo alla divisione dei beni, *Teilen*) e il Liberalismo (che vede nella loro produzione, *Weiden*, lo snodo comunitario decisivo)<sup>64</sup>.

Consegnato oggidi agli archivi il colonialismo (almeno quello storiografico), resterebbero perciò sul campo due opzioni: il liberalismo e il socialismo, rispettivamente incentrati sulla produzione e sulla (giusta e/o equa) divisione della ricchezza.

Nel caso italiano, completare il quadro teorico di riferimento significa aggiungere all'osservazione, in virtù delle segnalate peculiarità storico-costituzionali del nostro Paese, la dottrina sociale della Chiesa cattolica.

Del resto, tracce di tale ulteriore approccio alle problematiche socio-economiche sono certamente presenti nella Costituzione repubblicana: l'apporto confessionale è senz'altro visibile, ad esempio, nell'art. 99 Cost., contenente la formula istitutiva del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Esso – nelle intenzioni dei costituenti democristiani – sarebbe infatti dovuto essere il luogo in cui gestire, in chiave collaborativa, le tensioni tra gruppi di interesse antagonisti<sup>65</sup>.

64. C. SCHMITT, *Nehmen/Teilen/Weiden. Ein Versuch, die Grundfragen jeder Sozial- und Wirtschaftsordnung vom Nomos*, in *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*, Dunker & Humblot, Berlin, 1958, 489, tr. it. di P. Schiera, *Appropriazione/divisione/produzione: un tentativo di fissare correttamente i fondamenti di ogni ordinamento economico-sociale, a partire dal "nomos"*, in C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, cit., 295, 302 ss.

65. La sostanziale atrofizzazione dell'organo è però la testimonianza migliore della caducità del progetto democristiano. Per un'accurata ricostruzione della genesi dell'art. 99 in Assemblea costituente, utile altresì per comprendere la generale diffidenza degli addetti ai lavori dell'epoca verso un'istituzione che collocasse la rappresentanza degli interessi nel corpo dello stato (essendo ancora freschissima l'esperienza fascista), v. L. VENTURA, *Art. 99*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1994, 2, 4 ss.

Soprattutto però, quell'impronta si nota nelle numerosissime disposizioni in cui compare espressamente l'aggettivo 'sociale'<sup>66</sup>, ragion per cui parrebbe una forzatura ignorare, o anche solo sottostimare, tale prospettiva, se si voglia restituire un'immagine accurata del «contenuto sociale» del patto repubblicano.

È anche grazie al contributo cattolico, dopotutto, che già all'indomani della promulgazione della Costituzione Vezio Crisafulli poteva osservare come il suddetto contenuto non coincidesse, in negativo, col principio liberale del non intervento statale ma esigesse, *in positivo*, l'attivazione della macchina pubblica<sup>67</sup>.

## 7. (*segue*) Il pensiero liberale e quello social-comunista

Ad ogni modo, le prime due correnti di pensiero da esaminare e che discendono direttamente dall'impianto schmittiano sono il liberalismo e il socialismo (o social-comunismo, nella variante nazionale qui osservata).

Oltre alla medesima dignità teorica, tali dottrine vantano almeno un ulteriore punto di convergenza: si oppongono, ognuna a suo modo naturalmente, alle dottrine di matrice religiosa e per questo si autodefiniscono "laiche" o "scientifiche" (tra non molto si cercherà di dare ragione del perché tali aggettivazioni siano state virgolettate).

Ma non basta; entrambe infatti, in una con le molte differenze, denunciano anche almeno due punti di contatto significativi:

- a. sia il liberalismo sia il socialismo intrattengono, quantunque per ragioni speculari, un rapporto molto stretto con l'economia di mercato;
- b. sia il liberalismo sia il socialismo postulano che la risoluzione della c.d. questione sociale possa avvenire solo a seguito di un conflitto, più o meno ritualizzato, tanto che a ognuna delle due prospettive è associabile – ed è stato in effetti associato – il sostantivo 'rivoluzione'<sup>68</sup>.

Detto questo, si procede ora con taglio dichiaratamente critico alla rapida esposizione della dottrina più risalente.

66. Si contano dodici menzioni, tra Principi fondamentali e Parte I, pur se in contesti diversi: artt. 2-3, 41-42 e 44-46.

67. V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in IDEM, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., 115, 118 ss.

68. Per un esempio in ambito liberale (in quello socialista il termine è adoperato costantemente sino alla metà del Millenovecento, per poi gradualmente sfumare) v. P. GOBETTI, *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia*, Einaudi, Torino, 1964.

Il liberalismo appare infatti, se riguardato dal punto di vista del principio di solidarietà, un caso davvero interessante.

Da un lato, tale tradizione di pensiero non nega apertamente dignità all'istanza solidale e la consegna pertanto alla buona volontà della società civile; nei fatti però, sin dagli esordi, il liberalismo scioglie il nodo gordiano della tensione tra spinte egoistiche e altruistiche dell'azione umana sovrapponendole. Per compiere tale operazione si serve della celebre metafora della «mano invisibile»<sup>69</sup>, pur progressivamente spogliata dalla riflessione neoclassica (almeno nelle intenzioni) di ogni alone mistico<sup>70</sup>.

In tal modo, infine, la solidarietà viene sostanzialmente rimossa dall'orizzonte liberale.

Dall'altro lato, l'individualismo che sta alla base della filosofia del capitalismo originario, in tesi, mal si concilierebbe con l'organicismo della riflessione sociologica di stampo funzionalista; eppure l'*homo oeconomicus* pratica, magari silenziosamente ma indubbiamente con metodo, la durkheimiana solidarietà organica all'interno della sua impresa, piegandola ovviamente a proprio vantaggio; l'immagine che meglio conferma questa tesi è con ogni probabilità quella degli operai intenti a lavorare in una catena di montaggio nel contesto organizzato del c.d. fordismo presindacale<sup>71</sup>.

Sul piano giuspubblicistico tale bizzarro groviglio di contraddizioni si traduce in una sistematica dissimulazione del problema della solidarietà che passa, dapprima, attraverso il formale confinamento della relativa istanza al piano esclusivamente metagiuridico<sup>72</sup> e, dopo vari aggiustamenti *in itinere*, sfocia in anni più recenti nell'aperta rivendicazione all'economia politica di una vera e propria funzione «veritativa»; funzione veritativa che assume dottrinarmente la forma della pretesa che sia lo stesso sistema

69. A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Straman & Cadeli, London, 1776, tr. it. di F. Bartoli, C. Camporesi e S. Caruso, *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, I, Mondadori, Milano, 1977, 442 ss.

70. M.E.L. WALRAS, *Éléments d'économie politique pure*, Rouge, Lausanne, 1900, 21 ss.

71. Sul fordismo, in senso critico, v. le considerazioni "lato lavoratore" di I. BERNSTEIN, *Turbulent Years: A History of the American Worker 1933-1940*, Houghton-Mifflin, Boston, 1969, 737 ss.; un'analisi "lato capitale" è invece quella dei c.d. regolazionisti, i cui concetti fondamentali si ritrovano, tra le altre, nell'opera di R. BOYER, *Théorie de la régulation*, La Découverte, Paris, 2004, tr. it. di S. Lucarelli, *Fordismo e postfordismo. Il pensiero regolazionista*, Bocconi, Milano, 2007. Per la distinzione tra primo fordismo (presindacale) e postfordismo v. invece F. GAMBINO, *Critica del fordismo della scuola regolazionista*, in E. PARISE (cura), *Stato nazionale, lavoro, moneta*, Liguori, Napoli, 1997, 215.

72. Ciò che ben si salda col già evidenziato contegno agnostico dei Costituenti liberali sul tema solidale.



economico, senza passare dalla mediazione della sede politica, a produrre le regole giuridiche negli ambiti nei quali operano i soggetti del processo produttivo; regole a loro volta identificate con quelle, competitive e anti-solidali, dell'economia di mercato<sup>73</sup>.

Tutto ciò è distillabile nel generalissimo precetto del maggior distanziamento possibile del potere pubblico proprio da quelle problematiche che il principio solidaristico ambirebbe ad accogliere, in quanto dovrebbe essere appunto il Mercato, e non lo Stato, il regolatore delle relazioni umane<sup>74</sup>.

Da questo punto di vista, le tesi social-comuniste convergono su quelle liberali più di quanto sembri.

Nella monumentale opera *Il Capitale*, infatti, Karl Marx espone la sua celebre critica al sistema economico capitalistico<sup>75</sup>, mettendone in dubbio, da un lato, quell'eternità su cui tanto affidamento facevano i liberali e, dall'altro, evidenziando il meccanismo di sfruttamento del lavoro subordinato che lo anima<sup>76</sup>.

Tuttavia Marx effettua tale operazione appoggiandosi, sotto il profilo della scienza economica, alle stesse categorie degli economisti liberali, in particolare facendo propria la teoria ricardiana del valore-lavoro<sup>77</sup>; e si serve, come avrebbe fatto qualsiasi coscienzioso economista "neoclassico", di equazioni matematiche per formulare la sua celebre legge sulla caduta tendenziale del saggio di profitto, argomentando in tal guisa la correttezza della sua conclusione sulla caducità di quel modo di produzione<sup>78</sup>.

73. Riprendo formula e concetto da O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, Jovene, Napoli, 2016, 90 ss.

74. Cfr. M. FOUCAULT, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Seuil, Paris, 2004, tr. it. di M. Bertani e V. Zini, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France*, Feltrinelli, Milano, 2004, 28 ss. Come dirò a tempo debito, tale generalissimo precetto di distanziamento assume giuridicamente la forma del principio di sussidiarietà in accezione negativa (Cap. III).

75. K. MARX, *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*, I-III, Meissner, Hamburg, 1867 (I), 1885 (II), 1894 (III). Dell'opera sono disponibili moltissime traduzioni, tra cui quella da me compulsata, di D. Cantimori, *Il Capitale. Critica dell'economia politica*, I-III, Editori riuniti, Roma, 1964.

76. Questo per la verità si evidenzia soprattutto in scritti collaterali, i *Manoscritti economico-filosofici del 1844*, pubblicati come *Lineamenti fondamentali della critica dell'economia politica* tra il 1857 e il 1858, oggi leggibili in traduzione italiana nel volume K. MARX, *L'alienazione*, a cura di M. Musto, Donzelli, Roma, 2010.

77. D. RICARDO, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Murray, London, 1817, tr. it. di P.L. Porta, *Principi di economia politica e dell'imposta*, Utet, Torino, 2006.

78. Cfr. part. K. MARX, *Il Capitale. Critica dell'economia politica*, III, cit.

Dal punto di vista della filosofia della storia, poi, il riferimento cruciale di Marx è Friedrich Hegel, e in particolare il pensiero di quest'ultimo a proposito della coincidenza tra razionalità e realtà, intesa quest'ultima quale necessario verificarsi degli eventi<sup>79</sup>.

Da tale impianto complessivo Marx deduce l'inevitabilità scientifica del declino del liberalismo e della classe sociale che lo incarnava, la borghesia, nonché la necessità storica dell'ascesa della nuova classe sociale che avrebbe acquisito il potere politico: il «proletariato»<sup>80</sup>.

Riprendendo ora l'intavolazione schmittiana sul fondamento dell'ordine economico-sociale, Marx pare alla fine aver semplicemente sostituito il proletariato alla borghesia – o, se si preferisce, la Politica al Mercato – quale decisore di ultima istanza non solo sulla (equa) divisione della ricchezza ma altresì sul modo di sua produzione; dal che si ricaverebbe come l'*homo oeconomicus* liberale venga semplicemente soppiantato da un *Corpus oeconomicus*, il quale risponde però alle medesime leggi che, hegelianamente, sarebbe stato chiamato ad abbattere.

Nelle linee generali, dunque, liberalismo e marxismo sembrano meno distanti di quanto si sarebbe portati a credere, sebbene rispetto alla specifica questione indagata emergano differenze di non poco momento.

Se infatti il liberalismo non elabora programmaticamente una propria idea di solidarietà perché – banalmente – non interessato alla questione, ciò significa che esso rimanda al relativo concetto nella sua accezione primigenia, corrispondente alla *Fraternité* giacobina, cui è riservata una nicchia di sopravvivenza corrispondente alle sole pratiche solidali riconducibili allo spontaneismo civico<sup>81</sup>.

79. G.W.F. HEGEL, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Nicolaische Buchhandlung, Berlin, 1821, tr. it. di G. Marini, *Lineamenti di filosofia del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1999, nella cui prefazione è riportata una delle affermazioni più note nella storia della filosofia: «Ciò che è razionale è reale, e ciò che è reale è razionale».

80 Cfr. K. MARX e F. ENGELS, *Manifest der Kommunistischen Partei*, cit., in una qualunque edizione disponibile; ho utilizzato la versione tradotta da L. Caracciolo, *Manifesto del partito comunista*, Berlusconi, Milano, 1999, 53. La celebre frase con cui si chiudeva il *Manifesto* («Proletari di tutti i Paesi, unitevi!»; in originale: «Proletar i alle lande, forenjer!»; ivi, 90) era quindi non soltanto un formidabile appello alla solidarietà di classe ma, agli occhi dei due Autori, una vera e propria profezia.

81. Fanno eccezione soltanto alcuni pensatori maggiormente sensibili alle problematiche sociali come John Stuart Mill, il quale nei suoi *Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy*, Parker, London, 1848, aveva osservato come la dottrina liberale non si opponesse necessariamente all'accoglimento di alcune istanze del socialismo premarxista, tra cui – per quanto qui rileva – una più equa distribuzione della ricchezza e una graduale sostituzione dell'approccio agli affari esasperatamente individualista con uno comunitario.

Viceversa, la solidarietà proletaria, oltre che centrale nella sistematica comunista, risulta a un tempo più estesa e più ristretta della *Fraternité* giacobina (e quindi anche della concezione liberale del principio); più ristretta, in quanto coinvolge solo una parte della cittadinanza, ossia i lavoratori salariati, uniti nella c.d. solidarietà di classe; più estesa, in quanto il suo respiro ultimo è finalizzato a coinvolgere i proletari di tutto il Mondo.

Inoltre, la solidarietà marxiana si manifesta come organicistica, nel senso che l'apporto del singolo è totalmente al servizio dell'opera comune: l'affrancamento dalle dinamiche capitalistiche è frutto solo di uno sforzo corale, all'interno del quale l'individuo, e quindi la *persona*, si dissolve<sup>82</sup>.

Infine, quella comunista è una versione del principio di solidarietà che mira a dirigersi *contro* altri cittadini, i «borghesi», nella prospettiva di un rovesciamento violento del sistema politico<sup>83</sup>.

Tutto ciò, giova ribadirlo, è nella dottrina marxiana *inevitabile*.

Sebbene però la tesi di Hegel della coincidenza tra realtà e razionalità risulti affascinante e l'uso dell'algebra incuta sempre un certo timore, nemmeno Marx è stato capace di sottrarsi al *paradosso della conoscenza*<sup>84</sup>.

Quest'ultimo può essere *grosso modo* fraseggiato così: più cose si sanno, meno si può prevedere il futuro e tantomeno orientarlo, se non altro perché – proprio alla luce delle nuove consapevolezze – cambieranno i comportamenti collettivi, alterando la traiettoria degli eventi che l'analisi appena ultimata aveva preconizzato.

Per calare più chiaramente il paradosso all'interno del discorso, si possono prendere in prestito le parole di Yuval Noah Harari:

Marx ebbe alcune brillanti intuizioni economiche. Basandosi su queste intuizioni Marx predisse un acuirsi della violenza nel conflitto tra il proletariato e i capitalisti [...]. Marx dimenticava che i capitalisti sanno leggere. [...] Anche loro cominciarono quindi a compulsare le pagine del *Capitale*, appropriandosi di molti degli strumenti concettuali e delle intuizioni dell'analisi marxiana. [...] Dopo aver adottato la diagnosi marxista le persone cambiavano il loro comportamento di conseguenza. [...] Pertanto, quando i lavoratori iniziarono a votare alle elezioni e i partiti che portavano avanti la loro causa divennero parte dell'organizzazione

82. Cfr. A. SCHAFF, *Marksizm a jednostka ludzka*, PWN, Warszawa, 1965, tr. it. di L. Tulli, *Il marxismo e la persona umana*, Feltrinelli, Milano, 1966.

83. Cfr. K. MARX e F. ENGELS, *Manifesto del partito comunista*, cit., 89.

84. Riprendo la locuzione da Y.N. HARARI, *Homo Deus. A brief history of tomorrow*, Harvill Secker, London, 2016, tr. it. di M. Piani, *Homo Deus. Breve storia del futuro*, Bompiani, Milano, 2018, 74.

del potere in un paese dopo l'altro, i capitalisti poterono ancora dormire sonni tranquilli nei loro letti. Il risultato fu che gli enunciati di Marx finirono per perdere il loro potere predittivo<sup>85</sup>.

Harari, in questo modo, ci aiuta a capire in poche righe come mai molte delle idee comuniste (a iniziare da quelle sulla solidarietà di classe) abbiano trovato terreno fertile non nel quadro teorico di provenienza bensì all'interno di dottrine più moderate, ovvero in quella socialista e, successivamente, in quella social-democratica.

In effetti, è esattamente questo ciò che è accaduto nel nostro Paese ed è questo, tra le altre cose, il motivo dell'utilizzo preferenziale dell'aggettivo composto 'social-comunista' – in luogo dei due semplici che lo compongono – per descrivere l'esperienza istituzionale italiana.

Una volta verificatosi l'esito del paradosso della conoscenza (ossia la deviazione del corso degli eventi), infatti, in Italia prese forza quella variante del socialismo che accantonava, almeno temporaneamente, il progetto rivoluzionario, ricollocando il conflitto interclasse nelle istituzioni nazionali; in particolare, questa svolta determinò un riavvicinamento della solidarietà di classe di matrice marxiana all'originaria *Fraternité* giacobina, nel senso che anche la prima riacquistò un'estensione contenuta nei margini della *civitas* statale.

Ne restava intatta l'anima conflittuale e l'orizzonte ultimo transnazionale, beninteso, ma alla guerra dichiarata poteva adesso sostituirsi, nell'interpretazione della sinistra italiana, una collaborazione in vista del conseguimento *medio tempore* di obiettivi comuni.

L'art. 2 Cost., letto da tale angolo di visuale, è la migliore consacrazione del mutato approccio alla questione sociale da parte dei costituenti socialisti e comunisti.

Sembra possibile, a questo punto, chiudere con un'annotazione di sintesi che accomuna le due teorie in discussione.

Quanto detto sembra infatti rivelare la natura *mistica* anche dei presupposti di fondo delle tesi social-comuniste, e in particolare dell'hegeliana razionalità della storia, non diversamente da quanto si è osservato a proposito dell'*invisible hand* smithiana.

Si tratta di assunzioni apodittiche, peraltro abbondantemente smentite dai fatti<sup>86</sup>.

85. Ivi, 76-77.

86. Preciso che la mia affermazione non intende banalmente allegare i *fatti* all'interno di un discorso normativo (in violazione del postulato di Hume) ma solo evidenziare l'approccio falsificazionista al metodo di indagine (sul punto v. D. ANTISERI, *Introduzione*, in

Alla luce di questo, della fondatezza dell'autoproclamazione di tali dottrine come laiche e/o scientifiche sembra lecito dubitare, come le virgolette in apertura di paragrafo che racchiudevano le aggettivazioni intendevano segnalare.

Ma c'è di più.

Nelle prospettazioni originarie (e da questo punto di vista il ragionamento è valido ancora oggi), l'autoattribuzione della patente di laicità/scientificità effettuata dagli esponenti liberali e di quelli social-comunisti è polemicamente preordinata al rifiuto di un confronto diretto con le prospettive solidali di derivazione religiosa.

Orbene, non soltanto liberalismo e marxismo sono anch'essi poggiati su assunzioni metafisiche (nella fattispecie: la coincidenza capitalistica tra interesse privato e interesse pubblico e quella social-comunista tra realtà e razionalità degli eventi) ma addirittura, guardando appena sotto la superficie, si potrà verificare che pure loro vantano un'ascendenza religiosa prossima e omogenea a quella dei feticci che avversano.

Adottare un codice espressivo artificiale qual è quello matematico, in altre parole, non basta per trasformare un desiderio in un fatto incontestabile, né tantomeno in uno inevitabile.

## 8. Intermezzo: l'*homo œconomicus* come modello morale

Secondo quanto qui si sostiene, dunque, né l'ideologia liberale né quella social-comunista possono allegare alcun elemento razionale a sostegno dell'esistenza di uno statuto epistemologico privilegiato che determini una loro ontologica superiorità rispetto ad altre teorie sociali di matrice apertamente religiosa; nemmeno in riferimento alla dimensione concettuale, e quindi anche giuridica, della solidarietà.

Al contrario, le loro proposizioni e concezioni – al netto del linguaggio adoperato – rivelano un costante, quantunque mimetizzato, richiamo a un ben preciso – né laico né scientifico – universo morale di matrice trascendentale<sup>87</sup>.

H. ALBERT, *Plädoyer für kritischen Rationalismus*, R. Piper & Co., München, 1971, tr. it. di D. Antiseri, *Difesa del razionalismo critico*, Armando, Roma, 1997, 5, 9 ss.).

87. Data la sede, non posso evidentemente affrontare *ex professo* le questioni proprie di un compiuto discorso attorno ai fondamenti del comportamento umano di fronte al *bene* e al *male*; spero tuttavia che questo non pregiudichi l'intelligibilità dell'argomentazione che andrò a esporre. Nell'ambito di una letteratura sterminata, segnalo il lavoro di J. DEIGH, *An introduction to Ethics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, tr. it. di G. Martinetti, *Etica. Un'introduzione*, Feltrinelli, Milano, 2012, del quale mi sono av-

Conviene, anche in tal caso, iniziare dalla prospettiva più datata, ossia quella liberale.

Il sistema di principi morali da essa accolto può farsi risalire, con buona approssimazione, all'etica utilitaristica del capitalismo originario, che riconosce nel lavoro, e quindi della ricchezza, un valore in sé; a sua volta, tale orizzonte assiologico sembra però presentare una connessione decisa col pensiero cristiano-protestante; il che spiega il comportamento (controintuitivo) consistente nel reinvestire gli utili realizzati attraverso le transazioni all'interno della stessa impresa, così da accrescerla, anziché goderne i frutti: il «successo» nell'attività economica (*Beruf*) è infatti il segno della grazia divina<sup>88</sup>.

È vero che tale nesso non andrebbe sovrastimato<sup>89</sup>; tuttavia è proprio la matrice religiosa che dà conto meglio di qualunque altro fattore della proiezione verso l'altro comunque racchiusa nel concetto di solidarietà; (proiezione) mossa appunto dall'appartenenza a un gruppo umano che si riconoscerebbe, nella fattispecie, nel nome con cui viene invocata la divinità (la *fraternitas* cui si accennava nel § 4) e del tutto estranea alla logica competitiva del libero mercato.

Tuttavia nell'etica del capitalismo originario (c.d. etica del lavoro) si annida anche una contraddizione che la dottrina liberale classica finisce per ereditare: se, infatti, il 'successo' imprenditoriale – e il conseguente 'benessere' materiale – sottintendono là una benevolenza divina verso il buon credente, allora il suo contrario (l' 'insuccesso' e il conseguente 'stato di bisogno') deve essere letto come lo stigma del cattivo cristiano; il che neutralizza proprio quella spinta altruistica che pure deriverebbe dal riconoscersi come appartenenti al medesimo gruppo<sup>90</sup>.

valso poiché illustra molto chiaramente le categorie e le distinzioni fondamentali esistenti in ambito morale. D'altra parte, in prospettiva storico-istituzionale, a me è sufficiente individuare il sistema di valori *effettivamente* immesso dal legislatore nell'ordinamento giuridico e limitarmi alla sua descrizione senza particolari vagli critici.

88. M. WEBER, *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, in *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, XX-XXI, 1904-05, tr. it. di A.M. Marietti, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*<sup>24</sup>, Rizzoli, Milano, 2018, spec. 101 ss. Naturalmente, tale schema primigenio non ha superato inalterato la prova del tempo e anzi ha subito numerose correzioni e integrazioni *in itinere*; tuttavia ai fini del mio discorso è sufficiente registrare la persistenza del nucleo originario di tale sistema di valori.

89. Tra i critici della tesi weberiana, si veda già B. GROETHUYSEN, *Die Entstehung der Bürgerlichen Welt und Lebensanschauung in Frankreich*, I-II, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1927-30, tr. it. di A. Forti (parziale: vol. I) *Le origini dello spirito borghese in Francia*, Il Saggiatore, Milano, 1967, la cui tesi centrale è appunto che non sussista alcuna incompatibilità *ideologica* tra Capitalismo e Cattolicesimo come dimostra l'esperienza dei grandi banchieri italiani in epoca rinascimentale.

90. Siffatta lettura morale delle vicende economiche dei singoli cittadini è invece as-

Alleggerita dei contrassegni formali della fede, la condanna sociale implicita nel fallimento professionale transita così all'interno delle tesi liberali vere e proprie, quantunque diversamente giustificata: chi si trovi in uno stato di bisogno ha *meritato* tale destino poiché, nell'agire, non si è conformato a criteri di razionalità economica (sintetizzabili nel paradigma dell'*homo œconomicus*); quindi, non dovrebbe beneficiare di alcun aiuto da parte della comunità in cui vive: esattamente il contrario di ciò che postula l'idea di solidarietà.

È probabile allora che la metafora smithiana della *invisible hand* servisse proprio a occultare tale corollario (di natura morale) ma ciò non toglie che la cultura liberale, sotto le mentite spoglie di una coincidenza tra interesse privato e interesse pubblico, miri in realtà proprio a rimuovere surrettiziamente la componente solidaristica dalla propria visione della società, poiché incoerente con essa.

Soprattutto però, tale aporia non può non influire sul concreto atteggiarsi dei sistemi giuridici che alla sottostante etica, più o meno dichiaratamente, si richiamano, con conseguenze – in termini di ordine sociale – facilmente intuibili.

Insomma: l'*homo œconomicus* – diversamente da quanto lascerebbe intendere l'aggettivo – è in ultima analisi un modello morale<sup>91</sup> e servirsi, per verbalizzare tale dottrina, del linguaggio matematico – come avviene ininterrottamente dall'intuizione degli economisti neoclassici in poi – solleva solo una «cortina fumogena» utile a dissimulare il nocciolo della questione<sup>92</sup>.

Passando alla dottrina social-comunista, questa, diversamente da quella liberale, pone invece una grande attenzione alla pratica solidale, come visto, e ne fa anzi uno strumento imprescindibile della lotta di classe.

Si tratta peraltro – lo si è rimarcato – di una solidarietà peculiare, alquanto lontana dall'accezione originaria del termine e che solo per motivi contingenti si presta a essere declinata all'interno della comunità statale;

sente nella dottrina cattolica, ove le istanze solidali vengono accolte senza particolare imbarazzo in virtù di un'interpretazione più mite del progetto divino per l'Umanità, come dirò tra poco (§ 10). In argomento v. comunque le più approfondite considerazioni di A. FANFANI, *Cattolicesimo e protestantesimo nella formazione storica del capitalismo*, Marsilio, Venezia, 2005.

91. Ed è un modello morale potenzialmente contrastante con le disposizioni costituzionali, se accolto nella sua purezza, nella misura in cui esso non può che negare – per essere coerente con sé stesso – il principio solidaristico consacrato innanzitutto nell'art. 2 Cost. (*amplius* Cap. IV).

92. L'espressione (polemica) è di M. FABBRI, *La fabbrica delle illusioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013, 185.

soprattutto, è una solidarietà “di combattimento” che non colloca il singolo (*rectius*: la *persona*, per conformarsi al lessico costituzionale) al centro del sistema, come invece parrebbe esigere il principio personalista – prima ancora di quello solidaristico – recepito nell’art. 2 Cost.

La versione social-comunista della solidarietà, in sintesi, sostituisce all’*homo œconomicus* liberale il *Corpus œconomicus* proletario (la classe operaia).

Ma tale *Corpus*, alla stregua di un macro-antropo, risponde alle medesime leggi economiche della dottrina liberale, che il social-comunismo in ultima analisi non nega ma di cui combatte gli esiti iniqui; anch’esso può quindi essere ricondotto a quel sistema di valori, con effetti sostanzialmente sovrapponibili, tra i quali – per quanto qui rileva – la negazione della solidarietà tra uomini appartenenti a classi sociali diverse: d’altronde, se ci si trova al cospetto di un attore solitario uscito vincitore dal «mattatoio della Storia»<sup>93</sup>, manca per definizione un interlocutore con cui solidarizzare.

*Solidus*, in effetti, è il *Corpus*, non l’individuo.

In conclusione: aderire a ciascuna delle concezioni di solidarietà proprie delle due dottrine in commento non è affatto un atto di ragione bensì un atto di volontà, se non proprio di fede, scaturente da una comune e irriflessa radice cristiano-protestante.

E in entrambe le prospettive una forma unitaria di solidarietà fatica non poco a trovare posto: nel sistema liberale, perché paradossalmente essa può giustificarsi solo verso chi non abbia interesse a beneficiarne; in quello social-comunista, perché, banalmente, difettano i presupposti per esercitarla, se non in attesa che la Storia faccia il suo fatale corso, rendendola a quel punto superflua.

## 9. (*segue*) La sintesi social-democratica

Nel secondo Dopoguerra si presenta poi alle istituzioni politiche degli stati europei occidentali un *rebus* di segno eminentemente pratico: come conciliare operativamente, ossia in seno alla funzione di governo, la presenza – nella Costituzione italiana, in particolare, e in tutti i testi costituzionali del periodo, in generale – di istituti tipicamente liberali (proprietà privata, libertà di impresa) con altri tipicamente socialisti (libertà di associazione sindacale, diritto di sciopero, limiti alle libertà economiche)?

93. La notissima immagine è di G.W.F. HEGEL, *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, Duncker & Humblot, Berlin, 1837, tr. it. di G. Bonacina e L. Sichirolo, *Lezioni sulla filosofia della storia*, Laterza, Roma-Bari, 2021.



La sfida viene raccolta, con un certo successo, dalle dottrine social-democratiche.

Come sintetizza bene Gianfranco Pasquino, infatti, gli esecutivi di tale ispirazione

non hanno seguito la via comunista tradizionale consistente nell'espansione del settore statale e hanno rifiutato largamente la strada delle nazionalizzazioni per imboccare piuttosto quella di un intervento dello Stato attraverso due strumenti. Il primo strumento è quello di un efficace e capillare sistema di tassazione dei profitti dei singoli e delle imprese. Il secondo è quello del trasferimento di queste risorse per motivazioni economiche e per motivazioni sociali, sia a favore di settori economici la cui importanza lo richieda sia a favore di gruppi sociali<sup>94</sup>.

Rileggendo tale passo alla luce, ancora una volta, dell'impianto teorico del saggio di Schmitt su *Appropriazione/Divisione/Produzione*, si ricava che l'ordine social-democratico si fonda sia sui precetti dell'ideologia liberale, limitatamente al momento della produzione, sia sulle tesi social-comuniste, per quanto concerne la successiva fase di redistribuzione della ricchezza prodotta.

Mettendo "in sequenza" liberalismo e socialismo – prima Produzione, poi Divisione – le diverse scuole social-democratiche propongono quindi di risolvere il *rebus* che si trovavano davanti trasformandolo in una *questione di campo*.

Anche dal punto di vista concettuale, d'altra parte, tali dottrine non risultano del tutto prive di una loro struttura, se si guarda agli antecedenti più illustri e remoti<sup>95</sup>, nonché – in tempi più ravvicinati – alle correnti solidariste cui si è già accennato e che assumono adesso la più specifica nomenclatura di *liberal-socialismo* o *socialismo liberale*<sup>96</sup>.

Ciò non toglie però che la c.d. Terza via si caratterizzi in linea generale per un'accentuata nebulosità di contenuti sostanziali, la quale genera risposte contingenti ed emotive ai problemi della cittadinanza e sembra convergere, in ultima analisi, unicamente su un generico dovere di non impedimento (gravante sulle istituzioni politiche) in relazione all'auspi-

94. G. PASQUINO, *Socialdemocrazie*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, De Agostini, Novara, 2014, 885, 886.

95. Il cui capostipite può essere individuato nel già citato Stuart Mill dei *Principi di economia politica*. Sul punto specifico v. D.F. MILLER, *Mill's "Socialism"*, in *Politics, Philosophy & Economics*, n. 2/2003, 213.

96. Nell'ambito di una letteratura corposa e frastagliata segnalo soltanto, data la particolare attenzione al contesto nazionale, F. SBARBERI, *L'utopia della libertà eguale: il liberalismo sociale da Rosselli a Bobbio*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999.

cabile spontaneismo civico in materia economico-sociale<sup>97</sup> nonché su un onere di servizio pubblico parametrato alla effettiva e variabile capienza finanziaria dell'Erario<sup>98</sup>.

Le dottrine social-democratiche, in altre parole, si propongono quali meri *contenitori*, indicando tutt'al più un criterio (il c.d. metodo democratico) per selezionare i contenuti da introdurre nel sistema giuridico; gli originali, però, non si rinvergono all'interno di tali prospettive bensì in ambito liberale, socialista o anche altrove.

In ottica prettamente solidaristica, questo approccio si può pertanto definire *agnostico* o *ibrido*: Stato e Mercato si dividono il raggio di azione nei termini suddetti e ciascuno può mettere in opera la sua idea di solidarietà all'interno del perimetro assegnato; l'ordinamento giuridico deve astenersi dal fornire indicazioni troppo strutturate in merito, altrimenti il compromesso salta.

L'apporto della galassia social-democratica alla tematica solidale può infine essere riassunto nei seguenti termini:

- a. preso atto della prevalenza storica del modello di produzione capitalistico su quello collettivistico, e considerato che la via rivoluzionaria alla giustizia sociale non appare poi così attraente<sup>99</sup>, occorre restituire la solidarietà alla *πόλις* nella sua interezza, unendo le forze per conseguire un indefinito bene comune declinato in ottica interclassista;
- b. le conseguenti politiche pubbliche andranno a concentrarsi in prevalenza sul versante redistributivo di competenza statale, lasciando am-

97. Dice infatti A. GIDDENS, *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998, tr. it. di L. Fontana, *La Terza Via*, Il Saggiatore, Milano, 2001, 68: «l'obiettivo complessivo della politica della Terza Via dovrebbe essere quello di *aiutare i cittadini a pilotare il loro cammino* attraverso le più importanti rivoluzioni del nostro tempo: la globalizzazione, le trasformazioni della vita individuale e il nostro rapporto con la natura» (enfasi aggiunta). Anche tale generalissimo imperativo di “non interferenza” mi pare riconducibile, giuridicamente parlando, a un andamento negativo del principio di sussidiarietà: v. Cap. III.

98. Il che però significa, a mio avviso, rovesciare i termini del corretto rapporto tra art. 2 e art. 81 Cost., asservendo il primo al secondo, come denuncia – esaminando la traiettoria della giurisprudenza costituzionale tra la fine degli anni Ottanta e tutti i Novanta del Millenovecento – M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. \*\*\*\*, Utet, Torino, 2012, 219, 270 ss.

99. Come osserva nuovamente G. PASQUINO, *Rivoluzione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, cit., 845, 853, infatti, l'abbandono del metodo rivoluzionario discende dalla «comparazione dei risultati in termini di democrazia politica, uguaglianza sociale e sviluppo economico superiori nei paesi che non hanno sperimentato mutamenti rivoluzionari rispetto ai paesi che tali mutamenti hanno avuto».

pio spazio di manovra – in virtù di una decisione in tal senso degli apparati governanti, si noti – all’iniziativa privata nel settore produttivo e in quello propriamente sociale<sup>100</sup>.

Il principio di solidarietà, una volta codificato nei testi legali, diventa così l’architrave di un progetto comunitario finalizzato a predisporre un percorso non violento verso un ordine socio-economico (visto come) più equo che passa, caratteristicamente, soprattutto per un uso sapiente della leva fiscale, snodo decisivo per reperire le risorse finanziarie indispensabili a fronteggiare le contingenze sociali di cui i pubblici poteri devono, direttamente o indirettamente, farsi carico.

In cosa consista concettualmente *questa* solidarietà, tuttavia, il pensiero social-democratico non può dirlo, anche volendo, poiché le due fonti da cui attinge hanno sul punto opinioni divergenti e nessuna delle due può essere giustificata razionalmente ma solo assunta con atto di volontà (politica).

## 10. (*segue*) La dottrina sociale della Chiesa cattolica

Le concezioni finora esaminate, sebbene si professino laiche e/o scientifiche, hanno dunque un fondamento ultimo metafisico, e precisamente cristiano-protestante: o per implicito (liberalismo) o per negazione (social-comunismo) o *per relationem* (social-democrazia).

L’esame di una prospettiva che vanti un’espressa cifra trascendentale, forse, appare adesso meno stravagante<sup>101</sup>.

Una risposta maggiormente strutturata sul *cosa sia* la solidarietà può in effetti rinvenirsi all’interno della dottrina sociale della Chiesa cattolica, anche se qui possono subentrare ostacoli di altro genere.

100. Sono consapevole dell’estrema semplificazione racchiusa nell’ultima frase dacché esistono almeno tre filoni attraverso cui si dipanano le politiche sociali (quello anglo-sassone, quello tedesco e quello francese); tuttavia nell’ambito del mio discorso questo approfondimento non sembra necessario in quanto mi preme semplicemente isolare una definizione il più ricca possibile della solidarietà, prescindendo dai profili organizzativi della sua effettiva erogazione.

101. Rispetto al tema indagato, infatti, una prospettiva apertamente religiosa – a differenza delle altre che ho velocemente illustrato – presenta il vantaggio che, nel momento stesso in cui contempla il trascendente, ammette pure l’immanente, aprendo così una via per lo scioglimento delle contraddizioni logiche (soprattutto in riferimento al concetto di solidarietà, per quanto qui rileva) a quelle preclusa.

La prospettiva cattolica, infatti, non si percepisce nei termini stretti di una dottrina politica<sup>102</sup>, né si presenta ufficialmente quale via intermedia tra liberalismo e socialismo<sup>103</sup>.

Essa, quindi, non si oppone a che le problematiche riscontrabili nella realtà vengano affrontate con tutti gli strumenti messi a disposizione dalle dottrine apertamente politiche (liberalismo, socialismo, ma anche solidarismo, fisiocrazia e via discorrendo), purché nel rispetto della dignità umana e finalizzate a realizzare «quelle condizioni della vita sociale che permettono ai gruppi, come ai singoli membri, di raggiungere la propria perfezione più pienamente e più speditamente»<sup>104</sup>, ossia – in una parola – la «pace»<sup>105</sup>.

Nondimeno, può interessare anche chi studi la società da un punto di vista esclusivamente umano l'argomentazione critica riportata nell'Enciclica *Rerum novarum* a proposito sia dell'ideologia capitalistica, sia di quella socialista: entrambe sarebbero da respingere.

La prima perché «il monopolio della produzione e del commercio [...] hanno imposto all'infinita moltitudine dei proletari un giogo poco meno che servile»<sup>106</sup> e la seconda in quanto «i socialisti, togliendo all'operaio la libertà di reinvestire le proprie mercedi, gli rapiscono il diritto e la speranza di trarre vantaggio dal patrimonio domestico e di migliorare il proprio stato»<sup>107</sup>.

Parafrasata, tale duplice critica sottolinea soprattutto gli effetti paralizzanti che quelle prospettive determinano sulla mobilità sociale (*amplius* Cap. III), poiché fissano le condizioni materiali di vita dei cittadini allo stato in cui essi si trovano e in tal modo deprimono una qualsiasi prospet-

102. Tanto è vero che la gerarchia non indirizza ai fedeli direttive di comportamento vincolanti in materia socio-economica ma invita semplicemente gli stessi a misurare gli eventi mondani col metro della dignità umana: cfr. l'Enciclica di GIOVANNI PAOLO II, *Centesimus annus*, 1° maggio 1991, n. 53, in *www.vatican.va*.

103. «La Chiesa [...] non propone sistemi o programmi economici e politici, né manifesta preferenze per gli uni o per gli altri, purché la dignità dell'uomo sia debitamente rispettata [...]. La dottrina sociale della Chiesa non è una "terza via" tra capitalismo liberista e collettivismo marxista, e neppure una possibile alternativa per altre soluzioni meno radicalmente contrapposte; essa costituisce una categoria a sé. [...]. Essa appartiene, perciò, non al campo dell'ideologia, ma della teologia e specialmente della teologia morale»: così nell'Enciclica di GIOVANNI PAOLO II, *Sollicitudo Rei Socialis*, 30 dicembre 1987, n. 41, in *www.vatican.va*.

104. Enciclica di PAOLO VI, *Gaudium et spes*, 7 dicembre 1965, n. 26, in *www.vatican.va*.

105. Cioè «la sicurezza della società e dei suoi membri»: cfr. *Catechismo della Chiesa cattolica*, in *www.vatican.va*, n. 1909.

106. LEONE XIII, *Rerum novarum*, cit., n. 2.

107. Ivi, nn. 3-5.

tiva di miglioramento di *status* e, conseguentemente, di un ordine civile più giusto.

Nello specifico, poi, il Cattolicesimo – diversamente dal Protestantesimo – resta legato dottrinarmente all’idea del distacco ascetico dalle “cose mondane”<sup>108</sup> e in tal modo fa cadere quel nesso derivativo che associa lo stato di bisogno materiale a mancanze di tipo spirituale; il che disinnesca lo stigma della condanna sociale della povertà<sup>109</sup>; la dottrina cattolica non patisce perciò l’incoerenza protestante a proposito delle pratiche solidali, anche (se non innanzitutto) istituzionalizzate.

Tali proposizioni sembrano prestarsi a un agevole inserimento anche in un discorso non confessionale sulla moralità pubblica, seppur in funzione meramente argomentativa (Cap. IV).

Né si può escludere che da rilievi del genere persino un giurista possa trarre qualche indicazione utile a completare il senso degli enunciati prescrittivi vaghi presenti nel proprio ordinamento.

La prospettiva cattolica, inoltre, non fornisce solo spunti critici ma possiede anche una corposa *pars construens*. Secondo la dottrina ufficiale della Chiesa cattolica, infatti, l’uomo «venendo al mondo, non dispone di tutto ciò che è necessario allo sviluppo della propria vita, corporale e spirituale. *Ha bisogno degli altri.*»<sup>110</sup> e, conseguentemente, «la solidarietà si esprime innanzi tutto nella ripartizione dei beni e nella remunerazione del lavoro. Suppone anche l’impegno per un ordine sociale più giusto, nel quale le tensioni potrebbero essere meglio riassorbite e i conflitti troverebbero più facilmente la loro soluzione negoziata»<sup>111</sup>.

L’ordine sociale cui si fa riferimento nel brano succitato rinvia alla visione cattolica della società come corpo mistico della Divinità e, nel contempo, come luogo in cui tutti gli uomini sono fratelli<sup>112</sup>; l’idea di una fratellanza universale (*fraternitas*), a sua volta, racchiude in sé un ben denotato concetto di solidarietà, intesa in primo luogo quale *principio di azione*<sup>113</sup>.

108. La grande novità portata dal cristianesimo riformato è stata infatti proprio la secolarizzazione della religione: cfr. N. FERGUSON, *Civilization. The West and the Rest*, Penguin, New York, 2011, tr. it. di A. Piccato, *Occidente. Ascesa e crisi di una civiltà*, Mondadori, Milano, 2014, 299 ss.

109. Anche da qui, verosimilmente, l’approccio più temperato agli insuccessi individuali negli affari e la valorizzazione incondizionata delle condotte solidali, in forma di *caritas*.

110. *Catechismo della Chiesa cattolica*, cit., n. 1936, corsivo aggiunto.

111. Ivi, n. 1940.

112. «Non c’è più né giudeo, né greco, né schiavo, né libero, né maschio, né femmina, essendo tutti noi una sola persona in Cristo Gesù» (PAOLO, *Lettera ai Galati*, III, 28).

113. Tale principio di azione è più esattamente una legge imposta «dalla comunità

Tale posizione muove dall'idea aristotelico-tomista della natura sociale dell'essere umano, che ne impedisce sia la riduzione a monade individuale, sia il completo dissolvimento nel gruppo: l'uomo è, nel senso più completo del termine, *persona*<sup>114</sup>.

L'eco del principio personalista recepito nell'art. 2 Cost. è qui particolarmente forte.

Non solo: la riflessione cattolica lega costantemente la sua idea di solidarietà a quella di sussidiarietà, condensandole nell'atto del «prestare aiuto»<sup>115</sup>; tale connessione arricchisce sia il concetto di sussidiarietà – trasformando l'imperativo negativo di astensione in uno positivo di intervento del pubblico potere nelle questioni socio-economiche<sup>116</sup> – sia quello di solidarietà, la cui pratica diventa doverosa, motivata e consistente<sup>117</sup>.

In altre parole, fornisce un robusto apparato concettuale utile all'interpretazione sistematica degli artt. 2-118 Cost.

Infine, stabilisce una netta differenziazione tra chi aiuta e chi viene aiutato, inibendo l'identificazione della giustizia sociale con l'egualitarismo<sup>118</sup>.

La dottrina sociale della Chiesa contribuisce quindi non poco a meglio definire i contorni concettuali della solidarietà: essa è un *avvenimento di identificazione*, nel quale le differenze personali di fatto esistenti diventano irrilevanti e anzi spingono il più forte in soccorso del più debole<sup>119</sup>.

La solidarietà cattolica è una proiezione verso l'altro finalizzata al bene comune, che implica strutturalmente una diversità tra chi aiuta e chi viene

di origine e dall'uguaglianza della natura razionale in tutti gli uomini, a qualsiasi popolo appartengano»: così la lettera enciclica di PIO XII, *Summi pontificatus*, 20 ottobre 1939, n. 15, in [www.vatican.va](http://www.vatican.va).

114. Cfr. PAOLO VI, *Gaudium et spes*, cit., n. 12. Il *rebus* della conciliazione tra individualismo liberale e organicismo marxista trova così una sua soluzione teorica – diversa ma non incompatibile con quella social-democratica, pragmatica – mettendo in comunicazione due piani discorsivi normalmente ben distinti, quello teologico e quello secolare.

115. Enciclica di PIO XI, *Quadragesimo anno*, del 15 maggio 1931, n. 76, in [www.vatican.va](http://www.vatican.va)

116. PIO XI, *Quadragesimo anno*, cit., nn. 80-81.

117. Così nell'Enciclica di BENEDETTO XVI, *Caritas in Veritate*, del 29 giugno 2009, n. 58, in [www.vatican.va](http://www.vatican.va).

118. Sempre secondo il *Catechismo della Chiesa cattolica*, cit., n. 1936, vi sono infatti «differenze legate all'età, alle capacità fisiche, alle attitudini intellettuali o morali, agli scambi di cui ciascuno ha potuto beneficiare, alla distribuzione delle ricchezze»; d'altra parte, se così non fosse, non vedrei che spazio residuerebbe proprio per l'esplicazione delle pratiche solidali. Sulla distinzione tra uguaglianza ed egualitarismo v. invece, con l'abituale nitore, N. BOBBIO, *Eguaglianza ed egualitarismo*, in AA.VV., *Eguaglianza e egualitarismo*, Armando, Roma, 1978, 13 (e *amplius* Cap. III).

119. W. KORFF e A. BAUMGARTNER, *Das Prinzip Solidarität. Strukturgesetz einer verantworteten Welt*, in *Stimmen der Zeit*, 1990, 237.

aiutato, e di respiro certamente universale; il compito dello Stato, di fronte a questa dinamica, non è di vigilanza passiva ma di promozione attiva.

Il che significa, in chiave costituzionalistica, accedere a una proposta esegetica che lega al principio solidaristico non solo quello di sussidiarietà *ex art. 118 Cost.*, ma anche, in modo precipuo, la più controversa clausola dell'art. 3, 2° comma, Cost.

## 11. Dalla Morale al Diritto

Tutte le dottrine esaminate hanno trovato voce in Costituzione, sebbene ognuna di esse intenda la solidarietà in modo diverso, come visto.

Peraltro sia l'individualismo liberale sia il collettivismo marxista, per le ragioni esposte, faticano non poco a sposare una concezione del principio solidaristico che si armonizzi compiutamente col principio personalista enucleabile dallo stesso art. 2 Cost., con quello di uguaglianza *ex art. 3 Cost.* e con quello di sussidiarietà *ex art. 118 Cost.*: l'etica protestante che ne costituisce, in diverso modo, l'orizzonte assiologico di riferimento appare infatti meno *compatibile* (che comunque non vuol dire ancora 'in-compatibile', sia chiaro<sup>120</sup>) con quei parametri, stante l'intrinseca incoerenza delle sue assunzioni di fondo, di quanto non sia dato riscontrare rispetto all'etica cattolica.

La dottrina sociale della Chiesa – il cui inserimento nel discorso, lo si ribadisce, è motivato dal peso che la componente democristiana storicamente ebbe in seno all'Assemblea costituente – pare infatti mostrare al proposito meno imbarazzi; essa può altresì vantare una costanza semantica ignota al compromesso social-democratico, visto che quest'ultimo è disponibile ad accogliere interpretazioni molto diverse del principio soli-

120. Ho enfatizzato i termini 'compatibile' e 'incompatibile' per segnalare un impegno linguistico che da qui in avanti intendo onorare: secondo un'autorevole opinione (C. PERELMAN e L. OLBRECHTS-TYTECA, *Traité de l'argumentation. La nouvelle rhétorique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1958, tr. it. di C. Schick, M. Mayer e E. Barassi, *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*, Einaudi, Torino, 1966, 205 s.), occorrerebbe infatti distinguere 'contraddizione' e 'incompatibilità', attenendo la prima ai codici artificiali e la seconda a quelli naturali; non credo ciò significhi che la logica argomentativa – diversamente da quella dimostrativa – tolleri l'incoerenza degli assunti proposti all'interlocutore; credo invece che gli autori vogliano sottolineare, attraverso tale distinzione lessicale, come la logica argomentativa muova non da premesse autoevidenti bensì da opinioni mediamente o altamente condivise dall'uditorio di riferimento. Ad ogni buon conto, è in tale accezione che adopererò nel prosieguo il sostantivo '(in)compatibilità' e l'aggettivo '(in)compatibile/i'.

daristico, a seconda del momento storico in cui prevalgono alcune forze politiche anziché altre.

Con queste premesse, il varco dalla dimensione morale (*rectius*: teologico-morale) a quella giuridica parrebbe aperto, ma il passaggio non può essere dato per scontato<sup>121</sup>: per quanto collegati, infatti, i piani del discorso restano distinti (e distanti), almeno sino a quando non si sia compiutamente esplorato l'ordinamento positivo coi tradizionali strumenti esegetici<sup>122</sup>.

In altre parole, se ognuno dei suddescritti approcci può allegare diverse disposizioni, e ancora più interpretazioni, della Costituzione italiana che sembrano sottintendere l'accoglimento dei propri postulati, va ribadito che l'obbiettivo dichiarato dello scritto è quello di isolare una concezione giuridico-positiva del principio di solidarietà, non una meramente teorica<sup>123</sup>.

121. Anche ad avviso degli stessi pensatori cattolici, infatti, occorrerebbe almeno promuovere una formale giuridificazione dei valori cristiani consacrando in un testo legislativo: cfr. W. KORFF e A. BAUMGARTNER, *Sozialprinzipien als ethische Baugesetzlichkeiten moderner Gesellschaft: Personalität, Solidarität und Subsidiarität*, in W. KORFF e A. BAUMGARTNER (cura), *Handbuch der Wirtschaftsethik*, I, *Verhältnisbestimmung von Wirtschaft und pEthik*, Bertelsmann, Gütersloh, 1999, 225.

122. Sempre che si voglia tener fermo il postulato della separazione, definitoria e giustificativa, tra Diritto e Morale, beninteso: cfr. in proposito l'esemplare schematizzazione di H. KELSEN, *Reine Rechtslehre*, Franz Deuticke, Wien, 1960, tr. it. di M.G. Losano, *La Dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1966, 181 ss. Non escludo invece, proprio in coerenza con gli assunti del positivismo inclusivo cui ho accennato in apertura nel § 1, la possibilità di una connessione *interpretativa* tra i due sistemi (giuridico ed etico).

123. In questo senso, lo scritto si pone a completamento della tesi interpretativa che avevo esposto, per esclusione, nel mio precedente studio e cerca ora di dimostrare la fondatezza di quelle conclusioni tratte sul piano teorico anche costruttivamente, attraverso un approccio più decisamente dogmatico.





## II. SOLIDARIETÀ POLITICA, ECONOMICA E SOCIALE

SOMMARIO: 1. I campi della solidarietà e il nucleo dei doveri (assolutamente) inderogabili. - 2. Solidarietà politica e cittadinanza. - 3. Solidarietà economica e lavoro. - 4. (*segue*) Il sistema fiscale. - 5. Solidarietà economica e vincoli di bilancio. - 6. Mentalità eurounitaria e c.d. costituzione economica. - 7. Solidarietà sociale e Terzo settore. - 8. Solidarietà familiare.

### **1. I campi della solidarietà e il nucleo dei doveri (assolutamente) inderogabili**

La veloce rassegna effettuata nel capitolo precedente sulle origini storiche e sulle matrici etico-politiche del principio di solidarietà – accompagnate dai primi richiami ai parametri normativi della Costituzione italiana in materia – ha restituito alcuni elementi significativi in ordine alla direzione che l'indagine dovrebbe prendere per tentare di rispondere alla domanda posta in esordio, e cioè che cosa debba intendersi oggi per 'solidarietà' nel testo costituzionale.

Si è visto infatti come il liberalismo – che in base allo schema schmittiano *Nehmen-Weiden-Teilen* fonda l'unione di popolo sulla produzione della ricchezza – finisca per occultare l'istanza solidale dapprima dietro una fantomatica «mano invisibile» e quindi dietro un'altrettanto ineffabile «legge naturale dell'economia»; in tal modo, esso espunge di fatto la solidarietà (identificata con la *Fraternité* giacobina) dal proprio orizzonte – preoccupandosi semplicemente di garantire alle pratiche di libero scambio uno spazio “vuoto di diritto” e “pieno di mercato”. Ciò rende le declinazioni liberali della solidarietà in linea generale poco adattabili all'idea di comunità politica desumibile dalle disposizioni costituzionali.

L'atteggiamento tiepido dei Costituenti di quella parte politica all'atto della stesura dell'art. 2 Cost. è, retrospettivamente, del tutto coerente con la loro impostazione ideologica.

Calata nel contesto istituzionale, infatti, l'adesione ai valori del mercato e della concorrenza si riverbera sull'interpretazione del dettato normativo supremo *more geometrico*: lettura minimalista dei limiti apposti dal legislatore ai diritti di libertà economica, derubricazione dei diritti sociali a interessi legittimi (se non a mere aspettative non azionabili in giudizio), conseguenti politiche pubbliche subordinate alle disponibilità erariali e via discorrendo.

Da parte sua, il socialismo – che guarda invece all'equa ripartizione della ricchezza prodotta tramite il lavoro (subordinato) – espone una solidarietà di *combattimento*, strumento di quella lotta di classe che culmina in un egualitarismo radicale, sinonimo dell'unica, vera, giustizia sociale.

Anche in questo caso i delegati comunisti – al netto delle inevitabili cessioni di consenso incrociato in aula e nelle commissioni – paiono essersi attenuti agli schemi fondamentali della dottrina marxista, solo in parte temperati dall'ala progressista più moderata (azionista); sul piano applicativo, infatti, un siffatto approccio genera una sovrainterpretazione delle clausole limitative dei diritti proprietari e commerciali, un ampliamento delle aree di intervento pubblico nell'economia all'interno della logica di servizio e una propensione a gestire la fiscalità generale in *deficit*.

Pure in tal caso, quindi, l'armonizzazione col modello societario incorporato nel testo costituzionale si presenta problematica, seppur per ragioni di segno diverso.

La democrazia sociale, nella prospettiva qui adottata, realizza un compromesso tra le due principali ideologie in competizione, articolato sull'accettazione del metodo democratico per *decidere* e sul rigetto dell'idea del rovesciamento violento dell'ordine costituito per *procedere*<sup>1</sup>; l'oggetto specifico della sintesi social-democratica consiste infatti nell'aprire le strutture repubblicane ai contenuti che intendano immettere le dottrine politiche propriamente dette, secondo una tendenzialmente prestabilita divisione di campo (politiche redistributive pubbliche e strategie produttive private).

1. Come osserva G. PASQUINO, *Rivoluzione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, cit., 845, 853, l'abbandono del metodo rivoluzionario discende dalla «comparazione dei risultati in termini di democrazia politica, uguaglianza sociale e sviluppo economico superiori nei paesi che non hanno sperimentato mutamenti rivoluzionari rispetto ai paesi che tali mutamenti hanno avuto».

Tale ripartizione presenta tuttavia accenti mobili, a seconda della maggioranza di volta in volta governante nonché del contesto politico ed economico del momento (la rinascita dell'intervento pubblico nell'economia durante la crisi pandemica è solo l'ultimo esempio della versatilità della formula organizzativa in questione<sup>2</sup>).

Il testo della Costituzione del 1947 – frutto di un consenso trasversale che coinvolgeva quasi tutte le anime costituenti – va visto come coerente filiazione di tale approccio pragmatico alla questione sociale, sia in generale (presenza di formule richiamantesi ai diversi orientamenti surricordati: il caso dell'art. 41 Cost. è emblematico) sia in particolare (interpretazione incostante del principio solidaristico *ex art. 2 Cost.*).

La dottrina sociale della Chiesa cattolica, in tale schema, è di collocazione eccentrica: essa infatti nemmeno si presenta come dottrina politica *proprio sensu*, eppure concepisce la più completa proposta avanzata in Assemblea costituente sulla solidarietà, dato che ne individua univocamente morfologia (azione di «aiuto»), movente (riconoscimento reciproco) e finalità (costruzione di un ordine sociale giusto); il tutto in una prospettiva ultima di pacificazione sociale alimentata da un sentimento di fraternità che leghi tutti i membri della *civitas*.

Gli sforzi fatti dagli esponenti democristiani, in sede di discussione e approvazione del Progetto di Costituzione, al fine di inserire nel testo moltissimi termini e concezioni provenienti da quella tradizione di pensiero (il caso dell'art. 29 Cost. è assiomatico ma gli esempi sarebbero numerosissimi), inducono pertanto a non sottovalutarne l'impatto sull'evoluzione effettiva dell'ordinamento nazionale.

Per progredire nel discorso è necessario a questo punto riprendere, da un lato, la distinzione d'ambito delineata dall'art. 2 Cost. – che menziona partitamente una solidarietà politica, una economica e una sociale – e soffermarsi un poco più a lungo, dall'altro, sul principale dispositivo di invero istituzionale della norma: l'imposizione costituzionale di «doveri inderogabili».

Per ragioni espositive, conviene iniziare da quest'ultimo profilo.

La frase da analizzare («La Repubblica [...] richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale») qualche spunto di riflessione, pur scarno, lo fornisce:

2. La letteratura costituzionalistica sul tema è ricchissima, esaustiva e nota agli addetti ai lavori, per cui non mi sembra il caso – se non altro per ragioni di spazio – di segnalare fonti in merito. Limiterei i rinvii al solo volume da me curato assieme a Roberto Borrello, *Il governo dell'economia e la comunicazione pubblica ai tempi del Covid-19. La prospettiva giuridica*, Inschibboleth, Roma, 2022, soprattutto per le indicazioni bibliografiche ivi contenute.

- a. in positivo, mediante la connessione lessicale tra «diritti inviolabili» e «doveri inderogabili» nonché tra questi e la «solidarietà»<sup>3</sup>;
- b. in negativo, attraverso la reiezione della proposta di collegare le prestazioni di solidarietà alla cittadinanza<sup>4</sup>, poiché la formula approvata dall'Assemblea riferisce le situazioni giuridiche soggettive in discorso all'«uomo»<sup>5</sup>.

A partire da questi pochi elementi, si può pervenire a un'affidabile, seppur perfettibile, perimetrazione dell'ambito soggettivo e oggettivo di efficacia della formula.

Quanto al primo aspetto, l'opinione più convincente riferisce l'enunciato ai soli soggetti privati – escludendo quindi quelli pubblici – sulla base dell'argomento letterale (l'art. 2 fa riferimento, come appena detto, all'«uomo»), di quello storico (dalle discussioni in Assemblea pare evidente come i Costituenti si riferissero alla dimensione *civica* della solidarietà) e di quello sistematico (la Costituzione, nel rivolgersi ai soggetti pubblici, esprime l'idea della doverosità attraverso il termine «funzione», talora anche «compito» o «competenza», che però non si ritrovano nell'articolato in commento)<sup>6</sup>.

Fa da contraltare a tale lettura sia un'altrettanto autorevole dottrina<sup>7</sup>, sia una consistente giurisprudenza costituzionale<sup>8</sup>, le quali sembrano inve-

3. Cfr. l'intervento del Presidente della Commissione per la Costituzione on. Ruini, il quale considerava importantissimo enfatizzare il binomio diritti-doveri: «Vorrei aggiungere un rilievo che era certamente nel pensiero stesso dei proponenti, i quali hanno aderito alla mia tenace insistenza perché in questo articolo si mettano insieme come lati inscindibili, come due aspetti dei quali uno non si può sceverare dall'altro, i diritti e i doveri. Concetto tipicamente mazziniano, che si era già affacciato nella Rivoluzione francese, ed è ormai accolto da tutti, è ormai assiomatico. Il segreto dell'articolo è qui. Nello stesso tempo che si riconoscono i diritti inviolabili della personalità umana, si ricorda che vi sono dei doveri altrettanto imprescindibili dei quali lo Stato richiede l'adempimento. Non credo che questo saldo abbinamento troverà difficoltà fra voi» (*Atti Ass. cost.*, seduta pomeridiana del 24 marzo 1947, 2418).

4. *Atti Ass. cost.*, resoconto sommario della seduta della I Sottocommissione del 21 settembre 1946, 89.

5. Per tale deduzione cfr. D. BORGONOVO RE, *I doveri inderogabili di solidarietà*, cit., 75.

6. In tal senso, innanzitutto G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 10 ss. e più di recente, tra gli altri, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit., 211 ss. e A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum QC*, 2015, 1, 5.

7. S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., 11 ss., allude in particolare agli interventi legislativi di perequazione sociale moventi dall'art. 3, 2° comma, Cost.

8. Così, in termini generali, Corte cost. già con la sentenza n. 208 del 1971, ove si af-

ce aprire alla configurabilità di doveri costituzionali di solidarietà anche in capo ai soggetti pubblici<sup>9</sup>.

Il che, a ben vedere, non è necessariamente in contraddizione con quanto sostenuto dalla prima opinione: basta intendersi sulle parole.

In effetti, l'interpretazione più fedele alla lettera e all'*intentio legislatoris* sembra muoversi sul piano dei diritti e dei doveri in senso giuridico, col logico corollario della loro azionabilità in giudizio in caso di lesione dei primi o di inottemperanza ai secondi<sup>10</sup>.

Da qui, in coerenza, l'esclusione dei soggetti pubblici dalla sfera d'azione dell'art. 2 Cost., non essendo ammessa dal sistema la *mora legislatoris*, né essendo sindacabile nel merito la discrezionalità amministrativa<sup>11</sup>.

Da parte loro, tanto l'idea di Serio Galeotti di una solidarietà «paterna» (implicante cioè un ruolo attivo dei pubblici poteri, e perciò spesso designata come 'verticale' in opposizione a quella civica, 'orizzontale'), quanto le numerose prese di posizione della Corte costituzionale su singoli temi che involgessero il principio in parola, paiono alludere regolarmente al *completamento* del progetto societario voluto dai Costituenti, e quindi finiscono per muoversi sul terreno dell'etica, più che della legittimità, costituzionale<sup>12</sup>.

ferma che i doveri di solidarietà non concernono «i soli individui, ma incombono del pari sui gruppi organizzati e gli enti di qualsiasi specie» (n. 3 della motivazione *in diritto*); oltre a tale pronuncia fondativa, v., *ex multis*, Corte cost., sent. n. 88 del 2014, a proposito della tematica della c.d. sostenibilità del debito pubblico in funzione del patto intergenerazionale (ma in proposito v. anche Cap. III).

9. Cfr., ad esempio Corte cost., sent. n. 75 del 1992 e sent. n. 119 del 2015, in tema – rispettivamente – di volontariato e di servizio civile.

10. È dovere giuridico, infatti, «il comportamento con l'osservanza del quale si evita l'illecito, cioè l'opposto del comportamento che costituisce una condizione per la sanzione» cfr. H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1945, tr. it. di S. Cotta e G. Treves, *Teoria generale del diritto e dello Stato*<sup>6</sup>, Etas, Milano, 2000, 59.

11. Detto in altro modo: il principio solidaristico *ex art. 2 Cost.* si rivolge in via diretta ai soli soggetti privati e assume, nelle sue specifiche declinazioni, la forma logica del dovere (di dare, di fare o non fare) quando connesso a un diritto soggettivo o al principio di autorità, mentre si atteggia a semplice facoltà (sempre di dare, fare o non fare) in corrispondenza di un mero interesse, individuale o collettivo, alla prestazione.

12. Il punto è colto con precisione, tra gli altri, da B. DE MARIA, *I doveri costituzionali*, in V. COCOZZA (cura), *Percorsi ricostruttivi per la lettura della Costituzione italiana. Approfondimenti*, Giappichelli, Torino, 2015, 77, quando evidenzia che «la nozione di 'dovere costituzionale', se riferita alle prestazioni costituzionalmente imposte ai singoli individui, non può confondersi con i doveri, altrettanto imposti dalla Costituzione, che incombono sugli organi e sui soggetti dell'ordinamento repubblicano: sono diversi i destinatari, differenti le modalità per la loro esecuzione e per l'esigibilità, così come – e forse soprattutto – non omogenei gli specifici concreti fini cui i due 'tipi' di dovere tendono» (ivi, 86).

I due ragionamenti, insomma, si sviluppano su piani distinti, quello della scienza del diritto, il primo, e quello della politica del diritto, il secondo<sup>13</sup>.

Così reinquadrato, il contrasto esegetico si rivela perciò apparente, nel senso che i doveri giuridici di solidarietà – i «doveri inderogabili» secondo lessico costituzionale – si riportano al catalogo esplicitato nella Costituzione: fedeltà alla Repubblica e osservanza della Costituzione e delle leggi (art. 54, 1° comma), difesa della Patria (art. 52), voto (art. 48, 2° comma), prestazione tributaria (art. 53, 1° comma), minima istruzione (art. 34, 2° comma) e lavoro (art. 4, 2° comma)<sup>14</sup>.

Ulteriori doveri di solidarietà, eventualmente anche in capo agli apparati di potere (nel qual caso sarebbe però consigliabile adoperare una terminologia diversa<sup>15</sup>), andranno invece radicati più precipuamente sul terreno metagiuridico, in un quadro di attuazione dall'alto del progetto costituzionale<sup>16</sup>.

13. Sulla distinzione di piano v. per tutti l'archetipico H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*<sup>6</sup>, cit., 165 ss.

14. Recepisco dunque l'intavolazione del "primo" Giorgio Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 85 ss., e non del "secondo", *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Giuffrè, Milano, 2002, 357, 362-363, in cui l'art. 34 è sostituito dall'art. 30. Anche altre autorevoli opinioni estendono il catalogo ai doveri discendenti dalla potestà genitoriale – come il "secondo" Lombardi – nonché all'obbligo di curarsi (art. 32). In argomento v. almeno G. Tarli Barbieri, *Doveri inderogabili*, in S. Casese (cura), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006, 2066, per una ricostruzione ragionata, aggiornata ed esaustiva del complessivo quadro dottrinale. Ritengo tuttavia che ai fini dello scritto sia più proficuo al momento limitare l'osservazione alle situazioni giuridiche di portata generale, ossia non collegate a *status* particolari, e perciò in questo frangente non mi attardo sui doveri c.d. personali, come quello di genitore, o quello del funzionario pubblico (che adempie al proprio incarico «con disciplina ed onore» ex art. 54, 2° comma). L'obiettivo che qui mi propongo è infatti quello di inserire il ragionamento sui doveri all'interno dell'ampia fenomenologia solidale, caratterizzata da una cifra eminentemente collettiva rispetto alla quale gli *status* particolari rivestono un ruolo meno significativo.

15. Al ruolo dei pubblici poteri nella vicenda pare infatti meglio attagliarsi il più ampio concetto di *vincolo*, positivo (competenza) e negativo (limite), all'esercizio dell'attività funzionalmente attribuita dalla Costituzione: cfr. nuovamente G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 18 ss.

16. Tali doveri ulteriori troveranno la loro dimensione propriamente legale tramite *interpositio* legislativa, stante la riserva di legge dell'art. 23 Cost.; che il completamento del disegno costituzionale possa avvenire anche attraverso l'*interpositio* degli interpreti è invece un punto di dottrina molto delicato e qui non posso affrontarlo adeguatamente perché mi condurrebbe troppo lontano. Mi sia concessa tuttavia almeno una considerazione telegrafica sul piano dell'opportunità: l'attuazione del principio solidaristico per via legislativa mostra strutturalmente un tasso di oscillazione inferiore a quello discendente

Tale considerazione conduce *de plano* al secondo punto da toccare brevemente, quello dell'ambito oggettivo di applicazione dell'art. 2 Cost., ossia e innanzitutto dell'individuazione del catalogo di tali doveri.

In effetti, dato che si tratta di completare il modello societario delineato nella Costituzione, il principio di solidarietà in sé e per sé risulterà per lo più visibile in filigrana, ossia all'interno di altre disposizioni normative, di principio e di dettaglio, costituzionali e sub-costituzionali<sup>17</sup>.

In proposito la riserva di legge *ex art. 23 Cost.*, per come formulata, suggerisce che l'elencazione costituzionale non sia tassativa.

Il legislatore ordinario potrà cioè volta a volta modificare o integrare tale catalogo<sup>18</sup>; così come, sempre in ossequio al principio di legalità, esso sarà libero di istituire funzioni e servizi *ad hoc* ogni qual volta lo reputi opportuno<sup>19</sup>.

dalle interpretazioni, pur qualificate, degli organi giurisdizionali e amministrativi, con relativo guadagno in termini di sicurezza giuridica (v. anche Cap. IV).

17. Tali norme, si ribadisce, prevedono non solo doveri, ma anche diritti soggettivi o ancora semplici facoltà di cui siano titolari i privati, nonché potestà, e correlativi limiti, instabili agli apparati pubblici. E così, ad esempio, la circostanza che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in contrasto con l'utilità sociale ai sensi dell'art. 41, 2° comma, Cost., si inquadra perfettamente nella logica operativa dei limiti che devono accompagnare l'esercizio di una libertà all'interno di un gruppo umano dotato dell'attributo della politicità; analoga pare essere la logica esplicativa dell'esistenza di un reato come l'omissione di soccorso (art. 593 c.p.), o quella retrostante al divieto di porre in essere atti emulativi a tutela della proprietà privata (art. 833 c.c.), nonché la presenza di clausole generali quali la correttezza nell'adempimento delle obbligazioni civili (art. 1175 c.c.) o la buona fede da tenersi in sede di interpretazione ed esecuzione del contratto (artt. 1366 e 1375 c.c.). Soprattutto, l'intero istituto civilistico del risarcimento del danno risulta «strutturato nell'ordinamento generale attorno al principio di solidarietà»: così afferma Corte cost., sent. n. 138 del 1998, n. 3 della motivazione *in diritto*.

18. V. Corte cost., sent. n. 252 del 1983; in dottrina, cfr. già C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968, 63 ss.

19. Preciso che non necessariamente l'imposizione per legge di nuovi doveri deve essere legata al principio di solidarietà: cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*<sup>3</sup>, Cedam, Padova, 2003, 55 ss., nel senso che «la stessa nostra Costituzione non sempre si richiama alla solidarietà per giustificare l'imposizione di obblighi e doveri», *ivi*, 56. Lo stesso art. 23 Cost. sembra invece vietare integrazioni che provengano da organi non legislativi: del resto, a seguire l'opposta prospettiva, si finirebbe per concepire l'art. 2 Cost. quale dispositivo esprimente una norma a fattispecie aperta (che poi, detto altrimenti, è proprio la forma – travisata – di legittimazione del potere razionale rispetto al valore che in apertura ho dichiarato di non accogliere nella trattazione); senza voler ripercorrere il lungo dibattito sul tema (le coordinate del quale si possono tuttora cogliere nel noto saggio di A. BARBERA, *Art. 2*, cit., spec. 81 ss.), mi preme solo evidenziare come, una volta aderito a siffatta interpretazione dell'art. 2 Cost., se ne dovrebbero poi trarre le



Ciò non significa tuttavia che nell'atto di disporre l'organo legislativo sia del tutto libero, dato che sussiste pur sempre una direzione, un senso, per lo sviluppo dell'ordinamento che è precluso alle Camere negare *radicitus*: come è stato acutamente evidenziato, infatti, nel Diritto italiano il principio di solidarietà (e l'imposizione di doveri alla comunità governata in particolare) ha lo scopo ultimo di orientare il «bilanciamento tra le ragioni del calcolo economico e quelle dello sviluppo sociale» in favore delle seconde<sup>20</sup>.

Il terreno nel quale la consistenza di tale tensione direttiva pare emergere con maggior chiarezza è quello del dovere tributario *ex art. 53 Cost.*; dovere non a caso posto testualmente in capo a «tutti» (e non solo ai cittadini) e caratterizzato da una chiara cifra solidale del prelievo, esplicitata col duplice riferimento alla «capacità contributiva» (e non economica) del soggetto dell'imposta e alla costruzione *progressiva* (e non proporzionale) del sistema tributario (*amplius* § 4)<sup>21</sup>.

conseguenze, come esemplifica Cass. pen., III, sent. n. 4464 del 2 maggio 1996, la quale – nello specifico – ha estratto dal principio costituzionale di solidarietà un obbligo per il contribuente di dichiarare al Fisco i redditi provenienti da fonte illecita, nonostante ciò equivalga ad un'autoincriminatione, poiché proprio il (presunto) carattere dell'art. 2 Cost. «di elenco aperto della norma in esame consente di individuare altri diritti inviolabili e doveri inderogabili oltre quelli costituzionalmente stabiliti [...], sicché il punto di riferimento sono i vari *valori* che possono emergere dalla *coscienza sociale*» (enfasi aggiunte).

20. Così M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, V<sup>4</sup>, Utet, Torino, 1990, 373, 378. In senso analogo, v. altresì Corte cost., sent. n. 264 del 2012.

21. Ciò non significa fare dell'art. 53 Cost. il modello normativo unico attraverso cui invertire la solidarietà nell'intero ordinamento: rileva infatti correttamente A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, cit., 5, come ciascun dovere « mostra una differente portata precettiva, diversamente operante nei confronti dei non cittadini»; significa invece, più banalmente, esaltare la tenuta di tale disposizione sotto il profilo della coerenza e della consistenza sistematica, nonché la sua qualità di riferimento centrale quando si tratti di conformare i rapporti tra ordine giuridico e ordine economico, in particolare lungo la linea del fronte tra i due sistemi, collocabile nell'area dei c.d. diritti sociali (Cap. III). Ritengo sia possibile giungere a tale esito mediante semplice interpretazione sistematica; ma a maggior ragione tale conclusione si imporrebbe se – come suggerisce la maggioritaria opinione – sia ravvisabile nel principio *de quo* una vera e propria *eccedenza normativa* (così, ad es. B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. PEZZINI e C. SACCHETTO (cura), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2005, 93, 102 ss.), la quale finirebbe per svilupparlo «in almeno tre direttrici: a) quale norma di condotta per i soggetti privati, per lo più tramite l'intermediazione della legislazione di attuazione; b) quale norma relativa alla produzione normativa per gli organi di indirizzo politico, e in particolare per il legislatore; c) quale norma di interpretazione in capo agli organi giurisdizionali»: così, in chiara sintesi, A. GOLIA, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 16.

In chiusura, va sottolineato che il surricordato elenco costituzionale di «doveri inderogabili» contiene nel suo corpo una classe di situazioni giuridiche passive ancor più ristretta, comprendente i soli doveri c.d. puri, ossia non associati a una simmetrica situazione giuridica attiva<sup>22</sup>: si tratta degli obblighi di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi<sup>23</sup>, di difesa della Patria e di concorso alle spese pubbliche tramite leva fiscale.

La “purezza” di tali formule costituzionali non sembra casuale: tali doveri paiono intuitivamente costituire il nucleo minimo di prestazioni personali esigibili, senza le quali l’idea stessa di comunità si risolverebbe in quella di moltitudine, e appunto per questo l’attributo dell’inderogabilità sembra acquisire, almeno in tali fattispecie, un significato più pregnante di quello letterale<sup>24</sup>.

Se infatti si può affermare, in linea generale, che «inderogabile» sia un predicato prescrivente il ‘divieto di prevedere deroghe’ – per cui i doveri non derogabili sarebbero quelli che incombono su tutti gli appartenenti alla comunità, senza eccezioni<sup>25</sup> – nel caso dei doveri c.d. puri all’argomento testuale pare sommarsene uno *ab absurdo*: tranne che nelle ipotesi (invero limitate) di impossibilità oggettiva di adempiere a quanto richiesto dalla triade degli artt. 52-53-54 Cost., infatti, esoneri per legge da tali prestazioni equivarrebbero a porre gli esentati in una situazione di privilegio ingiustificato, se non proprio al di fuori del patto civico<sup>26</sup>.

22. Cfr. ad es. G. PECES-BARBA MARTINEZ, *Diritti e doveri fondamentali*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Utet, Torino, 1990, 139, 152 ss., il quale, nel classificare i doveri, rileva tale caratteristica all’interno della dicotomia generico/specifico, solo il secondo vantando un correlativo attivo.

23. Sebbene in dottrina si siano fatti non pochi sforzi per cercare di perimetrare esattamente portata e destinatari dei due distinti doveri ex art. 54 Cost. (v., con diverse sfumature, C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, cit., 227 ss.; C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell’ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958, 52 ss.; G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit. 136 ss.; L. VENTURA, *Art. 54*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1994, 47, 58 ss.), la Corte costituzionale, nelle non numerose pronunce nelle quali evoca tale parametro, pare farlo in endiadi (v. ad es. sentt. n. 100 del 1996 e n. 31 del 1982). Ai miei fini la questione può essere semplicemente annotata senza che risulti necessario prendere una posizione in merito.

24. Il discorso sui doveri incontra qui quello sulla cittadinanza, essendo, i primi, «puntualizzazioni contingenti di un più vasto stato giuridico [cioè della seconda, *scil.*]»: così G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, 140.

25. In tal senso cfr. tra gli altri P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2011, 489 ss.

26. Cfr. G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Giuffrè, Milano, 2002, 357, part. 360 ove qualifica tali doveri come specificazione e presidio del c.d. obbligo politico.

Vero questo, ne deriva che mentre riguardo ai doveri costituzionali “impuri” si sarebbe di fronte a una mera regola di trattamento, anche alla luce della connessione – accolta dalla maggioranza degli interpreti<sup>27</sup> – dell’inderogabilità dei doveri con la speculare inviolabilità dei diritti riconosciuti nella prima parte dell’art. 2 Cost.<sup>28</sup>, in quella specifica triade doverosa emergerebbe una nota valutativa che ammantava la giuridica inderogabilità di un alone di imprescindibilità.

Detto più sinteticamente, la Costituzione individua una sotto-classe di doveri costituzionali, nella quale l’aggettivo ‘inderogabile’ impone, oltre che una specifica tecnica di formulazione del comando, anche una loro necessaria presenza nell’ordinamento *ad substantiam*; esiste insomma un nucleo forte di doveri di solidarietà – quelli c.d. puri – che non si possono in nessun caso tralasciare, rappresentando la condizione trascendentale dell’esistenza stessa della comunità politica<sup>29</sup>.

L’anima del principio solidaristico va così a confluire in quel ristrettissimo catalogo di doveri che si potrebbero a questo punto anche definire *fondamentali* (in ossequio alla simmetria con la più familiare categoria dei ‘diritti fondamentali’) o *in senso stretto*.

Quei medesimi doveri in senso stretto, peraltro, descrivono anche il contenuto teorico minimo della *cittadinanza*; il che non deve stupire più di tanto, dato che – al netto dei mutamenti sociali e culturali registrabili dal

27. V. ad esempio la già citata sentenza Corte cost. n. 75/1992. In dottrina v. invece P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984, 68 e A. CERRI, *Doveri pubblici*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 1989, 1 (*ad vocem*).

28. Nel senso che, come al cittadino non possono negarsi i diritti inviolabili, così non possono essergli risparmiati i doveri inderogabili. In entrambi i casi, infatti, le situazioni giuridiche in discorso fungono da presupposto dell’esistenza stessa del sovrano democratico, le une visto nella sua dimensione individuale, le altre in quella collettiva. Quanto alla prima dimensione, un’attenta dottrina osserva, riferendosi al concetto di ‘inviolabilità’, come tale terminologia, in contesto democratico, sia stata traslata dalla persona del monarca-sovrano a quella del cittadino-sovrano: v. in particolare A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 1989, 1 (*ad vocem*), 27: «la definizione di inviolabilità relativa a determinati diritti proviene da una particolarissima tradizione: quella stessa per cui erano dichiarati inviolabili gli organi supremi dello Stato, e in particolare il Monarca, al fine di collocarli giuridicamente al di fuori di ogni valutazione politica». Ritengo, alla luce dell’argomentazione appena esposta, che analogo ragionamento possa essere proposto – in relazione alla dimensione collettiva del sovrano democratico (popolo) – per i doveri inderogabili.

29. Quanto sostengo si può rinvenire nelle pieghe di numerosi scritti che approcciano il tema dei doveri, sia in via diretta sia dal versante della cittadinanza: cfr., a titolo esemplificativo, rispettivamente G. PECES-BARBA MARTINEZ, *Diritti e doveri fondamentali*, cit., 154 ss. e C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, VI, Treccani, Roma, 2003, 1 (*ad vocem*), 10 ss.

1947 a oggi – per i Costituenti italiani la comunità politica era appunto la comunità dei cittadini, ossia il popolo.

Va però evidenziato che il catalogo dei doveri “puri”, come non esaurisce l’ambito operativo del principio solidaristico, così non delinea compiutamente la cittadinanza nel Diritto positivo italiano, dato che all’interno del testo costituzionale sono presenti anche doveri “impuri” e veri e propri diritti soggettivi di matrice sociale che completano il regime giuridico di ambo le figure.

In particolare, il principio di solidarietà – che sin dall’origine ha intrattenuto rapporti molto stretti col principio di uguaglianza dell’art. 3 Cost. – sembra aver trovato in anni più recenti una significativa sponda nell’art. 118, 4° comma, Cost., come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il quale stabilisce un *favor* verso l’autonoma iniziativa dei cittadini che intendano svolgere «attività di interesse generale», ordinate sulla base del principio di sussidiarietà c.d. orizzontale.

Da poco, inoltre, l’enunciato prescrittivo in discorso sembra aver scoperto un’ulteriore e più specifica proiezione temporale – almeno *ratione materiae* – sotto forma di *solidarietà ambientale, inter e intra generazionale* ai sensi dell’art. 9 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1<sup>30</sup>.

Almeno dai legami sopra evidenziati si possono trarre due significative indicazioni sulla forma logica del principio solidaristico.

La prima è che, in quanto correlato ad altre formule costituzionali, esso è (anche) un meta-principio (*rectius*: una meta-norma di principio), ossia una norma giuridica che ha ad oggetto non solo comportamenti umani, ma anche altre norme giuridiche, delle quali determina, almeno in parte, il contenuto<sup>31</sup>.

La seconda è che, nuovamente in virtù delle suddette connessioni sistematiche, ci si trova probabilmente davanti (più che a una norma giuridica *stricto sensu*) a un «sistema di enunciati prescrittivi» difficilmente condensabili in una sintetica frase legislativa, ossia al cospetto di una *dottrina normativa*<sup>32</sup>.

30. Tale andamento specifico della formula è stato importato nel testo col riferimento a «l’interesse delle future generazioni» in materia di protezione dell’ambiente. Sulla solidarietà tra generazioni, cfr. R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008, spec. 28 ss.

31. Cfr. T. MAZZARESE, *Logica deontica e linguaggio giuridico*, Cedam, Padova, 1989, 19 ss.

32. Così R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, 278 ss. La polisemia della solidarietà, d’altronde, è emersa, credo, piuttosto chiaramente dalla ricostruzione effettuata nel Cap. I.

Tale duplice caratteristica strutturale spiega molto bene come mai, in ordine all'attuazione (*quando, quantum e quomodo*) del principio di solidarietà sussistano molteplici opinioni, incontroverso restandone solo l'*an*.

L'aver poi isolato, all'interno della categoria dei doveri inderogabili di solidarietà, un nucleo ristretto di doveri c.d. puri, nel chiarito senso di 'assolutamente non-derogabili', consente di porre sotto una luce più orientata l'affermazione, per certi versi autoevidente, che «i tre momenti della solidarietà, quello *politico*, quello *economico* e quello *sociale* [...] non possono considerarsi come tre ambiti categoriali distinti e senza reciproche interferenze» e che anzi «l'elemento politico assume la funzione di principio costante di individuazione determinando la categoria unitaria dei doveri costituzionali in senso proprio»<sup>33</sup>.

Con la prima affermazione si intendeva probabilmente sottolineare, da un lato, come le tre distinte tipologie di solidarietà – o, meglio, i tre ambiti nei quali essa può manifestarsi – mostrassero normativamente andamenti interrelati e, dall'altro, come in una cornice social-democratica qual è quella nazionale, se la solidarietà politica risultava necessariamente attratta nella sfera statale e quella economica si delineava demandata in via di principio al governo impersonale del Mercato, la manifestazione propriamente sociale del principio si atteggiasse a terreno conteso, a seconda delle circostanze, tra Diritto ed Economia, non essendo essa a rigore né politica né economica (o meglio: ambito sociale e ambito economico tendono a sovrapporsi, come attesta il loro ricorrente abbinamento costituzionale, ma non si tratta di entità coestese)<sup>34</sup>.

La seconda citazione mirava invece a evidenziare come ogni pratica solidale possedesse una cifra politica, e quindi – ora direttamente, ora indirettamente – una finalità di quel genere ambisse a realizzare<sup>35</sup>.

33. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., risp. 465 e 466. Corsivi testuali.

34. Cfr. anche Corte cost. sentt. n. 300 del 2003, n. 309 del 2013, n. 185 del 2018 e n. 131 del 2020; in quest'ultima, in particolare, si afferma (n. 2.1. della motivazione *in diritto*) che sussiste un ambito di azione sociale «non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle forme di solidarietà che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico»: è il c.d. Terzo settore (§ 7).

35. In proposito vorrei sottolineare come, sebbene nel modello teorico di social-democrazia sussista la suddivisione di massima degli ambiti di intervento intestabili a Stato e Mercato, non sempre essa trovi meccanica traduzione sul piano giuridico-positivo; e come sul terreno propriamente economico-sociale la linea di confine sia sempre tracciata, se non altro formalmente, dalla volontà dell'apparato di potere.

In effetti, con un'efficace immagine, la tripartizione degli ambiti solidali, vista dall'alto, è stata descritta come una serie di tre «cerchi concentrici» di raggio crescente, col più piccolo (politico) contenuto da un anello mediano (economico), a sua inscritto in uno massimo (sociale)<sup>36</sup>.

Frontalmente, la medesima figura si presenta in forma triangolare, suddivisa in tre parti, delimitate da due segmenti unenti i due cateti e correnti paralleli alla base: più in basso si trova la solidarietà sociale, al centro quella economica, al vertice quella politica.

Approfondendo la metafora, si noterà che la rotazione del triangolo sulla sua tripla circonferenza genera un cono, e ciò consente di visualizzare un interessante dettaglio di tipo concettuale: i tre ambiti della solidarietà, non solo «interferiscono» l'uno con l'altro ma risultano *integrati* l'uno *nell'*altro.

Per chiarire meglio in che senso si parli di 'integrazione' dei tre campi solidali cui si riferisce l'art. 2 Cost., occorre però soffermarsi brevemente su alcuni tratti salienti della cittadinanza.

## 2. Solidarietà politica e cittadinanza

Il concetto, prettamente occidentale, di cittadinanza descrive, in termini molto generali, una relazione che investe sia il tema dell'obbligo politico, sia – con specifici accenti nel contesto democratico – quello della legittimazione del potere statale, assumendo quindi una duplice accezione: *appartenenza* (alla comunità statale) e *partecipazione* (alle decisioni collettive: c.d. cittadinanza attiva)<sup>37</sup>.

Come per la solidarietà, così per la cittadinanza il punto di svolta giuridico-costituzionale si colloca in corrispondenza della Rivoluzione francese, dal momento che è solo a partire dall'abbattimento del sistema dei tre stati proprio dell'*Ancien Régime* (Clero, Nobiltà e Terzo stato) che il concetto acquisisce giuridicamente una dimensione anche individuale e una portata generale prima ignote<sup>38</sup>.

La cittadinanza antica, infatti, presupponeva l'appartenenza a una *gens* (e quindi mostrava un'essenza collettiva), in opposizione alla moltitudine governata, passiva e silenziosa, che non partecipava in alcun modo al

36. Ho rinvenuto la figurazione in F. GIUFFRÈ, *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Riv. AIC*, 2019, 555, 563.

37. R. VERNON, *Citizenship and order: studies in French political thought*, University of Toronto Press, Toronto, 1986, 11.

38. Cfr. J. BENDIX, *Cittadinanza*, in *Enc. sc. soc.*, I, Treccani, Roma, 1991, 772, 775 ss.

governo della città (la *civitas* romana non comprendeva infatti *incolæ, ad-venæ e hospites*)<sup>39</sup>; né l'ingresso del fattore religioso in epoca medievale modificò tale stato di cose, dato che i cristiani relegarono la loro idea di cittadinanza universale al solo piano spirituale<sup>40</sup>.

Sino al 1789, pertanto, la figura del cittadino restò assorbita in quella del suddito (passaggio verificatosi molti secoli prima con l'emanazione dell'Editto di Caracalla del 212 d.C.<sup>41</sup>) e fu solo dalla connessione dell'antico concetto coi moderni ideali democratici che la nozione riacquisì autonoma dignità, mutando però in quel momento anche natura<sup>42</sup>.

Inserita in un contesto discorsivo orientato all'esame del principio di solidarietà, la cittadinanza rileva quale 'elemento di fattispecie' o, se si preferisce, presupposto per l'intestabilità di situazioni giuridiche attive e passive<sup>43</sup>.

Nell'ordinamento italiano l'attributo di 'cittadino' porta con sé doveri (oltre a quelli c.d. puri cui si accennava in precedenza nel § 1, almeno il diritto-dovere di voto dell'art. 48 e di lavoro *ex* art. 4) e alcuni diritti di libertà costituzionalmente riservati (circolazione, riunione e associazione, particolarmente partitica: artt. 16, 17, 18 e 49 Cost.); inoltre solo al 'cittadino' *testualmente* sono accordati: *a*) la specifica garanzia contro la perdita di tale qualità «per motivi politici» (art. 22 Cost.); *b*) la protezione dall'estradizione per le medesime ragioni (art. 26 Cost.); *c*) la pari dignità sociale e l'uguaglianza di fronte alla legge (art. 3, 1° comma, Cost.); *d*) l'accesso agli istituti assistenziali (art. 38, 1° comma, Cost.)<sup>44</sup>.

39. Cfr. G. CRIFÒ, *Cittadinanza (dir. rom.)*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, 127, 129.

40. Afferma Sant'Agostino che nella Città celeste «si scambiano servizi nella carità *i capi col deliberare e i sudditi con l'obbedire*» (*De civitate Dei*, XIV, 28, enfasi aggiunta).

41. V. nuovamente J. BENDIX, *Cittadinanza*, cit., 773.

42. R.M. MACIVER, *The Web of Government*, MacMillan, New York, 1947, 180. Più in particolare, la cittadinanza che viene fuori dalla temperie rivoluzionaria designa una comunità di uguali: cfr. E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Cedam, Padova, 1997, 18-19.

43. Risulta cioè secondario, al momento, esaminare i criteri in base ai quali la cittadinanza può essere acquisita, persa ed eventualmente ri-acquisita. A quest'ultimo proposito, per un'agile esposizione v. C. ROMANELLI GRIMALDI, *Cittadinanza*, in *Enc. giur.*, VI, Treccani, Roma, 1988, 1 (*ad vocem*).

44. Nell'adoperare termini generici come 'qualità' o 'attributo' intendo disinteressarmi del tema concernente la qualificazione giuridica della cittadinanza, intesa da taluni come rapporto giuridico tra individuo e struttura governante (in tal senso, v. soprattutto F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Jovene, Napoli, 1974, 50) e da altri come *status* (così, invece, in particolare S. ROMANO, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1932, 152), in quanto non dirimente all'interno di un discorso scandito dal principio di solidarietà. Volendo, il dibattito è comunque ripercorso da G. BISCOTTINI, *Cittadinanza (diritto vigente)*, cit., 145 ss.

Il quadro complessivo che ne scaturisce evidenzia bene il già menzionato duplice calibro della cittadinanza, vista sia come appartenenza alla *civitas* (e quindi fonte dell'obbligo politico), sia come partecipazione alla vita della medesima (e quindi, in un sistema democratico, fonte di legittimazione del potere statale).

Di più: è proprio la «effettiva partecipazione di tutti i *lavoratori* all'organizzazione politica economica e sociale del Paese» (*ex art. 3, 2° comma, Cost.*, enfasi aggiunta) ad alimentare il senso, non solo formale, di appartenenza alla comunità, rinsaldando così il vincolo di solidarietà che la tiene unita<sup>45</sup>.

Al contempo, la titolarità in capo all'insieme dei cittadini, ossia al «popolo», della sovranità (art. 1, 2° comma, Cost.) porta a considerare centrale la regolamentazione dell'elettorato attivo e passivo (art. 48 Cost.), autentico «nucleo duro» della figura<sup>46</sup>, ma, oggi, anche a esplorare quel vasto arcipelago degli istituti di c.d. democrazia partecipativa che vanno acquisendo un crescente credito presso l'opinione pubblica, in parallelo con la generalizzata perdita di fiducia da parte del Corpo elettorale nelle istituzioni rappresentative tradizionali (locuzione qui comprensiva anche dei partiti politici *ex art. 49 Cost.*) e nei classici correttivi di democrazia diretta (*referendum*, petizione e iniziativa legislativa popolare: artt. 50, 71, 75, 123 e 138 Cost.)<sup>47</sup>.

La questione preliminare concerne però la stessa *titolarità* dei diritti politici; il dibattito dottrinale sul punto è parallelo a quello sui doveri costituzionali, in ordine ai quali si registrano tre orientamenti fondamentali: inestensibilità al non cittadino, estensibilità parziale ed estensibilità piena<sup>48</sup>.

45. Non casualmente la Costituzione, nel secondo comma dell'art. 3, parla di «lavoratori» mentre nel primo si rivolge ai «cittadini»: è coerente con la cifra programmatica di tale disposizione, infatti, promuovere, in un'ottica di solidarietà politica, un'estensione della cittadinanza guidata dal principio lavoristico, con l'idea di fare del 'lavoratore' «il nuovo protagonista delle istituzioni e della Repubblica» (M. CUNIBERTI, *La cittadinanza: libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997, 98).

46. L'espressione è, tra gli altri, in C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, cit., 7.

47. In argomento, soprattutto per l'analisi dei nodi problematici più sensibili, v. in particolare G. DI COSIMO, *Popolo Stato Sovranità*, in *Dir. cost.*, 2018, 12.

48. Nega l'estensibilità, ad es., E. CASTORINA, *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Giuffrè, Milano, 1997, part. 163 s.; posizione mediana è quella di P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., 2011, 94 ss., mentre si mostra favorevole a una parificazione completa A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Riv. AIC*, 2011, 1.



Ciascuna proposta esegetica risulta naturalmente influenzata da molteplici variabili altamente complesse che qui non è nemmeno il caso di rievocare; si può tuttavia sottoscrivere con una certa tranquillità l'affermazione secondo cui i costrutti 'cittadinanza' e 'popolo' sono sottoposti tanto alla forza centripeta dell'idea etnico-storiografica di *nazione*<sup>49</sup>, quanto alla spinta centrifuga della dottrina universalizzante dei *diritti umani*, particolarmente sentita nella contemporaneità in virtù delle sollecitazioni che il sistema legale subisce a causa degli imponenti esodi dei rifugiati e dei c.d. migranti economici<sup>50</sup>.

Una declinazione coerente dei suddetti orientamenti determina esiti opposti: valorizzare – nella costruzione giuridica della cittadinanza e quindi del popolo – l'elemento nazionalistico significa prevedere limiti robusti per l'accesso ai correlativi diritti e doveri<sup>51</sup>; aderire alla tesi umanistica

49. Il concetto legale di popolo è infatti caratterizzato «dall'esistenza di un vincolo giuridico [la cittadinanza, *scil.*] che lega i membri della collettività» all'ente esponenziale, laddove per quello di nazione «vengono in considerazione invece vincoli di natura sociale, morale o naturale, consistenti nella comunanza di tradizioni, di storia, di lingua, di religione, ecc.», spesso di difficile individuazione: così, assai chiaramente, R. ROMBOLI, *Popolo*, in *Enc. giur.*, XXIII, Treccani, Roma, 1991, 1 (*ad vocem*), 5. In senso analogo cfr. altresì, almeno, nella stessa *Enciclopedia*, XX, 1990, *Nazione* di G.F. FERRARI, 1 (*ad vocem*), nonché le due voci di D. NOCILLA su *Nazione* e *Popolo*, *d) diritto costituzionale* – la prima scritta assieme a V. CRISAFULLI – contenute nell'*Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, rispettivamente 1977, XXVII, 787, e 1985, XXXIV, 341.

50. In *nuce*, già G. FERRARA, *La pari dignità sociale. Appunti per una ricostruzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Giuffrè, Milano, 1974, 1089, e, più recentemente, tra gli altri, F. BARTOLOMEI, *La dignità umana come concetto e valore costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1987, 7 ss., e G. PECES-BARBA MARTINEZ, *Diritti e doveri fondamentali*, cit., spec. 148 ss.; S. MACINERNEY, *Equal treatment between persons irrespective of racial or ethnics origins: a comment*, in *European Law Review*, n. 25/2000, 317, afferma essersi oramai in presenza di una vera e propria regola imperativa di diritto internazionale (c.d. *ius cogens*); tuttavia va almeno riportata l'obiezione che sottolinea come persino la versione più accogliente del c.d. stato costituzionale non possa «sostituire l'identità nazionale, nemmeno in favore di un universalismo dei diritti umani»: così E.W. BÖCKENFÖRDE, *Der säkularisierte Staat. Sein Charakter, seine Rechtfertigung und seine Probleme im 21. Jahrhundert*, von Siemens, München, 2007, tr. it. di M. Carpitella, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Laterza, Roma-Bari, 2010, 160. In senso fortemente dubitativo, nell'ambito di una letteratura davvero sterminata, anche A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità dei diritti, Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Jovene, Napoli, 2005, spec. 245 ss.

51. Si tratta di posizioni diversificate, più aderenti al testo sebbene con accenti vari: v. ad es. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, 106; A. PACE, *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea? Appunti preliminari*, in *Giur. cost.*, 2001, 193; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza: libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., spec. 150 ss.

comporta al contrario l'affievolimento, sino a prospettarne l'annichilimento, dello iato tra cittadino e non cittadino<sup>52</sup>.

Con specifico riguardo al diritto e dovere «civico» disciplinato nell'art. 48 Cost., la soluzione testualmente più armonica – ma in principio valida per tutti i diritti politici (o «funzionali» se si preferisce<sup>53</sup>) – sembrerebbe essere quella negativa (ossia: non estensione), atteso che esso/essi fa/fanno parte di quel «nucleo duro» della cittadinanza recepito anche dalla Costituzione italiana<sup>54</sup>.

D'altronde, a ben vedere, ciò non implica affatto – come paventato da una sensibile dottrina<sup>55</sup> – un depotenziamento del principio di solidarietà politica: siccome infatti la Costituzione non prevede limiti espressi quanto ai criteri assumibili dal legislatore ordinario come legittimanti il conferimento della cittadinanza, ben si potrebbero conseguire gli obiettivi di integrazione sociale agendo con legge ordinaria sui meccanismi di acquisizione e riacquisizione della stessa, anziché appoggiarsi a una tesi interpretativa che li riconosca *omisso medio* allo straniero e all'apolide<sup>56</sup>.

52. In tal senso, v. soprattutto A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in *Consulta online*, 2017, 364, spec. 370 ss. *Contra* valga tuttavia la giusta osservazione di E. GROSSO, *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, in *Teoria pol.*, 2020, 207, 209 che «se con “diritti di cittadinanza” si intende riferirsi all'insieme di diritti e prestazioni sociali che qualifica l'individuo e lo struttura come “cittadino in senso sostanziale”, differenziandolo così dal “suddito” (quindi con un valore propriamente normativo, e non meramente descrittivo), l'espressione finisce per trascendere completamente l'idea della cittadinanza come “appartenenza” [...] per identificarsi [...] con l'idea universale di “dignità dell'uomo”», rendendo però il concetto stesso «pressoché inservibile» (ivi).

53. Il riferimento è ai diritti, come sono appunto quelli c.d. politici, attribuiti al soggetto «nella sua specifica qualità di membro o di partecipe di determinate comunità, per le funzioni che in esse il singolo debba esplicare» (C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, cit., 8).

54. Osserva infatti con l'usuale chiarezza G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 37, 38, che la cittadinanza «è una qualità che possiedono solo alcuni tra gli esseri di questo mondo, e questa qualità in tanto viene posseduta in quanto ricorrono i requisiti indicati dalla legge. Tutti gli altri esseri umani che non posseggono i requisiti previsti sono non-cittadini». Il suo presupposto è che «si sia costituito e delimitato nel tempo un gruppo sociale che distingue rigidamente tra se stesso come gruppo (e quindi tra gli appartenenti al gruppo) e il resto degli esseri umani» (ivi, 39).

55. V. soprattutto A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”. La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005.

56. In altre parole, non è logicamente necessitato – e nemmeno troppo sensato, aggiungerei – svuotare di contenuti la cittadinanza, quando si possono prevedere con legge

Sempre e solo in prospettiva solidaristica, un cenno va poi fatto alla regolamentazione elettorale in senso stretto.

In proposito, è opinione unanime tra gli addetti ai lavori che la Costituzione sia sul punto *adiafora*<sup>57</sup>: in effetti, dai lavori preparatori dell'Assemblea costituente si ricaverebbe che la questione – pur lambita in alcune riunioni<sup>58</sup> – sia stata poi rinviata pressoché integralmente alla sovranità dei successivi Parlamenti costituiti (in effetti, gli artt. 56, 1° comma e 58, 1° comma, Cost. dispongono unicamente che la legislazione elettorale sia vincolata alla regola del «suffragio universale e diretto»).

Se ne deduce che praticamente qualunque regolamentazione voluta dalle Camere sarebbe accettabile, purché idonea al conseguimento degli obiettivi propri della disciplina *de qua*: costituire la rappresentanza nazionale e favorire la formazione di un Governo stabile<sup>59</sup>.

presupposti e modalità di accesso alla medesima meno “esigenti” di quelli attuali, previsti dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91 (sul tema v. comunque *amplius* E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, cit., 12). Tanto più che già ora può registrarsi uno slittamento della disciplina legislativa dalla pervasività dello *ius sanguinis* verso meccanismi di acquisizione e riacquisizione incentrati sulla volontà dell'interessato e operanti sempre più di frequente in via automatica anziché dipendere da una valutazione discrezionale degli apparati amministrativi: v. C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, cit., 3.

57. Cfr. soprattutto le sentenze della Corte costituzionale n. 43 del 1961, n. 429 del 1995, n. 15 del 2008, n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017.

58. Tutto ciò che abbiamo è infatti l'approvazione di un ordine del giorno (Cappi) della II Sottocommissione e di uno (Giolitti) dell'Assemblea plenaria, coi quali, in buona sostanza, ci si limitò a *raccomandare* che l'elezione dei membri della Camera dei deputati avvenisse con il sistema proporzionale (il tema, inizialmente introdotto nella veste “forte” di ‘emendamento’ all'art. 53 del Progetto di Costituzione, degradò quasi subito a mera ‘approvazione di ordine del giorno’). Il dibattito sul punto è agilmente ricostruito in M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Editori riuniti, Roma, 1991, spec. 19 ss., e – più analiticamente – in G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1992, 2, spec. 7 ss.

59. Che la legislazione elettorale sia improntata a una logica prettamente funzionalista è pacifico in dottrina, nel senso che «[...] stabilire quale dei due sistemi ora descritti [maggioritario e proporzionale, *scil.*] sia preferibile in assoluto è impresa vana. Tutto infatti, in questo campo, è relativo ed opinabile; e, per di più, la validità dell'uno o dell'altro non può misurarsi in astratto bensì con i dati forniti dall'esperienza nel corso degli anni della sua concreta applicazione [...]»: così, paradigmaticamente, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007, 150; l'edizione citata è quella predisposta per i corsi universitari di base, aggiornata da Gaetano Silvestri. Anche la giurisprudenza costituzionale non ha mai deviato da tale impostazione: cfr. da ultimo la surricordata sentenza n. 35 del 2017, n. 6 della motivazione *in diritto*, ove può leggersi che la Corte «ha sempre riconosciuto al legislatore un'ampia discrezionalità nella scelta del sistema elettorale che ritenga più idoneo in relazione al contesto storico-politico in cui tale sistema è destinato ad operare».

Più in breve: al Parlamento sarebbe consentito «manipolare»<sup>60</sup> il consenso politico con estrema libertà.

Tranne isolatissime eccezioni<sup>61</sup>, dunque, si è sempre dato per pacifico che il conteggio di voti «eguali» (in base all'art. 48 Cost.) potesse metter capo a un esito elettorale (più o meno) *disuguale*, purchè finalizzato a quel duplice obbiettivo.

Il *trait d'union* tra il momento dello spoglio (dove certamente “uno vale uno”) e quello della composizione dell'organo rappresentativo (dove talvolta “uno vale più di uno” e talvolta “uno vale meno di uno”) viene fraseggiato, rispettivamente, come «voto in entrata» e «voto in uscita»<sup>62</sup>.

Tale dottrina – almeno nella misura in cui getta le premesse teoriche per riconoscere alla classica bipartizione tra sistemi elettorali c.d. proporzionali e sistemi elettorali c.d. maggioritari (i primi privilegianti la rappresentazione del Corpo elettorale, i secondi la c.d. governabilità) dignità propriamente giuridico-costituzionale – sembra però presentare un serio problema<sup>63</sup>.

La dicotomia tra sistemi elettorali proporzionali e maggioritari, infatti, sovrappone in maniera irriflessa *conteggio e significazione politica* del voto, in potenziale antinomia col divieto di mandato imperativo<sup>64</sup>.

60. Uso il verbo ‘manipolare’ in accezione neutra, come fa D. FISICHELLA, *Elezioni (III. Sistemi elettorali)*, in *Enc. dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 649, in particolare allorquando ragiona di «attitudine manipolativa» dei diversi sistemi elettorali a fini puramente classificatori.

61. Cfr. P. PINNA, *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quad. cost.*, 2013, 471; in senso analogo, ma con argomentazione più teleologica che analitica, v. anche G.U. RESCIGNO, *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 187, spec. 221 ss.

62. L'assunto è sostenuto – praticamente da sempre – anche dalla Corte costituzionale (a partire almeno dalla già menzionata sent. n. 43/961). Il contributo dottrinale che è d'obbligo richiamare in tal caso è invece quello di M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, cit., 36 ss.

63. Persino nella manualistica corrente è impossibile trovare inquadramenti diversi dell'argomento: cfr. a titolo esemplificativo P. CARETTI e U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*<sup>6</sup>, Giappichelli, Torino, 2000, 95 ss.; A. BARBERA e C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2001, 206 ss.; R. BIN e G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*<sup>4</sup>, Giappichelli, Torino, 2003, 134 ss.; P. BARILE, E. CHELI e S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*<sup>12</sup>, Cedam, Padova, 2009, 102 ss.; G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*<sup>14</sup>, Zanicchi, Bologna, 2012, 356 ss.; M. MAZZIOTTI DI CELSO e G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*<sup>6</sup>, Cedam, Padova, 2014, 305 ss.

64. L'art. 67 Cost. scinde infatti il destino politico del parlamentare eletto dal partito che lo ha espresso: cfr. N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991, part. 344 ss. Del resto il fenomeno del c.d. transfughismo parlamentare (in argomento v. almeno S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica*, FUP, Firenze, 2004, 7 ss.) ha ampiamente certificato come le scelte

Dire che la Costituzione repubblicana, *in quanto testo normativo*, non inclina decisamente verso un impianto proporzionale o maggioritario, cioè, è dire il vero ma la sfumatura di senso è ben diversa da quella poco sopra illustrata: la Costituzione è adiafora in materia elettorale semplicemente perché – essendo per l'appunto un testo normativo – non ha attitudine a incidere sulle regolarità istituzionali e, nello specifico, sulla significazione politica del voto.

Per converso, siccome l'uguaglianza del voto sancita nell'art. 48 Cost. regola lo è senz'altro, e per di più costituisce la logica declinazione in ambito democratico del principio maggioritario<sup>65</sup>, rinunciarvi – anche solo «in uscita» – non può non riverberarsi negativamente (almeno) sul versante politico della solidarietà, poiché si traduce *ipso facto* in un disuguagliamento fra cittadini a seconda di *come* questi abbiano esercitato il proprio diritto-dovere (elettorato attivo) o, specularmente, di *quale* struttura partitica si siano avvalsi per presentarsi agli elettori (elettorato passivo)<sup>66</sup>.

individuali degli eletti possano sancire il tramonto di alcuni governi sulla carta stabilissimi, garantire la sopravvivenza di altri apparentemente fragili e – più modestamente – marcare la differenza decisiva tra approvazione e non approvazione di una deliberazione camerale.

65. Sull'uguaglianza come presupposto della democrazia v. per tutti C. SCHMITT, *Verfassungslehre*<sup>5</sup>, Duncker & Humblot, Berlin, 1970, tr. it. di A. Caracciolo, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, spec. 299 ss. e H. Kelsen, *La democrazia*<sup>5</sup>, il Mulino, Bologna, 1984, (con specifico riguardo al principio maggioritario, trattato nel saggio *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Mohr, Tübingen, 1929, tr. it. di G. Melloni, *Essenza e valore della democrazia*, 37, 94 ss.) e, *amplius*, IDEM, *Teoria generale del diritto e dello Stato*<sup>6</sup>, cit., 289 ss., 297 ss.

66. Il fenomeno si presenta con particolare evidenza a proposito dei premi di maggioranza. Ho argomentato più ampiamente su questo punto nel mio *Uguaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale secundum constitutionem*, in *Forum QC*, 2017, 1, cui mi permetto di rinviare. Va da sé, sia chiaro, che certe considerazioni hanno un senso solo nella misura in cui il premio di maggioranza non sia costituzionalizzato, come invece pare avviarsi a essere qualora venisse perfezionato il procedimento di revisione attualmente *in itinere* (al momento in cui scrivo, il documento più recente disponibile è il testo del disegno di legge del Governo AS935 approvato dal Senato il 17 luglio 2024). Tale revisione prevede infatti l'inserimento esplicito della figura negli artt. 57 e 92, nonché – indirettamente – nell'art. 94 della Costituzione. In quell'ipotetico scenario, non ci si troverebbe più davanti a un principio costituzionale di uguaglianza del voto e a uno legislativo di garanzia della stabilità governativa, bensì al cospetto di due norme di pari forza formale che orienterebbero l'interpretazione sistematica verso la già universalmente accolta (da dottrina e giurisprudenza costituzionale) distinzione tra voto c.d. in entrata e voto c.d. in uscita. Resterebbe però a mio avviso insoluto – e direi che verrebbe anzi enfatizzato – il nodo della compatibilità di tale testo col divieto di mandato imperativo, sino ai limiti della incoerenza. Lo evidenziava, tra gli altri, già E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum QC*, 2017, quando osservava, 22, come l'art. 67 Cost. «assum[esse] una valenza sistemica relevantissima nel rapporto

Non dovrebbe quindi stupire più di tanto, alla luce del crescente incremento dell'attitudine manipolativa della normativa elettorale, che la c.d. cittadinanza attiva tenda sempre più spesso a manifestarsi come democrazia 'partecipativa e/o deliberativa' anziché attraverso l'esercizio del suffragio.

L'epicentro di tale malessere si colloca all'intersezione tra la nota crisi (innanzitutto di rappresentatività) dei partiti politici e la critica alla logica c.d. aggregativa che determina le decisioni pubbliche<sup>67</sup>.

La reazione della cittadinanza a tale stato di cose, quando non si manifesti come puro astensionismo, si concretizza così attraverso canali "altri", e, in particolare, attraverso le c.d. pratiche di partecipazione, le quali – in tesi – occuperebbero una posizione mediana tra le due forme note di prassi democratiche<sup>68</sup> realizzando una

interazione, entro procedure pubbliche – soprattutto amministrative, ma anche normative – fra società e istituzioni, che mira a pervenire, mediante sia collaborazione che conflitti, a produrre volta a volta un risultato unitario, imputabile a entrambi questi soggetti<sup>69</sup>.

In altre parole, la democrazia c.d. partecipativa consterebbe di diversi dispositivi di azione, *per lo più informali*, legati da un nesso teleologico: la produzione di un risultato unitario<sup>70</sup>.

tra partiti e Stato: lungi dal costituire un relitto storico ess[o] introduce un necessario elemento di discontinuità nel processo che dai partiti porta verso il cuore dello Stato democratico rappresentativo, ovvero il Parlamento»; il che potrebbe comportare a ruota l'inserimento nel dibattito sulle riforme del tema mai sopito dell'introduzione nel testo della Costituzione del mandato imperativo di partito in luogo del libero mandato parlamentare. E a quel punto le ridondanze (anche) sul principio di solidarietà politica, temo, sarebbero ancora più accentuate di quelle che espongono nel testo.

67. Cfr. ad es. R. BIFULCO, *La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia rappresentativa*, in G.C. DE MARTIN e D. BOLOGNINO (cura), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam, Padova, 2010, 313, 315.

68. Cfr. U. ALLEGRETTI, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Riv. AIC*, 2011, 1, part. 3 ss.

69. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in IDEM (cura), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, FUP, Firenze, 2010, 5, 7.

70. L. BOBBIO, *Democrazia e nuove forme di partecipazione*, in M. BOVERO e V. PAZÈ (cura), *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, Roma-Bari, 2010, 46, isola tre principali esperienze di democrazia partecipativa: i bilanci partecipativi, il *débat public* francese e i dispositivi basati sul sorteggio. In realtà questi ultimi farebbero parte di una fenomenologia più ampia, quella delle c.d. giurie di cittadini, all'interno delle quali il modello selettivo puro (sorteggio) è non di rado affiancato o sostituito da formule diverse, le quali peraltro

La proiezione di tutti i partecipanti verso un fine condiviso sembrerebbe così innescare un virtuoso circuito di solidarietà politica; occorre chiedersi tuttavia se ciò avvenga sempre in conformità col modello costituzionale di democrazia<sup>71</sup>.

Sin quando tali pratiche si attestino sulla soglia dell'informalità, *nulla quæstio* evidentemente: ci si muoverebbe sul piano delle regolarità senza incidere sull'impianto normativo retrostante e, quindi, si sarebbe al cospetto di un'epifania positiva della partecipazione democratica.

Se però con la locuzione 'democrazia partecipativa' si volesse alludere a dispositivi maggiormente strutturati (come il *débat public* francese<sup>72</sup>) la valutazione potrebbe cambiare, poiché il principio di sovranità popolare scolpito nell'art. 1 cpv. Cost., non sembra lasciar spazio a sufficienza tra un popolo che decide (*ex artt. 75 ed eventualmente 138 Cost.*) e un popolo che delega il potere di decidere (*ex artt. 56-58 Cost.*), salvi i due interstizi del diritto di petizione e di iniziativa legislativa popolare (artt. 50 e 71 Cost.), i quali soli parrebbero riconducibili alla fenomenologia partecipativa costituzionalmente ammessa<sup>73</sup>.

D'altra parte, il criterio della massima inclusione e il confronto argomentato tra uguali<sup>74</sup> – in una parola: il c.d. metodo deliberativo che deve di necessità caratterizzare le prassi partecipative per differenziarle dalle altre

finiscono con lo smentire la stessa logica posta alla base della selezione casuale dei decisori e riportare la figura della giuria nell'ambito di altre fattispecie partecipative.

71. G. DI COSIMO, *Ci salverà la democrazia diretta?*, in IDEM (cura), *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2022, 5.

72. La legge Barnier (*Loi n. 101 del 2 febbraio 1995*) ha infatti istituito la *Commission Nationale du Débat Public*, col compito di organizzare tali dibattiti su progetti di grandi infrastrutture, prevedendo l'obbligo – o a seconda dei casi la facoltà – per l'Amministrazione procedente di consultare preventivamente gli interessati persino sulla c.d. opzione zero (cioè sull'opportunità stessa di dotarsi o meno dell'infrastruttura in questione).

73. Oltretutto, in dottrina si è evidenziato come il potere legale nasca sempre da un atto di diretta volontà popolare e necessariamente si traduca in una forma rappresentativa: cfr. P. PINNA, *Il popolo rappresentato*, Giappichelli, Torino, 2018, spec. 81 ss. Tale è l'assunto di fondo, in odio alle apparenze, sia di T. HOBBS, *Leviathan*, Andrew Crooke, London, 1652, trad. it. di A. Pacchi, *Leviatano*, Laterza, Bari, 1974, sia di C. SCHMITT, *Verfassungslehre*<sup>5</sup>, cit., all'atto di esaminare il momento fondativo di ogni comunità politica. Il potere giuridico nasce necessariamente da un atto democratico – sia esso il *pactum subiectionis* hobbesiano ovvero la *decisione politica fondamentale* schmittiana – e, *subito dopo*, può diventare qualsiasi altra cosa. Ma, se resta democratico, lo è in forma rappresentativa.

74. J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1992, trad. it. di L. Ceppa, *Fatti e norme*, Guerrini e Associati, Milano, 1996; J. ELSTER, *Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies*, in *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, n. 2/2000, 345.

pratiche democratiche note (aggregative)<sup>75</sup> – sono molto difficili da calare nella realtà: gli esperimenti di democrazia elettronica condotti attraverso una piattaforma *web* da un partito politico nazionale sono in proposito significativi e rivelatori<sup>76</sup>.

Tali pratiche finiscono infatti per enfatizzare il ruolo di quella minoranza di cittadini che già opera nella sfera pubblica, per cui i c.d. dispositivi di partecipazione – per lo meno sotto il profilo giuridico-costituzionale – sembrano orientati non tanto a un «arricchimento»<sup>77</sup> della democrazia rappresentativa quanto piuttosto a formulare un’istanza, quando non una decisione, *diversamente* rappresentativa<sup>78</sup>.

Ma se così è, allora andrebbe forse rimeditata anche l’impressione iniziale, ossia che tali dispositivi possano favorire *effettivamente* la crescita

75. La democrazia deliberativa costituisce infatti lo «sfondo teorico all’interno del quale si sono sviluppate le forme concrete della democrazia partecipativa»: così R. BIFULCO, *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. ALLEGRETTI (cura), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, cit., 65, 69.

76. Prova ne sia la perplessità degli addetti ai lavori ogni qual volta si tratti di capire chi debba essere coinvolto nella decisione e con quali modalità (tutti o alcuni? E, se alcuni, meglio la “porta aperta”, il campione selezionato o quello casuale?): cfr. in proposito L. BOBBIO, *Democrazia e nuove forme di partecipazione*, cit., 57 ss. I dubbi aumentano passando dalla realtà fisica alla dimensione virtuale, come il riferimento alla piattaforma *web* utilizzata dal Movimento 5 Stelle dovrebbe aver fatto intuire (su tali questioni, con ampio respiro, v. A. CARDONE, “Decisione algoritmica” vs. *Decisione politica?*. A.I., *Legge, Democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, spec. 59 ss. e F. BALAGUER-CALLEJÓN, *La constitución del algoritmo*, Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2022, tr. it. di G. Palombino, *La costituzione dell’algoritmo*, Le Monnier Università, Milano, 2023, spec. 66 ss.). In definitiva: ogni proposta partecipativa, a ben guardare, mi pare non faccia altro che coniugare a suo modo proprio quel principio rappresentativo e quel metodo aggregativo che – a parole – vorrebbe superare. *Amplius* sul tema v. però almeno M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (cura), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Cedam, Padova, 2004, 181; A. VALASTRO *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in IDEM (cura), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, 1, spec. 20 ss.; A. ALGOSTINO, *La democrazia partecipativa e i suoi lati oscuri*, in *DESC*, n. 2/2020, 44, spec. 53 ss.; in prospettiva comparata, G. PEPE, *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un’analisi comparata*, Cedam, Padova, 2020, part. 67 ss.

77. U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, cit., 23.

78. Mi sembra cioè che si riproponga proprio quella situazione che le pratiche partecipative ambirebbero a superare, dato che i suoi sostenitori, di norma, percepiscono la democrazia indiretta come un compromesso al ribasso rispetto all’ideale democratico puro; (compromesso) dettato peraltro da motivazioni di realismo politico e finalizzato a realizzare l’unica forma possibile di democrazia (per tale rilievo v. tra i molti G. SARTORI, *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, Milano, 2010, 13 ss.).



del senso di appartenenza alla comunità e, per tale via, promuovere la solidarietà politica.

Il ruolo ancor più incisivo che in tal modo assumerebbe la minoranza di popolo politicamente attiva (soprattutto qualora le fosse riconosciuto un potere autenticamente decidente), infatti, rischia di accentuare la disaffezione del resto della cittadinanza verso la *res publica*, finendo non solo per non incidere sulla distanza tra governanti e governati ma addirittura per generare una nuova frattura, stavolta tutta interna alla *civitas*, a cagione della prodotta disuguaglianza fra cittadini “attivi” e cittadini “passivi”<sup>79</sup>.

Sul piano delle regole, ma anche dell’opportunità, insomma, la solidarietà politica sembrerebbe tuttora dover percorrere gli itinerari tracciati dalla Costituzione (agli artt. 17, 18, 21, 48, 49, 50, 71, 75, 118, 123, 132, 133 e 138) mentre le ulteriori prassi instabili a un sempre auspicabile spontaneismo civico vanno fatte ricadere nell’ambito di quella libertà (anche di non fare alcunchè) di cui ciascun cittadino dovrebbe disporre come meglio crede, senza ricadute formali e dirette sull’ordinamento giuridico<sup>80</sup>.

### 3. Solidarietà economica e lavoro

Seguendo in progressione radiale lo schema «a cerchi concentrici» delineato nel paragrafo precedente, la successiva forma di solidarietà da considerare è quella economica e quindi a venire in linea di conto è innanzitutto il Titolo III della Parte I della Costituzione, rubricato per l’appunto «Rapporti economici».

79. Il principio che a decidere per tutti possa essere una minoranza organizzata e motivata, insomma, non mi pare il miglior messaggio da trasmettere a una comunità già in gran parte disillusa, che vedrebbe in ciò solo la conferma di una crescente distanza, destinata a diventare incolmabile, dalla cosa pubblica.

80. Ma anche in tale ultimo caso non andrebbe sottovalutato, a mio parere, che sul medesimo terreno nel quale si muovono i fenomeni partecipativi agiscono anche alcuni circuiti decisionali che di democratico hanno ben poco: qui, in particolare, si annidano le opzioni autoritarie e populiste che, proprio come le pratiche partecipative, si pongono in maniera critica verso la democrazia rappresentativa e le sue istituzioni (*amplius* v. L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in *Riv. AIC*, 2018, 515). E allora sorge una domanda: come discriminare una pratica partecipativa da una, ad esempio, populista? Una buona pratica da una *manipolata*? A tale proposito, gli stessi sostenitori della democrazia partecipativa sono generalmente assai poco chiari, come rileva L. BOBBIO, *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. Dir.*, n. 4/2006, 11, 13. Personalmente ne ricavo un ulteriore argomento contrario alla formalizzazione degli istituti di c.d. democrazia partecipativa non riconducibili al testo costituzionale.

Un discorso, pur stringato, sul principio di solidarietà economica pare doversi necessariamente avviare dalla tematizzazione costituzionale del lavoro per una serie di ragioni.

Innanzitutto, si è già ricordato come la parabola dello stato sociale di diritto prenda storicamente avvio dalle rivendicazioni socialiste in tema di lavoro subordinato (Cap. I), in quanto l'istituto civilistico del contratto ereditato dalla tradizione liberale non consentiva una negoziazione genuinamente paritaria tra datori e prestatori di lavoro<sup>81</sup>.

La fittizia parità contrattuale determinava infatti la "tirannia" dell'interesse del datore di lavoro, in danno – diretto – della controparte contrattualmente debole e – indirettamente – dell'intera comunità, a cagione delle intuibili tensioni sociali che tale asimmetria fatalmente innescava.

Il socialismo, nell'evidenziare l'esito di sfruttamento della prestazione salariata discendente da tale stato di cose, ha avuto il merito storico di mettere in cima all'agenda politica dei governi europei, compreso quello italiano, la c.d. questione sociale, poi diversamente definita da caso a caso<sup>82</sup>.

Il fenomeno lavoristico, in secondo luogo, esibisce non solo la cifra storico-sociale surricordata ma anche una peculiare dimensione concettuale ed economica<sup>83</sup>, il che produce – per quanto più interessa – un regi-

81. Incontrovertibile – e direi incontestabile – la scaturigine storica, è però corretto il rilievo che «la formazione dello "Stato sociale" e il riconoscimento dei "diritti sociali", lungi dall'aver un particolare segno ideologico, hanno rappresentato le risposte in termini di modernizzazione, in misura più o meno comprensiva, che tutti i vecchi Stati liberali hanno fornito a fronte di due fenomeni dell'epoca contemporanea: l'industrialismo, con i suoi vari epifenomeni economici, sociali e politici, da un lato, e la democratizzazione dei processi decisionali, dall'altro»: A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 1989, 1 (*ad vocem*), 2-3.

82. I percorsi di socializzazione della forma statale cioè non sono stati omogenei in tutti i contesti. Vero è invece che ciascuna realtà istituzionale ha trovato soluzioni peculiari di strutturazione del proprio modello, in corrispondenza delle particolari vicende e del concreto ruolo rivestito dalle diverse forze sociali nello specifico contesto: cfr., in termini generali, C. OFFE, *Alcune contraddizioni del moderno Stato Assistenziale*, in A. BALDASSARRE e A.A. CERVATI (cura), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, Bari, 1982, 3, 4 ss. e, segnatamente sul Diritto italiano, almeno A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., spec. 6 ss. e F. RIMOLI, *Stato sociale (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, XX, Treccani, Roma, 2004, 1 (*ad vocem*).

83. *Concettuale*, in quanto il riferimento ai «doveri inderogabili di solidarietà» lascia intendere l'esistenza di almeno altre tre situazioni giuridiche soggettive da tenere presenti: a) i doveri inderogabili *non solidali* (che però non rilevano in quanto non conferenti al tema); b) i doveri sì di solidarietà ma *derogabili*, connessi a specifici *status* individuali, come quello genitoriale *ex art. 30 Cost.*; c) i diritti di solidarietà, a iniziare da quelli della classica triade degli artt. 38-39-40 Cost.: associazione sindacale, sciopero e diritto all'assistenza e alla previdenza sociale. *Economica*, in quanto il lavoro è innanzitutto un fattore

me giuridico polimorfo, tanto che si è non a torto parlato, in riferimento a esso, di un «camaleonte normativo»<sup>84</sup>.

È perciò comprensibile che, al momento di costituzionalizzare la fat-tispecie, l'accento sia caduto principalmente sulle clausole relative ai (nascenti) diritti dei lavoratori – che verranno detti non a caso 'sociali' e andranno a costituire il prototipo dell'intera categoria<sup>85</sup> – più che quelle concernenti i loro doveri.

Nondimeno, connotazioni doverose si rinvergono immediatamente nell'articolato, sol che si consideri il fondamento «sul lavoro» della Repubblica (art. 1, 1° comma, Cost.) e la finalizzazione delle attività e delle funzioni svolte dai cittadini al «progresso materiale e spirituale della società» (art. 4, 2° comma, Cost.).

Senza impegnarsi in defatiganti ricognizioni ad ampio spettro – di utilità tutto sommato relativa in questa sede – basterà ricordare come il c.d. principio lavoristico manifesti in quei due enunciati, oltre a un'indubbia cifra retorica, anche una certa portata prescrittiva, nel senso che l'attività lavorativa viene posta, assieme ai principi democratico e personalista, a fondamento dell'architettura complessiva della Repubblica<sup>86</sup>.

Dedurre però da questo una norma giuridica perfetta<sup>87</sup> è cosa ben diversa, valendo in contrario il convincente rilievo che così opinando si produrrebbe – particolarmente tramite l'art. 4 – una discriminazione tra cittadini<sup>88</sup>, senza nemmeno aver assolto, da un lato, all'onere di precisare

della produzione dei beni e dei servizi ed è proprio in forza di questo suo ruolo all'interno del processo produttivo che ha assunto quella rilevanza che ne ha determinato lo scorporo giuridico dal sistema di diritto comune, non solo a livello primario ma anche costituzionale (significative in proposito le intersezioni tra artt. 4, 41 e 43 Cost.).

84. La metafora (in originale: «normatives Chamäleon») è di J. ISENSEE, *Verfassung ohne soziale Grundrechte. Ein Wesenszug des Grundgesetzes*, in *Der Staat*, 1980, 367, 377. Rispetto al taglio solidale, risultano ispirate all'idea fraterna del principio norme come l'art. 4, l'art. 38, o l'art. 46 Cost., mentre appaiono riconducibili alla sua anima conflittuale le disposizioni degli artt. 39-40 Cost.

85. Questo cruciale passaggio, avvenuto in contesto weimariano (1919), è riassunto da M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enc. giur.*, XX, Treccani, Roma, 2009, 1 (*ad vocem*), 2.

86. Per tale ricostruzione cfr. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in E. CASTORINA, S. MANGIAMELI, A. CARIOLA, A. CIANCIO e G. CHIARA (cura), *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, V, Giappichelli, Torino, 2010, 2013.

87. Come fanno in particolare C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in IDEM, *Raccolta di scritti*, III, Giuffrè, Milano, 1972, 225, 240 ss., e G.F. MANCINI, *Art. 4*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, cit., 199, spec. 259 ss.

88. Cfr., tra i molti, V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in IDEM, *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., 145, 150 ss., e, più

in cosa dovrebbe consistere quel dovere di contribuire al «progresso materiale e spirituale» cui il sanzionato si sarebbe colpevolmente sottratto<sup>89</sup> e, dall'altro, senza aver fatto i conti con l'annosa questione della disoccupazione involontaria<sup>90</sup>.

Tuttavia il nodo forse più delicato, nella linea di indagine prescelta, riguarda l'accezione del lemma 'lavoro' negli artt. 1 e 4 Cost., poiché una lettura più coordinata esigerebbe che il dato testuale venisse inteso come limitato al solo lavoro dipendente (in quanto a tale fattispecie alludono le formule contenute nel successivo Titolo III); viceversa, la coerenza complessiva del documento costituzionale, in una coi resoconti del dibattito svoltosi in sede costituente, suggerirebbero di optare per un'interpretazione ampia, che salvaguardi sia il dato testuale disaggregato dell'art. 4, 2° comma, Cost. (che fa generico riferimento a «un'attività o una funzione») sia l'*intentio legislatoris*<sup>91</sup>.

Aderire a quest'ultima opinione, che poi è quella sposata anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>92</sup>, significa però associare all'idea del lavoro, *latissimo sensu* inteso<sup>93</sup>, una concezione non conflittuale della solidarietà (atteso che si tratta di «concorrere» al progresso della società tutta) e – per tale via – disvelarne il ruolo cruciale in vista dell'integrazione del singolo

recentemente, G. LOY, *Una repubblica fondata sul lavoro*, in E. GHERA e A. PACE (cura), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, 2009, 3, 28 ss. e G.U. RESCIGNO, *Il progetto consegnato nell'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana*, ivi, 105, 132.

89. Il rilievo è di G. SILVESTRI, *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Ediesse, Roma, 1997, 73, 75.

90. La questione è segnalata, tra gli altri, da M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, cit., 9 ss. e rilevata correttamente anche dalla Corte costituzionale in sede di legittimità delle disposizioni che sanzionavano penalmente alcune forme di emarginazione: cfr. sentt. n. 51 del 1959, n. 102 del 1975 e n. 519 del 1995.

91. Sui termini del dibattito cfr. la ricostruzione di M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lavoro (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffè, Milano, 1973, 338, 339 ss. Sulla lettura ampia del 'lavoro' può vedersi, tra gli altri, R. NANIA, *Riflessioni sulla «costituzione economica» in Italia; il «lavoro» come «fondamento», come «diritto», come «dovere»*, in E. GHERA e A. PACE (cura), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, cit., 68.

92. Cfr., a titolo meramente esemplificativo, Corte cost. sentt. n. 81 del 1969, n. 174 del 1971, n. 9 del 1973, n. 45 del 1975, n. 194 del 1976, n. 183 del 1980, n. 15 del 1983, n. 300 del 1985.

93. Latissimo ma non indeterminato: con H. ARENDT, *The Human Condition*, University of Chicago Press, Chicago, 1958, tr. it. di S. Finzi, *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano, 2017, si possono infatti far rientrare nel concetto sia le attività finalizzate alla soddisfazione di bisogni materiali essenziali, sia quelle più genericamente orientate ad agire sulla realtà circostante, sia infine quelle prettamente politiche.

nella comunità di appartenenza, in coerenza col programma dell'uguaglianza «di fatto» *ex art. 3 cpv. Cost.*

Il che confermerebbe l'esattezza dell'intuizione di Giorgio Lombardi sulla preminenza dell'elemento politico in ogni ipotesi di epifania del principio solidaristico<sup>94</sup>; intuizione chiosabile, nella fattispecie, con le altrettanto autorevoli parole di Costantino Mortati, secondo cui «nel lavoro si realizza [...] la sintesi fra il principio personalistico (che implica la pretesa all'esercizio di un'attività lavorativa) e quello solidaristico (che conferisce a tale attività carattere doveroso)»<sup>95</sup>.

Quanto ai veri e propri diritti in materia di lavoro, l'elenco è più nutrito, come anticipato: la regolamentazione costituzionale dei «rapporti economici» (artt. 35-47) concerne infatti per la sua maggior parte proprio tale fattispecie.

Anche in tal caso, esigenze di snellezza espositiva sconsigliano di procedere in modo disaggregato al fine di scongiurare i rischi di dispersione collegati alla estrema latitudine della tematica.

Si osservi pertanto unicamente come la struttura invariante della parte più cospicua di tali situazioni giuridiche attive rimandi allo schema del diritto pretensivo a contenuto sociale<sup>96</sup>, e quindi presupponga alla sua radice un conflitto, ora col datore di lavoro (ad es. il diritto del lavoratore a una retribuzione «in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa»: art. 36, 1° comma, Cost.), ora direttamente con l'apparato governante (così è per i diritti previdenziali e assistenziali accordati dall'art. 38 Cost.).

La situazione di conflitto sociale reagisce col principio solidaristico determinandone l'inclinazione “di combattimento” di tradizione socialista, munita degli strumenti operativi necessari per portare avanti con successo le connesse rivendicazioni: libertà di associazione sindacale *ex art. 39 Cost.* e diritto di sciopero *ex art. 40 Cost.*, su tutti<sup>97</sup>.

94. Cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 466.

95. C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 1, 12.

96. M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, cit., 6. Il contenuto sociale, peraltro, abbraccia qui anche i classici diritti di libertà, se esercitati in ambito lavoristico (art. 39 Cost.).

97. Il punto tuttavia non è questo bensì – come cercherò di chiarire più oltre – se tale situazione di conflitto sia un dato ineliminabile e/o desiderabile, oppure se discenda da un concreto assetto societario percepito come iniquo; per ciò stesso da contrastare in funzione del pieno sviluppo della persona e, di riflesso, del rafforzamento della coesione della comunità nel suo insieme (*amplius* Cap. IV).

Il dato normativo in discorso, tuttavia, non andrebbe assolutizzato; diversamente, risulterebbe inspiegabile una disposizione come quella dell'art. 46 Cost., la quale prefigura, in funzione della «elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione», la collaborazione dei lavoratori alla gestione aziendale<sup>98</sup>.

L'unico corollario convincente traibile dalla lettura coordinata di tutte le disposizioni citate è infatti che la situazione di conflitto, pur caratterizzando di norma le relazioni industriali, sia superabile in nome di un interesse superiore, estraneo al contenitore sindacale strettamente inteso.

Resta perciò la fondata sensazione che perfino l'obbiettivo perseguito attraverso gli artt. 39-40 Cost. trascenda la mera predisposizione di una regolamentazione contrattuale più equilibrata, per investire l'intera comunità politica.

D'altronde, spostando fugacemente lo sguardo oltre il mondo del lavoro, si noterà che sono i «rapporti economici» in generale a essere stati muniti dal legislatore costituzionale di serrature che la solidarietà, nelle fogge legislative via via predisposte dalle Camere, è sempre in grado di forzare.

È in effetti la prospettiva solidaristica quella più confacente a dar conto: *a)* dei limiti e dei vincoli apposti all'iniziativa e all'attività economica privata dall'art. 41, commi 2° e 3°; *b)* del riconoscimento della «funzione sociale» della proprietà privata (art. 42, 2° comma), specificata, con riguardo a quella terriera, come finalizzazione a «equi rapporti sociali»: art. 44, 1° comma; *c)* nonché del potere pubblico di riserva originaria e di espropriazione a «fini di utilità generale» di singole imprese o categorie di esse (art. 43)<sup>99</sup>.

In definitiva, risalendo con pazienza la trama delle singole disposizioni e l'ordito dei retrostanti principi, il tessuto normativo della Costituzione, guidato dall'istanza solidaristica, pare sempre ricomporsi con una certa coerenza<sup>100</sup>.

98. In argomento, v. L. MENGONI, *I limiti ai poteri dell'imprenditore: confronto tra il modello dello Statuto dei lavoratori e il modello dell'art. 46 della Costituzione*, in AA.VV., *La posizione dei lavoratori nell'impresa. Conflittualità o partecipazione responsabile?*, Giuffrè, Milano, 1977, 145.

99. Nelle parole dell'allora Presidente della Corte costituzionale «il principio di solidarietà agisce come modellazione dell'iniziativa economica e della proprietà, Negli articoli 41 e 42 si misura il grande salto storico rispetto alla tradizione liberale e la distanza ideologica dal costituzionalismo sovietico-socialista» (F.P. CASAVOLA, *Dalla proprietà alla solidarietà. Appunti per alcune riflessioni in tema di diritti individuali e sociali*, in *Pace, dir. uomo, dir. popoli*, 1993, 9, 19).

100. Per una chiave di lettura ampia in tal senso v. M. NAPOLI (cura), *Costituzione, Lavoro, Pluralismo sociale*, Vita e Pensiero, Milano, 1998.

Semmai, i problemi di lettura e applicazione odierni nascono, da un lato, dalle spesso poco meditate manomissioni del testo originario e, dall'altro, dalla difficoltà di gestione delle dinamiche innescate dalla globalizzazione dell'economia.

In particolare, andrebbero adeguatamente approfonditi almeno due profili altamente problematici che sono oggi al centro dell'attenzione degli addetti ai lavori ma che ci si limita di seguito, per ragioni di spazio e di tempo disponibili, solo a segnalare.

Il primo concerne la legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, di modifica degli artt. 9 e 41 Cost., la quale – in maniera probabilmente irriflessa, certamente non adeguatamente ponderata – ha inserito nel testo un'inedita istanza eco/bio-centrica che risulta in linea di principio incompatibile con la prospettiva antropocentrica che orienta il resto della Costituzione<sup>101</sup>.

In proposito, l'esplicito affiancamento alla «utilità sociale» della fattispecie del «danno all'ambiente» (art. 41, 2° comma, Cost.) sembra costringere l'interprete verso una divaricazione, concettuale e normativa, tra le figure in discorso<sup>102</sup>.

Tale distacco è potenzialmente dirompente rispetto alle scelte di politica economica generale, e lavoristica in specie, come attesta esemplarmente

101. Per una panoramica sulla riforma v., almeno, M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di QC*, 2021, 285, e R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 9; una lettura ampia, sensibile alle istanze ambientali, è quella di A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, ivi, 91. Quanto alla variazione di prospettiva costituzionale, volendo, il mio *L'ecologismo possibile della (nuova?) «Costituzione ambientale»*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO e A. STERPA (cura), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 663. Su eco-centrismo e bio-centrismo in generale si possono vedere, rispettivamente, R. LANZA e B. BERMAN, *Biocentrism. How Life and Consciousness are the Keys to Understanding the True Nature of the Universe*, BenBella Books, Dallas, 2010, tr. it. di V. Schettini, *Biocentrismo. L'universo, la coscienza, la nuova teoria del tutto*, Feltrinelli, Milano, 2015 e P. LINKOLA, *Can Life Prevail? A Revolutionary Approach to the Environmental Crisis*<sup>2</sup>, Arktos, Budapest, 2011 (tradotto dall'originale finlandese *Voisiko elämä voittaa: ja millä ehdoilla*, Tammi, Helsinki, 2004, da E. Rautio).

102. Una recente proposta di ri-armonizzazione delle clausole in questione si può leggere in G. BAROZZI REGGIANI, *La «funzione sociale della tutela dell'ambiente» alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *federalismi.it*, n. 7/2024, 47.

la controversa vicenda dell'Ilva di Taranto<sup>103</sup>, la quale lascia intuire come, in visione più ampia, istanze ugualmente degne ma contrapposte possano minare la coesione della *civitas*, divisa tra chi rivendicasse il bisogno di lavorare e chi ambisse a vivere in un ambiente non inquinato.

Altro arduo campo di prova è quello del mercato del lavoro, che da parecchi anni registra un costante arretramento delle garanzie lavorative<sup>104</sup>.

In particolare, se il c.d. diritto al lavoro può essere fraseggiato come perseguimento di una *piena e stabile* occupazione<sup>105</sup>, allora la previsione della sola tutela obbligatoria a fronte di licenziamenti per giustificato motivo oggettivo decisi unilateralmente dall'imprenditore, realizza – dal punto di vista della solidarietà economica – un'ipotesi di *coinvolgimento senza partecipazione* nelle vicende aziendali, in violazione – proprio e almeno – dell'art. 46 Cost., ma – più credibilmente – dei principi costituzionali lavoristico (artt. 1-4), di pari dignità sociale e uguaglianza (art. 3) e, ovviamente, di solidarietà economica e sociale (art. 2)<sup>106</sup>.

103. In particolare, si vedano le decisioni della Corte costituzionale n. 85 del 2013 e n. 58 del 2018: in quelle statuizioni, infatti, la Consulta ha ammesso un *test* di ragionevolezza che bilanciassero i diritti della produzione e dei lavoratori, da un lato, e le istanze ambientali (declinate come interesse collettivo alla salute), dall'altro. Orbene, un tale *test*, in prospettiva eco-/bio-centrica risulta – almeno *prima facie* – difficilmente ammissibile. Un tentativo di scongiurare questa drastica conclusione, distinguendo un'accezione lata e una ristretta di ambiente, è in M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla 'primazia ecologica' nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, cit., 221.

104. La fase più acuta del mutamento di paradigma va collocato a cavallo tra il 2014 e il 2015 e si è tradotto in una lunga catena normativa di leggi delega, decreti legislativi e decreti legge (oltre a una plethora di provvedimenti più specifici) nota sinteticamente come *Jobs Act*. A frenare, timidamente, la traiettoria deregolatrice è intervenuta la Corte costituzionale, non tanto con le decisioni n. 194 del 2018 n. 150 del 2020 (il cui impatto è stato meramente quantitativo), quanto con la recente sentenza n. 22 del 2024 sull'art. 2 del d. lgs. 4 marzo 2015, n. 23, con cui si è ripristinata la tutela reale per tutti i casi di licenziamento nullo. Tuttavia la stessa Corte ha, secondo me non condivisibilmente, sottovalutato l'effetto di discriminazione innescato dall'accesso alla sola tutela obbligatoria dei lavoratori giovani, ritenendo «non inadeguato» il rimedio risarcitorio (cfr. sent. n. 7 del 2024). In senso contrario, in dottrina, v. però l'inquadramento (pur risalente nel tempo) di U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'uguaglianza*, in M. NAPOLI (cura), *Costituzione, Lavoro, Pluralismo sociale*, Vita e Pensiero, Milano, 1998, 15, e l'analisi critica di A. GUAZZAROTTI, *Il conflitto sociale tra diritti fondamentali e ri-materializzazione della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024, 28, 41 ss.

105. Come riconosciuto, pur con diversa intensità nel corso degli anni, dalla stessa giurisprudenza costituzionale, passata ordinatamente in rassegna da M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, cit., 9-13 (e che per questo evito di riproporre).

106. Per una prospettiva più ampia, v. P.L. ZAMPETTI, *L'uomo e il lavoro nella nuova società*<sup>2</sup>, Rusconi, Milano, 1997.



#### 4. (*segue*) Il sistema fiscale

Altra epifania eminente di solidarietà economica, che evidenzia nel contempo l'intima connessione con la dimensione politica della stessa, attiene alla disciplina fiscale<sup>107</sup>.

In senso amplissimo, infatti, la solidarietà *ex art. 2 Cost.* può fraseggiarsi come soccorso – spontaneo, indotto o imposto – che un soggetto, in forma individuale o associata, offre a un altro<sup>108</sup>.

Chi si impegna in pratiche solidali, cioè, lo fa o perché vi è tenuto in base a una norma giuridica o perché intende farlo; in termini ancora diversi, il soccorso prestato e ricevuto è oggetto di tutte le modalità possibili di regolamentazione normativa: ordine, autorizzazione, permesso<sup>109</sup>.

Tuttavia, se la relazione solidale si instaura – nella sua struttura minimale – tra persone fisiche, la cornice social-democratica della Repubblica prevede a riguardo un ruolo preminente dei pubblici poteri, considerati i numerosi dispositivi costituzionali che presuppongono un loro ruolo in merito (§ 1).

Lo schema dell'intervento pubblico, da parte sua, è alquanto articolato, poiché prevede sia ipotesi di attività assunte direttamente in forma di servizio ma anche prestazioni che lo Stato e gli altri enti della Repubblica garantiscono in via indiretta attraverso sovvenzioni o esenzioni, totali o parziali, dal prelievo fiscale (si pensi alla detassazione delle donazioni a enti *no profit*<sup>110</sup>) oppure impongono ai privati *ope legis* (come accade, ad esempio, per il versamento dei contributi previdenziali obbligatori da parte del datore di lavoro<sup>111</sup>).

La “missione sociale” degli apparati repubblicani, insomma, invero in modalità molto varie l'imperativo della solidarietà c.d. verticale.

Dato però che tali realizzazioni hanno tutte un oggettivo costo economico e che, all'interno di una forma organizzativa caratterizzata da una

107. Sulla connessione tra momento economico, politico e sociale nella prestazione tributaria, v. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 349 ss.

108. Giungo a tale definizione teorica nel mio *Solido principio*, cit., 90, cui mi permetto nuovamente di rinviare per la dimostrazione (tentata) nelle ottanta pagine precedenti.

109. Nel senso che può costituire sia l'adempimento di un dovere, sia la realizzazione di un diritto, sia infine la manifestazione di una facoltà di cui avvalersi per motivi altruistici o di calcolo: cfr. H. KELSEN, *La Dottrina pura del diritto*, cit., 24 ss.

110. *Ex art. 83 del d. lgs. 3 luglio 2017*, n. 117.

111. Cfr. l'art. 2115 c.c., già prima dell'entrata in vigore dell'art. 38 Cost., nonché una copiosa legislazione ordinaria successiva che ha articolato notevolmente il quadro di riferimento (come nel caso della succitata legge n. 218/1952) senza tuttavia intaccare il principio-base del sistema.

spiccata cifra sociale, esse sono assai numerose, la disposizione costituzionale critica nel contesto nazionale diviene per forza di cose quella concernente il reperimento delle necessarie risorse, ossia l'art. 53 Cost.<sup>112</sup>.

La norma colloca in capo a «tutti» (non ai soli cittadini) il dovere di concorrere alle spese pubbliche e all'uopo può rilevarsi come le «controindicazioni» evidenziate in precedenza con riferimento all'estensione dei c.d. diritti politici oltre la sfera della cittadinanza non trovino qui giustificazione altrettanto forte per contrastare l'affermazione dei principi personalistico e di libero sviluppo della persona incorporati nello stesso art. 2 e nell'art. 3 cpv. Cost.

Di conseguenza, l'argomento sulla parificazione giuridica del trattamento di cittadini e non cittadini in nome della tutela dei diritti umani e in funzione promozionale di una più ampia solidarietà (economica ma anche sociale) è sia più evidente, sia più lineare<sup>113</sup>.

La formulazione dell'art. 53 Cost. risulta in questo perfettamente allineata con tale assunto, mentre lo stesso non può dirsi per gli altri due elementi significativi della fattispecie: la nozione di «capacità contributiva» del soggetto di imposta e quella di «progressività» del sistema dei tributi.

Essi elementi risultano infatti messi sotto pressione da fattori estranei al sistema giuridico strettamente inteso, pur se finiscono per incidere negativamente sulla coerenza e – conseguentemente – sulla tenuta degli stessi principi costituzionali appena evocati.

112. Tale disposizione ha anzi un rilievo cruciale rispetto al tema trattato, sol che si consideri quanto, nella cornice dello stato sociale di diritto, l'elemento nuovo di maggior evidenza rispetto al precedente modello liberale sia dato proprio dalla costituzionalizzazione dei c.d. diritti sociali, buona parte dei quali – concernendo prestazioni da garantire alla collettività governata – determina un sensibile incremento della spesa erariale corrente. Posso in proposito senz'altro convenire con chi afferma che non «costano» solo le prestazioni sociali e che lo stesso può dirsi per tutti i diritti costituzionali, compresi quelli c.d. di libertà (così S. HOLMES e C.R. SUNSTEIN, *The Costs of Rights – Why Liberty Depends on Taxes*, Norton, New York-London, 1999, tr. it. di E. Cagliero, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, il Mulino, Bologna, 2000); tuttavia l'osservazione, in ottica fiscale, non è dirimente: le prestazioni sociali, epifania concreta dei diritti sociali, richiedono l'impiego di risorse finanziarie, e tanto basta. Diverso discorso è quello che, attraverso il rilievo sui costi, mira a introdurre nel dibattito politico un argomento finalizzato ad affievolire la garanzia di tali diritti. Come rileva lucidamente M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit., 273, infatti, così facendo non si ragiona più di «[...] «diritti finanziariamente condizionati», quanto, piuttosto, del problema del condizionamento finanziario dei diritti, che è un'altra cosa». Tornerò ad ogni modo un po' più distesamente su questo punto tra poco (§ 5).

113. Cfr. C. AMIRANTE, *I diritti umani tra dimensione normativa e dimensione giurisdizionale*, in L. D'AVACK (cura), *Sviluppo dei diritti dell'uomo e protezione giuridica*, Guida, Napoli, 2003, 77.

Se in effetti il principio solidaristico è positivamente orientato alla soluzione della c.d. questione sociale, risulta logico che la Costituzione prescriva un dovere di concorrere alle spese pubbliche: *a)* parametrato alla effettiva «capacità» del singolo contribuente<sup>114</sup> e *b)* guidato dal criterio della *progressività* del prelievo fiscale; ossia – in breve – animato da finalità redistributive<sup>115</sup>.

La genesi dell'art. 53 Cost. che emerge dai lavori dell'Assemblea costituente conferma il descritto respiro finalistico e anche la dottrina più avvertita, del resto, pare aver già da tempo preso coscienza di ciò nel momento stesso in cui rimarca la distanza del vigente art. 53 dall'art. 25 della precedente costituzione<sup>116</sup>.

In epoca statutaria, infatti, valeva la concezione autoritaria del tributo, mitigata soltanto dalla riserva di legge *in subiecta materia*; sarebbe a dire che non sussistevano allora confini per il Parlamento che esercitasse la potestà impositiva, salvo il rispetto delle regole sul procedimento legislativo.

Nel quadro costituzionale odierno, viceversa, il requisito della capacità contributiva funge anche da *limite* – non solo da giustificazione – del potere fiscale<sup>117</sup>: l'obbligo di contribuzione non può infatti incidere su risorse che non siano un «indice sicuro ed effettivo di ricchezza» ma che risultino al contrario preordinate alla soddisfazione di bisogni primari presidiati da apposite clausole costituzionali<sup>118</sup>.

D'altra parte, la formulazione dell'art. 53 era stata accompagnata anche da una annotazione di sano realismo che imponeva di considerare come «non tutti i tributi poss[a]no essere progressivi, ve ne sono di diretti e di reali, che debbono essere necessariamente proporzionali»<sup>119</sup>. Il che spiega

114. Per una ricostruzione in tale prospettiva v., ad esempio, F. MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva*, Cedam, Padova, 1973, 59 ss. e, più recentemente, G. FALSITTA, *Storia veridica, in base ai "lavori preparatori", della inclusione del principio di capacità contributiva nella Costituzione*, in *Riv. Dir. trib.*, 2009, 97.

115. Sulla finalità redistributiva del prelievo fiscale in Italia v. per tutti C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2011, spec. 30 ss. Il concetto era però già presente *in nuce* in L.V. BERLIRI, *La giusta imposta*, Giuffrè, Milano, 1946, 325 ss., laddove, pur in contesto pre-repubblicano, si distingueva tra «imposta giusta» e «imposta politica».

116. Sul punto v. P. BORIA, *Art. 53*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (cura), *Commentario alla Costituzione*, cit., 1055.

117. Nel senso che il legislatore non potrebbe considerarla equivalente alla mera capacità economica: L. PALADIN, *Il principio di eguaglianza tributaria nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Dir. trib.*, 1997, 305.

118. Così Corte cost., sent. n. 109 del 1967; analogamente Corte cost., sent. n. 156 del 2001.

119. *Atti Ass. cost.*, 23 Maggio 1947, intervento dell'on. Ruini, 4208.

come mai il criterio della progressività sia stato riferito al «sistema tributario» nel suo complesso e non ai singoli tributi; spiega altresì perché, ad esempio, in sede politica si possa oggi discutere dell'introduzione di una c.d. flat tax, ispirata al criterio di proporzionalità pur se potenzialmente progressiva<sup>120</sup>; spiega molto meno, in verità, la prassi dei c.d. condoni/scudi fiscali, che appaiono in antitesi con una qualsiasi idea di solidarietà e finalizzati unicamente a reperire risorse immediate<sup>121</sup>; soprattutto però spiega come mai sia così complicato ragionare in termini secchi di legittimità/illegittimità costituzionale dei singoli tributi<sup>122</sup> e lascia intuire perché, quando ciò accade, il ragionamento tenda fatalmente a sfumare in valutazioni di merito politico<sup>123</sup>.

Tali valutazioni, nello specifico, configurano regolarmente un c.d. fine extrafiscale del tributo, con ciò evocandosi un'idea (troppo spesso evanescente e ondivaga) di giustizia sociale, fondata sull'uguaglianza sostanziale<sup>124</sup> (Cap. III) anziché sul movente solidale puro e semplice<sup>125</sup>; idea che però finisce, non di rado, per porsi in contrasto proprio con quanto indicherebbe espressamente l'art. 53 Cost. al legislatore ordinario: come è stato ben osservato, infatti,

dire che un tributo ha una funzione extrafiscale vuol dire che con lo strumento tributario si perseguono *anche* altri obbiettivi degni di tutela. Ma ciò non legittima l'alterazione dei principi costituzionali, in particolare quello di capacità contributiva, secondo il quale l'imposta deve essere collegata al presupposto tipico che ne è la causa<sup>126</sup>;

causa dalla quale il fine/finalità extrafiscale tende per sua natura a svincolarsi, come avveniva, tanto per fare un paio di esempi, con l'imposta

120. Sulla natura potenzialmente progressiva della c.d. tassazione piatta, idonea v. D. STEVANATO, *Tassazione progressiva, equità del prelievo e Flat Tax*, in *Ec. soc. reg.*, 2017, 122.

121. Cfr. C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, cit., 154 ss.

122. Cfr. in particolare Corte cost., sent. n. 23 del 1968, e Corte cost., sent. n. 159 del 1985.

123. Esemplificative di tale orientamento le sentenze n. 155 del 1963; n. 120 del 1972; n. 178 del 1986; n. 400 del 1987; n. 513 del 1990; n. 143 del 1995; n. 73 del 1996.

124. Per tale prospettiva v. significativamente C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1979, part. 149 ss., il quale interpreta lo stesso compromesso socialdemocratico come la sintesi di una legalità procedimentale, da riservare ai diritti di libertà e ai diritti politici, e di una materiale, cui appoggiare invece l'attuazione dei diritti sociali.

125. Cfr. ad esempio A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Jovene, Napoli, 2007, spec. 87 ss.

126. E. DE MITA, *Interesse fiscale e tutela del contribuente*<sup>5</sup>, Giuffrè, Milano, 2006, 516.

sugli immobili che non producono reddito (la c.d. tassazione delle case sfitte)<sup>127</sup>, successivamente abrogata – *non* annullata – e con la c.d. *Robin Hood Tax*<sup>128</sup>, al contrario dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 2015 per irragionevolezza del calcolo della base impositiva<sup>129</sup>.

Nondimeno, resta fermo il dato fondamentale per cui l'andamento progressivo dei prelievi, che deve comunque caratterizzare nel complesso il sistema tributario, determina infine un depauperamento patrimoniale più che proporzionale per i soggetti economicamente più forti e uno meno che proporzionale per quelli più deboli<sup>130</sup>. Ma una simile strutturazione del concorso alle spese comuni ha senso solo se si postula che il rapporto impositivo corra orizzontalmente tra consociati, non tra il singolo contribuente e l'apparato pubblico, e dunque al di fuori dello scenario dei rapporti fiscali dell'epoca precedente<sup>131</sup>.

In altre parole, un carico tributario ripartito in maniera non proporzionale (progressiva) e basato su un parametro individualizzato di ricchezza (capacità contributiva) non può oggi essere spiegato che come manifestazione proprio (e solo) del principio di solidarietà *ex art. 2 Cost.*<sup>132</sup>, sotto

127. Imposta introdotta dall'art. 1, comma 717, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

128. Introdotta dall'art. 81 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

129. Cfr. soprattutto il punto 6.5 del considerato *in diritto* della sentenza citata: «la possibilità di imposizioni differenziate deve pur sempre ancorarsi a una adeguata giustificazione obbiettiva, la quale deve essere coerentemente, proporzionalmente e ragionevolmente tradotta nella struttura dell'imposta». Tale schema argomentativo è stato sostanzialmente riproposto recentemente, con esiti sovrapponibili in odio alle apparenze, a proposito della c.d. tassazione degli extraprofiti generatisi a seguito del conflitto russo-ucraino in favore delle imprese operanti nel settore energetico; (tassazione) dichiarata illegittima dalla Corte con la sentenza n. 111 del 2024 solo per irragionevolezza della base impositiva (per un commento strutturato di tale decisione, nell'ambito di una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale orientata dal principio di solidarietà, v. S. SILEONI, *Il dovere di solidarietà costituzionale in astratto, l'obbligazione tributaria in concreto: spunti per una ricostruzione del rapporto tributario dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 19/2024, 243).

130. Cfr., in dottrina, P. BORIA, *Interesse fiscale*, Giappichelli, Torino, 2002, 115 ss.; nella giurisprudenza costituzionale v. invece Corte cost., sent. n. 155 del 2001.

131. Così, tra gli altri, F. MOSCHETTI, *Il principio di capacità contributiva, espressione di un sistema di valori che informa il rapporto tra singolo e comunità*, in L. PERRONE e C. BERLIRI (cura), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Esi, Napoli, 2006, 45.

132. Sintetizza molto bene tale passaggio, all'interno della logica egualitaria sostanziale, F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, cit., 288: «il dovere tributario è stato ricostruito come dovere di concorso per la sussistenza stessa dello Stato e non come prestazione corrispettiva a fronte dell'erogazione di benefici per l'obbligato.

l'intestazione più appropriata di *interesse fiscale*, e cioè dell'interesse di tutta la compagine governata<sup>133</sup> (stato-comunità), e non solo dell'apparato governante (stato-persona), al mantenimento del flusso finanziario proveniente dai prelievi<sup>134</sup>.

La nozione di 'interesse fiscale' supera dunque la tradizionale configurazione del tributo quale corrispettivo per un servizio reso e rende palese la finalizzazione sociale dell'azione pubblica.

In conclusione, il dovere fondamentale *ex art. 53 Cost.* risulta imposto a «tutti» proprio poiché in tal modo risulta possibile reperire le risorse necessarie all'erogazione di funzioni e servizi di interesse generale che trascendono la dimensione della cittadinanza, in funzione di una più ampia solidarietà economica e sociale<sup>135</sup>.

Anche i non cittadini, tramite la contribuzione, acquisiscono pieno accesso alle prestazioni garantite dagli enti della Repubblica e, grazie a queste, a quell'uguale libertà che rende effettivo il pluralismo sociale<sup>136</sup> e non chimerico il traguardo della partecipazione politica.

## 5. Solidarietà economica e vincoli di bilancio

Il ragionamento svolto sarebbe però incompleto se non tenesse conto di almeno un'altra disposizione: l'art. 81 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, importante nel diritto nazionale la regola eurounitaria del c.d. pareggio di bilancio.

Quest'ultimo si può fraseggiare essenzialmente come equivalenza tra entrate fiscali e spese o, il che è lo stesso, come divieto per lo Stato di spendere più di quanto incassi.

Il disegno costituzionale si è allontanato anche dallo schema teorico che delineava il rapporto tributario come obbligazione *ex lege* fondata sulla coattività, sostituendo alla logica autoritativa la logica solidaristica, nella misura in cui pone la ripartizione del costo delle spese pubbliche in base al principio della capacità contributiva e richiede che la ripartizione dei tributi sia informata al principio di progressività».

133. Cfr. già A. FEDELE, *La tassa*, Tipografia senese, Siena, 1974, 23 ss.; peraltro la giurisprudenza costituzionale tuttora sembra fare fatica a entrare completamente in tale ordine di idee: cfr. sent. n. 351 del 2000.

134. In tal senso Corte cost., sent. n. 45 del 1963.

135. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AIC, *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale. Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Jovene, Napoli, 2010, 229, 267.

136. Cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 7 ss.

Il punto di osservazione più adeguato per misurare l'incidenza di tale norma sul sistema costituzionale della solidarietà è quello delle prestazioni sociali, poiché la loro erogazione impegna, come detto, fette consistenti delle risorse pubbliche.

Il che mette al centro del discorso proprio i diritti sociali connessi al lavoro, alla salute, all'istruzione e alla famiglia<sup>137</sup>.

Preliminarmente, si impone peraltro una puntualizzazione.

In un certo senso, è senz'altro vero che anche le libertà costituzionali hanno un costo<sup>138</sup>; ed è vero pure che moltissimi diritti fondamentali vantano una doppia dimensione, negativa (o 'aspettativa di non impedimento all'esercizio') e positiva (o 'aspettativa di tutela'), per cui, sempre in un certo senso, tutti i diritti costituzionali hanno struttura positiva<sup>139</sup>: esempio classico di tale bivalenza, nell'ordinamento italiano, è il diritto alla salute *ex art. 32 Cost.*, che si atteggia a libertà (negativa) quando il titolare rivendichi il diritto di non curarsi mentre assume un andamento sociale (positivo) in corrispondenza dell'aspettativa del malato di ricevere le cure necessarie<sup>140</sup>.

Nondimeno, mettere sullo stesso piano i costi, per così dire, di garanzia di un diritto e quelli di sua "attivazione" non sembra del tutto appropriato<sup>141</sup>.

137. Sul catalogo, sostanzialmente condiviso, dei diritti sociali v. esemplificativamente P. CARETTI, *I diritti fondamentali*, cit., 492 ss. e, tra i più aggiornati, F. POLITI, *Libertà costituzionali e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2019, 205 ss.

138. Così, in particolare, S. HOLMES e C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, citato *supra*.

139. In argomento v. *amplius* I. BERLIN, *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, London-Oxford-New York, 1969 tr. it. di M. Santambrogio, *Quattro saggi sulla libertà*, Feltrinelli, Milano, 1989, 185 ss.

140. Rilievo formulato già da M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritto – Teoria generale: VII – Diritti soggettivi: e) diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, 802, 806.

141. Osserva correttamente ancora A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 30 che «non vi può essere dubbio che, una volta garantiti, soltanto i diritti di libertà sono per definizione *self-executing*. Tuttavia ciò è dovuto, non già al diverso valore o alla diversa garanzia apprestata a questi diritti dalla Costituzione, ma alla particolare struttura giuridica da essi posseduta, trattandosi di diritti il cui svolgimento, una volta che siano stati effettivamente garantiti, dipende innanzitutto da comportamenti o condotte del titolare (*agere licere*). Tanto è vero ciò, che quel carattere di "autoapplicabilità" si riscontra pure nei non pochi diritti sociali che hanno la stessa struttura delle libertà fondamentali, cioè i c.d. *diritti sociali di libertà* [...]. Il problema, invece, è indubbiamente diverso per tutti gli altri diritti sociali il cui contenuto non è dato da comportamenti o condotte del titolare, ma da una pretesa giuridica rivolta ad altri soggetti (pubblici o privati), affinché questi pongano in essere comportamenti o condotte a favore del titolare (prestazioni positive)». Più dimesamente, osservo che magari si potrebbe anche parlare, a seconda del caso, di '*momentum negativo*' o di '*momentum positivo*' del diritto X (nell'esempio evocato nel testo, quello

Né andrebbe dimenticato che, dal punto di vista storico-istituzionale, un ruolo fondamentale nella saldatura dell'autorità statale con l'idea di appartenenza politica è stato giocato anche in Italia dall'esperienza della Repubblica di Weimar, che i Costituenti avevano ben presente al momento di scrivere la Costituzione<sup>142</sup>; e che tale passaggio, culturale oltre che istituzionale, trovava la sua manifestazione ordinamentale più caratteristica per l'appunto nella predisposizione di un catalogo costituzionale di diritti dei governati all'accesso a determinate prestazioni poste a carico dell'apparato governante<sup>143</sup>.

Tanto premesso, siccome molti diritti sociali hanno struttura pretensiva, e quindi la loro realizzazione dipende dalle disponibilità finanziarie estraibili dal bilancio generale dello Stato, si pone un dilemma: è (deve essere) il bilancio dello Stato a condizionare l'effettività dei diritti sociali pretensivi oppure devono essere (sono) i diritti sociali pretensivi a (dover) determinare il bilancio dello Stato?

Secondo la Corte costituzionale, la risposta corretta andrebbe ricercata nel secondo corno dell'alternativa<sup>144</sup> ma a ben guardare la sua posizione non chiarisce del tutto se in tal caso ci si trovi davanti a una scelta politica del Parlamento<sup>145</sup>, insindacabile nel merito, ovvero a una questione di legittimità che può essere sì affrontata sulla base dei vincoli costituzionali alla spesa pubblica, ma in sistema con altre disposizioni della Carta<sup>146</sup>.

Le regole bilancistiche *ex art.* 81 Cost. vanno in effetti inserite in una complessa triangolazione, nella quale ai diritti sociali si sommano anche le

alla salute); tuttavia, a quel punto, mi chiederei se in questo modo non si sia solo resa più laboriosa l'individuazione e la designazione della fattispecie e se, quindi, non valga la pena di tener ferma la terminologia tradizionale. Sul tema v. comunque almeno gli approfondimenti di C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2000, e B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001.

142. Lo evidenzia, bene, G. ALPA, *Note sul principio di solidarietà come principio precettivo nel diritto interno e nel diritto dell'Unione europea*, in *Lo Stato*, n. 18/2022, 11, 15 ss.

143. Cfr. sul punto G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 755.

144. Lo si nota molto chiaramente nel celebre passaggio in cui la Consulta, postasi tale interrogativo, risponde che «è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione» (cfr. sent. n. 275 del 2016, punto n. 11 del considerato in diritto).

145. È questa la linea esplicativa ricorrente, ad esempio, in L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1996, spec. 199 ss., che interpreta la leva fiscale essenzialmente quale strumento di copertura dei costi di tali diritti.

146. Rilievo presente, tra gli altri, in G. DI COSIMO, *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Forum QC*, 2016, 1.



tradizionali libertà economiche (libertà di impresa e tutela della proprietà privata), ugualmente garantite.

Nella conformazione di tale triangolo, inoltre, gioca un ruolo centrale il diritto dell'Unione europea, ragion per cui appare utile una brevissima incursione sull'art. 81 Cost. al fine di comprendere in quali esatti termini la legge cost. n. 1 del 2012 abbia inciso sul pregresso assetto costituzionale di interessi.

Le circostanze in presenza delle quali si pervenne, nel 2012, alla sua promulgazione sono abbastanza note per cui sarà sufficiente un telegrafico cenno in proposito.

Sull'onda montante della c.d. crisi dei debiti sovrani che aveva già colpito la Grecia, Cipro, l'Irlanda, la Spagna e il Portogallo tra il 2010 e il 2011, anche l'Italia divenne nel 2012 oggetto di interessi di tipo speculativo da parte dei grandi investitori internazionali; gli eventi successivi determinarono la crisi del Governo in carica, sostituito da un Esecutivo "tecnico" col preciso mandato di risanare i conti pubblici e tra gli strumenti a ciò finalizzati vi era appunto la riscrittura dell'art. 81 Cost. nonché, per quanto qui rileva, l'inserimento di un nuovo primo comma nell'art. 97 Cost.<sup>147</sup>.

Nemmeno è necessario esaminare finemente i meccanismi posti a presidio della finanza pubblica con tale riforma<sup>148</sup>; basterà invece, per rispondere alla domanda formulata poco sopra, registrare la generale tenuta oppure la sensibile variazione dell'impianto solidaristico della Costituzione repubblicana dopo il 2012.

A prima vista, sembrerebbe doversi rispondere che vi sia stata variazione: in effetti, l'obbiettivo (vagamente *rétro* peraltro) di chiudere ogni anno i bilanci pubblici come minimo in pareggio non sembra compatibile coi compiti di cui dovrebbe farsi programmaticamente carico uno Stato sociale (in particolare: garantire, a prezzi accettabili, le prestazioni che rendono effettivi i singoli, e costosi, diritti accordati dalla Costituzione alla collettività governata).

147. Ulteriori modifiche vennero apportate agli artt. 117 e 119 ma preferisco tralasciarle per non dilungarmi troppo in esposizioni che non mi paiono necessarie per lo sviluppo argomentativo programmato.

148. La letteratura specialistica sul punto è copiosa e per lo più oscillante tra il critico e il perplesso: tra i molti contributi, segnalo M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Quest. giust.*, n. 6/2012, 92; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lav. Dir.*, n. 3/2013, 357; C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015; C. BERGONZINI (cura), *Costituzione e bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2019.

Inoltre, il cambiamento rispetto alla disciplina costituzionale precedente è sensibile<sup>149</sup>, sol che si pensi che il “vecchio” art. 81 conteneva appena due indicazioni in merito, e cioè il *divieto* (oggi abrogato) di introdurre con la legge di bilancio nuove spese e l’obbligo di copertura finanziaria per «ogni altra legge» che intendesse farlo (obbligo rafforzato nella nuova versione testuale<sup>150</sup>).

Tuttavia il legislatore della revisione ha anche avuto cura di prevedere robuste eccezioni alla regola ottocentesca della neutralità contabile e ha addirittura evitato di utilizzare la parola ‘pareggio’ nel testo, preferendole, per delimitare l’oggetto del vincolo costituzionale, il lemma «equilibrio», probabilmente proprio al fine di mitigarne il rigore<sup>151</sup>.

Una gestione dei conti in *deficit* è quindi tuttora normativamente possibile in corrispondenza di una fase recessiva – «avversa» nella terminologia del legislatore costituzionale – del ciclo economico (art. 81, 1° comma); inoltre (2° comma) le Camere possono comunque autorizzare l’emissione di titoli di debito pubblico per finanziare la spesa corrente in presenza di «eventi eccezionali» (come è avvenuto recentemente nel corso della pandemia da Covid-19), con la cautela rappresentata dalla necessità di un’approvazione parlamentare a maggioranza assoluta anziché semplice; infine, sempre a maggioranza assoluta va approvata la legge annuale di bilancio (6° comma).

*Re melius perpensa*, quindi, si può correggere la primissima impressione, osservando come gli attuali vincoli costituzionali alla spesa pubblica non elidano necessariamente le possibilità per lo Stato di garantire le pre-

149. Sebbene non siano mancate autorevoli voci dottrinali che ritenevano il principio del pareggio del bilancio già inscritto nel perimetro costituzionale, sol che si fosse data fedele (e non distorta) applicazione ai principi di finanza pubblica codificati nell’originario art. 81 Cost.: cfr. G. DI GASPARE, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all’art. 81 della Costituzione*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2005; G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello stato: il problema delle spese in deficit*, in *www.astrid-online.it*, 2009; L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della costituente*, in *www.astrid-online.it*, 2011.

150. La precedente formulazione prescriveva infatti la mera «indicazione» dei mezzi di finanziamento mentre oggi la legge che introduca nuove voci di spesa «provvede» allo stanziamento delle somme necessarie.

151. Spiega bene M. PASSALACQUA, «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2012, 1 (*paper*), 8: «con il termine pareggio si suole indicare la posizione contabile di uguaglianza tra entrate e uscite indicate nel bilancio, la scelta di avvalersi della parola “equilibrio” sembra voler sottintendere la volontà degli autori della riforma di riferire il pareggio al “bilancio strutturale”, vale a dire al netto del ciclo economico».

stazioni che rendono effettivi i diritti costituzionali, particolarmente quelli sociali<sup>152</sup>, ma si limitino a:

- a. irregimentare le fonti da cui attingere le risorse all'uso necessarie, restringendo fortemente il canale dell'emissione dei titoli di debito pubblico (in modo da contenerne lo *stock*);
- b. allargare la base consensuale necessaria per autorizzare politiche pubbliche di *deficit spending*, poiché essa è più ampia di quella occorrente a formare e sostenere un Governo, con teorico coinvolgimento nella decisione dei gruppi parlamentari di minoranza;
- c. esplicitare l'impatto della normativa eurounitaria sui conti pubblici mediante l'introduzione dell'obbligo, posto in capo agli apparati nazionali, di conformarsi alle regole di quell'ordinamento quando si tratti di perseguire «l'equilibrio [tra le entrate e le spese] dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (art. 81, 6° comma; art. 97, 1° comma).

In buona sostanza, a leggere asetticamente le rinnovate clausole costituzionali, sembra evidente che la *ratio* della revisione non fosse ridurre lo *standard* dei servizi offerti alla collettività, bensì contenere la crescita incontrollata del retrostante debito finanziario<sup>153</sup>.

Vero è però che, *nei fatti*, all'introduzione delle nuove regole è seguita una opacizzazione – in certo modo avallata dalla stessa giurisprudenza costituzionale<sup>154</sup> – della cifra sociale dell'ordinamento.

152. In tal senso, v. ad esempio A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, cit., ove si evidenzia la compatibilità, in via di principio, della nuova regola sull'equilibrio di bilancio con le politiche economiche statali in *deficit*, con l'unica differenza (che non mi pare comunque da poco...) che, rispetto al passato, adesso i *presupposti* per la loro attivazione sarebbero eterodeterminati (dall'ordinamento dell'Unione europea). Tale conclusione è in linea con quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale, e particolarmente dalle sentt. n. 181 del 2013 e n. 224 del 2014.

153. ... visto che i vincoli originariamente posti dai costituenti si erano dimostrati, anche in ragione delle prassi politiche e amministrative consolidate nel tempo, inadeguati allo scopo. Un'accurata ricostruzione della progressiva torsione istituzionale della c.d. costituzione economica, con *focus* appuntato proprio sull'elusione dei vincoli di spesa, può leggersi in G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 165 ss.

154. Già nel vigore della precedente formulazione dell'art. 81, infatti, la Corte costituzionale si era mostrata attenta ai problemi di sostenibilità dei bilanci pubblici, anche qualora andassero a impattare sui diritti soggettivi garantiti dalla Costituzione; e ciò sin dalla sentenza capostipite n. 1 del 1966. Tale giurisprudenza (oramai ultracinquantennale), anche se ribadiva costantemente la priorità dei diritti (anche sociali) sulle esigenze di avere i conti pubblici "in ordine", ha prodotto un progressivo restringimento dei margini di discrezionalità accordati alle autorità legislative statali e regionali sul punto; restrin-

La spiegazione va però ricercata, alla luce di quanto appena rilevato, non tanto nel meccanismo giuridico in sé e per sé quanto nell'ideologia politico-economica retrostante, che ha determinato la concreta traiettoria dei provvedimenti limitativi e depressivi; e cioè – semplificando – nella dottrina della c.d. economia sociale di mercato, che tollera l'intervento pubblico nel sistema economico soltanto se diretto sui settori di c.d. fallimento del mercato; e anche in quel caso, comunque, nel rispetto del precetto fondamentale dell'equivalenza tra entrate e spese<sup>155</sup>.

In un contesto nazionale nel quale le strategie di finanziamento rappresentate dalla svalutazione monetaria e dall'indebitamento sono, rispettivamente, del tutto e in larga parte precluse, tale dottrina non può dunque che indicare – quali canali di sostegno della spesa pubblica – le alienazioni del patrimonio disponibile dello Stato (c.d. privatizzazioni) e l'inasprimento della leva tributaria: guardacaso, proprio ciò che indica il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria, del 2 maggio 2012, c.d. Fiscal Compact<sup>156</sup>.

Se si condivide tale prospettazione, è però necessario ammettere anche ciò che essa sottintende, ossia che non sussista un nesso di implicazione necessaria tra regole costituzionali sul bilancio e declino istituzionale dei servizi pubblici e sociali<sup>157</sup>.

gimento che ha conosciuto almeno due *step* cruciali: il primo in corrispondenza della revisione del Titolo V (legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3) e il secondo proprio in occasione della riforma *ex lege* cost. n. 1/2012.

155. Tracce linguistiche del recepimento in Costituzione di tale ideologia sono chiaramente rinvenibili nel riferimento, nell'art. 81, 1° comma, Cost., al «ciclo economico», che è concetto proprio della c.d. Scuola marginalista; addirittura, si è sostenuto – con anche maggior precisione – che, allargando lo sguardo all'intero *sistema* normativo (comprendendovi cioè anche le norme eurounitarie e la legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa del principio del pareggio di bilancio *ex art.* 81, 6° comma, Cost.), si potrebbe individuare con chiarezza la sagoma della versione più aggiornata di quella dottrina, definita *austerità espansiva* e caratterizzata da un apparato di regole di politica economica *vincolanti* (non più discrezionali) riassumibili nella dizione di *Balance Budget Rules* (BBR): cfr. O. CHESSA, *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Giappichelli, Torino, 2015, 558.

156. Nel caso dell'ordinamento repubblicano, poi, va tenuta in debito conto un'ulteriore duplice complicazione di ordine fattuale: *a*) il certificato insuccesso delle privatizzazioni avviate sin dagli anni Novanta del Millenovecento; *b*) il proverbiale alto tasso di infedeltà tributaria dei contribuenti. Ciò ha determinato una diminuzione del flusso di cassa particolarmente consistente, con la conseguenza di spingere inesorabilmente e in modo molto accentuato lo Stato verso l'adozione di politiche di c.d. austerità, sia in ambito fiscale sia in ambito sociale.

157. Anzi: proprio la scelta del legislatore costituzionale del 2012 di non adottare, nell'art. 81 Cost., la formula del «pareggio» bensì quella dell'«equilibrio» tra entrate e

E quindi: l'allontanamento dagli stilemi della social-democrazia in Italia è ascrivibile alle politiche economiche governative, sovente avallate dalla giurisprudenza di merito, di legittimità e financo costituzionale<sup>158</sup>, che hanno elevato quelle norme a centro del sistema legale.

## 6. Mentalità eurounitaria e c.d. costituzione economica

Il punto dolente è quindi un altro: cosa c'è – nella forma logica dei diritti sociali, o almeno della maggior parte di essi (pretensivi) – che autorizza, almeno in apparenza, interpretazioni tanto divergenti del medesimo enunciato?

La risposta è già stata in parte anticipata: i diritti sociali pretensivi dipendono dalle disponibilità di cassa e non possono fare a meno dell'*interpositio* dell'autorità pubblica; e questo sposta il piano del discorso da quello normativo (delle regole) a quello effettivo (delle regolarità).

Come è stato ben evidenziato, infatti, è stata la particolare concezione dei diritti sociali affermatasi nella prassi istituzionale a determinare l'attuale situazione, in corrispondenza dapprima di una diffusa volontà politica di dare seguito alle promesse costituzionali di solidarietà e uguaglianza

spese avrebbe potuto gettare un robusto ponte verso il principio di solidarietà dell'art. 2 Cost.; ciò non è avvenuto perché la classe dirigente nazionale *a)* privata nel 1999 della possibilità di svalutare la propria divisa per abbattere il passivo, in forza dell'adesione all'Unione monetaria europea; *b)* limitata fortemente nel 2012 nella facoltà di emettere titoli di debito pubblico in ossequio al *Fiscal Compact*; e *c)* preso atto di aver clamorosamente sovrastimato le entrate extrafiscali derivanti dalle alienazioni del patrimonio disponibile, ha *deciso* di perseguire l'equilibrio del bilancio con priorità su ogni altro fine costituzionale. In particolare, i decisori politici hanno riplasmato l'unico strumento davvero nelle loro mani (la leva fiscale *ex art. 53 Cost.*) lungo almeno due direttrici, in ambo i casi allontanandosi però dal parametro solidale: *i)* hanno ridotto l'offerta di servizi alla collettività, prevalentemente attraverso la prassi dei c.d. tagli lineari alla spesa, e contemporaneamente hanno elevato il livello complessivo della pressione fiscale. In tal modo le fasce più deboli della popolazione sono state private delle risorse necessarie per accedere ai diritti costituzionali primari; *ii)* nell'impossibilità di fronteggiare altrimenti gli alti tassi di evasione ed elusione tributaria, hanno innalzato le aliquote di prelievo delle imposte sui consumi, di più sicura esazione, e aperto a forme ricorrenti e generalizzate di condono fiscale. Se non che, da un lato, l'imposta indiretta è per definizione più *iniqua* di quella diretta, e, dall'altro, il condono viene non a torto percepito come una specie di premio ingiusto per il contribuente infedele.

158. V. soprattutto la sentenza della Corte costituzionale n. 455 del 1990, che ha codificato esplicitamente il principio di gradualità nell'attuazione dei diritti sociali, così implicitamente legittimando, però, le oscillazioni di *standard* in discorso.

nonché, successivamente, alla luce dell'urgenza di contenere gli oneri economici conseguenti alla loro concretizzazione<sup>159</sup>.

Siffatta concezione (meglio sarebbe però parlare di vero e proprio travisamento) dei diritti sociali pretensivi prende le mosse dal diritto di azione riconosciuto dall'art. 113 Cost. per la tutela giurisdizionale «dei diritti e degli interessi legittimi»; tale dispositivo è stato letto per un lungo periodo alla luce della tralatizia elaborazione dottrinale e giurisprudenziale che vedeva nella situazione di interesse legittimo un *minus* rispetto a quella di (pieno) diritto soggettivo<sup>160</sup>; in tal modo, l'attivazione dei diritti sociali, venuta a contatto con la mentalità sociale ordoliberal ( § 5), è divenuta una questione di pura discrezionalità dell'autorità legislativa e amministrativa.

Tale già di per sé discutibile configurazione è stata poi esasperata da un'improvvida omologazione, a tutti i livelli, della categoria in discorso; l'omologazione ha infatti reso i diritti sociali tutti uguali, mentre dal testo costituzionale si potevano ricavare diversi gradi di consistenza per ciascuno di essi, in un delta che spazia dalla mera aspettativa (ad es., l'art. 4, 1° comma) alla pretesa giuridicamente azionabile (ad es., l'art. 32, 1° comma)<sup>161</sup>.

L'insieme di tali pratiche istituzionali ha determinato infine una dequotazione generalizzata dei diritti sociali, rendendoli tutti ugualmente fragili.

Il risultato di tale movimento è ben esemplificato dalla parabola del Servizio sanitario nazionale (Ssn): all'apice della sua grandezza – che si può simbolicamente collocare in corrispondenza dell'approvazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Ssn – l'approntamento di un sistema di salute pubblica ispirato ai principi di *universalità*, *uguaglianza* ed *equità*<sup>162</sup> si mostrava infatti come una conquista instabile, tanto è vero che nulla ha potuto arrestare, pochi anni dopo, la regressione avviatasi in funzione del contenimento di una spesa corrente oramai fuori controllo. E quella struttura, come prodigiosamente era cresciuta, altrettanto repentinamente si è accartocciata su sé stessa: d'altronde, se le aspettative dei cittadini sono tutte uguali, tutte risultano ugualmente sacrificabili ove lo

159. Cfr. G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 71 ss. e 126 ss.

160. In tema può vedersi per tutti F.G. COCA, *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Giappichelli, Torino, 2017, part. 49 ss.

161. Cfr. tra gli altri F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit., 116 ss., che già un decennio prima della riscrittura dei vincoli di bilancio riproponeva in chiave solidale la distinzione delineata da Antonio Baldassarre tra diritti sociali «incondizionati» e «condizionati» (alle risorse disponibili, *scil.*), pur impegnando sul tema principalmente l'argomento personalista.

162. Cfr. art. 1, legge n. 833/1978.

richieda un superiore interesse pubblico, nella fattispecie identificato con la necessità di correggere lo sbilancio economico e contabile connesso all'erogazione generalizzata e incondizionata del servizio<sup>163</sup>.

Discorso e conclusioni perfettamente sovrapponibili a quelle testè esposte si ritrovano anche nella traiettoria dei diritti sociali legati all'istruzione<sup>164</sup> (del lavoro si è già detto qualcosa nel § 3, mentre alla controversa evoluzione degli istituti assistenziali e previdenziali si farà cenno nel Cap. IV).

Insomma: per indagare la de-socializzazione della *res publica* in atto la prospettiva offerta dai diritti sociali pretensivi è certamente la più idonea e suggerisce che il loro declino (di cui la parabola della sanità pubblica è allo stesso tempo metafora e monito) avviene sul piano ideologico, e a seguire istituzionale, per cui risulta improprio ricondurla al mutato contesto normativo.

Bisogna quindi riproporre, in termini più ampi, la domanda già posta in precedenza: come è stato possibile che la Costituzione repubblicana abbia potuto tollerare, in punto di legittimità, simili oscillazioni di *standard* nell'erogazione dei servizi alla collettività?

Provare a rispondere significa interrogarsi *omisso medio* sulla c.d. costituzione economica italiana e sul suo rapporto con quella eurounitaria.

Nell'aderire all'invito di un'autorevole dottrina<sup>165</sup>, si chiarisce che qui la locuzione 'costituzione economica' viene adoperata in chiave sintetica, cioè semplicemente per designare il modo in cui le singole norme costituzionali trattano i temi economici<sup>166</sup>.

Ciò detto, occorre in primo luogo registrare che l'impianto formale della Costituzione repubblicana, pur restando invariato almeno sino al 2012, è sostanzialmente slittato – sotto l'impulso del diritto eurounitario – da una iniziale configurazione sociale, che ha toccato il suo apice tra gli anni Settanta e Ottanta del Millenovecento, verso un assetto di stampo più liberale, almeno a partire dai primi anni Novanta dello stesso secolo.

163. E una volta inaridite, come detto, le tradizionali fonti di finanziamento (la leva monetaria e il ricorso all'indebitamento) e preso atto che il carico fiscale *ex art. 53 Cost.* non poteva essere inasprito *ad infinitum* per sostenere i pregressi *standard*, non restava che fare retromarcia. Ciò che è avvenuto quasi solo attraverso la prassi dei c.d. tagli lineari alla spesa corrente.

164. In argomento v. per tutti A.M. POGGI, *Per un «diverso» Stato sociale*, il Mulino, Bologna, 2019, spec. 121 ss.

165. G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enc. giur.*, XI, Treccani, Roma, 1989, agg. 2001, 1 (*ad vocem*), 8.

166. Cfr. M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, cit., 374-375.

Nel dire questo, si segue un canone che distingue a seconda che una costituzione *tout court* (o politica) protegga i soli diritti di libertà (economica), oppure solo i diritti sociali, ovvero ancora entrambi; nell'ultima eventualità, occorre verificare altresì la presenza o meno nel suo corpo di regole che pongano vincoli ai bilanci pubblici, per concludere in favore dell'opzione liberale (presenza) o sociale (assenza)<sup>167</sup>.

In base a tale intavolazione, il testo della Costituzione italiana presenta *ictu oculi* un significativo contenuto sociale che convive col riconoscimento, oltre che dei diritti di libertà economica, con la presenza di regole sul bilancio (art. 81 Cost.)<sup>168</sup>.

Si potrebbe dunque essere tentati, nel rispondere alla domanda posta più sopra, di farsi bastare la constatazione più intuitiva, ossia che “le cose cambiano”; per quanto accattivante, tuttavia, una replica del genere non risolverebbe granché, in quanto la Costituzione *non è cambiata* (almeno sino al 2012, si ripete), mentre le politiche sociali, nel frattempo, sì e non poco.

Rispondere fondatamente implica perciò guardare al di là della Costituzione formale.

In proposito, si è già rilevato come all'interno del delta ideologico tra concezione “fraterna” e concezione “conflittuale” della solidarietà si possano registrare diversi livelli di ibridazione, i quali, almeno negli ordinamenti dell'Europa occidentale, sono instabili alla formula social-democratica e sono culminati nell'edificazione del c.d. stato sociale di diritto; costruzione poi perfezionatasi nel secondo Dopoguerra, grazie all'irrigidimento dei testi costituzionali e al formale inserimento in essi delle tormentate situazioni giuridiche soggettive di cui si sta parlando<sup>169</sup>.

167. Cfr. G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 45 ss. Seguo solo il criterio dell'A., non anche il lessico.

168. Si può ovviamente controvertere sulla bontà del canone classificatorio prescelto, e quindi ritenere, ad esempio, che la Costituzione italiana sia da sempre permeata di ideali *tout court* socialisti anche in materia economica (come riteneva ad esempio Carlo Lavagna) oppure, al contrario, risulti *ab origine* ascrivibile al tipo liberale (come da sempre sostiene in particolare Giovanni Bognetti); ma – al netto della differenza che sempre corre tra modelli astratti e configurazioni giuridico-positive – su una cosa si può comunque essere tutti d'accordo: invariato il quadro normativo costituzionale (ripeto: almeno sino al 2012), il suddetto slittamento non si giustifica. Se “socialista” nel 1947, la Costituzione dovrebbe infatti esserlo tutt'ora, e quindi le attuali politiche economiche fuoriuscirebbero dal quadro ordinamentale; se, al contrario, essa era sin dall'esordio “liberale”, bisognerebbe ammettere che da allora, e per un lungo lasso di tempo, si è operato nell'illegittimità.

169. Cfr. in merito la raccolta di scritti, curata da M. Nicoletti e O. Brino, di E.W. BÖCKENFÖRDE, *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum*



Da ultimo, l'insieme di tali conquiste si era quasi completamente affiancato dallo stesso presupposto della cittadinanza per ancorarsi a quello della dignità umana, evolvendo gli stati europei verso una forma istituzionale che pareva quella definitiva: il c.d. stato costituzionale, finalizzato alla tutela dei diritti umani<sup>170</sup>.

Se non che, poco dopo, era intervenuta una decisiva novità nel processo di integrazione comunitaria, consistente nell'approvazione dell'Atto unico europeo (Aue), con cui venne invertita l'agenda degli adempimenti dei Trattati istitutivi; tale rovesciamento delle priorità divenne effettivo nel 1990 e sancì la liberalizzazione immediata della circolazione dei capitali e dei servizi nello spazio giuridico comune<sup>171</sup>.

Come prevedibile, l'Aue produsse conseguenze anche sulle costituzioni nazionali, ora imponendone la revisione, ora riorientandone l'interpretazione.

In Italia l'impatto sulla fonte suprema è stato di tipo interpretativo, dato che la laconicità delle disposizioni costituzionali in argomento consentiva, se queste venivano lette isolatamente, di trarne norme ispirate all'ideologia tanto liberale quanto socialista.

Discorso diverso è da farsi per la disciplina subordinata riguardata nel suo complesso<sup>172</sup>.

*Verfassungsrecht*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1999, tr. it. dei medesimi *Stato, costituzione, democrazia*, Giuffrè, Milano, 2006.

170. Cfr. P. HÄBERLE, *Stato costituzionale: I principi generali*, tr. it. di F. Politi e S. Rossi, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 2000, 1 (*ad vocem*), 2, 7-9. Tra gli studiosi italiani, v. invece, la ricostruzione di E. CHELI, *Lo Stato costituzionale: radici e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, spec. 16 ss. La c.d. Terza via sembrava così aver sciolto il nodo gordiano della contrapposizione tra individualismo liberale e collettivismo comunista nel nome dei diritti umani.

171. Così disponeva la direttiva Cee n. 361 del 24 giugno 1988, poi confluita negli artt. 63-66 del T.fue. L'accordo sottoscritto a Lussemburgo nel 1986 mirava, nelle intenzioni, a contrastare il drenaggio di capitali privati europei in favore degli Stati Uniti, ove gli investitori potevano beneficiare di remunerazioni superiori e tassazioni inferiori a quelle praticate nel Vecchio Continente; tuttavia, data la presenza all'interno dell'Unione di sistemi economici alquanto disomogenei, tale scelta determinò anche un collaterale effetto redistributivo interno, avvantaggiando gli stati membri più accentuatamente liberali, a detrimento di quelli che vantavano un impianto in prevalenza sociale. Il passaggio è ricostruito dettagliatamente ancora da G. DI GASPARÉ, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 202 ss.

172. Nemmeno l'importante la revisione costituzionale del 2001 (legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), che ha riformulato – tra gli altri – l'art. 117 Cost., consacrando la natura super-legislativa del diritto dell'Unione europea, ha avuto un impatto tanto significativo, poiché, come risaputo, era già da tempo consolidata la primazia delle norme unionali su quelle interne ex art. 11 Cost. (v. anche Cap. IV).

Infatti il cambio di indirizzo politico si è tradotto piuttosto velocemente nella conversione del precedente stato sociale in una forma sociologicamente spuria<sup>173</sup>; la regolamentazione di quegli anni ha spinto le pubbliche amministrazioni verso un costante avanzo primario di bilancio (che poi significa più prosaicamente ‘taglio dei servizi’)<sup>174</sup>, determinando una gestione ondivaga della leva fiscale (con sistematico ricorso alla prassi dei condoni accompagnata da un ciclico inasprimento delle imposte indirette)<sup>175</sup> e aperto la (controversa) stagione delle privatizzazioni<sup>176</sup>.

L’oscillazione del contenuto sociale dell’ordinamento è quindi sì dipesa dal mutamento del contesto internazionale ma – a Costituzione invariata – soprattutto dallo *stylus interpretandi* affermatosi progressivamente nel Paese<sup>177</sup>; il che ha determinato – per quanto qui interessa – una «svalutazione del principio di solidarietà»<sup>178</sup>, coerente con la nuova mentalità sociale dei decisori politici (neo-liberale) insinuatasi nelle prassi governative in seguito all’approvazione dell’Aue.

La spiegazione istituzionale prospettata acquisterebbe una maggiore robustezza ove si aggiungesse a quanto detto il già mosso rilievo che – diversamente da quanto potrebbe sembrare – le *Weltanschauungen* cattolica, social-comunista e capitalistica non vantano matrici disomogenee (rispettivamente religiosa, politica ed economica): la dottrina della c.d. economia sociale di mercato (ufficiosamente recepita nell’ordinamento

173. Cfr. I. COLOZZI, *La sussidiarietà nelle politiche sociali*, in P. DONATI e I. COLOZZI (cura), *La sussidiarietà. Che cos’è e come funziona*, Carocci, Roma, 2005, 137, ove si delineano le quattro possibili manifestazioni dello stato sociale: *socialdemocratico* (il modello classico), *liberale* (che si caratterizza per un generale arretramento dei livelli di protezione garantiti dallo stato), *lib/lab* (che propone di garantire gli attuali livelli di protezione solo alle categorie meno agiate), *societario* (che postula un coinvolgimento della società civile nella catena che garantisce determinate prestazioni alla collettività).

174. Tra i tanti che lo hanno rilevato, anche prima dell’accelerazione di tale processo avutasi negli anni Duemila, P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato*, Dedalo, Bari, 1998, 193 ss.

175. Cfr. G. FALSITTA, *La fiscalità italiana tra rispetto delle garanzie costituzionali e giustizialismo fiscale*, in *Corr. trib.*, n. 24/2007, 1931.

176. V. per tutti S. CASSESE, *Le privatizzazioni in Italia*, in *Stato e Mercato*, n. 2/1996, 323.

177. Le ricadute sull’assetto complessivo della macchina pubblica non pare necessitano di chissà quale illustrazione ulteriore a conforto; v. comunque in tema S. FOIS, *Analisi delle problematiche fondamentali dello «stato sociale»*, in *Dir. soc.*, n. 1/1999, 163, 171 ss., che – per quanto qui rileva – si pone in modo apertamente critico nei confronti dell’allegazione del principio di uguaglianza sostanziale in qualsiasi discorso riguardi lo stato sociale, ritenendolo causa dell’irrazionalità del sistema.

178. Riprendo l’efficace titolo del saggio monografico di A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, cit.

eurounitario) si pone infatti sul medesimo piano di quelle marxiana e cattolica<sup>179</sup> poiché dietro le formule matematiche delle sue tesi cela – non diversamente dalle altre due prospettive – un universo morale, che non può vantare alcuna pretesa supremazia basata sull’oggettività dei suoi assunti fondamentali (Cap. I).

A corollario di quanto detto, una nota critica.

In presenza di una Costituzione che contempla nel suo articolato una norma come l’art. 113 Cost., posta a presidio indifferenziato di diritti (soggettivi) e interessi (legittimi), e rilevato che di fatto è quest’ultima la configurazione data ai diritti sociali pretensivi nel momento stesso in cui la loro realizzazione viene subordinata alle disponibilità finanziarie<sup>180</sup>, il minimo da pretendere è che la conciliazione tra loro tutela e sostenibilità del debito pubblico venga trovata dagli organi nazionali dell’indirizzo politico in massima trasparenza<sup>181</sup>.

Detto diversamente, un simile potere – in quanto democratico (art. 1 cpv. Cost.) – non dovrebbe dislocarsi in capo alla Corte costituzionale, in sede di controllo di legittimità<sup>182</sup>, né essere demandato, tantomeno informalmente, alle istituzioni eurounitarie, che tendono a integrare gli ordinamenti nazionali nel sistema giuridico sovranazionale in modo asimmetrico<sup>183</sup>.

179. Assimilo così la matrice religiosa e quella politica in virtù della loro fondamentale omogeneità: cfr. C. SCHMITT, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, cit., 61 ss.

180. Secondo la ricostruzione di A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 28 ss., recepita anche dalla Corte costituzionale nel corso del suo mandato: v. la sentenza capostipite n. 455/1990, più volte citata, oltre alla successiva giurisprudenza richiamata nelle note precedenti.

181. Cfr., in particolare, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. soc.*, n. 4/2011, 636. In senso analogo, distinguendo tra *politica nazionale*, *politica dello Stato* e *indirizzo politico*, G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, XVI, Treccani, Roma, 1989, 1 (*ad vocem*), 7.

182. Quantunque vada riconosciuto che sovente «l’attivismo della Corte è speculare all’inerzia del Parlamento in ordine all’attuazione della Costituzione» (riporto le parole di F. PATRONI GRIFFI pronunciate nella *Lectio magistralis* tenutasi all’Università di Roma La Sapienza il 19 aprile 2024 in occasione della cerimonia di presentazione degli Scritti in memoria di Beniamino Caravita, cui ero presente). E più in generale, come ha sottolineato anche Stefano Rodotà, mentre l’inerzia legislativa – in quanto frutto di una scelta politica – non è sanzionabile, per il giudice l’omissione nel provvedere si converte *omisso medio* in denegata giustizia (S. RODOTÀ, *Il diritto ad avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 60).

183. Il noto “caso Taricco”, pur tangenziale rispetto al tema indagato, può essere istruttivo. È infatti accaduto che la Corte di giustizia dell’Unione europea, in sede di rinvio pregiudiziale, avesse inizialmente statuito l’obbligo per il giudice nazionale di disapplicare retroattivamente gli artt. 160, 3° comma, e 161, 2° comma, del codice penale

Tale potere di bilanciamento degli interessi, infatti, non è formalmente evaporato a causa degli eventi esterni riportati e resta tuttora nelle mani delle Camere rappresentative e del Governo (artt. 70, 76 e 77 Cost.), che dimostrano di poterne e saperne usare, quando intendano farlo.

Come infatti il potere statale ha in questi anni sottratto al dominio del Mercato tutta l'area denominata 'Terzo settore' legificandolo<sup>184</sup> (§ 7), così esso può ancora oggi decidere se e in che misura intervenire in ogni ambito economico, vuoi configurando oneri direttamente in capo ai privati (come ad esempio in materia di versamento dei contributi previdenziali<sup>185</sup>), vuoi apponendo limiti ai loro diritti proprietari (come nel caso della predeterminazione legislativa del canone di locazione ad uso abitativo<sup>186</sup>) in funzione solidale; ed è sempre l'apparato di governo a poter stabilire se svolgere in prima persona i compiti che la Costituzione gli assegna oppure se sia opportuno incoraggiare l'espletamento delle attività di interesse generale da parte dei privati, mediante esenzioni, agevolazioni o sovvenzioni oppure ancora, semplicemente, ritraendosi in tutto o in parte da determinati settori, restituendo spazio all'iniziativa privata e allo spontaneismo civico non lucrativo.

In ognuna di tali scelte, il decisore politico dovrebbe per Costituzione essere guidato dalla solidarietà quale formante contenutistico della sua volontà dispositiva (art. 2) e dal canone sussidiario quale principio ordinatore della sua azione (art. 118).

Ove ciò non avvenga, il rischio dell'incoerenza sistematica e – a cascata – dell'iniquinà sociale è talmente concreto da rasentare la certezza,

(calcolo dei termini di prescrizione) in tema di reati tributari, in quanto tale applicazione avrebbe contrastato col dispositivo dell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), prescrivente la priorità dell'interesse dello stato alla riscossione dei tributi (sentenza 8 settembre 2015, *Taricco*). Solo dopo un'inedita seconda sollecitazione della Corte costituzionale (mossa con l'ordinanza n. 24 del 2017, ove si evidenziava in particolare il contrasto di tale interpretazione col principio supremo di determinatezza della fattispecie penale), la Grande sezione, con sentenza 5 dicembre 2017, *M.A.S. e M.B.*, ha aderito alla prospettazione internista, sancendo l'inapplicabilità dell'art. 325 Tfue al caso di specie, in ossequio alla dottrina dei controlimiti.

184. Con la legge di delega 6 giugno 2016, n. 106, che ha avviato la costruzione di un sistema di servizi alla persona regolamentato in modo sistematico.

185. Il datore di lavoro, ex art. 19 della legge 4 aprile 1952, n. 218 e s.m.i., è tenuto infatti al materiale versamento anche della quota contributiva di spettanza del lavoratore subordinato, salva la rivalsa.

186. Una normativa fortemente simbolica in tal senso è quella contenuta nella legge 20 luglio 1978, n. 392 (legge sul c.d. equo canone); tale disciplina peraltro si applica ormai in ipotesi residuali, mentre la finalità di garantire il c.d. diritto all'abitazione è perseguito oggi attraverso la legge 9 dicembre 1998, n. 431 (che prevede la locazione c.d. a canone agevolato).

mettendo sotto pressione proprio quella fondamentale coesione di comunità, sinonimo di solidarietà politica, che le politiche pubbliche in ambito economico e sociale avrebbero lo scopo di rafforzare ma che oggi risulta in deciso arretramento.

## 7. Solidarietà sociale e Terzo settore

L'unica conclusione traibile con una certa sicurezza da quanto detto sinora è che in nessun caso si potrebbero legittimamente adottare misure legislative, amministrative o giurisdizionali che negassero in radice le aspettative collegate ai diritti sociali pretensivi<sup>187</sup> e, probabilmente, che ad esse aspettative sia possibile dare un seguito non per forza puntuale ma, secondo le circostanze, anche graduale<sup>188</sup>.

Politiche sociali regressive si pongono, dunque, sempre in rotta di collisione col programma costituzionale poiché esprimono una inammissibile contro-tendenza rispetto ai contenuti fondamentali del patto civico.

Segnali di un atteggiamento diversamente orientato rispetto alla suddetta deriva de-socializzante si possono cogliere nell'ultimo anello dello schema «a cerchi concentrici» prospettato nelle pagine precedenti, quello prettamente (e solo) sociale.

Pur riconoscendo nella presente fase storica una prevalenza dei valori economici del capitalismo maturo su quelli politici alla base della formula di convivenza delineata dai Costituenti, infatti, persino la censita ritirata pubblica dalla sfera economica e sociale non può normativamente tradursi in una riviviscenza degli stilemi dello stato liberale, fra cui – guardando specificamente alla tematica indagata – la riproposizione di un soccorso civico incentrato sulla pura e semplice beneficenza privata.

187. Sul valore preclusivo delle norme (sovraordinate) non immediatamente applicabili v. con particolare chiarezza R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 295 ss.

188. Implicante per il legislatore il mero divieto di *reformatio in peius*: questa, almeno, era l'opinione della stessa Corte costituzionale tra gli anni Sessanta e Settanta del Millennio-vecento (cfr. in particolare le sentt. n. 2 del 1961, n. 112 del 1973 n. 187 del 1976), prima del cambio di paradigma registrabile nell'ultimo decennio del secolo scorso (cruciale la decisione n. 455 del 1990) e tuttora in corso (cfr. sentt. n. 99 del 1995, n. 457 del 1998, n. 184 del 2000 e n. 248 del 2011). Resta fermo in ogni caso che sul piano etico-politico tali aspettative vanno sempre assecondate, potendosi semmai discutere la misura – più o meno ampia – del soccorso: non a caso nella storia repubblicana si sono visti molteplici *standard* attuativi del principio solidaristico e l'unica costante è stato il disaccordo politico che ha accompagnato ogni singola realizzazione, prima, e ogni singolo provvedimento di disarticolazione, dopo.

Nel contesto ordinamentale vigente, infatti, da un lato bisogna fare i conti con le formule supreme che comunque prescrivono la realizzazione dei diritti sociali e, dall'altro, non si può ignorare che l'art. 118, 4° comma, Cost. impone agli enti della Repubblica il sostegno dei privati, anche associati, che svolgano «attività di interesse generale».

In corrispondenza della ritirata statale dai settori economico-sociali – e in certo modo ad almeno parziale compensazione di essa – negli anni più recenti ha così ripreso slancio in Italia il volto privato della solidarietà (per questo detta anche 'orizzontale').

Tuttavia, occorre tener presente una differenza fondamentale tra i due circuiti solidali: se il soccorso pubblico può essere costituzionalmente obbligato o, più di frequente, discrezionale, l'intervento della società civile, in forma individuale e collettiva, è invece libero<sup>189</sup>.

Entra così nel discorso un'altra importante disposizione costituzionale, l'art. 18, a garanzia generale della libertà associativa<sup>190</sup>, che si aggiunge alle più specifiche tutele predisposte per le finalità culturale e sportiva (artt. 9-33), religiosa (artt. 19-20), sindacale (art. 39) e politica (art. 49), conferendo un tratto più ricco al pluralismo repubblicano<sup>191</sup>.

Tra tutte le possibili finalità tutelate dal paradigma dell'art. 18 Cost. e perimetrata esternamente dal 1° comma (è diritto del cittadino associarsi «per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale») vengono qui in linea di conto le associazioni con scopi solidaristici.

Le variegate manifestazioni di attivismo civico mosso da ragioni di solidarietà prendono oggi il nome di 'Terzo settore', a sottolinearne, nelle parole della Corte costituzionale, l'attinenza a «una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico»<sup>192</sup>; e quindi non solo oltre la sfera politica, ma anche al di là di quella propriamente economica.

La costruzione "in negativo" del settore che propone la Consulta non è casuale: la locuzione 'Terzo settore' infatti è stata importata nel mondo

189. Cfr. F. RIGANO, *La solidarietà orizzontale e il ruolo dell'associazionismo*, in B. PEZZINI e C. SACCHETTO (cura), *Il dovere di solidarietà*, cit., 63, 78.

190. In tema v. almeno A. PACE, *Art. 18*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1977, 191; P. RIDOLA, *Associazione, I Libertà di associazione*, in *Enc. giur.*, III, Treccani, Roma, 1988, 1 (*ad vocem*); G. GUZZETTA, *Il diritto costituzionale di associarsi. Libertà Autonomia Promozione*, Giuffrè, Milano, 2003.

191. Un inquadramento costituzionale compiuto del fenomeno, definibile 'pluralismo solidaristico', può leggersi in E. ROSSI, *Costituzione, Pluralismo solidaristico e Terzo settore*, Mucchi, Modena, 2019, nonché in F. RIGANO, *Libertà individuale e rapporti sociali: lo statuto costituzionale del Terzo settore*, in *Dir. cost.*, n. 2/2021, 137 e L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022.

192. Corte cost., sent. n. 131 del 2020, n. 2.1 della motivazione *in diritto*.

del Diritto dalle scienze sociologiche<sup>193</sup>, andando a designare quel fascio di relazioni umane che hanno acquisito autonomo rilievo all'esito dei contestuali fallimenti del Mercato e dell'Amministrazione pubblica in tema di servizi offerti alla collettività<sup>194</sup>; pertanto tutti i fenomeni, pur economicamente rilevanti, che non siano riferibili al settore pubblico ('primo') né a quello privato dell'economia di mercato ('secondo'), vanno ascritti a un residuale 'terzo' settore.

Il cammino giuridico della nozione si è avviato più precocemente nei contesti di *Common Law*, in virtù della minor consistenza della tradizione amministrativa e di una più sicura matrice privatistica del soccorso civico, mentre in Italia – e più in generale in tutti gli stati dotati di un modello organizzativo napoleonico – ha a lungo resistito l'idea che il soddisfacimento degli interessi generali – compresi quelli propriamente sociali – fosse meglio assicurato dall'azione, diretta o mediata, dei soggetti istituzionali<sup>195</sup>.

Una figura di collocazione intermedia tra impresa privata e soggetto pubblico, offerente prestazioni economicamente rilevanti al di fuori della logica mercantile e di un quadro di potere giuridico, appariva pertanto di difficoltosa razionalizzazione.

Nondimeno, proprio la suesposta de-socializzazione della Repubblica potrebbe aver accelerato il cambio di mentalità nell'ordinamento nazionale, magari anche solo per superare l'*horror vacui* derivante dal disimpegno istituzionale.

Si può dire che l'unico elemento davvero incontrovertito che accomuna le varieguate realtà private operanti nel c.d. Terzo settore sia per l'appunto l'assenza dello scopo lucrativo<sup>196</sup>, mentre strutturalmente pare possibile distinguere almeno due tipologie di intervento privato solidale: a) quello integralmente tale (ad es., organizzazioni di volontariato, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, associazioni di promozione sociale, coope-

193. Il primo utilizzo della locuzione viene generalmente ascritto ad A. ETZIONI, *The Third Sector and Domestic Missions*, in *Public Administration Review*, n. 4/1973, 314.

194. In argomento v. H.K. ANHEIER e W. SEIBEL (cura), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, De Gruyter, Berlin-New York, 2013, 7 ss.

195. F. RIGANO, *Libertà individuale e rapporti sociali: lo statuto costituzionale del Terzo settore*, cit., 140.

196. Cfr. ora art. 4, comma 1, Cts e, precedentemente, art. 1, comma 1, legge n. 106/2016. Nella dottrina di matrice economica, analogamente, G.P. BARBETTA, *Il settore non profit in Italia: una definizione*, in G.P. BARBETTA (cura), *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*, il Mulino, Bologna, 1996, 35, e, in ambito giuridico, già A. PREDIERI, *Le forme giuridiche delle organizzazioni non-profit e la loro disciplina*, in AA.VV., *Le organizzazioni senza fini di lucro (non-profit organizations)*, Giuffrè, Milano, 1996, 131.

rative sociali); *b*) quello parzialmente tale (come le imprese c.d. sociali e le società “benefit”).

Il punto di riferimento in materia è oggi il d. lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (c.d. Codice del Terzo settore, Cts), emanato in attuazione dell’art. 1, comma 2, della legge di delega n. 106 del 2016.

Il testo *de quo* consolida e coordina una lunga catena normativa previgente<sup>197</sup>, superando definitivamente l’approccio legislativo tradizionale, che aveva costantemente operato in chiave derogatoria rispetto allo schema generale disegnato nel Codice civile<sup>198</sup>.

Quest’ultimo risulta infatti tuttora imperniato sul lucro soggettivo quale connotato tipico delle attività umane in ambito economico-sociale, in coerenza con la retrostante ideologia liberale<sup>199</sup>; viceversa, gli Enti del Terzo settore (Ets) perseguono per definizione tutt’altre finalità e si appoggiano, spesso e volentieri, a riferimenti teorici diversi.

Senza alcuna velleità di completezza<sup>200</sup>, preme semplicemente sottolineare come le attività svolte da tali enti evidenzino un nesso forte con la solidarietà politica, in virtù del loro orientamento verso uno scopo comune, che può essere individuato – attraverso un appropriato percorso argomentativo – in positivo e non solo *de residuo*.

In particolare, se non può sottacersi che per un lunghissimo periodo il Diritto nazionale ha guardato con un certo sospetto alle attività private non lucrative<sup>201</sup>, la prima legge organica sul volontariato (legge 11 agosto

197. In tema, v. la ricostruzione di P. ADDIS, E. FERIOLI e E. VIVALDI, *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall’Unità ad oggi*, in E. ROSSI e S. ZAMAGNI (cura), *Il Terzo settore nell’Italia unita*, il Mulino, Bologna, 2011, 125, spec. 170 ss.

198. Così in particolare L. GORI, *Il sistema delle fonti del diritto del terzo settore*, in *Oss. fonti*, 2018, 1, 8.

199. F. RIGANO, *La libertà assistita. Associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1995, 112 ss. In argomento v. anche R. TETI, *Un diritto per gli imprenditori: il diritto commerciale dalle codificazioni ottocentesche al Codice civile del 1942*, Donzelli, Roma, 2018.

200. Per una visione d’insieme v. P. CONSORTI, L. GORI e E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2018; R. COSTI, *Le linee portanti dell’ordinamento del terzo settore*, in *An. giur. ec.*, 2018, 11; A. FICI (cura), *La riforma del terzo settore e dell’impresa sociale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; E. ROSSI, *Costituzione, pluralismo solidaristico e Terzo settore*, cit.; F. SANCHINI, *Profili costituzionali del Terzo settore*, Giuffrè, Milano, 2021.

201. Come attesta esemplarmente il fenomeno, ben noto ai civilisti, della c.d. commercializzazione del Diritto privato all’atto dell’unificazione – avvenuta col Codice civile del 1942 – dei previgenti Codice civile del 1865 e Codice di commercio del 1882. Molti studiosi si sono interessati al tema, sia dal versante civilistico, sia da quello giuscommerciale; spesso però nell’ambito di trattazioni più ampie o in funzione introduttiva dello studio principale; tra i contributi meno risalenti dedicati alla questione, v. G. LEVI, *La commer-*



1991, n. 266) ha marcato un'inversione di tendenza che nell'arco di poco più di un ventennio ha saturato l'ordinamento civile di numerose discipline derogatorie della codicistica<sup>202</sup>; né sono mancati segnali del tramonto dell'iniziale diffidenza verso tali pratiche all'interno dello stesso Codice, come attestano simbolicamente l'abrogazione dell'autorizzazione per gli acquisti immobiliari da parte delle persone giuridiche richiesta dall'art. 17 c.c. e della necessità del riconoscimento per l'accettazione di donazioni e testamenti *ex artt.* 600 e 786 c.c.<sup>203</sup>.

Si è palesato in un arco di tempo ristretto, insomma, «un atteggiamento per così dire costituzionalmente orientato del legislatore repubblicano, coerente al passaggio dalla visione tipicamente liberale della impostazione caritatevole della beneficenza a quella della partecipazione cooperativa della solidarietà»<sup>204</sup>.

Il surriportato rilievo getta, in ottica costituzionalistica, le basi giustificative di quella che altrimenti potrebbe sembrare una discriminazione vietata *ex art.* 3 Cost.<sup>205</sup>: che il privato, con la sua attività economica, per il solo fatto di concorrere alla realizzazione di beni comuni, benefici di una serie di vantaggi accordati dalla legge.

Nello specifico, i vantaggi più evidenti che discendono dalla disciplina settoriale sono la previsione di agevolazioni fiscali di vario genere (esenzioni, deduzioni, sovvenzioni), nonché la preferenza, accordata agli Ets, in tema di accordi convenzionali con la Pubblica amministrazione.

Oltre a questi, si possono ricordare, almeno, il vantaggio reputazionale derivante sia dall'attività svolta in sé e per sé, sia dalle procedure interne di decisione (che il Cts esige siano più trasparenti e democratiche di quanto avviene per le formazioni sociali operanti sotto il cappello civilistico generale dell'autonomia privata), quello collegato all'accesso agli strumenti di

*cializzazione del diritto privato: il senso dell'unificazione*, Giuffrè, Milano, 1996; S. DELLE MONACHE, «Commercializzazione» del diritto civile (e viceversa), in *Riv. dir. civ.*, 2012, 489; N. RONDINONE, *Impresa e commercialità attraverso il "lato oscuro" dell'unificazione dei codici*, Giappichelli, Torino, 2020.

202. Solo per citarne alcune: legge 8 novembre 1991, n. 381 (sulle cooperative sociali); d. lgs. 7 dicembre 1997, n. 460 (sulle Onlus); d. lgs. 17 maggio 1999, n. 153 (sulle fondazioni bancarie); d. lgs. 19 giugno 1999, n. 229 (sulle Onlus operanti in ambito sanitario); d. lgs. 25 marzo 2006, n. 155 (sull'impresa sociale); legge 28 dicembre 2015, n. 208 (sulla società "benefit").

203. Provvedimenti abrogativi adottati rispettivamente con le leggi 15 maggio 1997, n. 127 e 22 giugno 2000, n. 192.

204. F. RIGANO, *Libertà individuale e rapporti sociali: lo statuto costituzionale del Terzo settore*, cit., 143.

205. Pone frontalmente la questione E. ROSSI, *Costituzione, Pluralismo solidaristico e Terzo settore*, cit., 27 ss.

c.d. finanza sociale e la partecipazione istituzionale al Consiglio nazionale del Terzo settore, organo consultivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in tema di normazione, vigilanza, monitoraggio e controllo settoriale<sup>206</sup>.

Inoltre, tutti gli Ets possono intervenire in procedure pubbliche consultive, istruttorie e persino di co-programmazione, co-progettazione e co-decisione<sup>207</sup>.

A fronte di ciò, emerge anche qualche onere aggiuntivo rispetto alla normativa di diritto comune: oltre al già menzionato vincolo di democraticità interna particolarmente intenso, l'iscrizione nel Registro unico nazionale del Terzo settore (Ruts) e una certa rigidità nel modulo organizzativo.

Per legittimare il *favor* legislativo verso gli Ets occorre allegare il principio di solidarietà (sociale), combinandolo con la struttura aperta della libertà associativa e ordinare tali attività secondo il criterio della sussidiarietà c.d. orizzontale (Cap. III).

Il quadro costituzionale velocemente accennato, giustifica i dispositivi differenziali summenzionati, a partire dal vincolo promozionale di tali realtà incombente sulle istituzioni repubblicane ai sensi dell'art. 118, ult. comma, Cost., in decisiva combinazione proprio con l'art. 2 Cost. e l'ampia garanzia *ex art.* 18, 1° comma, Cost.<sup>208</sup>.

Traduzione legislativa del suddetto schema, quantunque affetta da una certa confusione concettuale e culturale<sup>209</sup>, è l'individuazione delle attività caratterizzanti il Terzo settore nell'art. 5 Cts, che lascia comunque intravedere, al comma 2, una decisa (e non casuale) sovrapposizione/integrazione coi classici servizi pubblici.

A leggere infatti le finalità che devono animare gli Ets, il comma 1 dello stesso art. 5 le specifica in «civiche, solidaristiche e di utilità sociale»: si tratta di caratterizzazioni che non possono non evocare la natura anche pubblicistica del fenomeno indagato poiché rientranti nella missione delle istituzioni repubblicane, e quindi pongono uno specifico problema di relazione tra potere pubblico (di governo settoriale) e libertà privata (di associarsi senza necessità di autorizzazioni).

206. Cfr. E. ROSSI, *Costituzione, Pluralismo solidaristico e Terzo settore*, cit., 55 ss.

207. Si rinvia in proposito alla problematica della democrazia partecipativa cui già ho accennato nel § 2.

208. Il richiamo al solo art. 118 Cost. non pare infatti sufficiente poiché la formula testuale è idonea a ricomprendere anche gli enti lucrativi. In argomento v. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 13, e E. CASTORINA, *Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *Riv. AIC*, 2020, 355.

209. Il rilievo, severo ma convincente, è di F. RIGANO, *Libertà individuale e rapporti sociali: lo statuto costituzionale del Terzo settore*, cit., 151.

L'equilibrio tra i due poli esige che vengano considerate partitamente – come avviene in via generale nell'art. 41 Cost. per ogni forma di libertà economica<sup>210</sup> – l'iniziativa e l'attività, proprio per non svuotare di senso la garanzia dell'art. 18 Cost. o, al contrario, deprimere la doverosa vigilanza pubblica sul sistema della solidarietà che coinvolge anche le pratiche privato-sociali qualificabili di 'terzo settore'<sup>211</sup>: del resto, è lo stesso art. 118, 4° comma, Cost., che sembra recepire tale disarticolazione allorquando associa il verbo «favorire» solo alla «autonoma *iniziativa* dei cittadini» e finalizza subito dopo quest'ultima allo «svolgimento di *attività* di interesse generale» (enfasi aggiunte).

In tale ottica, i vincoli, i limiti e i controlli cui gli Ets sono soggetti al momento della loro iscrizione nel Ruts (condizione necessaria per l'accesso al regime giuridico speciale)<sup>212</sup> non violano la libertà civica di associarsi per le suddette finalità, configurandosi tecnicamente quali semplici oneri cui l'interessato spontaneamente si sottopone<sup>213</sup> al fine di ottenere i vantaggi legislativi connessi alla registrazione.

Qualora infatti il privato intenda affrancarsi dalla suddetta vigilanza, basterà che non si iscriva, oppure si cancelli, dal Registro unico nazionale, potendo comunque agire solidalmente *uti singulus* oppure in forma associata secondo le regole di diritto comune, non essendogli certo precluso dalla normativa sezionale di perseguire scopi riconducibili all'art. 2 Cost. *alio modo*<sup>214</sup>.

Restano pertanto al di fuori del sistema privato sociale in discorso – ma non dalla sfera della solidarietà sociale *tout court* – tutte quelle ulteriori forme di spontaneismo civico che intendano usare pienamente della liber-

210. L'iniziativa economica privata è infatti «libera» ex art. 41, 1° comma, Cost., mentre la conseguente attività risulta vincolabile a «fini sociali e ambientali» in base al 3° comma dello stesso articolo.

211. In tema v. E. CASTORINA, *Il disegno di legge di riforma del terzo settore: i profili costituzionali e l'impatto con l'ordinamento europeo*, in *Non Profit*, n. 3/2014, 139.

212. Artt. 45 ss. Cts.

213. Artt. 90 ss. Cts.

214. Nella cruciale sentenza n. 75 del 1992, resa in tema di volontariato, la Corte costituzionale, al n. 2 della motivazione *in diritto*, così si esprime a proposito del principio di solidarietà sociale: «la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale *come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente*» (corsivo aggiunto).

tà garantita dall'art. 18 Cost. non soltanto all'atto dell'iniziativa ma anche durante l'espletamento dell'attività programmata.

Nulla vieta infatti di immaginare, come detto, che anche attraverso associazioni, fondazioni, cooperative o persino società lucrative istituite secondo le regole del Codice civile si possano realizzare interessi collettivi che migliorano la qualità complessiva della vita comune<sup>215</sup>.

Ai fini dello studio intrapreso, conclusivamente, va rimarcato come anche le pratiche genuinamente private – di 'terzo' ma anche di 'secondo' settore – possano svelare una chiara inclinazione welfaristica, assunta dallo stesso legislatore costituzionale a fattore rilevante sotto forma di «attività di interesse generale» (art. 118, ult. comma, Cost.) e, quindi, inscrivibile in un disegno più ampio di quello circoscritto all'immediato soccorso volta a volta prestato o all'offerta caso per caso predisposta; disegno più ampio che rimanda, nuovamente, alla dimensione politica della solidarietà quale sua tensione prevalente.

Vero questo, cioè, il τέλος univoco della solidarietà risulta acclarato nel suo movimento ascendente e centripeto anche quando assuma la morfologia del libero soccorso privato, avendo come traguardo finale la realizzazione di una compiuta solidarietà, *anche politica*, allitterabile come più salda coesione sociale.

## 8. Solidarietà familiare

La solidarietà che si sviluppa in ambito familiare appare sin dal primo impatto dissimile dalle altre figure sinora esaminate, sia 'orizzontalmente', sia 'verticalmente'.

Orizzontalmente, in quanto basata solo in parte su parametri di diritto positivo: particolarmente chiara risulta infatti la radice biologica, sociale e morale dei doveri, dei diritti e delle aspettative che fissano i comportamenti di chi appartiene alla famiglia; e, proprio in virtù di tale matrice, le condotte che si sviluppano al suo interno tendono a sfuggire allo schema esplicativo minimo proposto in apertura del lavoro ('solidarietà' come deliberata strategia di sopravvivenza: Cap. I), per radicarsi su un terreno apertamente metagiuridico. Inoltre il raggio di azione della solidarietà familiare è per definizione assai ristretto dal punto di vista soggettivo, limitato ai famigliari.

215. Penso ad esempio ai soggetti che operano nella sanità privata non convenzionata, nel settore dei trasporti o in quello dell'istruzione e che, persino in una logica di puro profitto, possono finire per erogare servizi che oggettivamente vanno a integrare un'offerta che l'organizzazione pubblica non assicura.

Verticalmente, in quanto la Carta impegna i pubblici poteri a garantire e promuovere l'esistenza della famiglia in vario modo (cfr. in particolare gli artt. 30, 31, 36 e 37 Cost.), delineando un regime speciale per tale consorzio rispetto alla generalità delle formazioni sociali, presidiate dalla formula generale dell'art. 2 Cost.<sup>216</sup>.

Pur senza potersi addentrare a fondo nella tematica<sup>217</sup>, occorre perciò delimitare il perimetro costituzionale all'interno del quale questa forma di solidarietà, comunque ascrivibile – in base al proposto modello «a cerchi concentrici integrati» – al tipo sociale, si dipana.

Del resto, l'idea stessa di solidarietà nasce in ambito familiare e il relativo dibattito politico e giuridico si è svolto adoperando, in chiave metaforica, il vocabolario forgiato nel contesto di origine: basti pensare alla *fraternitas* medievale o alla *Fraternità* rivoluzionaria, tributarie evidenti del rapporto di fratellanza *iure sanguinis* (Cap. I).

Nonostante la sua cruciale rilevanza per l'esistenza stessa della comunità politica<sup>218</sup>, la Costituzione ha rinunciato a buona parte della sua potestà conformativa in materia con la formula di riconoscimento adottata nell'art. 29, accordando in tal modo un ampio margine di autonomia organizzativa e funzionale alla *societas* in parola.

La menzionata disposizione, orientata sul discorso che si sta svolgendo, rileva soprattutto per due elementi, l'uno positivo (ciò che l'art. 29 dice) e l'uno negativo (ciò che l'art. 29 tace).

Quanto al primo elemento, va sottolineata la qualificazione della famiglia come «società naturale» (art. 29, 1° comma, Cost.), ovvero – secondo la lettura maggiormente condivisa – come costruzione che si palesa nella realtà sociale anteriormente alla stessa Costituzione<sup>219</sup>; non sembra peral-

216. Il nesso è colto dalla Corte costituzionale con la sent. n. 75 del 1991 resa in tema di solidarietà coniugale, ed esteso addirittura a fattispecie in cui il vincolo coniugale sia cessato (sent. n. 419 del 1999). In dottrina v. V. CARBONE, *Crisi della famiglia e principio di solidarietà*, in *Fam. dir.*, n. 12/2012, 1.

217. La letteratura specialistica è copiosa e tocca ogni aspetto possibile della figura. Per un approccio corale v. almeno C. GRASSETTI, *I principi costituzionali relativi al diritto familiare*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (cura), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, 285; M. BESSONE, *Art. 29*, cit., 1; R. BIAGI GUERINI, *Famiglia e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1989; L. CONTE, *La famiglia. Istituti e istituzione nella prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

218. Nelle parole di Angelina Merlin, rese in sede di discussione su quello che sarebbe poi diventato l'art. 37 della Costituzione, «proteggere la madre significa proteggere la società alla sua radice, poiché intorno alla madre si costituisce la famiglia e, attraverso la madre, si garantisce l'avvenire della società» (*Atti Ass. cost.*, resoconto sommario della seduta del 13 settembre 1946, 34, enfasi aggiunta).

219. Il tenore letterale dell'art. 29, 1° comma, Cost. è infatti identico a quello dell'art. 2

tro deducibile dall'aggettivazione l'idea che la famiglia venga in rilievo come intangibile ordinamento di diritto naturale<sup>220</sup>, né, all'opposto, che il vocabolo designi sinteticamente i soli *status* individuali degli appartenenti alla famiglia medesima<sup>221</sup>.

Non la lettura giusnaturalistica, poiché il riconoscimento costituzionale del fenomeno si traduce in un rinvio al contesto sociale e implica pertanto il recepimento del carattere dinamico dell'istituzione, incompatibile con l'immutabilità delle regole provenienti da un ipotetico ordinamento metapositivo<sup>222</sup>.

Non quella che riduce la famiglia a sintesi verbale, poiché il tenore letterale dell'art. 29, 1° comma, è sul punto sensibilmente diverso da quello dell'art. 2 Cost.: messi in sistema, infatti, l'art. 2 e l'art. 29 Cost. sembrano sì qualificare la famiglia come *species* del *genus* delle formazioni sociali<sup>223</sup>, ma solo della famiglia la Costituzione esplicita la qualità di centro di imputazione di diritti a sé stante («i diritti della famiglia» sono in effetti l'oggetto proprio del riconoscimento costituzionale<sup>224</sup>).

Non meno problematica è poi la significazione del fondamento «sul matrimonio» dell'istituzione in discorso poiché, se dai lavori preparatori si

Cost. In ambedue i casi «la Repubblica riconosce» qualcosa; nel primo caso, i «diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio», nel secondo, i «diritti inviolabili dell'uomo [...] nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità». Il verbo 'riconoscere', in Costituzione, è sinonimo di 'ammettere' o 'prevedere' (v. ad es. gli artt. 4, 5, 45 e 46 Cost.), per cui pare doversene ricavare semplicemente la *preesistenza storica* di ciò che viene riconosciuto, ammesso o previsto rispetto al soggetto che riconosce, ammette o prevede; così A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit., 10-11.

220. Tale posizione è acrivibile a C. GRASSETTI, *I principi costituzionali relativi al diritto familiare*, cit., 289, poi ribadita in *Famiglia (diritto privato)*, in *Nss. Dig. it.*, VII, Utet, Torino, 1961, 48, 49, ed è tuttora sostenuta da alcuni commentatori: v. ad es. G. LO CASTRO, *Il matrimonio nella scienza dei giuristi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2005, 237.

221. Così ad es. M. BESSONE, *Il modello di famiglia prefigurato dall'art. 29, comma 1, Cost., la funzione educatrice dei genitori, il ruolo e l'ambito di operatività dell'intervento giudiziale*, in *Dir. fam. pers.*, 1979, 1198, in continuità con Art. 29, in G. BRANCA (cura), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1977, 1, e, prima ancora, P. BARCELLONA, *Famiglia (dir. civ.)*, in *Enc. dir.*, XVI, Giuffrè, Milano, 1967, 780, 782.

222. Sul punto v. *amplius* la ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente di A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, cit., 7 ss., ove emerge in particolare il rifiuto della prospettiva giusnaturalistica inizialmente avanzata dai delegati cattolici.

223. Cfr. C. ESPOSITO, *Famiglia e figli nella Costituzione italiana*, in IDEM, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 135.

224. In argomento v. per tutti A. PUGIOTTO, *La famiglia e i suoi diritti nella Costituzione*, in IDEM (cura), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013, 167.

ricava che i Costituenti intendessero riferirsi alla famiglia come comunità nascente dal negozio giuridico disciplinato dal Codice civile, le innovazioni legislative e giurisprudenziali successive alla promulgazione della Carta hanno modificato sensibilmente l'istituto matrimoniale, e di conseguenza esteso la fattispecie oltre il perimetro originariamente stimato.

Più interessante, in questo caso, è però notare proprio quello che la Costituzione *non* dice: nell'articolato infatti, si rinviene una sola regola vincolante, quella dell'uguaglianza coniugale – peraltro superabile con legge «a garanzia dell'unità familiare» (art. 29, 2° comma, Cost.)<sup>225</sup> – mentre non vi è traccia né del paradigma eterosessuale, né di quello monogamico dell'istituto: la Carta, diversamente dalle fonti subordinate, parla sempre e solo di «coniugi» al plurale<sup>226</sup>.

Una tale laconicità è stata importante per non ostacolare oltremodo l'evoluzione sociale dell'istituzione familiare, lasciando al sistema legale un margine di agibilità tanto per fenomeni noti (dallo scioglimento legale del vincolo contratto, alla legittimazione delle unioni di fatto, sino ad arrivare alle fattispecie oggi controverse dei c.d. matrimoni *same sex* e *queer*)<sup>227</sup>, quanto per scelte legislative diversificate (oltre alla famiglia c.d. nucleare, l'ordinamento contempla realtà più ampie e variegate, quali la c.d. grande famiglia, riferita ai diritti ereditari, la c.d. famiglia allargata, estesa cioè ai figli nati al di fuori del rapporto matrimoniale, la c.d. famiglia anagrafica e, ultima arrivata, l'unione civile)<sup>228</sup>.

225. La norma sull'uguaglianza coniugale, secondo l'opinione maggioritaria, può essere derogata solo per ragioni legate alla sopravvivenza della famiglia stessa: così C. ESPOSITO, *Famiglia e figli nella Costituzione italiana*, cit., 142 e P. BARILE, *Eguaglianza dei coniugi e unità della famiglia*, in IDEM, *Scritti di Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, 175. Non sono tuttavia mancate, soprattutto in passato, ricostruzioni tendenti a valorizzare maggiormente il principio dell'unità familiare: v. in particolare F. SANTORO PASSARELLI, *L'autonomia privata nel diritto di famiglia*, in *Dir. giur.*, 1945, 3.

226. Avevo già rilevato tale *lapsus calami* nel mio *Famiglia extracomunitaria tra sistemi giuridici e modelli religiosi*, in A. VIGNUDELLI (cura), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo Comunicazione Federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005, 125. In argomento v. più ampiamente anche M. MANETTI, *La decostituzionalizzazione del paradigma eterosessuale nella genitorialità da PMA*, in *Giur. cost.*, 2019, 2613.

227. In tema v. soprattutto le considerazioni e le tesi di M. MANETTI, *Famiglia e Costituzione: le nuove sfide del pluralismo delle morali*, in *Riv. AIC*, 2010, 1, pubblicato anche in M. MANETTI, E. LEHNER e A. FROSINI (cura), *Scritti in onore di Alessandro Pace*, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 1573, che forniscono una guida costituzionalmente orientata a molte delle complesse scelte legislative compiute e da compiersi in materia, anche alla luce degli orientamenti eurounitario e convenzionale.

228. Cfr. in particolare F. PIZZOLATO, *La famiglia nella Costituzione e criteri per una disciplina dei modelli diversi dalla famiglia*, in B. PEZZINI (cura), *Tra famiglia, matrimoni e unioni di fatto*, Jovene, Napoli, 2008, 127.

Importante, per completare il concetto costituzionalmente rilevante di famiglia, è evidenziare come essa si sviluppi *normalmente* lungo una duplice direttrice, laterale (coniugio, fratellanza) e discendente (filiazione), ma come soltanto la prima sia *indispensabile* per integrare la figura, visto soprattutto quanto dispone l'art. 30, 3° comma, Cost., ove si disgiunge apertamente il ruolo genitoriale da quello coniugale<sup>229</sup>.

Incrociando insomma le poche coordinate giuridico-positive con la ricca fenomenologia sociale si può affermare che la particolare formazione sociale improntata al reciproco rispetto, alla fedeltà, alla non ingerenza di terzi estranei e alla coesione e unità di gruppo<sup>230</sup>, cui si sommi la presenza di un vincolo matrimoniale, è la manifestazione sociologica riconoscibile come 'famiglia' *ex art. 29 Cost.*, o, se si vuole, 'famiglia di diritto (costituzionale)'<sup>231</sup>. Tale realtà:

229. L'attenzione riservata ai «figli nati fuori del matrimonio» (e quindi – aggiungo – fuori dalla famiglia *ex art. 29 Cost.*) emergeva con chiarezza già nell'intervento di Aldo Moro in *Atti Ass. cost.*, seduta della I Sottocommissione del 12 novembre 1946, 306. Oggi il problema si è esteso notevolmente, soprattutto dopo che la sentenza della Corte costituzionale n. 162 del 2014 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge 19 febbraio 2004 n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) nella parte in cui era vietata la c.d. fecondazione eterologa. Tale arresto riafferma definitivamente la dimensione di vero e proprio diritto individuale della scelta relativa alla genitorialità, anche nei casi *hard* (cfr. M. MANETTI, *Matrimonio tra persone dello stesso sesso e filiazione*, in R. BIN, A. GUAZZAROTTI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI (cura), *La società naturale e i suoi nemici*, Giappichelli, Torino, 2010, 255), pur temperato, almeno in teoria, dal principio della responsabilità per la procreazione codificato nell'art. 30, 1° comma, Cost. (in argomento G. FERRANDO, *Libertà, responsabilità, procreazione*, Cedam, Padova, 1999, 277 ss.).

230. Tali caratteristiche della famiglia venivano rilevate e sistematizzate, pur in tutt'altro contesto sociale, già da L. CAMPAGNA, *Famiglia legittima e famiglia adottiva*, Giuffrè, Milano, 1966, spec. 52 ss.

231. Così impostato, risulta lineare l'inquadramento costituzionale della c.d. famiglia di fatto: essa non è vietata ma non sembra (integralmente) equiparabile alla famiglia fondata sul matrimonio (cfr. in proposito, *ex multis* Corte cost. sent. n. 166 del 1997, spec. n. 5 del considerato *in diritto*, e ord. n. 481 del 2000, ben prima della decisione fondativa n. 138 del 2010, che ha consacrato tale prospettiva). Se pure è vero che anche la c.d. famiglia di fatto rientra infatti tra le formazioni sociali genericamente riguardate dall'art. 2 Cost., è altrettanto vero che l'art. 2 garantisce innanzitutto i diritti inviolabili individuali all'interno delle formazioni sociali. Insomma: per la c.d. famiglia di fatto sembra poter valere l'intuizione di chi ha parlato di famiglia come sintesi verbale. Tale soluzione ermeneutica, del resto, pare l'unica davvero compatibile con una visione non autoritaria dell'istituzione familiare: si può presumere infatti che chi, avendone la possibilità, volesse produrre *tutti* gli effetti *ex art. 29 Cost.*, ricorrerebbe al matrimonio (così anche Corte cost., sent. n. 166 del 1998); il punto non è quindi estendere (direi *pigramente*) un regime giuridico a chi chiaramente non l'ha voluto, anche se al condivisibile fine tutelare altre aspettative meritevoli, ma – semmai – consentire a chi oggi non può farlo, l'accesso a quel medesimo regime



- a. deve essere fondata, come appena detto, sul matrimonio (art. 29, 1° comma);
- b. è *necessariamente* caratterizzata dalla presenza di un rapporto di coniugio paritario, che discende *de plano* dal negozio matrimoniale (art. 29, 2° comma);
- c. è *normalmente* caratterizzata da uno o più rapporti di filiazione (art. 30 Cost.);
- d. è destinataria di aiuti pubblici diretti a garantirne la formazione e il sostegno nei compiti spettante (art. 31 Cost.), con particolare riguardo al c.d. diritto allo studio dei suoi membri (*ex art.* 34, 4° comma, Cost.);
- e. costituisce presupposto per un trattamento economico più favorevole del lavoratore (art. 36, 1° comma, Cost.), in quanto la sua retribuzione deve garantire un'esistenza «libera e dignitosa» anche alla di lui famiglia;
- f. costituisce presupposto per un trattamento lavorativo differenziato della donna lavoratrice, poiché le modalità della prestazione devono essere tali da consentirle di adempiere alla sua «essenziale funzione familiare» (art. 37, 1° comma, Cost.).

Ogni altra formazione sociale, pur funzionalmente analoga ma in cui difettino una o più delle caratteristiche suelencate, integrerà invece la più ampia, ma meno presidiata, fattispecie dell'art. 2 Cost.<sup>232</sup>.

giuridico. È, questo, un profilo estremamente importante: non spetta infatti al legislatore, né ai giuristi, ridefinire il senso delle parole; loro compito è piuttosto servirsene per come sono intese dalla comunità (c.d. senso comune), *in funzione* del conseguimento di obiettivi (reputati) socialmente desiderabili: così, in termini generali, M. JORI, *Pragmatica giuridica*, Mucchi, Modena, 2016, spec. 61 ss.; ma con specifico riguardo alla giurisprudenza costituzionale il punto era già stato colto da A. PUGIOTTO, *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesi, uso, implicazioni*, Giuffrè, Milano, 1994, spec. 617 ss., ove non si nasconde il rischio che il diritto vivente, pur operando, nella sua versione più moderata, come consuetudine interpretativa al fine di ridurre la discrezionalità dei singoli operatori giuridici, possa tuttavia degenerare in un'attribuzione arbitraria dei significati.

232. Semmai, come prefigurato nella nota precedente, sarebbe possibile allargare o restringere il concetto di famiglia c.d. legittima agendo proprio sull'istituto del matrimonio, che ben può essere modificato nel rispetto delle (scarne) disposizioni costituzionali in materia. Cosa, questa, del resto già più volte avvenuta nel corso della storia istituzionale italiana: come noto, sino al 1929 (legge 27 maggio 1929, n. 810, esecutiva dei c.d. Patti Lateranensi), l'unica forma di matrimonio ammessa dall'ordinamento era quello civile, mentre dopo quella data fu introdotto, accanto al matrimonio laico, l'istituto del c.d. matrimonio concordatario. E anche la disciplina sostanziale del rapporto matrimoniale (cause di nullità e dispense), inizialmente regolata dal diritto canonico, è stata poi riordinata dalla legge 1° dicembre 1970, n. 898.

In altre parole, sul piano strettamente normativo la Costituzione sembra sancire la piena rilevanza giuridica della sola famiglia «legittima»<sup>233</sup>; il sistema pare altresì inibire al legislatore (ordinario) di vietare o imporre certi modelli *lato sensu* familiari, palesantesi su un piano pregiuridico in cui il diritto non può agire in funzione conformativa in virtù della riconosciuta autonomia del fenomeno<sup>234</sup>, che intercetta pur sempre una manifestazione di socialità costituzionalmente garantita<sup>235</sup>.

Orbene, se dal punto di vista sociologico l'elemento di fattispecie che difetta regolarmente nelle multiformi manifestazioni *lato sensu* familiari è il vincolo matrimoniale di legge<sup>236</sup>, con altrettanta evidenza quello che ricorre sistematicamente in tutte le manifestazioni che è dato censire (tranne una<sup>237</sup>) è la solidarietà tra i suoi componenti<sup>238</sup>.

233. Che dal sistema costituzionale emergesse una preferenza per la famiglia c.d. legittima, pur senza che da ciò derivasse il divieto per altre formule di convivenza, veniva rilevato già da C. ESPOSITO, *Famiglia e figli nella Costituzione italiana*, cit., 138; *contra* v. però M. BESSONE, *Norma costituzionale, ideologie della famiglia e regime positivo del convivere in assenza di matrimonio*, in *Giur. merito*, 1979, 912.

234. Cfr. R. BIAGI GUERINI, *Famiglia e Costituzione*, cit., spec. 132 ss.

235. Sul tema, in ottica costituzionalistica, v. comunque *amplius* F. BIONDI, *Famiglia e matrimonio. Quale modello costituzionale*, in *Riv. Gr. Pisa*, n. 2/2013, 1; E. ROSSI, *Un fossile vivente (e necessario): la famiglia tra disciplina costituzionale e mutamenti sociali*, in *Oss. AIC.*, n. 2/2022, 53.

236. Sono riconducibili alla fenomenologia in discorso tutte quelle formazioni sociali che, pur non formalizzate nel vincolo matrimoniale, tuttavia ripetono dalla c.d. famiglia legittima tutte le altre sue caratteristiche di legame affettivo, di assistenza reciproca, di coabitazione e contribuzione ai bisogni comuni, ecc. Così, rientrano nella nozione innanzitutto la c.d. convivenza *more uxorio*, ovvero la stabile e duratura convivenza, con o senza figli, di un uomo ed una donna che si comportano come fossero marito e moglie (cfr. per tutti M. DOGLIOTTI, *Famiglia di fatto*, in *Dig. disc. priv.*, VIII, Utet, Torino, 1993, 188). Questa tipologia di formazione sociale gode di una crescente diffusione, tanto che si è ipotizzata una trasformazione dell'istituto matrimoniale da fattispecie che si realizza esclusivamente mediante celebrazione a istituto a costituzione alternativa (celebrazione o convivenza: così ad es. V. FRANCESCHELLI, *Famiglia, convivenza, famiglia di fatto*, in G. CONTE e S. LANDINI (cura), *Scritti in onore di Giovanni Furguele*, II, Universitas Studiorum, Mantova, 2017, 25). In tempi più recenti, a tale modello di famiglia di fatto c.d. eterosessuale si è accompagnato sempre meno raramente un modello di convivenza *more uxorio* omosessuale, in cui l'avvicinamento al modello base della famiglia legittima diviene forse più complesso ma certamente non impossibile, come attesta la legge 20 maggio 2016, n. 76.

237. Mi riferisco alla fattispecie della c.d. famiglia anagrafica che, in base alla legge, può essere anche unipersonale (cfr. art. 4, comma 2, del d.P.R. 30 maggio 1989, n. 223). In argomento v. A. PUGIOTTO, *Alla radice costituzionale dei "casi": la famiglia come "società naturale fondata sul matrimonio"*, in *Forum QC*, 2008, 1, 8.

238. L'elemento solidaristico si ritrova anche in quelle varie altre forme di convivenza

E ogni consorzio umano che mutui, più o meno fedelmente, struttura e funzione dalla famiglia c.d. legittima, attiva anch'essa quella specifica forma di soccorso che implica la collaborazione, il mantenimento e l'assistenza dei componenti deboli.

La solidarietà che interviene orizzontalmente nelle relazioni familiari e che deve svilupparsi, per comando costituzionale (principio personalista *ex art. 2 Cost.*) nel senso della realizzazione personale di ciascun componente<sup>239</sup> è dunque collaborativa e non conflittuale.

Ma anche la solidarietà che interviene verticalmente, sotto forma di misure pubbliche promozionali e di sostegno in ossequio anche all'interesse generale a che tale forma organizzativa prosperi, manifesta la medesima caratteristica, andando tra l'altro a delineare operativamente la forma prototipica della sussidiarietà.

Qui importa soprattutto sottolineare il risvolto pubblicistico dell'istituzione familiare, e quindi della solidarietà che la lega, poiché ben presente agli stessi Costituenti: già nella primissima seduta della terza Sottocommissione, infatti, alcuni delegati (Ghidini, Colitto, Taviani e Giua in particolare) espressero dubbi sulla natura economico-sociale, e non politica, dell'argomento<sup>240</sup>.

E tale dubbio, avvalorato dalla trattazione della tematica familiare anche nella I Sottocommissione, connota la rilevanza pubblicistica anche della solidarietà familiare, confermando l'assunto esposto nella parte iniziale del capitolo per cui ogni tipologia di solidarietà contemplata dall'art. 2 Cost. risulta infine attratta nell'orbita politica del concetto, integrandolo.

Quanto si va dicendo non trova conferma solo nei lavori preparatori<sup>241</sup> ma nella stessa giurisprudenza costituzionale, che qualifica la famiglia, non a caso, «formazione sociale primaria»<sup>242</sup> e «cellula» – «base» o «primigenia» – della società<sup>243</sup>.

*de facto*, intercorrenti tra parenti, amici, persone anziane *et similia*, finalizzate al superamento della solitudine, alla riduzione delle spese per il proprio mantenimento, al miglioramento della propria religiosità, e via discorrendo, di cui peraltro molta dottrina contesta l'ascrivibilità al tipo familiare, pur latamente inteso.

239. R. CIPPITANI, *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, Ali&no, Perugia, 2010, 46.

240. *Atti Ass. cost.*, resoconto sommario della seduta del 26 luglio 1946 della III Sottocommissione, 1-2.

241. I Padri costituenti, consci della centralità dell'istituzione familiare, sia come luogo nel quale – necessariamente e con maggiore intensità che altrove – si svolge la personalità individuale, sia come crogiolo nel quale si forgia la società politica, infatti, avevano dedicato molta attenzione alla famiglia: sei sedute plenarie, tra antimeridiane e pomeridiane: 22, 23, 24 aprile e 10 maggio 1947 (v. *Atti Ass. cost.*, 3173 ss.), oltre a non poche riunioni ristrette in seno alla I e alla III Sottocommissione, incaricate di predisporre il progetto concernente, rispettivamente, i «diritti e doveri dei cittadini» e i «diritti e doveri economico-sociali».

242. Corte cost., sentt. n. 229 del 1987, n. 183 del 1988, n. 61 del 2006 e n. 138 del 2010.

243. Corte cost., rispettivamente sent. n. 84 del 1992 e sent. n. 397 del 2007.

### III. SOLIDARIETÀ PUBBLICA E PRIVATA

SOMMARIO: SEZ. I – SOLIDARIETÀ PUBBLICA E UGUAGLIANZA – 1. I principi costituzionali di uguaglianza. - 2. Uguaglianza ed egualitarismo. - 3. Costituzione e mobilità sociale. - 4. Oltre l'uguaglianza formale (e ritorno). - SEZ. II – SOLIDARIETÀ PRIVATA E SUSSIDIARIETÀ – 5. Il principio di sussidiarietà: tre postille teoriche. - 6. (*segue*) Ricadute dogmatiche. - 7. La sussidiarietà come canone organizzativo del privato sociale. - 8. Sussidiarietà orizzontale e fraternità.

#### SEZ. I – SOLIDARIETÀ PUBBLICA E UGUAGLIANZA

##### 1. I principi costituzionali di uguaglianza

Non può evidentemente essere tra gli obiettivi dello scritto tematizzare in forma organica il principio costituzionale di uguaglianza ma, più modestamente, illustrarne i tratti essenziali ai fini di una messa a sistema con l'art. 2 Cost. che possa risultare, per quanto possibile, soddisfacente.

A tale proposito, va premesso che, astrattamente, sono isolabili almeno sei modi diversi di fraseggiare l'istanza egualitaria in un testo normativo<sup>1</sup>: *a)* generalità delle regole; *b)* unicità del soggetto giuridico; *c)* *uguaglianza davanti alla legge*; *d)* divieto di discriminazioni; *e)* uguaglianza nei diritti fondamentali; *f)* *pari opportunità di perseguire i progetti di vita e di partecipare all'organizzazione della società*<sup>2</sup>.

1. Modalità censite da L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Foro it.*, n. 6/1996, 1961.

2. *Ibidem*. Ho enfatizzato col corsivo, tra le sei, le due accezioni teoriche che riproducono quasi testualmente le formule costituzionali del primo e del secondo comma dell'art. 3 ai fini di una più agevole comprensione del discorso che intendo sviluppare di seguito.

Rileva poi che ciascuna delle suddette modalità può essere considerata sostanziale rispetto alla precedente e formale rispetto alla seguente, e perciò la dicotomia nella quale viene classicamente astretta la norma sull'uguaglianza presente nella Costituzione italiana – per cui essa o è formale o è sostanziale – può peccare, almeno a prima vista, di eccessiva semplificazione.

Calato nel contesto positivo, tuttavia, il corretto rilievo teorico surripportato può convertirsi in un'utile chiave di lettura del percorso, all'interno dell'evidenziato *continuum*, dell'interpretazione dottrinale e giurisprudenziale in materia.

In effetti, se nel primo comma dell'art. 3 Cost. l'uguaglianza è tale «davanti alla legge senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali», allora non può certo dirsi che errino coloro che la qualificano 'formale' rispetto a quanto prescrive il capoverso del medesimo articolo; né simmetricamente, può ritenersi sbagliato ragionare di un'uguaglianza sostanziale (rispetto a quella davanti alla legge e prescrivente il divieto di determinate discriminazioni legislative fra cittadini) per il secondo comma dell'art. 3 Cost., che si propone di realizzare «il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Occorre, semmai, rimarcare la nota differenza tra la forma logica del primo e del secondo comma dell'art. 3 Cost.: l'uguaglianza «davanti alla legge» è infatti incontestabilmente una *regola giuridica*, che vincola prima di ogni altro il legislatore (precludendogli discriminazioni normative basate su sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali) mentre la c.d. uguaglianza sostanziale (*rectius*: «di fatto») avrebbe uno statuto più sfuggente, poiché l'art. 3 cpv. Cost. attribuisce un «compito» alle istituzioni repubblicane, consistente nel rimuovere quegli ostacoli economico-sociali che rendono disuguali – e quindi divisi, non coesi – gli appartenenti alla comunità nazionale<sup>3</sup>.

L'intuizione che i due enunciati costituzionali sull'uguaglianza, pur strutturalmente diversi, non siano del tutto scollegati<sup>4</sup> – come l'approccio teorico suggerisce – ha seguito un percorso peculiare, scandito dai singoli

3. Cfr. soprattutto L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965, 151 ss.

4. Si è anzi evidenziato, in maniera più decisa, che «i significati dell'eguaglianza 'comunicano' tra di loro»: A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, in AIC, *Annuario 2019. Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 7, 31.

dispositivi della Costituzione italiana, a partire da quelli concernenti i diritti sociali per giungere a quelli introducenti limiti e vincoli espliciti alle libertà economiche<sup>5</sup>.

In particolare, la più autorevole dottrina ha da tempo posto l'accento sul riconoscimento – nella primissima parte del primo comma dell'art. 3 Cost. – della «pari dignità sociale» per tutti i «cittadini»; tale enfasi, unita alla presunzione di prescrittività che assiste qualsiasi formula costituzionale, avrebbe gettato, sempre secondo gli interpreti più sensibili, un «ponte» tra il primo e il secondo comma dell'articolo in parola, conciliandoli<sup>6</sup>; segnatamente, si è affermato che l'uguaglianza democratica sarebbe

una sintesi di contenuti individuali e collettivi, di profili formali e sostanziali, che si sostengono e si completano vicendevolmente. È un'uguaglianza che ha come fine ultimo la pari dignità sociale e il pieno sviluppo della persona, e che perciò si colloca su una linea di progressione che va dal divieto di discriminazioni (dirette e indirette) irragionevoli, fino alla richiesta di misure preferenziali per ristabilire le condizioni effettive di inclusione sociale e di pari opportunità<sup>7</sup>.

In tale interpretazione unitaria, dunque, la «dignità sociale» sarebbe tanto il presupposto dell'uguaglianza formale<sup>8</sup> quanto l'obiettivo di quella sostanziale<sup>9</sup>.

I due parametri si presenterebbero così fusi in un unico macro-argomento ibrido (giuridico-politico), buono per giustificare o censurare, pur se solo in chiave retorica<sup>10</sup>, qualunque legge parlamentare o atto ammini-

5. Come ben evidenzia M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995, 97.

6. Così, in termini generali G. FERRARA, *La pari dignità sociale. Appunti per una ricostruzione*, cit., cui dobbiamo anche la metafora del «ponte» e G. SILVESTRI, *Uguaglianza, ragionevolezza e giustizia costituzionale*, in *Rass. parl.*, 2008, 586; in ottica specifica, tra gli altri, v. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit., 93 ss.

7. A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, cit., 52. Così anche S. PANIZZA e E. STRADELLA, *Il concetto di eguaglianza come principio costituzionale e come criterio generale di ragionevolezza delle scelte pubbliche*, in P. BIANCHI e S. PANIZZA (cura), *Quaderni sul principio di eguaglianza*, Cedam, Padova, 2008, 5.

8. V. ad es. F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, Giappichelli, Torino, 2011, 29.

9. Cfr. ad es. A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, cit., 32 ss.

10. Significativa in tal senso la sentenza della Corte costituzionale n. 494 del 2002 a proposito dell'azione civile di riconoscimento di paternità che viene accordata ai figli incestuosi in base a *tutti* i principi qui considerati: personalistico, di solidarietà, di dignità sociale, di uguaglianza formale e di uguaglianza sostanziale. In dottrina rileva una generalizzata «torsione dell'argomentazione giuridica verso modelli sempre meno deduttivi e sempre più problematici» A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*,

strativo e in tal modo vigilare sulla fedele esecuzione del progetto societario immaginato dai Costituenti; né l'aver in tal guisa messo capo a un tipo di argomentazione non stringente sotto il profilo logico-formale è stato percepito come un *minus* dagli studiosi<sup>11</sup> e – cosa che qui più interessa – dai giudici costituzionali<sup>12</sup> ogni qual volta si sia trattato di vagliare, ora criticamente, ora adesivamente, i provvedimenti deliberati dalle Camere.

Resta tuttavia fermo che mentre l'uguaglianza del primo comma si presta a una valutazione stringente (nel senso di *puntuale*), per quella del capoverso la ponderazione richiesta è una questione di *grado*, nel senso che la disuguaglianza può essere più o meno accentuata, ossia accettabile. La cifra che la caratterizza pare quindi fatalmente più vicina alla Politica che al Diritto, trattandosi, in ultima analisi, di prevedere le ricadute effettive di una data scelta legislativa; né occorre ricordare che i margini di opinabilità insiti in tale genere di giudizi sono giocoforza molto ampi<sup>13</sup>.

Vedendo la distanza tra i punti da collegare, insomma, la funzione di cerniera svolta dal principio di pari dignità sociale appare tutt'altro che scontata<sup>14</sup>: il «ponte» tra le due uguaglianze costituzionali assomiglia cioè

Jovene, Napoli, 2007, 348 ss. Il lessico e le categorie che adopero nel testo provengono dal noto saggio di C. PERELMAN e L. OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*, cit., spec. 15 ss., ove viene in particolare tracciata la fondamentale distinzione tra «dimostrazione» e «argomentazione» già richiamata in nota nel Cap. I, nt. 120.

11. V. ancora A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, cit., 49 ss.

12. La Corte costituzionale in effetti fa da decenni ampio uso della lettura unitaria dell'uguaglianza *ex art. 3 Cost.*, a partire da una interpretazione estesa del 1° comma come prescrivente un generale obbligo per il legislatore di trattare situazioni uguali in modo uguale e situazioni diverse in modo diverso (o, il che è lo stesso, il divieto di discriminazioni e assimilazioni irragionevoli). La prima decisione in tal senso è la n. 15 del 1960, ove la Consulta già osservava che «il principio di eguaglianza è violato anche quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso a cittadini che si trovino in eguali situazioni» (n. 3 del considerato in diritto; nel caso di specie si trattava della legittimità della normativa della Regione Trentino-Alto Adige in base alla quale era stato emanato un bando di un concorso riservato); l'ultima rilevante, in ordine di tempo, è la n. 32 del 2021, a proposito dei diritti del minore figlio di coppia omosessuale, non adeguatamente presidiati dalla disciplina vigente in materia di adozione.

13. Evidenzia ciò, tra gli altri, L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, cit. quando rileva che l'uguaglianza formale è una *qualità* di trattamento direttamente realizzabile dalla legge, mentre l'uguaglianza sostanziale costituisce un mero indirizzo di politica del diritto. In termini analoghi, e cioè per la valenza politico-argomentativa del principio di uguaglianza sostanziale, si esprime anche G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in AIC, *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Cedam, Padova, 1999, 94.

14. Cfr. PI. GROSSI, *La dignità nella Costituzione italiana*, in A. PISANESCHI e L. VIOLINI

più a un ponte tibetano che a uno romano, per restare nella metafora, poiché la strategia argomentativa spendibile in riferimento a ogni atto di potere presupporrà sempre la condivisione (o il rigetto) da parte dell'interprete delle indimostrate, e indimostrabili, assunzioni di valore dell'autorità decidente, nonché l'accettazione (o la critica) dei presupposti fattuali posti alla base delle sue determinazioni<sup>15</sup>.

Segnali evidenti della problematicità del suddescritto approccio unitario, nonché delle sue ricadute sull'ordinamento giuridico sotto il profilo coerenziale, si possono apprezzare ripercorrendo – pur velocemente – le principali tappe della giurisprudenza costituzionale in materia.

Lo specifico filone di interesse attraversa infatti l'intera storia repubblicana, tanto che le prime pronunce in argomento risalgono al periodo tra la fine degli anni Cinquanta e i primi anni Sessanta del Millenovecento, allorché la Corte iniziò a evolvere la prescrizione del primo comma misurando gli effetti concreti di determinate disposizioni legislative apparentemente non discriminatorie; in particolare, venne rilevato in due circostanze ravvicinate che il *solve et repete*<sup>16</sup> e la *cautio pro expensis*<sup>17</sup> finivano per annichilire il diritto alla tutela giurisdizionale di chi si fosse trovato in condizioni economiche sfavorevoli mentre il medesimo esito non si produceva nella sfera giuridica di chi versasse in una situazione finanziaria più capiente. Più in generale, la Consulta ebbe modo di affermare, in questa fase, che l'imposizione di obblighi patrimoniali onerosi impediva *di fatto* ai non abbienti di esercitare i propri diritti<sup>18</sup>.

*Simili modo*, le istanze egualitarie hanno trovato sfogo via via più agevole sotto l'intestazione di 'ragionevolezza della legge'<sup>19</sup>, allorché la

(cura), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, II, Giuffrè, Milano, 2007, 1357. Ciò traspare anche nelle ricostruzioni favorevoli all'interpretazione olistica più recenti e accurate, come ad esempio quella di P. ZUDDAS, *La pari dignità sociale a tre dimensioni. Posizione, giudizio, trattamento*, Cedam, Padova, 2019, il quale comunque pone giustamente l'accento sul fatto che la dignità sociale e quella umana (che poi è l'effettivo motore di tutta la costruzione esegetica) sono sì in un rapporto di derivazione comune ma non di derivazione diretta né di continenza (ivi, 15 ss.).

15. Come osserva lucidamente Norberto Bobbio, infatti, la giustificazione di «diritti di cui si sa soltanto che sono condizioni per la attuazione di valori ultimi, è l'appello a questi valori ultimi. Ma i valori ultimi, a loro volta, non si giustificano, si assumono: ciò che è ultimo, proprio perché è ultimo, non ha alcun fondamento» (N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992, 8-9).

16. Corte cost., sent. n. 67 del 1960.

17. Corte cost., sent. n. 21 del 1961.

18. Cfr., *ex multis*, sent. n. 111 del 1964.

19. La letteratura specialistica sul canone di ragionevolezza della legge è talmente am-



Corte ha riconosciuto il potere del Parlamento di disporre trattamenti giuridici differenziati (pur in apparente violazione dell'uguaglianza formale) al fine di conseguire esiti di tipo sostanziale<sup>20</sup>.

Molte meno numerose, per converso, sono state le occasioni in cui la Corte ha evocato isolatamente e apertamente il parametro sostanziale nelle sue decisioni<sup>21</sup>.

La migliore dottrina ha comunque colto il senso di tale movimento esegetico quando ha rilevato la sovrapposizione tra momento formale e momento sostanziale dell'uguaglianza, emersa poi con maggior evidenza quando lo stesso canone della ragionevolezza si è sganciato dal riferimento puntuale all'ordinamento giuridico per svilupparsi sul piano della pura e semplice coerenza legislativa tra obiettivi prefissati e strumenti all'uopo prescelti, sino a disvelare – nella fase più matura – una connessione immediata con ideali di giustizia (asseritamente) autoevidenti<sup>22</sup>.

Il ruolo rivestito dal principio di solidarietà in tale frangente è stato determinante più storicamente che concettualmente, dato che le politiche legislative richieste dall'art. 3 cpv. si sono sviluppate *de facto* nel senso di promuovere quanto più possibile l'esercizio dei diritti «inviolabili» cui fa riferimento la prima parte dell'art. 2, forse non avendo però abbastanza cura dei «doveri inderogabili» immediatamente successivi e pur collegati *omisso medio* al precetto solidaristico<sup>23</sup>.

Gli sviluppi ulteriori, in virtù del suddetto appoggio delle ragioni dell'uguaglianza ai diritti dell'uomo *uti singulus* e *uti socius*, hanno così

pia e trasversa da rasentare l'ineffabile. Segnalo comunque tra i molti: P.M. VIPIANA, *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1993; L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, agg. I, Giuffrè, Milano, 1997, 899; J. LUTHER, *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Utet, Torino, 1997, 341; A. MORRONE, *Il custode della ragionevolezza*, Cedam, Padova, 2001; M. LA TORRE e A. SPADARO (cura), *La ragionevolezza nel diritto*, Giappichelli, Torino, 2002; AA.VV., *Ragionevolezza e interpretazione*, Cedam, Padova, 2002; L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, Milano, 2005; F. MODUGNO, *Ragione e ragionevolezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.

20. Cfr. sentt. n. 28 e n. 64 del 1957.

21. Si è infatti potuto autorevolmente affermare che «le sentenze che hanno accolto questioni di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3, comma 2 (spesso in concorso con altre disposizioni costituzionali) si contano sulle dita di una mano» (M. MANETTI, *La libertà eguale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 635, 639).

22. Sul punto cfr. B. CARAVITA, *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984, 150 ss.

23. Per tale rilievo v. anche, *amplius*, A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, 1.

prodotto, a mo' di effetto collaterale, anche un appiattimento dell'art. 3 cpv. sull'art. 2 Cost.; e la frequentissima evocazione in endiadi dei due parametri in questione, pur comprensibilmente mossa dall'assenza materiale in Costituzione di una clausola sociale paragonabile a quella della Legge fondamentale tedesca o della Costituzione francese della V Repubblica, ha determinato l'affievolimento della carica rivoluzionaria del principio di uguaglianza sostanziale<sup>24</sup>.

Prova ne sia la circostanza che la stessa la Corte costituzionale, in un arresto di metà degli anni Novanta del secolo scorso, ha affermato che le misure perseguenti l'uguaglianza effettiva tra cittadini devono intendersi orientate a realizzare (solo?) la c.d. parità di *chance*, o uguaglianza nei punti di partenza<sup>25</sup>.

Eppure il precipitato del compito repubblicano delineato nell'art. 3 cpv. appare testualmente ben più denso, atteso che risulta difficilmente contestabile che «formulando il 2° comma dell'art. in esame il legislatore costituente ha chiaramente voluto indicare che il modello di società in cui viveva rappresenta un “ostacolo al modello da instaurare”»<sup>26</sup> e che quindi nell'art. 3 Cost. coesistono due diversi ordini sociali, l'uno (reale) «rifiutato», l'altro (ideale) «da instaurare»<sup>27</sup>.

A tacere del fatto che un'attenta dottrina ha recentemente censito le principali tematizzazioni del principio di uguaglianza nella contemporaneità, rimarcandone la proiezione verso i più importanti fenomeni in essere, dalla globalizzazione economica alla protezione ambientale, dalla tutela delle generazioni future ai nodi della bioetica<sup>28</sup>; tutte fattispecie, queste, in cui l'assenza di una clausola sociale esplicita può essere solo parzialmente compensata da una interpretazione lata delle pur numero-

24. Di «schiacciamento» del principio di uguaglianza sostanziale da parte dell'art. 2 Cost. (nella parte in cui tutela i diritti inviolabili) parla testualmente M. MANETTI, *La libertà eguale nella Costituzione italiana*, cit., 654.

25. Corte cost., sent. n. 422 del 1995.

26. U. ROMAGNOLI, *Art. 3, 2° comma*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, cit., 162.

27. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969, 381, 399. A dirla anche meglio, la critica sociale implicitamente ricavabile dal 2° comma dell'art. 3 Cost. «non è polemica contro l'impianto costituzionale ma contro la struttura sociale concreta, che tutto il disegno costituzionale mira a trasformare nel senso del benessere, dell'emancipazione, del pieno sviluppo della persona» (A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002, 84, nt. 378).

28. Per una panoramica delle attuali tendenze v. A. D'ALOIA, *Eguaglianza: paradigmi e adattamenti di un principio sconfinato*, cit., 53 ss.

se clausole emancipatrici presenti nella Carta (soprattutto ove abbinata a un'accezione teorica tanto "striminzita" dell'uguaglianza «di fatto»).

Vero questo, immaginare che la realizzazione del programma costituzionale si riduca oggi a un pugno di provvedimenti preordinati a riorganizzare il contesto preesistente in senso non discriminatorio (*rectius*: meno discriminatorio) pare in effetti un po' poco<sup>29</sup>.

Ma nemmeno sembra del tutto convincente la speculare linea esegetica che – attraverso l'allegazione diretta e forte del principio di uguaglianza sostanziale – persegue la riduzione dell'iniquità sociale caldeggiando l'adozione sistematica di misure legislative e amministrative concretantesi in un *facere* pubblico disequilibrante in favore dei soggetti svantaggiati, poiché in tal modo si realizza «un ulteriore tipo di discriminazione, sia pure rovesciata» (c.d. azioni positive)<sup>30</sup>; per definizione, infatti, *ogni* discriminazione ('irragionevole' aggiunge la Corte costituzionale e con lei compattamente la comunità degli studiosi) contrasta con l'uguaglianza c.d. formale del primo comma né – per superare l'esito antinomico di tale interpretazione – pare sempre sufficiente il richiamo diretto a un universo valoriale condiviso, in presenza di un *vacuum* dell'ordinamento giuridico<sup>31</sup>.

Sebbene lo stato dell'arte sia oramai quello descritto, parrebbe allora tutto sommato non disdicevole recuperare la tradizionale configurazione separata del duplice enunciato del primo comma dell'art. 3 Cost. esposta esemplarmente da Livio Paladin, il quale riferisce la pari «dignità sociale» ai rapporti interpretati e l'uguaglianza «davanti alla legge» ai rapporti di diritto pubblico<sup>32</sup>.

29. Dello stesso avviso, con ampia argomentazione, Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna, 2013, spec. 291 ss.

30. Cfr. M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, 582, 594.

31. Pur nella migliore delle ipotesi, infatti, tali discriminazioni, parimenti vietate sotto il profilo testuale ribadisco, vengono iscritte in una logica di restaurazione di un'uguaglianza naturale precedentemente e a lungo ferita, ma tanto non basta per superare la c.d. obiezione meritocratica (cfr. M. ROSENFELD, *Affirmative Action and Justice. A philosophical and constitutional Inquiry*, Yale University Press, New Haven, 1991, 42 ss.). Come ebbe icasticamente a osservare Uberto Scarpelli, infatti, anche io «sono abbastanza egoista da voler essere operato, quando debba essere operato, dal chirurgo migliore, uomo o donna che sia: non mi sarebbe di nessuna consolazione uscir male dalla sala operatoria, sapendo che una donna meno capace, o un uomo meno capace, sono stati portati a quel posto da un nobile principio di giustizia» (U. SCARPELLI, *Classi logiche e discriminazioni fra i sessi*, in *Lav. dir.*, 1988, 615, 622). Un pensiero non troppo dissimile doveva aleggiare nelle menti dei giudici costituzionali della citata sentenza n. 422/1995 all'atto di dichiarare illegittima la riserva di quote, in base al sesso del candidato, per l'accesso a cariche elettive, anteriormente alla revisione dell'art. 51, 1° comma, Cost., *ex lege* cost. 30 maggio 2003, n. 1.

32. Cfr. nuovamente L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, cit. 238 ss.

Ripensare il ruolo della pari dignità sociale nel senso anzidetto, però, significherebbe anche tagliare definitivamente le funi del «ponte» (tibetano) di cui sopra, riconsegnando l'uguaglianza sostanziale a una dimensione diversa da quella del primo comma, implicante una riespansione dell'area della discrezionalità politica oggi messa sotto pressione dalle statuizioni in punto di legittimità giuridica effettuate dalle varie corti giudiziarie<sup>33</sup>.

Beninteso però: ciò non significherebbe derubricare l'uguaglianza di fatto a mera formula ideologica riportando indietro l'orologio della storia bensì, più esattamente, rilevare che quella, oggi dismessa, lettura disgiunta degli enunciati dell'art. 3 Cost. favorirebbe il contenimento delle potenzialità espansive della norma sostanziale entro limiti tollerabili per la coerenza dell'ordinamento.

Oltretutto, non sfuggirà che una sistematica valutazione in termini di legittimità di qualsiasi legge (o atto amministrativo, o contratto, nella valutazione del giudice comune, che peraltro qui non si considera) – la quale a un qualsiasi titolo impinga nell'ideale olistico di uguaglianza prefigurato dall'opinione dominante – rischierebbe costantemente di proporre uno scenario quantomeno incerto, poiché il medesimo atto potrebbe apparire, a seconda della sensibilità dell'interprete, timido, adeguato o eccessivo<sup>34</sup>.

Al contrario, trattenere il giudizio di legittimità dell'atto nei margini del raffronto coi divieti costituzionali espressi, nonché della direzione (τέλος) cui esso atto tende, renderebbe praticabile con maggior coerenza l'uso giuridico anche del parametro sostanziale, dovendosi in tal modo censire solo un effetto di dis-uguagliamento che ne determini l'invalidità, ovvero uno di uguagliamento (non importa in quale misura) che invece lo validi<sup>35</sup>.

Riassumendo il tutto in poche parole, sembra che un sindacato frontale sulla misura della disuguaglianza rimandi regolarmente a un parametro

33. Il collegamento tra solidarietà e uguaglianza sostanziale, letto attraverso il filtro del principio democratico, è invece ben visibile soprattutto in C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, cit., 1, 20 e in coloro che ne seguono l'insegnamento.

34. In argomento v. però almeno F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, cit., spec. 122 ss., che propone invece un'idea forte della finalizzazione delle regole giuridiche al valore cui esse servono.

35. Conclusioni sovrapponibili, riferite al sindacato di legittimità delle leggi, in B. CARAVITA, *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, cit., 91: «è da escludersi che la Corte, basandosi su proprie interpretazioni delle finalità contenute nell'art. 3, comma 2, possa sindacare scelte legislative dove appaia la presenza di una progettualità politica di definizione e attuazione di quelle finalità: al sindacato eventualmente potrà arrivare solo attraverso il riscontro di puntuali violazioni di altre norme costituzionali da parte di quelle scelte legislative».

esterno al Diritto costituzionale positivo: la giustizia sociale o, meglio, il livello minimo di giustizia sociale, identificabile con quell'equità rawlsiana di cui l'uguaglianza sostanziale, a ben vedere, costituisce però il presupposto, non la finalità<sup>36</sup>.

Dato il contesto normativo e applicativo sopra delineato, la ricostruzione del non semplice rapporto tra principio di solidarietà e principio di uguaglianza parrebbe dunque dover seguire un itinerario più articolato e meno rigido di quello prefigurato da una lettura unitaria dell'art. 3 Cost.; e ciò non solo per le ragioni anzidette ma anche per la diversa natura dei soggetti attivi coinvolti nelle pratiche solidali, a seconda cioè che essi siano pubblici o privati.

Se in effetti, per imperio costituzionale, l'azione del pubblico potere è comunque tenuta a dipanarsi lungo binari non discriminatori anche quando orientata al fine solidaristico<sup>37</sup>, i comportamenti privati mossi dalla medesima intenzionalità non sembrano necessariamente dover accompagnare la linea dettata dal principio di uguaglianza, dato che il *quisque de populo*, il quale ponga in essere un soccorso, ben può farlo senza avere come obbiettivo quello di rendere l'autore dell'atto uguale al suo destinatario, ma semplicemente aiutarlo in qualcosa, in un'ottica di "solidarietà diseguale" che non rende per ciò stesso la condotta tenuta non-solidale.

Quanto detto sinora si può infine condensare in un triplice interrogativo, ossia se mettere in relazione l'art. 2 Cost.: *a*) con *tutto* l'art. 3 (come suggerisce la dottrina più sensibile e una non trascurabile giurisprudenza, di legittimità e di merito); oppure *b*) *solo* col primo comma dell'art. 3 (come invece avviene nella prevalente giurisprudenza costituzionale); ovvero ancora *c*) col primo comma dell'art. 3 *e anche* con il principio di uguaglianza «di fatto», ma nei termini suindicati.

L'ultimo corno del trilemma pare quello da preferirsi<sup>38</sup>, come si è cercato di evidenziare, né risulta dopotutto estraneo alla tradizione

36. Nell'interrogarsi su cosa renda stabile e duraturo un consorzio umano, afferma infatti J. RAWLS, *Giustizia come equità. Una riformulazione*, cit., 222: «i diritti e le libertà di base di un regime costituzionale devono garantire che ognuno possa sviluppare adeguatamente queste facoltà ed esercitarle pienamente per tutta la vita nel modo che egli stesso deciderà».

37. Osserva infatti nuovamente A. D'ALOIA, *Eguaglianza: paradigmi e adattamenti di un principio sconfinato*, cit., 8, che al concetto di uguaglianza è riconducibile, tra l'altro, l'idea di «un metodo e un criterio di misura ineludibile per il corretto esercizio e l'azionamento dei pubblici poteri».

38. E mi sembrerebbe – almeno a parole – anche quello seguito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 163 del 1993, con la quale venne dichiarata illegittima una disposizione per non avere il legislatore considerato la statura media femminile più bassa di quella maschile all'atto di individuare un requisito fisico minimo per l'accesso a un determinato ufficio.

costituzionalistica italiana, se nel suo celebre saggio dedicato all'art. 3, Carlo Esposito poteva chiosare la sua esposizione con le seguenti parole:

il nostro testo costituzionale ha formulato un principio generale delimitante i fini e il contenuto degli interventi autoritari in materia economico-sociale, e [...] in tal senso è realisticamente precisato che non spetta allo Stato, né ad altra autorità, di realizzare una assoluta giustizia distributiva, o una assoluta eguaglianza di fatto dei cittadini, ma *solo un minimo di giustizia sociale*<sup>39</sup>.

È all'interno di tale prospettiva, in particolare, che sembra poter trovare spiegazione anche lo scalino lessicale tra i «cittadini», soggetto del primo comma, e i «lavoratori», protagonisti del secondo, senza dover concludere per forza che siasi in presenza di un *lapsus calami* del legislatore costituzionale<sup>40</sup>: nella visione integrata degli ambiti solidali *ex art. 2 Cost.* delineata nel capitolo precedente, infatti, la condizione di 'lavoratore' può assumere – ove non vi sia coincidenza già alla fonte – funzione prodromica al raggiungimento della compiuta isonomia caratteristica dello *status civitatis*, senza registrare quel già ricordato «schiacciamento» dell'art. 3 cpv. sull'art. 2 Cost. che ha determinato nei fatti una eccessiva svalutazione proprio del principio di uguaglianza sostanziale<sup>41</sup>.

## 2. Uguaglianza ed egualitarismo

Se però lo scopo ultimo delle pratiche solidali private non è (o almeno: non può essere dimostrato indubitabilmente che sia) il raggiungimento/ristabilimento dell'uguaglianza «di fatto», allora può desumersene con buona approssimazione che nemmeno il compito repubblicano possa essere finalizzato a procurare un perfetto egualitarismo civico; le strategie di

39. C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione italiana*, in IDEM, *La costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 17, 66, enfasi aggiunta.

40. Così soprattutto G.U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e stato borghese*, Savelli, Roma, 1975, 124 ss.

41. Oltretutto, sul piano della politica del diritto, mi sembra evidente che una linea giurisprudenziale estensiva, in nome dell'uguaglianza, dei soli diritti inviolabili – senza associarvi una parallela estensione anche dei doveri inderogabili menzionati nello stesso art. 2 Cost. – determinerebbe un'asimmetria percepita (a ragione) come iniqua dai cittadini *pleno iure*, frustrando in tal modo il mantenimento e l'incremento nella comunità della solidarietà non solo politica, ma anche economica e sociale. Considerazioni analoghe e più distese in A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, cit., 26 ss.

eguagliamento autorizzate dall'art. 3 cpv. Cost. andranno dunque intese come a loro volta come serventi un fine ulteriore.

In effetti, il sommo principio reggente una società autenticamente egualitaria non sembra impiantabile così com'è nell'ordinamento italiano, vuoi per la presenza di dispositivi costituzionali che implicano una qualche disuguaglianza "strutturale", vuoi perché parrebbe curioso immaginare scopi diversi per condotte che tali sono solo soggettivamente (soccorritore pubblico o privato) e non anche materialmente (atto di soccorso).

Con l'abituale chiarezza Norberto Bobbio ha in proposito affermato:

eguaglianza, come libertà, [è] un concetto generico e vuoto, che se non è specificato o riempito, non significa nulla, è risaputo. Invocare o proclamare l'eguaglianza non è molto più significativo che invocare o proclamare la libertà. Per quanto riguarda la libertà, chi l'invoca ha l'obbligo di dare una risposta precisa almeno a queste due domande: (a) libertà di chi?, (b) libertà da che cosa? [...] Non diversamente si pone la questione per l'eguaglianza. Le domande cui si deve dare una risposta precisa se non si vuole che l'invocazione dell'eguaglianza sia un *flatus vocis*, sono le due seguenti: (a) eguaglianza fra chi?, (b) eguaglianza rispetto a che cosa?<sup>42</sup>.

Orbene, l'egualitarismo, classificato seguendo lo schema tutto-parte, risponde così alle due domande del Chiarissimo Autore: uguaglianza di tutti in tutto<sup>43</sup>.

La dottrina nordamericana delle *affirmative actions*, e a cascata quella internista delle azioni positive, è irresistibilmente attratta da questo ideale-limite, tanto che talvolta sembra perdere di vista il suo stesso essere, in ultima analisi e come già evidenziato, un'azione discriminatoria che reagisce a una discriminazione uguale e contraria in essere<sup>44</sup>, un «diritto apertamente 'diseguale' che persegue obiettivi di eguaglianza sostanziale»<sup>45</sup>.

Il punto è allora, più precipuamente, individuare le discriminazioni (palesi e occulte) vietate in quanto basate su cosa *si è* per distinguerle da quelle consentite in quanto basate su cosa *si fa*<sup>46</sup>, o – detto in altro modo – discernere disuguaglianze naturali e disuguaglianze sociali<sup>47</sup>.

42. N. BOBBIO, *Eguaglianza ed egualitarismo*, cit., 14.

43. Per cui si dice «egualitaria quella concezione globale della società (della società umana in generale o di una società determinata) secondo cui è desiderabile che tutti (s'intende tutti gli uomini o tutti i membri di quella determinata società) siano eguali in tutto» (ivi, 15).

44. Cfr. M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, cit., 591.

45. A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, cit., 51.

46. È ciò che provava a fare, in particolare, la legge 10 aprile 1991, n. 125, nell'ottica di promuovere la parità uomo-donna (art. 4), oggi regolata organicamente dal Codice delle pari opportunità (d. lgs. 11 aprile 2006, n. 198) agli artt. 42 ss.

47. N. BOBBIO, *Eguaglianza ed egualitarismo*, cit., 21 ss.

Così procedendo, si dovrebbe individuare con una certa facilità quale delle altre tre risposte teoricamente possibili (uguaglianza “di tutti in qualcosa”; uguaglianza “di alcuni in qualcosa”; uguaglianza “di alcuni in tutto”) meglio si attagli al quadro costituzionale italiano.

In tale operazione il richiamo al principio di solidarietà può rivelarsi prezioso, poiché permette di dare conto tanto delle numerosissime clausole normative, costituzionali e non, che ritagliano un regime giuridico differenziato per varie categorie di soggetti (i lavoratori, le donne, i malati, i non abbienti, i meritevoli e via discorrendo), quanto perché mette in luce la funzione *strategica* dell’uguaglianza nella edificazione, mediante gli atti di pubblico potere, di una comunità coesa.

Inoltre, il principio di solidarietà sembra in grado di neutralizzare gli effetti ultronei (leggi: disgreganti) che si produrrebbero, da un lato, tramite la presa in considerazione di un unico parametro (o di insufficienti parametri) di intervento in chiave eguagliatrice e, dall’altro, a seguito dell’effetto di conservazione dello *status quo* che una declinazione liberale dell’uguaglianza come mera parità di *chance* (secondo l’intavolazione tutto-parte: uguaglianza “di tutti in qualcosa”) finirebbe inevitabilmente per procurare<sup>48</sup>.

Senza l’allegazione del principio di solidarietà, in altri termini, sembra che il solo principio di uguaglianza – esposto alle spinte contrapposte di dottrine egualitarie e dottrine liberali – potrebbe inasprire, anziché stemperare, il generalizzato senso di iniquità dell’assetto sociale reale che aleggia nella comunità politica<sup>49</sup>.

È probabilmente questo ciò cui alludeva Carlo Esposito col riferimento al «minimo di giustizia sociale» nel passo citato in chiusura del paragrafo precedente.

48. Realizzando così quella che J. RAWLS, *Giustizia come equità. Una riformulazione*, cit., 147, ha battezzato come «disuguaglianza ben temperata».

49. Mi sia consentito evocare uno scenario ipotetico ma non per questo meno realistico e formulare una conseguente domanda: la figlia di un professionista affermato ha più o meno ostacoli da superare per svolgere la professione svolta dal padre rispetto al figlio di un disoccupato? In altre parole, rileva maggiormente, in tale contesto, l’essere donna o l’essere in condizioni sociali disagiate, ai fini dell’accesso a quella professione e quindi della predisposizione di un piano di azioni positive? In realtà di domande ne ho posto due, apparentemente ragionevoli (credo) e suggestive (certamente); ma il loro scopo non è ottenere una risposta, quanto piuttosto sottolineare l’altissimo tasso di problematicità di ogni decisione che aspiri a realizzare un’uguaglianza socialmente accettabile e, soprattutto, rendere palese la connessione, empirica e istintiva, tra uguaglianza e giustizia (sociale), sebbene tale relazione sia in realtà fuorviante in quanto identifica un termine valutativo (‘giusto’, o ‘buono’, ‘desiderabile’, ecc.) con uno descrittivo (‘uguale’): è la «fallacia della definizione all’inverso», come la chiama F.E. OPPENHEIM, *Uguaglianza*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, cit., 1006, 1010.



Se però il senso preferibile da ascrivere all'uguaglianza c.d. sostanziale è quello di (minima) giustizia sociale, e quindi – sempre secondo la tassonomia tutto-parte – va declinata come uguaglianza “di alcuni in tutto”<sup>50</sup>, allora sarebbe bene provare a chiarire in cosa tale *minimum* vada a consistere.

Intanto, guardando al testo costituzionale e alle parole già spese in proposito (Cap. II), sembra doversi concludere che gli ‘alcuni’ non possano che essere i cittadini italiani (*non* gli stranieri, né gli apolidi).

Subito sovviene però una seconda domanda, il cui riscontro è indispensabile per comprendere in che consista quel ‘tutto’ in cui i cittadini sarebbero uguali. Il che significa interrogarsi sul criterio di giustizia sociale presente nel sistema costituzionale.

Le dottrine autenticamente egualitarie lo fraseggiano infatti come “a ciascuno secondo il suo bisogno”, ma sono altrettanto degni di attenzione gli altri due criteri concorrenti col bisogno, pur se meno livellatori dal punto di vista sociale: il merito e il lavoro<sup>51</sup>.

Ebbene, la Costituzione italiana porta al suo interno dispositivi riconducibili a ciascuno dei summenzionati parametri, ma solo uno di questi è posto a fondamento della Repubblica democratica, nel suo primo articolo: il lavoro.

Ciò, si ritiene, non possa non comportare il riconoscimento dell'alto valore politico (e non solo economico-sociale) del lavoro e ne sottolinea con forza la funzione emancipatrice, così da farne la principale regola distributiva di giustizia sociale nell'ordinamento italiano<sup>52</sup>.

50. Osserva infatti sempre Bobbio che l'uguaglianza di alcuni in qualche cosa «non è particolarmente significativa: qualsiasi norma generale ed astratta, come sono in genere le leggi, stabilisce che alcuni (cioè i componenti una determinata categoria di destinatari) sono eguali in qualche cosa, cioè nel particolare diritto o dovere previsto da quella norma» (N. BOBBIO, *Eguaglianza ed egualitarismo*, cit., 15). E così, ad esempio, anche se la norma penale che sanziona l'omicidio è oggettivamente discriminatoria, non credo che alcuno disapprovi il differente trattamento giuridico riservato all'omicida rispetto a chi non lo sia.

51. Sulla specifica questione dei vari canoni di uguaglianza v. F.E. OPPENHEIM, *Uguaglianza*, cit., 1007 ss.

52. Un riflesso *a contrario* della centralità costituzionale del lavoro può cogliersi chiaramente nella riserva di legge concernente i diritti dello Stato sulle eredità (art. 42, ult. comma, Cost.): la ricchezza individuale che non sia frutto del (proprio) lavoro può essere infatti oggetto di imposta in deroga al principio della capacità contributiva *ex* art. 53 Cost. (così G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 98 s.) e in attuazione della «funzione sociale» della proprietà privata (art. 42, 2° comma, Cost.); sul tema, *amplius*, cfr. M. COSTANTINO, *Contributo alla teoria della proprietà*, Esi, Napoli, 1967, 25 ss.; M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, 443; A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*,

Rispetto a esso, gli altri due canoni tendono di conseguenza a porsi quali eccezioni nominate: ad es., è il *bisogno* a giustificare (nel senso etimologico di ‘rendere giusto’) il diritto alle cure per gli indigenti consacrato nell’art. 32, 1° comma, Cost., così come è il *merito* a garantire ai «ai capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi» il diritto di accesso ai «gradi più alti degli studi» (art. 34, 3° comma, Cost.).

In sintesi: l’uguaglianza fra i cittadini, letta alla luce del principio di solidarietà, si allittera nel Diritto italiano principalmente come “a ciascuno secondo il suo lavoro”, pur non escludendosi che possano darsi ipotesi in cui la formula di una pacifica convivenza ammetta il riconoscimento dei bisogni o delle capacità individuali per attivare una *giusta* distribuzione dei beni e dei servizi, dei diritti e dei doveri.

Censendo finemente ogni fattispecie più specifica, si noterà poi che esattamente come l’ordinamento nazionale non accoglie l’idea che tutte le disuguaglianze fra cittadini siano naturali (posizione tipica di ogni dottrina anti-egualitaria, compresa la liberale, e facente capolino soprattutto nei riferimenti al merito e alle capacità individuali), allo stesso modo esso respinge l’opposta opinione che ogni differenza sia artificiale, cioè generantesi solo sul piano socio-economico, come invece ritengono le tesi egualitarie (ché altrimenti non si spiegherebbero troppe cose, a iniziare proprio dal fondamento lavoristico del patto civico fondamentale)<sup>53</sup>.

La Costituzione, insomma, mira a eliminare le sole disuguaglianze artificiali (socio-economiche), senza ignorare l’esistenza di disuguaglianze naturali, e traccia in tal senso un percorso di emancipazione e di sviluppo personale che passa principalmente dal lavoro<sup>54</sup>; il tutto, secondo l’ipotesi

1972, 465; G. TARELLO, *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive. Corso di diritto civile 1972-73*, Roma TrePress, Roma, 2023, 39 ss.; S. RODOTÀ, *La proprietà all’assemblea costituente*, in *Pol. dir.*, 1979, 395; F. SANTORO PASSARELLI, *Presentazione*, in IDEM (cura), *Proprietà privata e funzione sociale*, Cedam, Padova, 1976, I; F. GALGANO, *L’imprenditore*<sup>3</sup>, il Mulino, Bologna, 1980, 108 ss.

53. Tale è l’opinione, diffusa, di coloro che, movendo dalla prospettiva dei diritti sociali, pongono enfasi sulla funzione che questi hanno di «neutralizzare il peso sociale della ricchezza materiale, nonché [...] socializzare il costo di tutti i servizi e gli interventi» in vista del conseguimento degli obiettivi prefigurati nell’art. 3 cpv. Cost. (A. GIORGIS, *Art. 3, 2° co., Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (cura), *Commentario alla Costituzione*, cit., 88, 98-99). Se non che, così facendo, a risaltare è esclusivamente la cifra economica della disuguaglianza, lasciandone in ombra il significato politico (come rileva anche Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 338 ss.), oltre a perpetuarsi la già stigmatizzata visione omologatrice dei diritti sociali che ha portato alla loro generalizzata dequotazione (Cap. II).

54. Non casualmente, dunque, C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, 15, vede nel lavoro l’elemento «eccitatore della mobilità sociale».

di lettura qui prospettata, in funzione della migliore integrazione politica della comunità di cittadini *ex art. 2 Cost.*

Non solo: siccome astrattamente le modalità per perseguire una maggiore eguaglianza consistono o nell'estendere «a una categoria che ne è priva i vantaggi di un'altra» o nel togliere «a una categoria di privilegiati i vantaggi di cui gode»<sup>55</sup>, e siccome l'art. 3 cpv. Cost. ragiona testualmente di «rimozione» degli ostacoli di ordine economico e sociale, sembra doversene dedurre che le politiche sociali pubbliche in tema di uguaglianza debbano consistere soprattutto – se non esclusivamente – nell'abolizione delle posizioni di ingiustificato vantaggio di alcuni cittadini rispetto a tutti gli altri (nel lessico comune, 'privilegi').

La parità di *chance* codificata dalla giurisprudenza costituzionale si rivela in tale ottica solo un riflesso molto pallido del progetto societario incorporato nella Carta e anzi talvolta può portare, quando declinata troppo rigidamente, a esiti paradossali.

Se si accetta che quella descritta sia la logica retrostante del programma costituzionale, infatti, stupiscono non poco – tanto per fare un esempio significativo e piuttosto noto – le decisioni della Corte sulla decurtazione delle c.d. pensioni d'oro e sul taglio degli stipendi di magistrati e dirigenti pubblici; (decurtazione e taglio) dichiarati illegittimi in ossequio al principio dell'intangibilità dei c.d. diritti acquisiti<sup>56</sup>, quando, pochissimo tempo dopo, essa ha viceversa avallato la transizione del criterio di calcolo dell'assegno pensionistico da c.d. retributivo a c.d. contributivo per gli emolumenti “argentei” e “bronzei”<sup>57</sup>, allegando stavolta, quale argomento dirimente, il principio dell'autosufficienza del sistema previdenziale; con buona pace, quindi, dell'afflittività economica del nuovo metodo computistico e della circostanza che il rapporto pensionistico del lavoratore “comune” si era a suo tempo radicato su presupposti ben diversi<sup>58</sup>.

Nell'esempio surriportato è evidente l'effetto distorsivo della logica della parità delle armi, che considera acquisita una piena e perfetta mobilità sociale a tutti i livelli (*i.e.*: tutti hanno uguali possibilità di accesso ai ruoli della Magistratura e dell'alta Dirigenza pubblica, per restare al tema

55. N. BOBBIO, *Eguaglianza ed egualitarismo*, cit., 20.

56. Cfr. rispettivamente sent. n. 116 del 2013 e sent. n. 223 del 2012.

57. Transizione verificatasi a partire dagli anni Novanta del Millenovecento (c.d. riforma Dini) sino ai Dieci del Duemila (c.d. riforma Fornero). Gli estremi cronologici di tale parabola si possono convenzionalmente racchiudere tra la legge 8 agosto 1995, n. 335 e quella 28 giugno 2012, n. 92.

58. Cfr. *ex multis* sentt. n. 173 del 2016 e n. 250 del 2017. Ma nella medesima logica anche sent. n. 47 del 2008; sent. n. 119 del 2012; sent. n. 194 del 2017 e sent. n. 122 del 2020.

specifico della richiamata giurisprudenza); nondimeno, è stato convincentemente sottolineato che il tasso *effettivo* di circolazione delle *élites* è in Italia alquanto basso, per cui il modo riduttivo di intendere l'uguaglianza «di fatto» da parte della Consulta risulta viziato alla base: in Italia i ruoli apicali restano ancora oggi appannaggio sostanziale di una minoranza assai ristretta, che può vantare condizioni socio-economiche «di partenza» molto più vantaggiose di quelle di cui beneficia la maggior parte della restante cittadinanza<sup>59</sup>; divario che poi, strada facendo, non di rado si accresce anziché ridursi<sup>60</sup>.

Il vero nodo, almeno nell'ottica della solidarietà politica (prima ancora che economica e sociale), è dunque garantire, attraverso provvedimenti mirati e misurati, la c.d. mobilità sociale, che è tuttora ben di più della garanzia legislativa delle pari opportunità prospettata dalla giurisprudenza costituzionale.

### 3. Costituzione e mobilità sociale

Predisporre un efficiente sistema di mobilità sociale pare in effetti il solo modo concesso al giurista per sfuggire al vero e proprio *paradosso* dell'eguaglianza, così illustrato da Vittorio Frosini:

L'uguaglianza politica e sociale rappresenta il modello regolativo o ideale di una società civile, fondato sull'assunzione di una regola: «tutti gli uomini *debbono* essere (o diventare) eguali fra loro». Questa, al pari di ogni regola, è tuttavia essa pure soggetta ad eccezioni nella sua applicazione alla multiformità irriducibile del reale. [...] Ma la regola dell'eguaglianza (e questo è il suo sostanziale paradosso) rappresenta al contempo essa stessa un ideale operativo, che costituisce una eccezione, anzi propriamente una controregola, alla regola della diseguaglianza fra gli uomini, che è imperante nella vita sociale [...]. L'eguaglianza non può ovviamente venire a un compromesso, più o meno onorevole, con il suo avversario, e cioè la diseguaglianza, senza perdere la propria identità e contraddire la propria definizione pratica; ma essa, sul piano della fattualità storica, finisce sempre per rovesciarsi nel suo contrario, cioè col farsi diseguaglianza, intesa questa come eccezione ammessa o stabilita alla regola della eguaglianza, come controregola<sup>61</sup>.

59. Annota nuovamente Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 338, come quote «consistenti di appartenenti alle classi meno socialmente rilevanti hanno migliorato la loro condizione [...]. Il grande salto però è rimasto appannaggio di marginali, statisticamente trascurabili, frazioni delle classi operaie urbane e agricole».

60. Ivi, 353 ss.

61. V. FROSINI, *Paradosso dell'eguaglianza*, in AA.VV., *Eguaglianza e egualitarismo*, cit.,

Se tale *impasse* appare insuperabile in teoria, un conveniente tasso di scambio intercettuale potrebbe rappresentare la via giuridico-positiva per sfuggirle nella realtà; ma ciò se – e solo se – le “condizioni di disuguagliamento” messe a disposizione dei membri della comunità siano davvero, rawlsianamente, eque<sup>62</sup>.

E, affinché le suddette eque condizioni non producano un contrasto tra i due commi dell’art. 3 Cost., bisognerebbe orientare la legislazione parlamentare a «rimuovere» i “privilegi” esistenti anziché cedere alla facile tentazione di creare nuovi “contro-privilegi” preordinati alla neutralizzazione delle accertate asimmetrie sociali<sup>63</sup>.

Così operando, la tensione tra uguaglianza formale e sostanziale si scioglierebbe infatti lungo il *continuum* illustrato nel § 1 senza generare incongruenze, quando non vere e proprie antinomie.

Il percorso suggerito risulta credibile anche in virtù di una differenza di statuto

fra le regole del diritto e quelle della condotta politica. Nel caso delle regole giuridiche [come il primo comma dell’art. 3 Cost.] queste sono soggette ad eccezioni, di diritto e di fatto, che lasciano peraltro immutata la validità della regola. [...] Nel caso della politica [cui in ultima analisi pertiene la tematica dell’uguaglianza sostanziale, come evidenziato nel § 1], invece, si presenta una situazione diversa: le regole sono infatti esposte ad essere rovesciate dalla forza delle eccezioni<sup>64</sup>.

In altri termini, un’uguaglianza «di fatto» compiutamente armonizzata con quella «davanti alla legge» esigerebbe che il legislatore ordinario formulasse prescrizioni introdotte da c.d. quantificatori di universalizzazione (corrispondenti all’aggettivo ‘tutti’ nel linguaggio naturale) via via più ampi, riducendo progressivamente l’utilizzo degli operatori eccezionali (c.d. quantificatori di particolarizzazione: ‘qualche’, ‘alcuni’, ‘uno’), in quanto latori di privilegi<sup>65</sup>.

43, 45-46. La consistenza del paradosso è confermata dall’osservazione sociologica per cui la solidarietà «in una prospettiva unitaria ha a suo fondamento la differenza concreta e l’eguaglianza astratta» (R. ZOLL, *Solidarietà*, cit., 253).

62. In tal modo, tuttavia, l’uguaglianza «di fatto» si palesa nuovamente quale presupposto, e non finalità, dell’agire individuale e collettivo.

63. Ho preferito utilizzare il termine ‘privilegi’ in luogo di quello proprio «ostacoli» poiché condivido l’imputazione di indeterminatezza mossagli da B. CARAVITA, *Oltre l’uguaglianza formale. Un’analisi dell’art. 3 comma 2 della Costituzione*, cit., 81 ss., spec. 88-90.

64. V. FROSINI, *Paradosso dell’uguaglianza*, cit., 50. Le interpolazioni sono mie.

65. In effetti «l’eguaglianza giuridica [...] è condizione preliminare perché sia possibile un’eguaglianza reale» e dunque «l’eguaglianza formale del diritto è, per dir così, *trascedente* rispetto all’eguaglianza reale: è condizione della sua possibilità» (V. MATHIEU,

È in tal modo che la tesi proposta porta a concentrarsi sulla c.d. mobilità sociale, declinazione concreta di una qualche forma di giustizia sociale di cui può dirsi con certezza solo che non sembra riconducibile né alle tesi livellatrici né a quelle antiegalitarie in purezza<sup>66</sup>.

Ciò in quanto il valore cui l'uguaglianza serve, come anticipato, è (deve essere) altro da sé stessa, proprio per non cadere nel summenzionato paradosso; e lo stesso avviene (deve avvenire) per la solidarietà *ex art. 2 Cost.*, non spiegabile all'interno di un circuito autoreferenziale, né finalizzabile in maniera sistematica all'obiettivo dell'uguagliamento, né tantomeno con quest'ultimo identificabile.

Si deve infatti ricordare che le formule costituzionali incorporano spesso e volentieri soluzioni normative frutto di cessioni incrociate di consenso tra le diverse anime costituenti in Assemblea; ciò determina che esse non paiono aver configurato un modello societario "di arrivo" del tutto decifrabile (un 'cosa' insomma) ma si siano limitate a esplicitare il rigetto dell'ordine sociale storicamente dato al momento della promulgazione della Carta e a delineare un procedimento per evolverlo (un 'come' cambiare l'assetto appena rifiutato).

Nelle ben più chiare parole di Massimo Luciani, la società

prefigurata dal Costituente non è omogenea, perché semplicemente *non c'è* in Costituzione un *disegno di società*, ma semmai un progetto di trasformazione sociale, o se si vuole c'è solo il disegno di una società in transizione ad una società futura *che però non è regolata in Costituzione*, e della quale si sa solo che dovrà essere il frutto, il risultato, del *processo* di trasformazione che le forze politiche debbono innescare<sup>67</sup>.

Vero questo, sovrainterpretare alcune disposizioni specifiche, sintomatiche di una certa ideologia, e correlativamente sottointerpretarne altre, filiazioni di una visione comunitaria antitetica, significa introdurre in Costituzione una gerarchia assiologica, certo weberianamente «razionale rispetto al valore», ma al prezzo di una sensibile perdita di coerenza testuale complessiva<sup>68</sup>.

*L'eguaglianza giuridica*, in AA.VV., *Eguaglianza e egualitarismo*, cit., 53-54, 55 ss.); ragion per cui il "vero" eguagliamento di fatto non sembra poter passare da una sconfessione di quanto prescrive il primo comma dell'art. 3, quanto da una sua migliore realizzazione.

66. Così N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*<sup>2</sup>, Giuffrè, Milano, 1995, 66.

67. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, 129-130, enfasi testuali.

68. In effetti, la sponda diretta sui valori porta non di rado a forzature interpretative

Non un assetto egualitario di stampo marxiano, né uno antiegalitario di matrice liberale, possono dunque riportarsi con argomentazione stringente al dettato costituzionale, che propone soltanto un consorzio civico *diverso* da quello attuale.

Significa questo che la ricerca debba arrestarsi su tale soglia? Non necessariamente.

Intanto, sin dalle note introduttive (Cap. I) si è potuto trarre con buona sicurezza la conclusione che il metodo trasformativo della società italiana debba essere democratico e non violento, come presuppone il contenitore social-democratico dello Stato italiano.

In secondo luogo, sotto il profilo contenutistico può soccorrere proprio l'art. 2 Cost., che disegna il profilo di una comunità *coesa e pacificata* (Cap. II).

Il buon funzionamento del meccanismo di scambio al quale si accennava in apertura di paragrafo si propone così quale strumento idoneo a conseguire il risultato voluto nel quadro di una convivenza civile non sovrapponibile a modelli astratti, come d'altra parte è per ogni costruzione giuridico-positiva.

La coesione e la pace sociale, frutti diretti della solidarietà che innerva la *civitas*, si manifestano pertanto come le vere fondazioni dell'edificio repubblicano.

La prospettiva da cui guardare i propositi di trasformazione della comunità politica è però dinamica, nel senso che la questione di un ideale "punto di arrivo", per la società italiana, nemmeno si pone: il 'come' è esso stesso il 'cosa', sorretto esternamente dai principi fondamentali della Carta (democratico, lavorista, personalista, solidarista, pluralista e pacifista, in ordine di apparizione agli articoli da 1 a 11)<sup>69</sup>.

Un'attenta dottrina ha rilevato che la traslazione delle dinamiche sociali dal piano ontologico a quello deontologico caratterizza tale 'mobilità sociale' come vera e propria 'promozione sociale'; ha colto inoltre la traiettoria centripeta di tale moto nei termini di un «avvicinamento», prima, e del «raggiungimento», poi, di una posizione apicale all'interno del-

del testo legale: v. P. COMANDUCCI, *Forme di (neo)costituzionalismo: una ricognizione metateorica*, in T. MAZZARESE (cura), *Neocostituzionalismo e tutela sovranazionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2002, 79. Riannodo qui i fili del metodo di studio dichiarato in apertura del Cap. I, in cui programavo di astenermi – per quanto mi fosse riuscito – dall'accedere a tali, pur lecite, strategie argomentative.

69. Del resto, una costituzione positiva origina sempre, direttamente o di riflesso, da una domanda popolare di formalizzazione del patto politico fondativo, adottandolo poi quale sua prima legge: cfr. F. PIERANDREI, *Saggio sulla teoria della Costituzione*, in *Jus*, 1951, 303.

la comunità, annotando come il «tasso di promozione sociale [sia] tanto più elevato quanto più coinvolg[a] persone provenienti dagli strati sociali meno prossimi al potere (la mobilità a lungo raggio)»<sup>70</sup>.

Torna anche spendibile, in tale frangente, la metafora dei cerchi concentrici, a descrivere stavolta un assetto societario al cui centro si sistemano gli effettivi detentori del potere (governanti) e a cui tendono coloro che risultano collocati al di fuori di tale perimetro (governati)<sup>71</sup>.

Si aggiunga che tale raffigurazione, a completamento di quanto detto nel Cap. II, scompone più dettagliatamente l'ambito della cittadinanza e, nel contempo, evidenzia al meglio il ruolo cruciale della solidarietà, di qualsiasi tipo, nel facilitare la suddescritta dinamica: il soccorso, pubblico o privato, prestato a chi sia situato ai margini del consorzio civile risulta infatti funzionale a rendere quell'approssimarsi ai centri di potere (ove anelato dal destinatario, ovviamente) meno gravoso e in molti casi addirittura possibile.

Il principio di solidarietà, in altre parole, si palesa come la condizione trascendentale della mobilità e (assieme al principio di uguaglianza) della promozione sociale.

Quest'ultima è orientata precipuamente al «pieno sviluppo della persona umana» e a procurare la «effettiva partecipazione [...] all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» *ex* art. 3 cpv., illuminando, attraverso quella sequenza di aggettivi, la connessione programmatica col precedente art. 2, richiamante a sua volta i «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» di cui gli apparati repubblicani esigono l'adempimento.

Tuttavia, né la mobilità né la più focalizzata promozione sociale si prestano sul piano positivo, giova ribadirlo, a declinazioni estreme: tra l'uguaglianza dei punti di partenza (accezione liberale) e quella dei punti di arrivo (accezione egualitaria) esiste un delta all'interno del quale le domande di uguaglianza si devono confrontare con le libertà fondamentali assicurate dalla Costituzione repubblicana, nell'ottica della priorità della persona sul gruppo cui essa appartiene<sup>72</sup>.

Questa priorità plasma un peculiare ed esteso dovere di solidarietà, che si traduce tanto in un *facere* teleologicamente orientato per gli apparati repubblicani quanto in un'autorizzazione ad agire nella medesima direzione per i privati cittadini; autorizzazione cui accede, in seconda battuta, un ulteriore vincolo per chi detenga il potere legale, consistente nell'esprime-

70. Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 347.

71. Ivi, 348.

72. Ivi, 377 ss.



re *per legem* il sostegno pubblico a tali spontanee iniziative (principio di sussidiarietà *ex art. 118 Cost.*).

#### 4. Oltre l'uguaglianza formale (e ritorno)

La tesi interpretativa presentata, in definitiva, ripensa il rapporto che molti addetti ai lavori instaurano tra gli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Riconsidera, in particolare, l'evocazione sistematicamente congiunta delle due disposizioni poiché essa sottintende – sempre o quasi, in maniera più o meno esplicita – la finalizzazione delle pratiche solidali alle ragioni dell'uguaglianza.

Tale schema esplicativo si coglie bene guardando alla fattispecie dei diritti sociali c.d. pretensivi: questi ultimi sono infatti diritti a prestazioni pubbliche (di solidarietà) che hanno lo scopo di evitare che determinate circostanze (salute, povertà, credo, disoccupazione e via dicendo) possano impedire il pieno sviluppo personale e la partecipazione alla vita comunitaria *ex art. 3 cpv.*; e una volta acclarato ciò, indubbiamente esatto, se ne trae però, per metonimia, un più discutibile corollario generalizzante<sup>73</sup>.

Nelle pagine precedenti si è infatti ricordato come non sempre i diritti sociali assumano a contenuto una prestazione pubblica da erogare verso la comunità governata<sup>74</sup> e come non necessariamente tutte le prestazioni pubbliche – e certamente non quelle private – risultino finalizzate a quello scopo<sup>75</sup>.

Al limite, la lettura delle due disposizioni in discorso qui caldeggiata suggerisce invece una relazione inversa dei termini in discorso, nel senso che sarebbe l'uguaglianza (formale o sostanziale che sia) a risultare servente la solidarietà, in quanto quest'ultima rappresenta la pre-condizione per l'esistenza stessa di qualsiasi consorzio umano organizzato, di cui l'u-

73. In dottrina cfr. per tutti M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit., ove al principio solidaristico viene attribuita essenzialmente una funzione integrativa della persona nella comunità; integrazione che passa necessariamente dall'isonomia. In senso analogo la giurisprudenza costituzionale: v. soprattutto le sentt. nn. 75 e 202 del 1992. Peraltro già in queste due decisioni, in maniera forse inattesa ma direi emblematica, la Corte lascia trasparire come la solidarietà e l'uguaglianza non siano fini a sé stesse ma orientate a loro volta alla cura delle basi della convivenza sociale.

74. Penso in particolare alle libertà sindacali o al diritto (libertà) di scegliere un lavoro, una scuola o di non curarsi.

75. Osserva C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Cedam, Padova, 1996, 344, come l'obbiettivo ultimo perseguito dalla norma dell'art. 2 Cost. sia infatti più precipuamente il temperamento delle ingiustizie sociali.

guaglianza determina “semplicemente” la caratterizzazione in senso democratico<sup>76</sup>.

Per chiarire meglio il concetto occorre aprire una brevissima parentesi sul significato del termine di ‘democrazia’.

Quest’ultimo – inutile dirlo – è un lemma semanticamente molto complesso<sup>77</sup> e non è un caso che molti studiosi preferiscano accostare la questione definitoria dal versante opposto, quello dell’autocrazia, intesa quale pura e semplice negazione della democrazia: se infatti va registrata una forte difficoltà teorica nel precisare univocamente cosa sia ‘democratico’, c’è invece molta più concordia all’atto di individuare cosa positivamente non lo sia<sup>78</sup>.

Alla luce di ciò, soffermarsi su cosa, di un dato ordinamento giuridico, non sia democratico, anziché su cosa lo sia, sarebbe la scelta non solo più naturale ma anche più pratica<sup>79</sup>.

Tuttavia, l’approccio simmetrico, se pure consente di progredire con agilità nella *pars destruens*, si traduce in un ostacolo non da poco quando si debba passare alla *pars construens*, indispensabile per calarsi nel discorso prettamente costituzionale<sup>80</sup>.

Un’argomentata ricostruzione di tal genere richiederebbe però un impegno monografico a sé stante, a rigore nemmeno inscrivibile interamente

76. Il rovesciamento – tipico del costituzionalismo contemporaneo – del rapporto politico tra apparato di potere e individuo si apprezza infatti «attraverso la conservazione della garanzia dei diritti fondamentali e la contestuale introduzione del vincolo di socialità con la previsione di interventi correttivi dei pubblici poteri. Impronta individualistica e principio di solidarietà sociale sono i due poli attorno ai quali ruota questa trasformazione» (P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato*, cit. 148).

77. Per averne un’idea, basti vedere L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, II, *Teoria della democrazia*, Laterza, Bari, 2007.

78. V. ad es., G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1957, 228 ss. e, dello stesso A., *Democrazia. Cosa è?*, Rizzoli, Milano, 2007, 27 ss.; ma soprattutto cfr. H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, cit., 305 ss., ove traspare nitidamente la valenza residuale della categoria in discorso.

79. Tanto più che l’unica indicazione direttiva che mi pare si possa trarre con un buon margine di certezza dall’art. 1 cpv. della Costituzione è che non soltanto la sovranità «appartiene» al popolo, ma che questi debba altresì esercitarla, seppur «nelle forme e nei limiti della Costituzione»: in tal senso V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella costituzione italiana (note preliminari)*, in IDEM, *Stato popolo governo*, Milano, Giuffrè, 1985, 91, spec. 104 ss.; *contra* v. però almeno E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in AA.VV., *Studi in onore di G.M. De Francesco*, II, Giuffrè, Milano, 1957, 3.

80. Beninteso: se si voglia andare oltre il generico significato etimologico. Un interessante tentativo in tal senso è quello di B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995, trad. it. di V. Ottonelli, *Principi del governo rappresentativo*, il Mulino, Bologna, 2010, part. 263 ss.

all'interno del perimetro dogmatico<sup>81</sup>; pare allora ragionevole ripiegare su una definizione dottrinale, la più autorevole possibile, che intercetti gli elementi giuridico-positivi maggiormente utili per motivare la posizione che si intende sostenere<sup>82</sup>.

Può così evidenziarsi come solo in un contesto ispirato all'ideale dell'uguaglianza si possano rintracciare tutti assieme gli elementi caratterizzanti un'organizzazione democratica, ossia, per dirla ancora una volta con Norberto Bobbio, un insieme di regole che garantisca a tutti i cittadini: *a*) il godimento – senza distinzioni di razza, religione, condizione economica, sesso ecc. – dei diritti politici, cioè del diritto di esprimere col voto la propria opinione o di eleggere chi la esprima per loro conto; *b*) che il loro voto abbia lo stesso peso; *c*) che essi siano liberi di votare secondo la propria opinione senza condizionamenti; *d*) che per essi siano disponibili reali alternative; *e*) che così per le deliberazioni collettive come per le elezioni valga il principio della decisione a maggioranza; *f*) che nessuna decisione presa a maggioranza limiti i diritti della minoranza e, in particolare, il diritto di quest'ultima di diventare, a parità di condizioni, essa stessa maggioranza<sup>83</sup>.

Da tale definizione dottrinale, in breve, emerge con chiarezza il nesso che collega uguaglianza dei cittadini e metodo democratico di decisione, dato che tutti godono degli stessi diritti e identico è di conseguenza il peso dell'opinione di ciascuno.

Tornando al tema principale, se dunque è condivisibile l'assunto che sia l'uguaglianza a determinare la *qualità* democratica di un ordinamento, è però importante ribadire che è il vincolo di solidarietà tra i membri della sua collettività ad assicurarne la *persistenza*.

Ed è per tale ragione che, sebbene l'uguaglianza si riveli una fenomenale strategia di legittimazione del potere in quanto rende tollerabile qualsiasi determinazione pubblica *perché* democratica nel senso anzidetto<sup>84</sup>, simi-

81. Per averne conferma si vedano le rassegne ragionate di M. COTTA, *Democrazia*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 1988, 1 (*ad vocem*) e N. BOBBIO, *Democrazia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, cit., 235.

82. Come del resto giuristi di vaglia hanno mostrato potersi fare: mi riferisco in particolare, data l'attinenza alla problematica che sto trattando, a B. CARAVITA, *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, cit., 101-102, da cui ho ripreso, parafrasandola, la definizione positiva di democrazia che ho adottato.

83. N. BOBBIO, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, in *Mondoperaio*, n. 10/1975, 40.

84. Si è correttamente sottolineato infatti che «la democrazia diretta, per la sua prossimità senza mediazioni all'ideale letterale di democrazia, mantiene a tutt'oggi un fascino di particolare forza», nel senso che determina concettualmente la perfetta sovrapposibilità

le uguagliamento deve però contenersi nei margini segnati da quei legami sociali che plasmano la coesione di gruppo e che possono venire messi sotto pressione non soltanto da politiche marcatamente antiegalitarie ma anche da determinazioni autoritative indiscriminatamente livellatrici<sup>85</sup>.

Poco importa, in altre parole, che una misura legislativa sia mossa da un intento apertamente disuguagliante o da uno correttivo di una disuguaglianza in essere: tutte le misure tecnicamente discriminatorie (introdotte cioè dai quantificatori ‘qualche’, ‘alcuni’ e simili), a prescindere dal movente, paiono precluse dall’interpretazione qui propugnata della norma risultante dal combinato disposto degli artt. 2-3 Cost., in quanto potenzialmente disgregatrici<sup>86</sup>.

È lungo tale crinale che si gioca in effetti la partita esegetica dell’individuazione di quali siano effettivamente gli «ostacoli di ordine economico e sociale» che è «compito della Repubblica rimuovere» o, per dirla in altro modo, della distinzione tra disuguaglianze artificiali (da rimuovere) e disuguaglianze naturali (da preservare).

Dal testo costituzionale è possibile ricavare senza particolare sforzo un catalogo, seppur incompleto, di tali ostacoli.

Esso è ricostruibile *a contrario* osservando le numerose clausole sociali di cui la Carta è disseminata (ove è richiesto un intervento pubblico, lì evidentemente è presente un ‘ostacolo’ da ‘rimuovere’); e analogamente – e sempre *a contrario* – sarà complicato qualificare ‘ostacolo’ una aspettativa di non impedimento assistita da una norma giuridica valida (l’esercizio di un diritto di libertà non può logicamente essere illecito).

In tal modo, l’azione sociale repubblicana trova sia un limite esterno, per quanto vago, identificabile col rispetto delle libertà costituzionali, sia

tra governanti e governati; e tale seduzione è talmente potente da renderne accettabile persino la versione dimidiata (democrazia indiretta), dato che «nell’esperienza politica contemporanea la democrazia reale non può non assumere in linea di massima le forme della democrazia rappresentativa» (M. COTTA, *Democrazia*, cit., 2).

85. Il che non è poi molto diverso dal dire, con la Corte costituzionale, che il principio di uguaglianza «è violato quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovino in eguali situazioni» (sent. n. 15 del 1960) o che esso «vieta disparità di trattamento in situazioni simili e discriminazioni irragionevoli» (sent. n. 96 del 1980).

86. Su tale assunto si innesterebbe poi l’ulteriore *vexata quaestio* dell’esatta concettualizzazione del c.d. indirizzo politico, sintagma altrettanto spinoso e similmente qui non trattabile *funditus*: per le diverse posizioni in campo, a ogni modo, v. almeno T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 134; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1987, 244; G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Indirizzo politico*, cit., 1.

un vincolo interno, pur parziale, rappresentato dall'attuazione (graduale) dei diritti sociali.

Andare oltre tali indicazioni, ove si voglia farlo, implica abbandonarsi all'interpretazione della realtà sociale ed economica proveniente dalle forze politiche dominanti, le quali leggono subito dopo anche la Costituzione e decidono come, in quale parte, in che misura e quando evolverla: una questione di merito e non di legittimità, insomma. In miglior sintesi, le

finalità indicate nell'art. 3, comma 2, sono il pieno sviluppo e l'effettiva partecipazione; per raggiungerle sono imprescindibile presupposto il godimento di tutti i diritti di libertà iscritti in Costituzione; a questo presupposto pone ostacoli la struttura economica e sociale: ed è compito della Repubblica rimuoverli, attività in cui parte l'ordinamento adempie attraverso i diritti sociali<sup>87</sup>.

Lo sviluppo dell'ordinamento prende in tal modo una spiccata curvatura, che da lineare trasforma il movimento evolutivo in circolare: la pari dignità sociale e l'uguaglianza davanti alla legge sono assunte a presupposto iniziale della convivenza civile in chiave democratica; le disuguaglianze di partenza e quelle maturate *in itinere*, ove percepite come pericolose per la democrazia in quanto artificiali, vengono corrette dal potere pubblico nell'ottica dell'uguaglianza «di fatto» al fine di (ri)-ottenere, tramite la fluidificazione della mobilità sociale, la piena isonomia (e cioè, nuovamente, la pari dignità sociale e l'uguaglianza formale lese dalle inique dinamiche sociali in essere) di cui – per vitali ragioni di coesione – deve beneficiare la comunità. E così via di nuovo.

Le misure correttive, tese a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale», quindi, solo in parte descrivono la fondamentale funzione integratrice svolta dalla Costituzione, che in non poche disposizioni individua invece nel lavoro, nel merito o nel bisogno i fattori – tutti, si noti, *disuguaglianti* – idonei a ridistribuire la giustizia sociale nel consorzio civile.

Ove al contrario si instaurasse un'equivalenza perfetta tra uguaglianza e giustizia sociale, l'interpretazione del progetto costituzionale rischierebbe, come già detto, di derivare verso assetti uguaglianti ma disgreganti; il rischio *de quo* è latente in ogni tipo di provvedimento che abbia a presupposto l'identificazione della giustizia sociale con l'uguaglianza<sup>88</sup> ma appare

87. B. CARAVITA, *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, cit., 90-91.

88. Tale identificazione si porta infatti appresso l'attribuzione di una decisiva rilevanza alla c.d. classe sociale, che però la Costituzione non sembra consentire. In argomento v. comunque A. CAVALLI, *Classe*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizio-*

più evidente nel campo delle c.d. azioni positive e delle c.d. riserve di quote che non vantino esplicita base costituzionale<sup>89</sup>.

Nel quadro istituzionale dello Stato di diritto, in cui il senso di giustizia si ricava innanzitutto dall'uniforme formulazione e applicazione delle norme ("La legge è uguale per tutti", è scritto nelle aule di tribunale), poi, non soltanto occorrerebbe dotarsi di comandi legislativi quanto più generali possibile (introdotti cioè da quantificatori di universalizzazione, come visto) ma sarebbe altrettanto importante limitare l'area della discrezionalità applicativa del diritto<sup>90</sup>, così da alimentare la comune percezione di essere tutti soggetti a un potere giuridico equanime e generare per tale via una più salda coesione sociale.

In tal senso, sarebbe pertanto auspicabile, prima di ogni altra cosa, un riesame in senso ampliativo della normativa sulla cittadinanza<sup>91</sup>, accompagnata da una revisione sostanziale dei criteri di sua attribuzione che spostasse il baricentro del sistema verso la prevalenza di provvedimenti vincolati al ricorrere dei presupposti di legge, anziché predisporre una miriade di normative speciali, variamente ritagliate su categorie sociologiche più o meno plausibili e sovente costruite attorno alla potestà discrezionale dei funzionari pubblici.

In secondo luogo, occorrerebbe calare tale direttiva nel contesto socio-economico, e segnatamente tutelare per tale via il «fondamentale» diritto

*nario di politica*, cit., 109, spec. 113-114 a proposito della differenza tra 'classe' e 'strato' sociale, quest'ultimo inteso quale mero aggregato statistico.

89. A identica conclusione pervengono, a questo punto riterrei non casualmente ma semplicemente per altra via (segnatamente quella del rigetto dell'interpretazione classista della Carta), anche i più sensibili tra i commentatori che pur tengano ferma la tradizionale configurazione olistica dell'uguaglianza *ex art. 3* e la sua valenza di supernorma, con la conseguenza di assoggettarvi anche il principio di solidarietà: cfr. Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, cit., 384 ss.

90. Cfr. Corte cost., sentt. n. 211 del 1985 e n. 303 del 2003; in dottrina, il riferimento più immediato e tuttora valido è S. FOIS, *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 659.

91. Se non altro perché le scienze sociali hanno da tempo certificato che i criteri di sua acquisizione sono variabili dipendenti della forma economica dello Stato e, segnatamente, della predisposizione migratoria del suo elemento personale: ove prevalga la tendenza all'emigrazione, i criteri di attribuzione sono finalizzati a trattenere giuridicamente allo Stato stesso il maggior numero possibile di persone – e infatti in tali Paesi il criterio principale di acquisizione della cittadinanza è il c.d. *ius sanguinis* – mentre qualora predomini il fenomeno inverso la normativa sarà orientata ad acquisire alla comunità politica quanti più individui possibile – il paradigma è in questo caso il meccanismo del c.d. *ius soli*. D'altro canto, l'Italia ha conosciuto – dal secondo Dopoguerra a oggi – una radicale inversione di tendenza sul punto, trasformandosi in Paese di immigrati, da Paese di emigranti qual era.

al lavoro (artt. 1-4 Cost.) ogni qual volta il datore sia lo Stato o altro Ente pubblico autonomo, territoriale o funzionale.

Ciò dovrebbe avvenire sia dando un seguito robusto alla prescrizione dell'art. 97, ult. comma, Cost. quanto alle modalità di reclutamento, sia restringendo i margini valutativi delle commissioni per l'accesso ai ruoli.

Lo stesso discorso andrebbe esteso alle modalità operative delle commissioni giudicatrici degli esami di Stato per l'abilitazione all'esercizio delle professioni vigilate (art. 33, 5° comma, Cost.).

Infine, dato che un'adeguata istruzione è il presupposto necessario per ottenere un lavoro che, in una con la realizzazione personale di ciascun cittadino (artt. 2-3 cpv. Cost.), «concorra al progresso materiale e spirituale della società» (art. 4 Cost.), analoghe misure andrebbero adottate per regolare l'accesso ai corsi di studio (ancora art. 33, 5° comma, Cost.), anche universitari, pur nel rispetto dell'autonomia di tali enti (art. 33, ult. comma, Cost.).

Tali misure socio-economiche, accompagnate da una disciplina sulla cittadinanza adeguata ai tempi presenti, favorirebbero sensibilmente quella mobilità che – si è detto – costituisce il motore della giustizia sociale percepita dai membri della comunità, rafforzando la coesione politica, economica e sociale della società civile<sup>92</sup>.

È innanzitutto su tali aspetti, insomma, che si ritiene dovrebbe concentrarsi lo sforzo promozionale degli apparati incaricati del governo del Paese, così da mantenere unita e solida la collettività governata<sup>93</sup>.

## SEZ. II – SOLIDARIETÀ PRIVATA E SUSSIDIARIETÀ

### 5. Il principio di sussidiarietà: tre postille teoriche

Anche con riferimento al principio di sussidiarietà vale il medesimo *caveat* anteposto al rapido passaggio sul principio di uguaglianza: si procederà per cenni selezionati in ragione dell'itinerario della ricerca, senza altra velleità che non sia chiarirne il nesso con quello di solidarietà.

92. Discorso analogo non può farsi (non almeno con la medesima latitudine) per l'accesso a posizioni il cui referente sia privato, dato il principio di libertà codificato negli artt. 41 (per le attività economiche) e 33 (per l'istruzione).

93. Che poi ciò determini (*rectius*: possa determinare) la dequotazione dell'uguaglianza sostanziale da principio-fine a regola strumentale, è solo una conseguenza della lettura del principio di solidarietà qui proposta, non necessariamente un suo vizio.

Il concetto di ‘sussidiarietà’, non la parola, si affaccia precocemente nella storia del pensiero filosofico-politico, come opzione innanzitutto ideologica; Aristotele (pagano), Tommaso d’Aquino (cristiano cattolico) e Althusius (cristiano protestante) ne facevano, in vario modo, uno strumento di autorealizzazione personale grazie all’esaltazione del ruolo dell’azione autonoma del singolo<sup>94</sup>.

Nella dottrina contemporanea la sussidiarietà si fraseggia, in termini molto generali, o come istanza di massimo contenimento dell’intervento della mano pubblica nelle questioni civili o come duplice domanda, rivolta a una struttura politico-sociale (in un qualche senso) maggiore, di attivarsi nell’esercizio delle funzioni sue proprie e di soccorrere le strutture politico-sociali (in un qualche senso) minori che non riuscissero a fare altrettanto<sup>95</sup>.

In sostanza, essa è un «criterio di preferenza nella relazione tra due o più elementi»<sup>96</sup>, assecondando il quale si dovrebbe – almeno a seguire gli Autori summenzionati – scongiurare la caduta nel dispotismo e nel contempo conseguire il pieno sviluppo personale.

La parola che aggrega semanticamente tutto questo arriva solo nella prima metà del Millenovecento<sup>97</sup>, in un contesto storico e istituzionale che merita un breve richiamo, utile per apporre la prima di tre postille.

Secondo una consolidata letteratura, infatti, le matrici culturali della sussidiarietà sarebbero (almeno<sup>98</sup>) due: quella liberale, in cui si propugna

94. Cfr. in proposito P. DURET, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004, 1 ss.

95. Una ragionata rassegna di tali passaggi si apprezza in D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni, garanzie*, il Mulino, Bologna, 2013, 27 ss. In questi termini, le dottrine politiche della sussidiarietà differiscono dalla teoria della sovranità delle sfere sociali di matrice calvinista, che misconosceva la strutturazione gerarchica dell’esperienza associativa umana caratteristica di ogni dottrina sussidiaria. In argomento può vedersi G. BAUS, *Dooyeweerd’s societal Sphere Sovereignty: a Theory of differentiated Responsibility*, in *Griffin’s View: Journal of international and comparative Law*, 2006, 209, spec. 211 ss.

96. I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003, 1.

97. Per la precisione, nel n. 76 della già citata Enciclica *Quadragesimo anno* di Pio XI, il 15 maggio 1931.

98. Tralascio per brevità di dar conto delle versioni della figura presenti in altre tradizioni meno significative rispetto alla specifica vicenda costituzionale italiana e spazianti dall’idealismo tedesco (von Humboldt, Hegel) alle dottrine corporative (Gierke), passando per il socialismo utopistico (Proudhon); un’agile ma completa rassegna in L. GAETA, *Sussidiarietà e sicurezza sociale: una prospettiva storica dell’approccio “a più livelli”*, in *Biblioteca ‘20 maggio’*, 2005, 408; *amplius*, invece, P. SAVARESE, *La sussidiarietà e il bene comune*<sup>3</sup>, Nuova Cultura, Roma, 2018, 13 ss.



l'accennata minimizzazione dell'intervento statale (aspetto c.d. negativo del canone sussidiario), e quella cristiana (per lo più cattolica), a mente della quale ogni struttura politica o sociale dovrebbe prestare aiuto a quelle altre strutture che non fossero in grado di provvedere da sé alla cura degli interessi loro affidati (aspetto c.d. positivo)<sup>99</sup>.

Tale prospettazione va puntualizzata, seppure in modo veloce.

È indubbiamente esatto osservare che la dottrina liberale possa guardare con estremo favore a un rilascio quanto più esteso possibile di funzioni pubbliche, così da restituire campo all'attività privata, soprattutto in ambito economico; tuttavia simile assunto non andrebbe acriticamente trasferito dal piano della compatibilità *ex post* a quello della causalità *ex ante*: quando nel 1931 il Papa Pio XI pubblicò la lettera Enciclica *Quadragesimo anno*, infatti, lo fece proprio in aperta polemica con le tesi del liberalismo che ispiravano l'azione dello Stato italiano, il quale nei decenni precedenti aveva a lungo attuato una politica tesa all'eliminazione di tutti i corpi intermedi di matrice religiosa, soprattutto caritatevoli, con lo scopo di sterilizzare l'impatto sociale e culturale della Chiesa romana sulle istituzioni regie e sulla società civile<sup>100</sup>.

Nella visione mistica e organica del corpo sociale propria del cattolicesimo, infatti, sussiste una fondamentale differenza di qualità tra corpi intermedi, per così dire, naturali (o pregiudicati, a iniziare dalla famiglia) e strutture artificiali (istituite cioè dal diritto positivo, quali lo Stato e le sue articolazioni, territoriali e funzionali), che appartengono a una diversa tradizione filosofica, individualistica o statalistica a seconda dei casi; non è una coincidenza, al proposito, che la critica contenuta nella *Quadragesimo anno* investisse allo stesso modo, pur con argomentazioni diversamente calibrate, tanto il liberalismo quanto l'ideologia totalitaria del Fascismo, allora al potere.

Il c.d. aspetto negativo della sussidiarietà, insomma, andrebbe collocato in una cornice antistatalista e antipositivistica che, da questo punto di vista, non distingue tra lo stato minimo liberale e quello massimo fascista: entrambi, in quanto artificiali, sono visti come nemici della comunità e della persona<sup>101</sup>.

99. Paradigmatica è la voce di V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 2004 (agg.), 1 (*ad vocem*), 2-3.

100. L'evocato quadro storico-costituzionale è ricostruito con puntualità da I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, cit., 4 ss.

101. I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, cit., 39, espone, non senza ragione, il dubbio che «tale principio [di sussidiarietà, *scil.*], spesso invocato quale strumento alternativo a quello della rappresentanza politica moderna propria dello Stato-nazione e necessario al fine di elaborare nuove forme di legittimazione di

La conseguenza del suddetto inquadramento storico e filosofico del documento contenente la matrice della sussidiarietà – soprattutto qualora si intendesse poi trattare quest’ultima come norma-principio, ossia portante una «eccedenza di contenuto assiologico» atta a tradursi anche in norme di dettaglio innominate<sup>102</sup> – non è giuridicamente di poco momento: pur essendo infatti tuttora *in auge* letture liberali del principio<sup>103</sup>, il freno a ciò apposto dal principio di solidarietà acquista, alla luce di quanto appena detto, una consistenza più che politica, andandosi a radicare direttamente nel sistema.

In particolare, è la retrostante idea di una comunità naturale vista come la risultante – e non la sommatoria – delle individualità che la compongono a ergersi contro certe proposte ermeneutiche<sup>104</sup>.

Se dunque, dal punto di vista concettuale, è senza dubbio sostenibile un nesso di compatibilità tra la sussidiarietà e la logica concorrenziale propria del liberalismo, da quello storico e costituzionale il principio di solidarietà orienta l’interprete verso una lettura del canone in discorso che muova dalla simmetrica logica del servizio (*lato sensu* inteso: cura, assistenza, protezione; in una parola: soccorso). Il che implica l’irriducibilità del principio sussidiario a precetto di mera astensione ma esige riconoscere che esso presupponga un *facere* di un qualche genere<sup>105</sup>. Più precisamente:

presunte entità ordinarie post-moderne (come l’Unione europea), appartenga a un ordine concettuale estraneo al costituzionalismo moderno».

102. La celebre formula è di E. BETTI, *Teoria generale dell’interpretazione*, II, Giuffrè, Milano, 1955, 850.

103. Per lo più nell’alveo della scienza economica, va detto, sulla scia di F. VON HAYEK, *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago, 1960, tr. it. di M. Bianchi di Lavagna Malagodi, *La società libera*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007; non è mancata tuttavia nel passato qualche voce autorevole anche tra i giuristi: cfr. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*<sup>2</sup>, Laterza, Roma-Bari, 2000, 30 ss.

104. In tal senso, con altra argomentazione, A. APOSTOLI, *Il principio di solidarietà*, in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, I, Jovene, Napoli, 2013, 3.

105. La compatibilità del c.d. contenuto negativo con la tradizione liberale, insomma, non autorizza a presentare i due andamenti della sussidiarietà quali ipotesi esegetiche alternative, se non altro perché oggi una lettura del principio di sussidiarietà limitata alla sola non-intrusione sembra preclusa, almeno in Italia, dalla stessa lettura della sussidiarietà abbracciata dalla giurisprudenza costituzionale (§ 6). La sussidiarietà, in ambedue le accezioni (positiva e negativa), risulta invece fundamentalmente estranea alla teorica comunista: cfr. H. KELSEN, *The communist Theory of Law*, Praeger, New York, 1955, tr. it. di G. Treves, *La teoria comunista del Diritto*, Comunità, Milano, 1956, che proprio nell’ipertrofia accentratrice dell’apparato statale – negazione lampante del modello organizzativo sussidiario – individua la causa prossima del fallimento di quel sistema politico. Eppure, con quell’ironia che la storia non lesina quasi mai, la formalizzazione costituzionale del principio nel Diritto italiano è dovuta proprio a una maggioranza politica erede di quella linea di pensiero.

scomponendo analiticamente il canone in discorso si può anche ricavarne di volta in volta una prescrizione positiva (soccorso) o una negativa (non ingerenza), ma all'interno di una logica che è e resta unitaria, nel senso che il *subsidiium* deve provenire dall'alto e solo quando necessario.

Più in breve: il principio di concorrenza non può essere fine a sé stesso ma, al limite, strumento da utilizzare per la realizzazione di scopi diversi (paradigmatico il fenomeno delle c.d. società *benefit* cui si accennava nel Cap. II).

A questo assunto si lega la seconda postilla.

Alla luce del menzionato inquadramento di contesto, infatti, sarebbe da ricollocare anche la tradizionale bipartizione tra sussidiarietà c.d. verticale e sussidiarietà c.d. orizzontale, che pure trova oggi una base positiva in Costituzione nel disgiunto riferimento alla distribuzione del potere legale fra i diversi livelli di governo (art. 118, 1° comma, Cost.) e alla demarcazione tra la sfera pubblica – comprensiva di tutti i livelli di governo che compongono l'apparato autoritativo repubblicano – e quella privata (art. 118, 4° comma, Cost.)<sup>106</sup>.

Se, come detto, l'esigenza che aveva portato le istituzioni ecclesiastiche addirittura a forgiare un nuovo termine<sup>107</sup> era la difesa delle organizzazioni pregiudiziali dall'aggressione *per leges* portata contro di esse dal diritto statale, allora è evidente, da un lato, che la dimensione primigenia e ineliminabile della sussidiarietà sia quella c.d. orizzontale, e, dall'altro, che mentre la tematizzazione di quest'ultima va a collocarsi senz'altro nel quadro del rapporto politico tra governanti e governati (ossia sotto l'intestazione della forma di stato), la problematica della c.d. sussidiarietà verticale va a investire propriamente il campo, derivato, della forma di governo<sup>108</sup>.

106. Tale bipartizione è universalmente accettata in dottrina e tanto univocamente adoperata che la si ritrova persino nella manualistica corrente; mi permetto quindi di dare per noti i due andamenti del principio.

107. Prima del Milleottocento, infatti, il lessico latino contemplava soltanto il sostantivo maschile *subsidiium*, l'aggettivo *subsidiarius* e i verbi *subsidiari* e *subsidere*; tutti lemmi provenienti dal lessico militare tra l'altro: cfr. E. FORCELLINI, *Subsidiarius, Subsidiium, Subsidio*, in *Lexicon totius latinitatis*, IV, Tip. Seminario di Padova, Padova, 1940.

108. Sulla nozione teorica di 'forma di stato' v. almeno F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, 796, e S. BARTOLE, *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali II, 2, Giuffrè, Milano, 2008, 1116; su quella di 'forma di governo' v. invece L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 634, e M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2009, 538; più focalizzata sul tema trattato è comunque l'analisi differenziale che può rintracciarsi in G.U. RESCIGNO, *Forme di stato e forme di governo (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, XIV, Treccani, Roma, 1989, 1 (*ad vocem*) e, di nuovo, L. ELIA, *Forme di stato e forme di governo*, in S. CASSESE (cura), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006, 2593. Più distesamente, v. invece

Tra le altre cose e per quanto qui interessa, ciò indica come non sia possibile, se non ideologicamente, relegare al solo dominio del diritto pubblico, e quindi alla sola dimensione del potere, il principio di solidarietà assunto nel Diritto italiano tramite la clausola dell'art. 2 Cost., espungendone le manifestazioni espressive dell'opposto principio di libertà<sup>109</sup>.

Tutt'altro: la solidarietà, legata alla primaria declinazione orizzontale della sussidiarietà, è incarnata *innanzitutto* dallo spontaneismo civico, e solo in un secondo momento (e nemmeno necessariamente, in teoria) risale verticalmente, per capillarità, le strutture del governo politico, plasmandone la forma<sup>110</sup>.

Venendo alla terza precisazione, pare infine opportuno accogliere il suggerimento di distinguere una sussidiarietà propriamente *costitutiva* da una *applicativa*; ma non nel senso tradizionale che attiene ai due ambiti disciplinari, rispettivamente, del Diritto costituzionale e del Diritto amministrativo, bensì in quello, analitico, che spinge il canone preferenziale in discorso a precisare, dapprima, *chi* sussidi in *cosa* (detto in altro modo: la sussidiarietà 'costitutiva' riguarda la *titolarità* di una data funzione/servizio/attività) e, in un secondo momento, *come* la sussidiazione debba essere attuata (ossia: la sussidiarietà applicativa indica le modalità di *esercizio* della funzione/servizio/attività da parte del suo titolare o di un suo delegato)<sup>111</sup>.

Tale bipartizione consente, se incrociata con l'andamento orizzontale e verticale del principio, di isolarne una progressione costante e visualizzare così dove e come la solidarietà lo impatti imprimendogli un senso preciso.

Segnatamente, dapprima il paradigma sussidiario (sussidiarietà-costitutiva-orizzontale) perimetra la sfera pubblica separandola da quella privata secondo un criterio di preferenza per l'azione autonoma dei cittadini;

M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*<sup>8</sup>, Giappichelli, Torino, 2022, spec. 13 ss.

109. Si tratta di un atteggiamento diffuso e autorevole: cfr., esemplificativamente, S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., 57 ss., e A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, 227.

110. Cfr. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit., 330 ss.; *contra* v. però A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, cit., 105 ss..

111. Riprendo tale tassonomia, con una minima variazione lessicale, da I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, cit., 44 ss., la quale precisa poi opportunamente che «il principio di sussidiarietà in senso costituzionale [che invece io chiamo 'costitutiva', *scil.*] può riferirsi alla distribuzione di funzioni amministrative, così come il principio di sussidiarietà in senso amministrativo [che chiamo invece 'applicativa', *scil.*] può riguardare le modalità di esercizio della funzione legislativa primaria» (ivi, 44, nt. 4).

esso prefigura in tal modo il caratteristico modello di Stato (sussidiario) contrapposto nello specifico a quello assistenziale<sup>112</sup>.

Successivamente, la sussidiarietà-costitutiva-verticale ordina i compiti non assolvibili dalla società civile assegnandoli agli enti che compongono la sfera pubblica secondo una cadenza molto chiara: essi vanno imputati fin dove possibile all'ente più prossimo alla collettività governata riconoscendogli in ogni caso la competenza materiale generale (clausola *de residuo*), e quindi a salire<sup>113</sup>.

La sussidiarietà-applicativa-orizzontale suggerirebbe, quanto all'esercizio delle funzioni così assegnate, di coinvolgere i cittadini nel procedimento di decisione pubblica in funzione sia democratica, sia di pieno sviluppo personale (corollario dogmaticamente coerente col programma partecipativo prefigurato dall'art. 3 cpv. Cost., tra l'altro)<sup>114</sup>.

Infine, la sussidiarietà-applicativa-verticale richiederebbe quantomeno una diffusa prassi operativa ispirata al massimo decentramento burocratico (delega di funzioni)<sup>115</sup>.

In due di tali fasi il principio di solidarietà agisce da fattore caratterizzante la sussidiarietà e nel contempo vede precisarsi la sua portata:

- a. nella fase costitutiva-orizzontale la solidarietà opera quale presupposto della maggiore o minore latitudine della sfera pubblica (denotata dall'uso del potere legale) e, correlativamente, degli ambiti rilasciati all'autonomia privata (espressiva del principio di libertà), a seconda di quanto la comunità politica mostri di essere spontaneamente disposta all'aiuto reciproco ('chi') e ambiziosa nel progetto societario in cui si riconosce ('cosa'). In breve: determina l'esatto contenuto sociale dell'ordinamento;
- b. nel momento applicativo-orizzontale l'istanza solidale viene tematizzata come cittadinanza attiva (Cap. II) e indirizza ogni fase dei procedimenti decisori pubblici (avvio, istruzione, disposizione) verso una loro strutturazione aperta e dialettica ('come'). In sintesi, rinsalda il rapporto politico tra governanti e governati.

112. Cfr. D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004, 106 ss.; analoga considerazione in S. ROSSI, *Fraternità e mutualismo: forme nuove di un legame antico*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 807, 827.

113. Che la sussidiarietà 'statica' culmini nell'ordine costituzionale delle competenze, e sia quindi un requisito contenutistico della legge, è sostenuto e argomentato da G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5, 10.

114. Cfr. I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, cit., 51-52.

115. Cfr. P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, Milano, 2002, 129 ss.

Diversamente, negli stadi costitutivo-verticale e applicativo-verticale, in cui si individuano le aree di concreto intervento delle singole istituzioni legali e si attribuiscono i relativi poteri in funzione dell'interesse pubblico, la sussidiarietà pare più che altro legata a obiettivi di razionalità ed efficienza sistemica, e quindi – nel diritto italiano ma non solo – al canone della *leale collaborazione*, relegando il principio di solidarietà a un ruolo gregario<sup>116</sup>.

## 6. (segue) Ricadute dogmatiche

Il modello teorico proposto va raffrontato col dato normativo costituzionale, al fine di verificarne nel dettaglio l'attitudine esplicativa.

L'inserimento del termine 'sussidiarietà' nella Costituzione repubblicana è intervenuto infatti solo nel 2001<sup>117</sup>, quindi in un tempo di molto

116. Con specifico riguardo al diritto italiano, v. ad ogni modo Q. CAMERLENGO, *Leale collaborazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV<sup>4</sup>, agg. VI, Utet, Torino, 2015, 241, e soprattutto R. BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 3, spec. 4 ss., ove si individua la base sistematica della leale collaborazione nel principio di separazione del potere legale. Un adeguato approfondimento del tema, tuttavia, non è qui possibile, date le implicazioni che un tale discorso porterebbe con sé; basterà allora ricordare che tale canone può avere sia uno sviluppo interorganico (riconducibile nel diritto nazionale alla disposizione dell'art. 5 Cost.) e uno intersoggettivo (cui fa chiaro riferimento l'art. 120 Cost.). In termini generalissimi, l'istanza di una 'leale collaborazione' deriva dalla dottrina della *Bundestreue* di R. SMEND, *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1928, tr. it. di F. Fiore e J. Luther, *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988, e palesa una natura essenzialmente pattizia ('lealtà' come corollario del brocardo *pacta sunt servanda*: v. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policensismo del sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007, spec. 45 ss.). Già nell'etimo (*legalis cum labor*, 'lavorare assieme nel rispetto della legge'), tale canone disvela, da un lato, un'esigenza di coordinamento delle funzioni pubbliche propria di qualunque ordinamento giuridico (a prescindere, quindi, anche dalla sua cifra sociale) e, dall'altro e di conseguenza, una connessione molto debole con la solidarietà; solo cioè ove quest'ultima sia intesa, à la Durkheim, quale collaborazione a una impresa comune (Cap. I).

117. Nonostante si tratti quindi di un principio di istituzione relativamente recente, la letteratura giuridica sull'argomento, anche *ante* riforma, è piuttosto ragguardevole; per un'analisi più puntuale dei profili che tratterò di seguito v. comunque, oltre agli Autori precedentemente citati, almeno A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 603; A. RINELLA, L. COEN e R. SCARCIGLIA, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999; P. DURET, *La sussidiarietà 'orizzontale': le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 95; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 383; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, *ivi*, 51; P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2002; T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Annali II, 2, Giuffrè, Milano, 2008, 1133.

successivo alla promulgazione di una Carta che, con non poche difficoltà, aveva trovato un suo equilibrio tra molteplici istanze divergenti, e fra queste quella solidaristica, più di sessant'anni prima.

Per come formulato, l'innesto in questione fornisce *d'emblée* almeno quattro informazioni utili a delimitare struttura, significato e portata della nuova regola.

In primo luogo e ovviamente, balza all'occhio che la sussidiarietà – diversamente da altri principi costituzionali altrettanto, e forse più, importanti (si pensi al principio di legalità o a quello di separazione dei poteri) – vanta un'esplicita menzione testuale<sup>118</sup>.

In secondo luogo e altrettanto ovviamente, va evidenziato che gli artt. 118 e 120 Cost. qualificano esplicitamente la sussidiarietà come «principio».

In terzo luogo, e forse un po' meno ovviamente, la sussidiarietà – in base all'interpretazione letterale – riguarda le «funzioni amministrative» (art. 118, 1° comma, Cost.) e «le attività di interesse generale» (art. 118, 4° comma, Cost.), non anche le competenze legislative, regolate dal precedente art. 117 Cost.<sup>119</sup>.

Infine, né l'art. 118, né il successivo art. 120 Cost. definiscono il «principio di sussidiarietà», ma si limitano a richiamarlo<sup>120</sup>.

Aggregando tali informazioni immediate, si possono osservare altre due cose:

118. L'inserimento, come detto, è relativamente recente, ma ciò non significa che i problemi che oggi vengono discussi sotto l'intestazione sussidiaria non fossero già presenti ben prima del 2001: spunti interessanti sulle questioni relative alla distribuzione/dislocazione del potere legale e alla filosofia che dovrebbe ispirare gli apparati pubblici quanto al suo esercizio si rinvengono in C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in IDEM, *La Costituzione italiana. Saggi*, cit., 67; G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, cit., 277; V. TONDI DELLA MURA, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in L. LIPPOLIS (cura), *Costituzione e realtà attuale, 1948-1988*, Giuffrè, Milano, 1990, 277.

119. Non è possibile, evidentemente, approfondire la questione del rapporto tra le «funzioni amministrative» del 1° comma e le «attività di interesse generale» del 4° comma dell'art. 118 Cost. Sembra sufficiente, ai miei fini, prendere atto della circostanza che le «attività» del 4° comma e le «funzioni» del 1° comma siano in un rapporto di genere (attività di interesse generale) a specie (funzioni amministrative). Sul tema v. *amplius*, tra i molti, G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 767, spec. 785 e ss. e D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazione, estensione, garanzie*, cit., 219 ss.

120. Analogo rilievo in I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, cit., 28. D'altra parte, la Costituzione italiana non diverge in questo dalla *stylus* riscontrabile in tanti altri documenti ufficiali, non solo nazionali.

- a. la mancanza di una definizione costituzionale di ‘sussidiarietà’ – non essendo quest’ultimo lemma naturale – esige precisarne il significato ricorrendo a enunciazioni contenute in fonti normative diverse e, ove necessario, all’elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sull’argomento<sup>121</sup>;
- b. il riferimento alle funzioni pubbliche (da distribuire tra i vari livelli di governo) e alle attività di interesse generale svolte dai soggetti privati (da «favorire») collega intuitivamente tale precetto alla tematica solidale, atteso che parte consistente di esse persegue proprio finalità di quel genere<sup>122</sup>.

Quanto al punto *sub a*, vengono in linea di conto, fondamentalmente, due disposizioni: l’art. 5, comma 3, del Trattato sull’Unione europea e l’art. 4, comma 3, lett. *a*, della legge 15 marzo 1997, n. 59<sup>123</sup>.

Si tratta di enunciati non perfettamente collimanti, poiché il primo configura un dispositivo c.d. dinamico, implicante un giudizio sull’azione sussidiaria concretamente intrapresa, mentre il secondo delinea un criterio di allocazione delle funzioni – definibile anche ‘sussidiarietà statica’ – che parrebbe vincolare la legge a prevedere un certo ordine astratto delle

121. La notazione è diffusa tra gli addetti ai lavori: ad es. P. DE CARLI, *Sussidiarietà e governo economico*, cit., 225 ss., afferma che in mancanza di una precisa definizione positiva occorre «tener conto di una serie di elementi (normativi ma anche anteriori, ispirativi o presupposti dalle norme) che contribuiscono a fare maggiore chiarezza e cioè occorrerà tener conto: *a*) delle definizioni dottrinali e teoriche [...]; *b*) della valenza del principio nel diritto comunitario [...]; *c*) delle enunciazioni positive, pur se generiche e imprecise del principio [...], e ancora *d*) delle ipotesi di sussidiarietà (come interazione pubblico-privato) già episodicamente configurate nella legislazione speciale».

122. Peraltro il cono d’azione del principio di sussidiarietà copre anche l’attività genuinamente economica (lucrativa) garantita dall’art. 41 Cost. pure al di là della sua finalizzazione sociale. In tema v. comunque F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Città nuova, Roma, 2012, 50 ss.

123. In particolare, l’art. 5, comma 3, Tr. Ue stabilisce che, nei settori che non sono di sua esclusiva spettanza, «l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale o locale, ma possono [...] essere conseguiti meglio a livello di Unione»; l’art. 4 della legge 15 marzo 1997, n. 59, invece, afferma che la sussidiarietà comporta «l’attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l’esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime, attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati».



competenze dei soggetti pubblici<sup>124</sup>; detto altrimenti, incide sul contenuto della legge stessa<sup>125</sup>.

Le due accezioni hanno però un punto di contatto che può accomunarle: entrambe paiono infatti sottintendere una visione *procedurale* della sussidiarietà, nel senso che non si potrebbe dire una volta per tutte cosa sia ‘sussidiario’ e cosa no, ma si potrebbero semplicemente predisporre delle regole che guidino il legislatore, l’interprete e l’applicatore nell’individuazione del livello operativo ottimale (il che spiega – tra l’altro – come mai il principio di adeguatezza risulti fortemente legato a quello di sussidiarietà, tanto che i due lemmi risultano spesso evocati assieme negli atti ufficiali)<sup>126</sup>.

Condensato il tutto in un’unica proposizione, il principio di sussidiarietà sarebbe quindi definibile come un criterio in base al quale attribuire un *tipo* di azione o una *specificata* azione, privilegiando il livello operativo inferiore rispetto a quello superiore, a meno che l’intervento – sostitutivo o aggiuntivo – del livello superiore non determini un risultato (effettivo o semplicemente previsto come) migliore di quanto avverrebbe in assenza dell’intervento stesso<sup>127</sup>.

Il valore euristico di tale definizione, oltre che parziale<sup>128</sup>, resta però alquanto limitato, poiché molti degli elementi che vanno a comporla risultano generici o ambigui: l’azione sussidiante va assunta tipologicamente o casisticamente? La sussidiarietà implica sostituzione, affiancamento, entrambi o dipende? Cosa significano, in contesto sussidiario, ‘superiore’/‘maggiore’, ‘inferiore’/‘minore’ e ‘migliore’?

124. Cfr. A. D’ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, cit., 610: dispositivo *statico* è quella regola che in base alla quale «la preferenza accordata al livello minore trova espressione in una riserva di competenza in suo favore».

125. Si è rilevato come, se tale principio orienta il decisore politico verso una certa “divisione dei compiti” in luogo di un’altra, l’esito di una simile scelta determini, a ben vedere, la predisposizione di un congegno giuridico che ha già un suo nome proprio: competenza (così G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., 10, nt. 10).

126. Beninteso, ciò non significa che sussidiarietà e adeguatezza siano la stessa cosa. Il principio di sussidiarietà non è un semplice criterio di selezione del soggetto più efficiente rispetto a uno scopo dato, ma esige che il *favor* per l’ente più vicino al cittadino venga meno solo a condizione che l’intervento del livello di governo superiore sia strettamente necessario per il conseguimento dell’obiettivo dato: cfr. *amplius* O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 2004, 941.

127. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., 14.

128. Le formulazioni espresse che ho menzionato attengono infatti ambedue al campo verticale del principio di sussidiarietà (§ 1).

La persistente incertezza sul portato semantico degli artt. 118 e 120 Cost. ha quindi indotto la Corte costituzionale a tentare una ricostruzione più precisa della norma.

Con la sentenza capostipite n. 303 del 2003 la Consulta ha estrapolato dal sistema un meccanismo di c.d. attrazione in sussidiarietà (verticale), ossia un procedimento di individuazione del livello amministrativo ideale per l'espletamento dell'azione sussidiante, cui seguirebbe uno spostamento anche della corrispondente competenza legislativa; ciò in quanto il principio di legalità esigerebbe che «anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge»<sup>129</sup>.

Nel fare ciò, la sentenza n. 303 ha sciolto il dilemma sulla natura sostanziale o procedurale del sussidiarietà in favore del secondo corno e, nel contempo, ha riconosciuto alla norma una inclinazione dinamica.

Tale decisione ha più in generale fondato una linea giurisprudenziale costante, in base alla quale il canone in discorso ha assunto una conformazione più definita, per cui si può oggi affermare con buona sicurezza che la sussidiarietà consista in un dispositivo dinamico a contenuto procedurale, procedente dal basso<sup>130</sup>.

129. Corte cost., sent. n. 303 del 2003, punto n. 2.1 del considerato *in diritto*; per un commento critico a tale argomentazione v. però almeno A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità* (Nota a C. Cost. 1 ottobre 2003, n. 303), in *Giur. cost.*, 2003, 2805, e L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in *Astrid on-line*, 2003, 1, che sottolineano l'evocazione "ribaltata" del principio di legalità all'interno del meccanismo di attrazione; pur con diverse sfumature, comunque, non mancano letture meno severe che, anzi, sono la maggior parte: tra gli altri, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Quad. cost.*, 2003, 818; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza 'ortopedica' della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, 2776; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, 578.

130. Osserva poco dopo la Corte: «accanto alla primitiva dimensione *statica*, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione *dinamica* della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie. [...] Ciò impone di annettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente *procedimentale*» (punto n. 2.2 del considerato *in diritto*, enfasi aggiunte). Il poderoso filone inaugurato da tale pronuncia vede, tra le più significative: sentt. nn. 6, 9, 13 e 259 del 2004; sentt. nn. 31, 62, 242, 285 e 383 del 2005; sent. n. 129 del 2006; sent. n. 387 del 2007; sent. n. 439 del 2008; sentt. nn. 232, 233 e 234 del 2009; sentt. nn. 179 e 199 del 2012; sent. n. 44 del 2014; sent. n. 253 del 2015; sent. n. 63 del 2016; sent. n. 170 del 2017; sentt. nn. 139 e 160 del 2018; sent. n. 116 del 2020; sentt. nn. 52 e 176 del 2021; sentt. nn. 112 e 238 del 2022; sent. n. 160 del 2023; sentt. nn. 31 e 144 del 2024.

Anche dopo tali interventi, tuttavia la sussidiarietà conserva all'interno del suo involucro procedurale un – per quanto risicato – nocciolo materiale, ch  altrimenti non si saprebbe nemmeno cosa la procedura dovrebbe accertare<sup>131</sup>; tale contenuto sembra fraseggiabile *grosso modo* cos : gli interessi della comunit  governata vanno perseguiti secondo il criterio della massima prossimit  possibile a essa.

E sebbene gli studiosi distinguano normalmente, come gi  accennato (§ 1), un suo andamento orizzontale (4  comma) da uno verticale (1  comma), importa qui evidenziare soprattutto un elemento notevole per il discorso che si sta svolgendo: la fondamentale *unit * della norma progressivamente rifinita dalla giurisprudenza costituzionale.

Per come riformulato in sede giudiziaria – e al netto delle persistenti difficolt  esegetiche che lo connotano<sup>132</sup> – il criterio in discorso sembra infatti apportare un contributo significativo anche all'investigazione sul contenuto sociale della Costituzione repubblicana (punto *sub b*).

Infatti, gi  nell'etimo della parola 'sussidiariet '   il lemma latino *subsidiium*, 'aiuto', e tale radice precisa in modo forse decisivo il contenuto della solidariet : il principio solidaristico, messo a sistema con le formule degli artt. 118-120 Cost., si deve infatti manifestare a sua volta necessariamente come 'aiuto' (rispetto alla soddisfazione di una necessit  che l'altro non riesce a fronteggiare da s ) in forza del vincolo dell'interpretazione sistematica, e quindi si presenta, almeno al suo sorgere, in forma certamente non conflittuale<sup>133</sup>.

131. L'argomento *ab absurdo* ricorre soprattutto negli scritti di Anna Maria Poggi e, con particolare evidenza, in *Il principio di sussidiariet  e il ripensamento dell'amministrazione pubblica: spunti di riflessione sul principio di sussidiariet  nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Giuffr , Milano, 2005, 1103.

132. Cfr. ad esempio R. MARRA, *Significati e aporie della sussidiariet *, in *Materiali st. cult. giur.*, 2004, 245, e I. MASSA PINTO, *Principio di solidariet , abuso del diritto e indefettibile necessit  di un ordinamento coercitivo: appunti per una riconsiderazione della Dottrina pura del diritto al tempo dell'anomia*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 67.

133. In questi termini, il concetto compare, come anticipato (Cap. I e § 1), nella dottrina sociale cattolica, ove l'abbinamento dei due principi di solidariet  e di sussidiariet  compone un pi  ampio dovere etico di prestare soccorso ai bisognosi. Pure nelle fonti ecclesiastiche occorre tuttavia registrare l'apparente divaricazione semantica tra le due accezioni positiva e negativa: «mentre nel 1891, nell'Enciclica *Rerum novarum*, Leone XIII aveva affermato la necessit  dell'intervento dello Stato al fine di combattere gli eccessi prodotti dal liberalismo, nel 1931, il suo successore Pio XI, nell'Enciclica *Quadragesimo anno*, prefer  porre l'accento sul principio di non-ingerenza da parte dello Stato» (A. RINELLA, *Il principio di sussidiariet : definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in A. RINELLA, L. COEN e R. SCARCIGLIA, *Sussidiariet  e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, cit., 3, 18).

Da quanto detto discendono due conseguenze particolarmente significative:

- a. la tendenziale incompatibilità tra principio costituzionale di sussidiarietà e interpretazioni conflittuali della solidarietà (dato che non si ‘aiuta’ il nemico, se non a ritirarsi);
- b. la fisiologica disparità tra chi – sussidiante – aiuta e chi – sussidiato – viene aiutato (dato che in una società di perfetti uguali nessuno aiuta nessuno e nessuno ha bisogno di essere aiutato, così come, se vi è un livello di governo ‘superiore’ e uno ‘inferiore’, i due sono per definizione dis-uguali)<sup>134</sup>.

Un facile modo per eludere tali scomodi corollari in realtà ci sarebbe: aderire a una tesi interpretativa *debole* della sussidiarietà, che la concepisse cioè non quale norma giuridica in senso stretto bensì come direttiva politica rivolta all’apparato pubblico sulle modalità di attribuzione delle attività di rilevanza e/o interesse generale intestabili a uno specifico gruppo umano, individuato su base territoriale o relazionale<sup>135</sup>.

Del resto, il principio di sussidiarietà non vanta una valenza prescrittiva assimilabile a quello di una norma-principio espressa, o almeno implicita, proprio in quanto principio (solo) enunciato<sup>136</sup>.

134. Il che mette una volta di più sotto pressione le segnalate letture olistico-lineari dell’uguaglianza costituzionale: già prima dell’emanazione della sentenza della Corte n. 303 del 2003, non a caso, G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., spec. 44 ss., metteva in guardia sulla potenziale aporia tra principio di sussidiarietà e principio di uguaglianza sostanziale.

135. Avevo a suo tempo sostenuto la natura politica del canone sussidiario nei miei *L’associazionismo economico nei rapporti coi soggetti pubblici: rappresentanza degli interessi e c.d. principio di sussidiarietà*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2006, 377, spec. 392 ss., e *Funzione amministrativa e sussidiarietà ‘verticale’: un’analisi teorica ed una proposta dogmatica sul principio di legalità*, in A. VIGNUDELLI (cura), *Istituzioni e dinamiche del diritto: i confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, 539, spec. 554 e ss. Mi limito a richiamare un solo punto: pur sussistendo una presunzione di giuridicità su ciò che è contenuto nella Costituzione, il mero inserimento di un termine in-definito all’interno di un testo normativo non è sufficiente a garantirne la (piena) prescrittività; l’aggettivo ‘politico’ non equivale(va) quindi a negare qualsivoglia valenza giuridica alla sussidiarietà, ma intende(va) semplicemente sottolinearne un *deficit*.

136. Infatti le mere «*enunciazioni del principio* [...] trovano espressione in disposizioni non autoapplicative (*non self-executing*), le quali, in tanto possono produrre il risultato in vista del quale sono state adottate, in quanto trovino seguito in una norma d’attuazione» (A. D’ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, cit., 611, corsivi testuali).

L'efficacia giuridica piena, in particolare, parrebbe richiedere che il nudo richiamo testuale fosse integrato o da una definizione esplicita fornita dalla stessa autorità ponente/applicante il criterio (principio espresso) o, almeno, da una interpretazione ampiamente condivisa che individuasse una serie di regole di dettaglio più o meno chiaramente riconducibili, tramite generalizzazione, a una *ratio* comune (principio implicito)<sup>137</sup>.

La dottrina e, soprattutto, la giurisprudenza hanno però comprensibilmente ritenuto di onorare la presunzione di giuridicità che assiste ogni formula costituzionale, e quindi anche la sussidiarietà<sup>138</sup>.

A ciò ha concorso senz'altro il timore che una lettura debole della sussidiarietà ne avrebbe minato alla radice la giustiziabilità, nel senso che il singolo atto giuridico, il quale ne avesse contraddetto anche platealmente il dettame, non sarebbe stato a quel punto censurabile da altri che non fosse l'autore dell'atto medesimo<sup>139</sup>.

Al fine di prevenire tale scenario, si è perciò preferito intendere la sussidiarietà non come semplice indicazione di politica legislativa e amministrativa ma come *precetto di ottimizzazione*, ossia come norma autoappli-

137. Sebbene la scienza giuridica adoperi con frequenza la categoria del 'principio implicito', il procedimento di astrazione generalizzatrice che sta alla sua base non è scevro di complicazioni, poiché necessita affidarsi a una tecnica argomentativa debole: cfr. R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, cit., spec. 209 e ss. e 289 e ss. In sostanza, il grado di efficacia dei principi dipende innanzitutto dalla tecnica con cui vengono prodotti: *a*) i principi espressi (e non meramente enunciati) hanno efficacia giuridica piena; *b*) i principi inespressi mutuano la loro forza giuridica da quella degli argomenti invocati per sostenerli; *c*) i principi solamente enunciati spiegano al massimo un'efficacia interpretativa, nel senso di poter orientare la lettura di altre disposizioni subordinate o coordinate. Sul tema cfr. in particolare S. BARTOLE, *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 497; A. FALZEA, *I principi generali del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, 455; F. MODUGNO, *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. giur.*, XXIV, Treccani, Roma, 1991, 1 (*ad vocem*); A. D'ATENA, *In tema di principi e valori costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1997, 3065.

138. Sebbene ciò potesse comportare riflessi di de-razionalizzazione e, conseguentemente, esigenze di ri-strutturazione del sistema, iniziando da quello delle fonti per finire con quello amministrativo e privatistico. Per avere un quadro d'insieme delle intestazioni maggiormente problematiche v. le annotazioni preoccupate di F. LUCARELLI e L. PAURA, *Diritto privato e diritto pubblico tra solidarietà e sussidiarietà: il vento non sa leggere*, Esi, Napoli, 2008. Sui singoli profili evocati, la letteratura è copiosa e frastagliata: tra i molti, v. comunque, per la tematica delle fonti del diritto, A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Cedam, Padova, 2003; per i nodi nel sistema amministrativo, L. MACCARRONE, *Profili di riforma e di controriforma nell'attuale assetto delle funzioni amministrative locali*, Giappichelli, Torino, 2013; per le ricadute del principio di sussidiarietà nel diritto privato, M. NUZZO (cura), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, I-II, Giappichelli, Torino, 2015.

139. Così, *ex multis*, Cons. Stato, V, dec. n. 6094 del 6 ottobre 2009.

cativa ponente un obiettivo da realizzare in misura possibilmente elevata in relazione alle alternative concretamente praticabili<sup>140</sup>.

Seguendo questo filo esegetico, tuttavia, si arriva agevolmente alla conclusione che l'organo preposto alla tutela della (misura realizzabile della) sussidiarietà non possa che essere un giudice (ordinario, amministrativo o costituzionale, poco rileva), evidentemente attraverso uno scrutinio sul contenuto dell'atto vagliato (*rectius*: sulla sua motivazione).

Una simile versione della sussidiarietà (che si potrebbe chiamare, per contrapposizione alla precedente, 'forte'), però, se risulta applicabile agli atti amministrativi concreti, dato che questi devono essere motivati<sup>141</sup>, diventa più aleatoria se riferita a quelli normativi<sup>142</sup> e soprattutto a quelli legislativi, che non devono essere muniti di un tale apparato giustificativo<sup>143</sup>.

Vero questo – e a meno di non accettare l'idea che un unico dispositivo possa esprimere due norme distinte, l'una per gli atti motivati e l'altra per quelli non motivati, né quella che esiga la necessaria predisposizione di regole ufficiali di completamento<sup>144</sup> – non resta che concludere nel senso che *ogni* atto espressivo del principio di sussidiarietà, in quanto «precetto di ottimizzazione», sia qualificabile (e quindi sindacabile) *omisso medio* in sede giurisdizionale, nonostante la cifra politica di molti di questi e in particolare di quelli normativi<sup>145</sup>.

140. Cfr. R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*<sup>5</sup>, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1994, tr. it. di L. Di Carlo, *Teoria dei diritti fondamentali*, il Mulino, Bologna, 2012, 106-107, corsivi testuali: «i *principi* (*Prinzipien*) sono norme che prescrivono che qualcosa è da realizzarsi nella misura più alta possibile relativamente alle possibilità giuridiche e fattuali. I principi sono, secondo questa definizione, *precetti di ottimizzazione* (*Optimierungsgebote*), caratterizzati dal fatto che possono essere realizzati in gradi diversi e che la misura prescritta per la loro realizzazione dipende non solo dalle possibilità fattuali, ma anche dalle possibilità giuridiche. L'ambito delle possibilità giuridiche è determinato attraverso principi e regole collidenti. Al contrario, le regole (*Regeln*) sono norme che possono essere realizzate o non realizzate». Riferisce specificamente tale categoria concettuale alla sussidiarietà, tra gli altri, O. CHessa, *La sussidiarietà (verticale) come 'precetto di ottimizzazione' e come criterio ordinatore*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2002, 1442.

141. Come prescrive l'art. 3, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.

142. *Ex art. 3, comma 2, legge n. 241/1990.*

143. Cfr. G.U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998, 11 e ss.

144. Idea controintuitiva la prima, dato che la disposizione costituzionale non distingue in proposito tra provvedimento, regolamento e legge, e circolare la seconda, dato che in tal caso l'inerzia dell'autorità normativa paralizzerebbe comunque la potestà di controllo.

145. In effetti, in ciascun processo di sussidiarietà, «gli elementi da valutare sono così numerosi, gli apprezzamenti possibili così ampi, le ponderazioni dei diversi elementi così necessariamente convenzionali, gli accertamenti così difficili ed approssimativi, che in pratica, tranne casi semplici ed evidenti, la conclusione non è mai predeterminabile [...]

Gli addetti ai lavori hanno già potuto apprezzare, seppur in altro ambito, le ricadute di un simile approccio agli enunciati prescrittivi vaghi e/o ambigui.

Un esempio è, in proposito, più significativo di altri: la lettura della buona fede negoziale alla luce dei principi di solidarietà e di uguaglianza sostanziale<sup>146</sup>.

L'interpretazione costituzionalmente orientata di tale clausola generale – anche in quel caso finalizzata a evitare che il vincolo di legge ne risultasse irrimediabilmente depotenziato – ha sovente messo capo a una rimodulazione *ab extra* del regolamento contrattuale, quindi al di là della comune intenzione delle parti e, per quanto qui rileva, con chiara compressione proprio di quello spazio di autonomia privata che uno Stato autenticamente sussidiario dovrebbe invece custodire con particolare sollecitudine<sup>147</sup>.

Anche volendo limitare le presenti note perplesse al diritto pubblico, sarebbe – dunque e comunque – cruciale determinare con precisione la *ratio* della sussidiarietà, affinché l'interprete (soprattutto quando questo sia un giudice) non vada a effettuare valutazioni che non gli spettano in forza, quantomeno, della configurazione separata del potere legale nell'ordinamento italiano.

Le ricostruzioni più accurate a riguardo spaziano dall'evidenziare il nesso tra sussidiarietà e democrazia pluralista, alla valorizzazione della sua funzione garantistica, giungendo in qualche caso a porre l'accento direttamente sull'effetto di efficientamento che si consegue avvicinando i centri decisionali alla collettività governata<sup>148</sup>.

cosicché alla fin fine ogni decisione è *politica e spetta alla maggioranza del momento* (con scarse o nulle possibilità di riconsiderazione da parte dei giudici, Corte costituzionale compresa): così G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., 32, corsivi testuali, anteriormente al filone giurisprudenziale inaugurato nel 2003.

146. In argomento v. almeno S. RODOTÀ, *Le fonti di integrazione del contratto*, Giuffrè, Milano, 1969, 132 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*<sup>3</sup>, II, Esi, Napoli, 2006, spec. 535 ss., e G. ALPA, *Trattato di diritto civile*, I, Giuffrè, Milano, 2000, 521 ss.

147. Per un'analisi ampia di tali effetti di de-razionalizzazione v. L. PAURA, *Legalità costituzionale e razionalità legislativa. Class action e federalismo fiscale*, Esi, Napoli, 2009, spec. 405 ss.

148. La sussidiarietà – comunque intesa – implica infatti sempre la medesima opzione ideologica di fondo, ossia che l'esercizio del potere legale sia tanto più democratico quanto più il suo centro di emanazione venga collocato in prossimità dei cittadini, destinatari ultimi degli atti espressione di esso: cfr. già C.J. FRIEDRICH, *Demokratie als Herrschafts- und Lebensform*, Quelle & Meier, Heidelberg, 1959, 66 ss.; in Italia, tra gli altri, P. RIDOLA, *Il principio di sussidiarietà e la forma di democrazia pluralistica*, in A. CERVATI, S. PANUNZIO e P. RIDOLA (cura), *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi dell'innovazione costitu-*

Proprio nelle fattispecie in cui la sussidiarietà incrocia frontalmente le istanze solidaristiche, ossia in ambito sociale, però, le interpretazioni teleologiche così predisposte denunciano un serio limite, dato che il meccanismo del controllo può comunque incepparsi, in attesa di una *interpositio* dell'autorità pubblica che non sempre arriva con tempestività: lo certifica in modo significativo il caso – oggi in cima all'agenda di governo – della determinazione dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», prodromica all'attuazione del c.d. regionalismo differenziato (artt. 116, 3° comma, e 120, 2° comma, Cost.)<sup>149</sup>.

Il che, va detto, non pare affatto casuale<sup>150</sup>: riprendendo la sintassi della sussidiarietà esposta nel paragrafo precedente, infatti, si può osservare che, ove questa mostri andamento verticale, è il principio di leale collaborazione, intersoggettiva (art. 120 Cost.) e interorganica (arg. art. 5 Cost.), a scavalcare quello di solidarietà quale parametro di giudizio.

Il canone cooperativo, in effetti, soddisfa meglio e più ampiamente – tramite la promozione del coordinamento tra centri di decisione – le esigenze di un'attività pubblica che può sì servire *immediate* fini solidaristici (cfr. art. 119, 4° comma, Cost.), ma può anche non farlo<sup>151</sup>.

*zionale*, Giappichelli, Torino, 2001, 194; l'effetto garantistico è sottolineato ad es. da T.E. FROSINI, *Sussidiarietà*, in AA.VV., *Dizionario del liberalismo italiano*, I, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011, 1012, mentre quello di efficientamento da G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2004, 171, e, più dubitativamente, da L. FRANZESE, *Il principio di sussidiarietà tra efficienza economica e bene comune*, in *Riv. int. fil. dir.*, 2012, 29.

149. Cfr. art. 1, commi 791-798, legge 29 dicembre 2022, n. 197; in particolare i commi 791 e 793, lett. *d*, subordinano alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) l'applicazione della disciplina attuativa del regionalismo differenziato (approvata successivamente, con la legge 26 giugno 2024, n. 86, il cui art. 1, comma 2, conferma tale priorità rispetto alla devoluzione di ulteriori competenze alle Regioni a statuto ordinario). In dottrina, sui Lep, v. C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 881; M. BELLETTI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Ist. fed.*, 2003, 613; E. BALBONI, *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di uguaglianza*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Jovene, Napoli, 2005, 358. Sull'attuazione dell'art. 116, 3° comma, Cost., v. invece le condivisibili considerazioni di E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *ConsultaOnline*, 2020, 34.

150. La questione è invece molto più sfumata in ambito strettamente economico, ove operano le più elastiche clausole dell'art. 41 Cost., tanto che negli studi sul principio di sussidiarietà spesso sono i ragionamenti sulla libertà economica ad assorbire, in chiave esplicativa, quelli relativi alle pratiche solidali: in argomento, C. PINELLI, *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012, 292 ss.

151. In quei casi, l'esplicazione del principio di sussidiarietà (verticale) risulta infatti fi-



Lo *standard* collaborativo, insomma, assume nella fase del controllo una centralità che relega la solidarietà sullo sfondo, pronta ad attivarsi solo qualora vi sia da vagliare la coerenza tra l'azione posta in essere e l'obiettivo (sociale) da raggiungere.

Nella dimensione orizzontale della sussidiarietà, poi, i *deficit* dell'interpretazione teleologica risultano ancora più lampanti, poiché a perdere quella forza giuridica che dovrebbe caratterizzarla in quanto «precetto di ottimizzazione» sembra essere, più che la solidarietà, proprio la norma sussidiaria<sup>152</sup>.

Sembra invece che tale stallo non si produrrebbe in termini così drastici qualora all'interpretazione teleologica venisse anteposta quella sistematica: una interazione tra il principio di sussidiarietà orizzontale e il principio *ex art. 2 Cost.* potrebbe ristabilire un credibile circuito di controllo, dato che la solidarietà – ove può operare – appone all'azione pubblica e privata un vincolo diretto, eludendo il quale essa risulta automaticamente violata, similmente a quanto prescrive lo *standard* collaborativo in contesto sussidiario verticale.

È in effetti un chiaro e intuitivo fattore di attivazione della coesione civica, e quindi un inveroimento della solidarietà politica, che i governati si vedano accordato dall'apparato governante un ampio margine di azione autonoma (sussidiarietà-orizzontale-costitutiva) nonché un coinvolgimento nell'esercizio di quelle funzioni che non abbiano avuto la forza di assumere integralmente su di sé (sussidiarietà-orizzontale-applicativa).

Se si condivide tale assunto, si noterà che le pratiche sussidiarie orizzontali, libere e partecipative, che si svolgano nell'area del c.d. privato sociale troverebbero l'adeguato complemento prescrittivo nell'art. 2 Cost.,

nalizzato a obiettivi fissati in prima battuta da dispositivi diversi dalla solidarietà, si tratti dell'uguaglianza *ex art. 3 Cost.* (sussidiarietà-verticale-costitutiva), dell'imparzialità, efficienza, efficacia *ex art. 97 Cost.* (sussidiarietà-verticale-applicativa) o altro. Coglie dunque nel segno, anche se solo parzialmente, l'obiezione di L. VESPIGNANI, *Leale collaborazione tra poteri dello Stato: regola o principio?*, in AA.VV., *Liber amicorum per Massimo Bione*, Giuffrè, Milano, 2011, 667, spec. 673, per cui «l'interferenza [funzionale tra uffici pubblici, *scil.*] non rende di per sé necessaria la collaborazione fra le autorità coinvolte, ben potendo – per converso – dar luogo ad una situazione di conflitto tra i rispettivi titolari»; ciò è esatto, ma se la leale collaborazione non è teoricamente necessitata in sede decisoria, il coordinamento funzionale tra apparati di pubblico potere andrà comunque acquisito in un secondo momento, ad es., all'esito di un contenzioso o di una composizione negoziata, ove la cooperazione emergerà per forza di cose, essendo questa una implicazione logica del sistema. In argomento v. comunque *amplius* F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2012, spec. 59 ss.

152. Sulla questione v. ad ogni modo almeno le considerazioni di L. ANTONINI, *Sulla giustiziaabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quad. cost.*, 2003, 635.

stante il summenzionato vincolo dell'interpretazione sistematica, nonché il più ampio presidio garantito dal principio di legalità democratica<sup>153</sup>.

In questi casi, peraltro, il controllo del giudice verterebbe non tanto sull'attuazione (mancata o imperfetta) di un precetto di ottimizzazione quanto sull'osservanza del divieto di sue applicazioni regressive.

## **7. La sussidiarietà come canone organizzativo del privato sociale**

Il canone sussidiario, a seconda del suo andamento, pare dunque interfacciarsi in vario modo col principio solidaristico non solo sul piano teorico ma anche positivo<sup>154</sup>.

Il ragionamento, in altri termini, va progressivamente a focalizzarsi attorno al principio di sussidiarietà orizzontale quale norma organizzativa delle pratiche solidali private.

A questo proposito occorre però approfondire ulteriormente l'analisi dell'enunciato più direttamente implicato nel discorso, in modo precisarne gli aspetti regolativi più fini.

L'art. 118, ult. comma, Cost. dispone, con sintassi solo apparentemente piana, che gli enti repubblicani «favoriscono» le iniziative riguardanti le «attività di interesse generale» provenienti dai cittadini «singoli o associati».

Letta una seconda volta, tale disposizione disvela non poche criticità.

Alcune di queste si possono qui tralasciare: ci si riferisce, in particolare, al tema del rapporto tra le «attività di interesse generale» e quelle 'privato-sociali', da un lato, e tra le «attività di interesse generale» e le «funzioni amministrative» del primo comma, dall'altro.

153. Infatti il singolo che non riesca a porre in essere da sé l'atto solidale non può essere semplicemente estromesso dalla vicenda: deve anzi, proprio in ossequio al significato della norma assunto nella sua completezza, essere aiutato da una struttura pubblica che lo affianchi o agisca in sua vece. D'altronde, è questo ciò che fondamentalmente prescrive la vigente disciplina del c.d. Terzo settore (Cap. II). Oltretutto, se l'apparato di potere agisse diversamente, negherebbe la sua matrice democratico-rappresentativa: nello schema rappresentativo, infatti, è la giustificazione del potere (nell'ordinamento italiano, il principio di sovranità popolare dell'art. 1, 2° comma, Cost.) a fondare l'autorità di governo, mentre qualora fosse il principio di autorità a fondare l'aspettativa di obbedienza si sarebbe al cospetto di una strategia legittimante plebiscitaria (P.P. PORTINARO, *Legittimità*, cit., 241).

154. Ribadisco di recepire la distinzione tra sussidiarietà verticale e orizzontale in quanto corrente nel dibattito dottrinale (§ 1). Al di là della terminologia adoperata, a ogni modo, il tema che vado ad affrontare è tutt'altro che nuovo: cfr. per tutti P. RIDOLA, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987, spec. 150 e ss.

Il primo approfondimento, se in particolare la relazione tra i due termini sia di identificazione o di continenza, non è infatti necessario dato che qui ci si occupa solo delle 'attività privato-sociali', le quali sono con certezza inscrivibili nella formula costituzionale<sup>155</sup>.

Il secondo chiarimento, mirante ugualmente ad appurare la coestensività o meno dei due sintagmi, risulta invece superfluo ai fini della prosecuzione del discorso in quanto le «funzioni amministrative» del primo comma attengono, all'evidenza, al campo verticale della sussidiarietà<sup>156</sup>.

Qualche breve parola meritano invece le altre due porzioni testuali citate, ossia: *a*) il verbo 'favorire' e *b*) l'inciso 'singoli o associati' che accompagna il sostantivo 'cittadini'.

Quanto al verbo adoperato (*a*), si direbbe pacifico che esso voglia indicare qualcosa di più di una semplice astensione dei soggetti pubblici dagli affari civili: ove infatti la Costituzione ha inteso imporre agli apparati di potere un divieto di ingerenza, o lo ha fatto attribuendo uno speculare diritto ai controinteressati, oppure ha utilizzato altri predicati verbali, in genere 'riconoscere', come si riscontra tipicamente negli artt. 2 e 29, 1° comma, Cost.

Guardando poi alla forma logica dell'enunciato, un'attenta dottrina sostiene che la novella del 2001 avrebbe gravato gli enti repubblicani di un vero e proprio obbligo di sostenere le iniziative private «di interesse generale», laddove in precedenza essi sarebbero stati solo implicitamente facoltizzati a farlo<sup>157</sup>.

155. Sono infatti certamente «attività di interesse generale» le iniziative inerenti il settore dell'assistenza sociale (*rectius*: il sistema integrato di interventi e servizi sociali di sostegno al benessere psico-fisico della persona) nonché i servizi accessori e complementari all'erogazione delle prestazioni pubbliche di assistenza sanitaria e socio-sanitaria; quelle in materia di protezione ambientale e di promozione culturale, oltre alle misure di inserimento lavorativo in favore dei soggetti svantaggiati e disabili. Le divergenze, in dottrina, emergono invece a proposito dell'individuazione di altre fattispecie, slegate dal principio di solidarietà. Per un inquadramento completo v. D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni, garanzie*, cit., 219 ss.

156. Data l'attinenza, v. in particolare D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 2022, spec. 331 ss.

157. Così, tra i molti, G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, cit., 29 e, in maniera ancora più netta, G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, cit., 177, e F. PIZZETTI, *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della «democrazia della cittadinanza»*, in IDEM, *L'ordinamento costituzionale italiano tra riforme da attuare e riforme da completare*, Giappichelli, Torino, 2003, 153.

Tuttavia va, da un lato, riscontrata l'assenza di espliciti contro-diritti che possano confermare indirettamente tale lettura e, dall'altro, sottolineata l'equivalenza semantica del verbo 'favorire' rispetto ad altri presenti in vari punti della Carta fondamentale – specialmente in tema di diritti sociali c.d. condizionati – i quali, per unanime opinione, facoltizzano gli enti della Repubblica a fare qualcosa<sup>158</sup>.

Alla luce di ciò, la conclusione più corretta pare quindi essere che il legislatore della revisione abbia semplicemente introdotto nel Testo una autorizzazione, prima mancante, per interventi istituzionali che altrimenti sarebbero risultati sprovvisti, in forza del principio di legalità (almeno) formale, di valido titolo; ma senza che questo significhi che i pubblici poteri non possano più valutare discrezionalmente se attivarsi o meno.

Il che, comunque, non è poco<sup>159</sup>.

Importa però anche evidenziare come nelle pieghe semantiche del verbo adoperato si nascondano un risvolto concettuale interessante e un'insidia pratica preoccupante.

Il risvolto è che – siccome 'favorire' equivale ad 'accordare una preferenza' a qualcuno su qualcun altro in qualcosa – la sussidiarietà orizzontale sembra rispondere alla già evidenziata logica non egualitaria che la muove (*retro* § 4).

La preoccupazione è che, per le medesime ragioni di senso, dietro l'azione costituzionalmente autorizzata possa celarsi, soprattutto in fase attuativa del comando, un uso discriminatorio, parziale o irragionevole del potere legale<sup>160</sup>.

158. Penso all'art. 4 Cost., dove la Repubblica «promuove» le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro, o all'art. 31, 1° comma, Cost., in cui si «agevola» la formazione della famiglia con misure economiche di vario tipo.

159. Quando tali interventi si concretizzano, il *favor* delle autorità assume diverse forme, che vanno dai sostegni di natura economica, ai veri e propri aiuti di Stato (sotto forma di contribuzioni, defiscalizzazioni, affidamenti diretti, previsione di criteri di preferenziali nelle gare, riserve ecc.); dalla semplificazione dei procedimenti decisionali pubblici, al coinvolgimento attivo dei privati nei medesimi circuiti (limitazione delle funzioni di evidenza pubblica all'indirizzo e al controllo, con elisione – totale o parziale – della funzione gestoria); dalla dismissione di determinate attività assunte in forma di servizio, ai divieti di entificazione (liberalizzazioni, privatizzazioni, esternalizzazioni, e via discorrendo). Per i necessari approfondimenti su ciascuna di tali figure rinvio di nuovo a D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni, garanzie*, cit., 163 ss.

160. Anche a causa della c.d. mentalità sociale radicata nelle classi dirigenti, in ispecie locali: per tale considerazione v. in particolare D. DELLA PORTA, *La politica locale*, il Mulino, Bologna, 2002, 273 ss.; ma in tal senso già G. AMATO, *Economia, politica e istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna, 1976, 158 ss.

E se in ordine a quest'ultima eventualità può opporsi che il rimedio giurisdizionale, pur coi limiti propri di quella funzione (attivazione esterna ed episodica; efficacia del verdetto circoscritta al caso) e dello stesso parametro di valutazione, sarebbe teoricamente idoneo a ristabilire la coerenza dell'ordinamento<sup>161</sup>, quanto al cortocircuito tra sussidiarietà (orizzontale) e uguaglianza non pare configurabile una soluzione convincente che non sia l'esclusione di uno dei due termini dal campo del privato sociale; e il termine da escludersi sembra dover essere l'art. 3 Cost., quantomeno nella sua accezione «di fatto» (§§ 1-4).

Venendo ora all'inciso «singoli o associati» riferito ai cittadini (*b*), sembra opportuno evidenziare come il dato testuale introduca – forse inavvertitamente – una *terza* dimensione del canone sussidiario, che si potrebbe chiamare «laterale» in quanto attinente alle iniziative prettamente individuali<sup>162</sup>.

La distinzione tra iniziativa privata individuale e iniziativa privata associata rende particolarmente nitida la cifra libertaria che caratterizza dal lato attivo le suddette pratiche solidali.

L'art. 118, ult. comma, Cost., infatti, riecheggia sul punto la formula di riconoscimento e tutela dei diritti inviolabili «dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali» contenuta nell'art. 2 Cost., e questo sembra comportare, anche in chiave sussidiaria, la priorità del singolo non solo rispetto alle istituzioni pubbliche ma anche ai corpi intermedi di cui faccia parte.

Libertà innanzitutto individuale, quindi, di determinare e realizzare da sé i propri progetti di vita, con la garanzia di non intrusione né da parte pubblica né privata; libertà, in secondo luogo, di ricorrere o meno a strutture civili mediane per conseguire gli obbiettivi prescelti tramite l'esercizio della libertà di associazione (art. 18 Cost.).

Sul versante passivo del binomio solidarietà-sussidiarietà orizzontale va poi a collocarsi, in simmetria, l'aspettativa individuale di *subsidium* da parte degli altri consociati, dei corpi intermedi e dei soggetti pubblici, in

161. *Amplius* cfr. D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensioni, garanzie*, cit., 377 ss.

162. Cfr. I. COLOZZI, *Solidarietà e sussidiarietà*, in *www.treccani.it*, 2012. Il triplice andamento della sussidiarietà può essere meglio colto nel Compendio della dottrina sociale della Chiesa, in cui viene detto che essa «protegge le persone dagli abusi delle istanze sociali superiori e sollecita queste ultime ad aiutare i singoli individui e i corpi intermedi a sviluppare i loro compiti. Questo principio si impone perché ogni persona, famiglia o corpo intermedio ha qualcosa di originale da offrire alla comunità» (PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, in *www.vatican.va*, 2004, nn. 185 ss., 187).

caso di incapacità di ottenere il risultato voluto tramite la sola azione autonoma propria<sup>163</sup>.

Interno al sistema della sussidiarietà orizzontale è altresì, da un lato, il dovere – civico – di soccorrere, in forma singola o associata, il bisognoso (aspettativa di reciprocità<sup>164</sup>) e, dall'altro, quello – giuridico – di adempiere ai doveri di solidarietà (politica, economica e sociale) stabiliti dalle autorità pubbliche (art. 2 Cost., art. 23 Cost.)<sup>165</sup>.

Infine, la sussidiarietà che organizza le attività privato-sociali genera la pretesa di prendere parte ai procedimenti decisionali collettivi che riguardano tale ambito, stavolta sì in coerenza col modello partecipativo prefigurato – per i cittadini-lavoratori – dall'art. 3 cpv. Cost. (§ 2)<sup>166</sup>.

Sul versante sussidiario *applicativo*, il coinvolgimento dei privati può, senza particolari controindicazioni, realizzarsi seguendo la tendenza desumibile dagli istituti di diritto positivo vigenti e rivelatori, quali la legge generale sul procedimento amministrativo e la figura, di più recente istituzione, del c.d. accesso civico semplice e generalizzato<sup>167</sup>.

Quando tali istanze, appropriatamente assecondate, abbiano un seguito ufficiale, si diffondono nell'ordinamento i fenomeni generali del voto amministrativo e referendario locale esteso anche ai non cittadini<sup>168</sup> e la c.d. amministrazione condivisa<sup>169</sup>; la specifica istanza partecipativa priva-

163. In tal senso v. B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, cit., 96 ss., 108 ss. In considerevole anticipo sui tempi, l'intuizione di un nesso biunivoco (e non semplicemente garantistico) tra libertà individuale e dimensione sociale era stato colto già da G. ABBAMONTE, *Libertà e convivenza*, Jovene, Napoli, 1954, spec. 22 ss.

164. Parla suggestivamente di «sentimento di reciprocità» S. ROSSI, *Fraternità e mutualismo: forme nuove di un legame antico*, cit., 810.

165. F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, cit., 25 s.

166. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit., 214.

167. Artt. 7 ss. legge 7 agosto 1990, n. 241; art. 5 d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

168. In tema, v. *amplius* le considerazioni di E. BETTINELLI, *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 15. Seminario 2004*, Giappichelli, Torino, 2005, 27.

169. Per ragioni simmetriche, non paiono invece rientrare nel cono di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale né i *munera* di diritto pubblico, né la c.d. autoamministrazione (su cui v. P. DURET, *Sussidiarietà ed autoamministrazione dei privati*, cit., spec. 77 ss.): i *munera* generano infatti ipotesi di sostituzione del privato al soggetto pubblico, mentre il principio di sussidiarietà opera in direzione inversa, mirando al subentro del privato al pubblico; nella c.d. autoamministrazione, invece, è postulata una coincidenza tra interesse pubblico e privato che, nell'immediato, determina la massima diffusione possibile delle funzioni amministrative nel sociale ma che, sul medio periodo, rischia di riproporre il paralizzante paradigma panpubblicistico, poiché ogni attività umana diverrebbe a quel punto, almeno potenzialmente, di pubblico interesse.

to-sociale si inverte invece negli istituti delineati oggi dal Codice del Terzo settore (Cap. II), ovvero la co-progettazione, la co-programmazione, la convenzione e l'affidamento prioritario (artt. 55-57 Cts).

Inoltre, riemergono – assumendo una rinnovata e più ricca conformazione – quelle forme di attivismo civico spontaneo verso il cui pieno riconoscimento bisogna però registrare tutt'ora una certa resistenza in dottrina, nonostante lo stesso Codice dedichi particolare attenzione alla più eminente manifestazione di tali pratiche: il volontariato (artt. 17 ss. Cts)<sup>170</sup>.

Nella dimensione sussidiaria *costitutiva*, al contrario, l'aspettativa di partecipazione sembra incontrare maggiori ostacoli al suo dispiegarsi, dato che essa non può spingersi sino ad alterare l'impianto rappresen-

170. Molti studiosi stentano infatti a vedere nelle odierne pratiche solidali spontanee una manifestazione giuridica della solidarietà, preferendo quindi utilizzare il termine in senso restrittivo, forse anche perché propensi ad abbracciare una visione conflittuale del concetto (v. nuovamente S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., spec. 62, ove afferma che la solidarietà moderna «si distacca sempre più nettamente dalla matrice caritativa, si fa strumento d'organizzazione politica e di emancipazione sociale, e così si manifesta con particolare intensità come solidarietà operaia o di classe»). Al contrario, una interessante prospettiva di lettura dei processi di sussidiarietà a fini di solidarietà economica e sociale è contenuta in P. DONATI e I. COLOZZI (cura), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma, 2005, spec. nei saggi di G. VITTADINI, *Il principio di sussidiarietà tra storia e prospettiva*, 17, e di I. COLOZZI, *La sussidiarietà nelle politiche sociali*, cit., 137. Il primo lavoro ripercorre la parabola della sussidiarietà dalle sue remote origini, risalenti al *De Regno* di Tommaso d'Aquino, fino ai giorni nostri. In tal modo, si ricorda che già nel secolo XI a Milano erano attivi 10 ospedali nati dall'iniziativa privata e che nel Regno d'Italia del Milleottocento esistevano circa 22 mila opere pie, un migliaio ciascuno tra ospedali, orfanotrofi ed asili, e che tutte queste strutture furono spazzate via dall'ascesa dell'ideologia statalistica propria del secolo XX. Il tramonto della suddetta ideologia, conseguente al venir meno delle risorse fiscali necessarie a sostenere una macchina pubblica impegnata su numerosi fronti, nonché all'affacciarsi di nuovi fenomeni quali la globalizzazione, l'invecchiamento della popolazione e i flussi migratori, sembrerebbe aver riportato *in auge* quelle antiche espressioni di mutualità civile, non limitandosi però a restituirle alle loro originarie funzioni, bensì facendone un modello di riferimento per lo sviluppo economico complessivo. Il secondo contributo, invece, traccia più specificamente le linee di sviluppo delle politiche sociali attuabili dallo stato in vista del perseguimento del benessere dei cittadini. Dapprima Colozzi individua i settori su cui intervenire: garanzia e sostegno del reddito, sanità, servizi sociali, alloggi, lavoro, istruzione, ambiente; successivamente, delinea i vari modelli di intervento, che determinano la qualificazione sociologica di uno stato come 'liberista', 'assistenziale' o 'sociale', arrivando a isolare le quattro possibili evoluzioni dello stato sociale cui ho già accennato a tempo debito (Cap. II): socialdemocratico, liberale, *lib/lab* e societario; il principio di sussidiarietà orienterebbe l'evoluzione istituzionale in favore del modello societario. Analisi e conclusioni simili in P. DURET, *La sussidiarietà 'orizzontale': le radici e le suggestioni di un concetto*, cit., 97.

tativo accolto dalla Costituzione attraverso gli istituti del voto politico (art. 48), del *referendum* (artt. 75, 123, 132 e 138), della petizione (art. 50) e dell'iniziativa di legge (art. 71 cpv.); ciò in quanto una massiccia espansione della c.d. cittadinanza attiva potrebbe anche esporre la tenuta democratica del sistema alle sollecitazioni populiste, con esiti non sempre calcolabili<sup>171</sup>.

Più sinteticamente: il principio di sussidiarietà orizzontale quale principio di organizzazione delle pratiche solidali private mostra una primaria vocazione protettiva verso la persona *uti singula*; siffatta protezione costituisce filiazione del principio di libertà (negativa), il quale implica riconoscere una facoltà (dal lato attivo) e un'aspettativa (da quello passivo) garantite non solo verso i pubblici poteri (sussidiarietà *orizzontale*) ma anche nei confronti delle formazioni intermedie (sussidiarietà *laterale*).

Quando tale principio si declini come partecipazione (libertà positiva), orienta la scelta relativa alla titolarità dell'azione solidale, collocandola nell'ordine in capo all'individuo, al corpo intermedio o al soggetto pubblico (sussidiarietà orizzontale qui detta costitutiva), e determina il più ampio coinvolgimento della cittadinanza nell'esercizio della medesima (sussidiarietà orizzontale qui detta applicativa)<sup>172</sup>.

171. Cfr. in proposito M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Riv. AIC*, 2018, 375. Rispetto a quanto già sottolineato a suo tempo (Cap. II) aggiungo adesso – a miglior chiarificazione del mio pensiero – che andrebbe fatta molta attenzione a non flettere oltremisura il principio rappresentativo in nome della democrazia, poiché ciò potrebbe paradossalmente condurre a una dequotazione della rappresentanza politica, portandola verso una sua declinazione meramente esponenziale, ossia rappresentativa di interessi particolari ma (ben) organizzati; fenomeno che la letteratura specialistica designa col nome di *lobbying*. Non andrebbe infatti dimenticato che, in tempi diversi e con accezioni diverse, di 'rappresentanza' si è ragionato in riferimento allo stato assoluto, a quello liberale, e, addirittura, a quello totalitario: secondo Hobbes, ad esempio, il duplice *pactum societatis* genererebbe nel medesimo momento il popolo e il sovrano assoluto (T. HOBBS, *Leviatano*, I, cit., spec. 144-145), mentre per Rousseau il principio rappresentativo è la negazione di quello autenticamente democratico, poiché le elezioni sono in realtà l'unico momento in cui il popolo, cosiddetto sovrano, è realmente tale (J.J. ROUSSEAU, tr. it. di M. Garin, *Contratto sociale*, in IDEM, *Scritti politici*, II, Laterza, Bari, 1971, 94 ss., su tale linea sostanzialmente seguito anche da V.I. LENIN, tr. it. n.d., *Le elezioni all'assemblea costituente e la dittatura del proletariato*, in IDEM, *Opere scelte*, V, Editori riuniti, Roma, 1975, 536 ss.). La critica più radicale all'equazione per cui la (vera) rappresentanza si associa alla democrazia resta però quella di C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit., 275 e ss.

172. Nota bene però: nel contesto sussidiario-orizzontale-applicativo il delta tra individuo e corpo intermedio tende ad appiattirsi nel comune confronto col soggetto pubblico, per cui la c.d. sussidiarietà laterale tende all'invisibilità.



L'esito, nel primo caso, è la democratizzazione della decisione (art. 1 cpv. Cost.)<sup>173</sup>; nel secondo, una maggior efficacia dell'attività esercitata (art. 97, 2° comma, Cost.)<sup>174</sup>.

Tutto quanto detto si può infine riassumere in una sola parola, che descrive oggi un ampio moto istituzionale mirante a integrare – non surrogare – una “offerta di cura” che i sistemi pubblici di *welfare* non possono più sostenere: mutualismo (o, volendo usare le parole della Costituzione, «cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata»: art. 45, 1° comma, Cost.)<sup>175</sup>.

Per chiudere il cerchio e fare sì che il congegno funzioni occorre però verificare se sia rintracciabile, a fronte di iniziative private mosse da fini solidaristici, uno *standard* analogo a quello presente in ambito sussidiario verticale; un principio di azione, cioè, che, così come fa la leale collaborazione unificando i diversi apparati di potere tramite il loro coordinamento funzionale, sia in grado di trasformare una moltitudine divisa in un'unità di popolo.

Tale canone di funzionamento, interno alla comunità, può essere verosimilmente individuato, per implicazione logica, nel principio di fraternità.

## 8. Sussidiarietà orizzontale e fraternità

Al concetto di fraternità si era già stato fatto riferimento in esordio, al momento di criticare le letture conflittuali della solidarietà, sulla base di considerazioni per lo più di ordine concettuale e dandone per presupposti natura e contenuto (Cap. I).

Il discorso va ripreso adesso in ottica strettamente costituzionalistica: la prospettata lettura coordinata dei principi di sussidiarietà e di solidarietà produce infatti una super-norma che da un lato impone o autorizza (a se-

173. P. PICCIACCHIA, *Le “vie infinite” della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, in *federalismi.it*, n. 22/2024, 216.

174. F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI e G. GRECO (cura), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, I, Giuffrè, Milano, 2007, 49; sui profili prettamente giustiziali, M.R. SPASIANO, *Tutela della persona, rimedi giustiziali e “cittadinanza” degli organismi privati di utilità sociale*, in *Dir. econ.*, 2003, 593.

175. S. LA PORTA, *L'organizzazione delle libertà sociali*, Giuffrè, Milano, 2004, spec. 31 ss. Osservo incidentalmente che è anche per tale ragione che mi appare oggi retrospettivo negare ogni rilevanza pubblicistica alle epifanie private del solidarismo. La contingenza storica ha solo fatto emergere un dato che già c'era e che in precedenza era semplicemente sommerso dalla preponderante presenza pubblica.

conda dei casi) i pubblici poteri a – e consente dall'altro ai privati di – effettuare prestazioni di soccorso secondo un ordine di intervento preferenziale.

Tale super-norma, se come detto può appoggiare la propria effettività alla leale collaborazione per quanto riguarda gli apparati repubblicani (dimensione verticale), non trova esplicitato con altrettanta chiarezza un analogo puntello in ambito civile (dimensione orizzontale).

Da qui la necessità di un brevissimo *excursus*.

Per (tentare di) ricostruire la fraternità come principio giuridico occorre guardare innanzitutto all'ordinamento francese, per evidenti ragioni storico-costituzionali<sup>176</sup>.

In Francia esso ha infatti radici tanto risalenti quanto note, in virtù del richiamo che la Costituzione del 1958 effettua sia alla Dichiarazione rivoluzionaria del 1789 (nel Preambolo), sia ai valori di riferimento di essa (*Liberté, Égalité e Fraternité*, nell'art. 2, 3° comma)<sup>177</sup>.

Nella Costituzione transalpina lo specifico lemma 'solidarietà' si ritrova, non a caso, soltanto nell'art. 87 – e con andamento istituzionale – mentre il termine adoperato per riferirsi alla variante personalista del principio è appunto 'fraternità'<sup>178</sup>.

In quel testo è altresì presente una clausola sociale generale molto simile nel tenore letterale, e quindi anche nelle ricadute più specifiche, a quella dell'ordinamento tedesco<sup>179</sup>.

La combinazione di tali elementi ha consentito al Consiglio costituzionale di sviluppare, soprattutto negli anni più recenti, una robusta giurisprudenza espansiva dell'ideale fraterno in ambito non solo civile (come a proposito dei patti civili di solidarietà<sup>180</sup>) ma anche penale (il caso più rilevante è quello dei c.d. delitti 'di solidarietà' o 'di umanità')<sup>181</sup>.

176. F. PIZZOLATO, *Fraternità (principio di)*, cit., 378.

177. Per un'idea sullo stato della riflessione giuspubblicistica sul tema in quel Paese può vedersi il volume collettaneo di M. HECQUARD-THÉRON (cura), *Solidarité(s): perspectives juridiques*, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, Toulouse, 2009.

178. Sebbene anch'esso compaia, almeno una volta, in contesto istituzionale (art. 72-3, 1° comma: «La repubblica riconosce, in seno al popolo francese, le popolazioni d'oltremare, in un ideale comune di libertà, uguaglianza e fraternità») è chiaro che pure in tale caso esso assume un significato più ampio di quello proprio di un principio relazionale tra apparati pubblici.

179. L'art. 2, 1° comma, definisce la Francia «una Repubblica indivisibile, laica, democratica e sociale». La celebre clausola sociale della Legge fondamentale tedesca è contenuta nell'art. 20, comma 1: «La Repubblica Federale di Germania è uno Stato federale democratico e sociale».

180. In particolare, il *Conseil constitutionnel* (decisione n. 419 del 1999) ha riconosciuto la validità della normativa che parificava il trattamento fiscale delle coppie sposate a quello delle coppie costituitesi tramite Patto civile di solidarietà (*pact civil de solidarité*).

181. Si tratta di quelle condotte astrattamente anti-giuridiche (segnatamente: favoreg-

Nel contesto di origine, quindi, la virtù civica della *Fraternité* è ben avviata, dopo un esordio comunque travagliato<sup>182</sup>, verso la giuridificazione per mano degli interpreti, che però possono, come detto, contare su una base testuale assente nel Diritto italiano<sup>183</sup>.

Sul versante interno occorre pertanto seguire un percorso, pur solo leggermente, più articolato, se si vuole pervenire a un esito paragonabile.

Il punto di partenza non può che essere il “solito” art. 2 Cost. ma stavolta va incluso nel discorso, oltre al principio solidaristico, quello personalista, quantunque per cenni<sup>184</sup>.

Il principio personalista abbraccia tanto la dimensione individuale quanto quella sociale dell'uomo<sup>185</sup>; in questo senso, esso è irriducibile sia all'antropologia individualistica liberale, sia a quella egualitaria social-comunista, pur essendosi, quelle ideologie, a lungo contese il monopolio della sua interpretazione.

Una delle ricadute di lungo periodo più significative della novella del 2001 (presumibilmente non calcolata neppure dal legislatore dell'epoca) è stata quella di sciogliere il nodo gordiano dell'interpretazione del concetto di ‘persona’, nel senso di restituirlo a quella duplice consistenza nella qua-

giamento dell'immigrazione clandestina) che vanno esenti da sanzione qualora la persona incriminata abbia agito in maniera del tutto disinteressata; sul punto i giudici transalpini hanno richiamato proprio il principio di fraternità *ex* art. 2 della Costituzione del 1958 per sottolineare come da esso derivi, tra le altre cose, «la libertà di aiutare gli altri, a fini umanitari, indipendentemente dalla regolarità della loro permanenza sul territorio nazionale» (*Cons. const.*, dec. n. 717/718 del 2018, n. 8 della motivazione). In dottrina, v. in particolare M. BORGETTO, *Il principio costituzionale di fraternità nel diritto francese*, cit., 43 ss.

182. A lungo si è guardato – e si guarda tuttora – con sospetto al carattere vago e impreciso, oltre che alla matrice più sentimentale che razionale, della fraternità, preferendole, nel discorso giuridico, proprio il termine ‘solidarietà’, a suggerire che un invero istituzionale delle istanze a quella collegate sia oggi mosso da ragioni “scientifiche”, messe a disposizione dei decisori politici dagli scienziati sociali. In argomento v. M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, Paris, 1993, 345 ss.

183. Nel *Rapport du Conseil constitutionnel français* del 2003, in *www.accpuf.org*, 254, è infatti la *Fraternité* a venire allegata quale titolo degli interventi statali finalizzati alla redistribuzione della ricchezza e al soccorso pubblico.

184. Così, tra gli altri, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit., 55 ss.; E. ROSSI, *Art. 2*, cit., 42 ss.; F. PIZZOLATO, *Fraternità (principio di)*, cit., 398 ss.

185. Osserva in proposito V. ONIDA, *Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Utet, Torino, 1989, 321, 329-330: «la Costituzione si ispira innanzitutto all'idea-forza della centralità e del primato della persona umana, considerata come soggetto di diritti in certo senso anteriori a qualsiasi riconoscimento da parte dello Stato, e quindi non condizionati a finalità collettive di qualsiasi genere, anche se limitati e limitabili – ma non in qualsiasi direzione e misura – in vista di esigenze degli altri individui della comunità, e quindi in vista dell'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà».

le convivono diritti (individuali) e doveri (sociali); ciò è avvenuto proprio grazie all'inserimento nel testo costituzionale della sussidiarietà, che *implica* il principio di fraternità, anche a intenderlo nel suo significato minimale di condizione dell'essere *come fratelli*<sup>186</sup>.

E se giuridica è considerata l'una (se non regola, almeno *precetto di ottimizzazione*: § 6), giuridico andrebbe pensato anche l'altro (almeno nel senso di «presupposto dalla costituzione»<sup>187</sup>).

Riscrivendo l'art. 118 Cost., si vuol dire, il legislatore costituzionale del 2001 ha introdotto nel sistema un fattore di disambiguazione, capace di armonizzare il principio individuale di libertà e quello socio-politico di solidarietà, che provenivano da tradizioni apparentemente inconciliabili<sup>188</sup>.

Tale elemento chiarificatore è appunto il canone fraterno in quanto

la demarcazione tra fraternità e solidarietà non è da ricercare in due diverse categorie conosciute dagli ordinamenti contemporanei – la fraternità è identificata nei doveri di solidarietà personale e sociale, la solidarietà nei compiti istituzionali dell'autorità pubblica – quanto nell'idea che la fraternità abbia rappresentato il sostanziale presupposto etico-culturale-filosofico della sua *istituzionalizzazione in solidarietà* capace di esprimersi in ciascuna delle due forme<sup>189</sup>.

Del resto, solo l'eccedenza normativa della fraternità può giustificare, in un contesto (sussidiario) pur sempre governato dalla libertà anche quando si tratti di prestare cura e soccorso, la presenza di atti di potere che promuovano una più strutturata coesione comunitaria ingerendosi in dinamiche per loro natura spontanee<sup>190</sup>.

Essa eccedenza, in particolare, sorregge *ex parte pubblica* la predisposizione di regimi giuridici eccezionali, come avviene ad esempio con la regolamentazione della donazione degli organi e delle trasfusioni ematiche, in deroga alla regola generale dell'art. 5 c.c.<sup>191</sup>.

186. Convergono su tale premessa, pur traendone conseguenze diverse, F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, cit. 8, e I. MASSA PINTO, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: "come se" fossimo fratelli*, cit., 70.

187. F. PIZZOLATO e P. COSTA, *Principio di fraternità e modernità giuridica*, cit., 6.

188. F. PIZZOLATO, *Appunti sul principio di fraternità nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. int. dir. uomo*, 2001, 745, spec. 752 ss.

189. A. MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, cit. 21. Enfasi aggiunta.

190. Sulla c.d. funzione promozionale del diritto v. il classico N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, 1313.

191. Legge 16 giugno 1967, n. 458 (sul trapianto di rene) e legge 16 dicembre 1999, n. 483 (sul trapianto parziale di fegato); legge 21 ottobre 2005, n. 219 (disciplina delle attività trasfusionali e della produzione degli emoderivati).

*Ex parte privata* può invece essere di un qualche interesse rilevare che tali discipline, aventi a matrice l'ideale fraterno, strutturano sovente situazioni giuridiche di onere; attraverso l'onere, in particolare, il principio di fraternità si rivela titolo giustificativo implicito delle discipline di tipo premiale e incentivante<sup>192</sup>, visibili – oltre che nell'ambito di elezione (Terzo settore) – prevalentemente nel diritto dell'impresa e in quello fiscale (Cap. II).

Se dunque sarebbe una contraddizione in termini “costringere al soccorso spontaneo”, è però possibile incoraggiare pratiche altruistiche con provvedimenti i quali, in assenza di un substrato fraterno che non portasse al suo interno anche una quota di giuridicità, sarebbero privi di una *ratio* decifrabile e credibile.

In tal modo si può isolare, per astrazione da discipline settoriali, un principio costituzionale implicito, quello di fraternità, che alimenta il circuito sussidiario-orizzontale delle pratiche privato-sociali e può costituire parametro equiparabile alla leale collaborazione operante in ambito sussidiario-verticale.

Andando appena più a fondo si può anzi azzardare che, in tale ottica, resta impregiudicata non solo la questione filosofica e antropologica che si era agitata in apertura sulla natura (buona o cattiva) dell'essere umano (Cap. I), ma anche quella – derivata – della desiderabilità o meno dell'ordine sociale conseguente, poiché ambedue irrilevanti rispetto all'assetto legale positivamente dato.

Quello di fraternità, non diversamente da quello di legalità o di sicurezza giuridica, è infatti un principio (o fattore) *istituzionale*, che determina il funzionamento stesso del sistema giuridico; ove difetti, l'ordinamento, di qualunque specie, collassa<sup>193</sup>.

Lo conferma indirettamente la stessa giurisprudenza costituzionale che, anche prima del 2001, ha spesso evocato nelle sue decisioni, pur se con altre parole, il valore fraterno.

192. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit., 230 s.

193. Un principio, o fattore, istituzionale è cioè un meta-principio. Su tale categoria v. S. CASTIGNONE, *Diritto, linguaggio, realtà. Saggi sul realismo giuridico*, Giappichelli, Torino, 1995, 11 ss.; del medesimo tenore, ma più prudenti e circoscritte, le conclusioni di F. PIZZOLATO, *La fraternità come trama delle istituzioni*, in *Agg. Sociali*, 2013, 200. Prudenti, quando afferma che il principio di fraternità opera sull'infrastruttura sociale dell'ordinamento solo «laddove sia inserito nell'edificio costituzionale, in modo esplicito o implicito», così ammettendo *a contrario* che possa anche non esserlo (201, mentre personalmente ritengo che senza fraternità non vi possa essere ordinamento giuridico); circoscritte, in quanto il chiaro A. accorda alla fraternità un ruolo essenziale solo in contesto democratico (204, mentre a me pare che tale ruolo essenziale riguardi anche le forme autocratiche di stato).

Lo ha fatto ad esempio nella celebre decisione, anche qui pluricitata, n. 75 del 1992 in tema di volontariato, forma più pura di spontaneismo civico, allorquando ha annotato che

il volontariato rappresenta l'espressione più immediata della *primigenia* vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'*originaria identificazione* del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente *vincolo di appartenenza attiva* che lega l'individuo alla comunità degli uomini<sup>194</sup>;

e lo ha fatto nella sentenza n. 519 del 1995, quando ha sancito la non sanzionabilità penale della c.d. mendicizia non invasiva sul presupposto che

la società civile, consapevole dell'insufficienza dell'azione dello Stato, ha attivato *autonome risposte*, come testimoniano le organizzazioni di volontariato che hanno tratto la loro ragion d'essere, e la loro regola, dal valore costituzionale della solidarietà<sup>195</sup>.

Soprattutto, lo ha fatto nella sentenza n. 500 del 1993, quando ha riconosciuto che

questa moderna visione della dimensione della solidarietà, andando oltre i tradizionali schemi di beneficenza e assistenza, e superando l'ancoraggio ai doveri ed agli obblighi normativamente imposti, costituisce, per un verso, un modo per concorrere a realizzare quella eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, mentre, per altro verso, mira ad ottenere – non solo dallo Stato, dagli enti e dalla sempre più variegata realtà delle formazioni sociali, bensì da tutti i cittadini – la *collaborazione per conseguire essenziali beni comuni* quali la ricerca scientifica, la promozione artistica e culturale, nonché la sanità<sup>196</sup>,

in tal modo respingendo le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal giudice amministrativo in relazione al prelievo forzoso disposto nei confronti delle Casse di risparmio istituite in enti pubblici.

Senza dilungarsi oltre nel richiamo di arresti significativi, basti sottolineare che anche in dottrina è stata ben sintetizzata l'immanenza della fraternità nel sistema giuridico collocandola in quello spazio in cui «operano quei comportamenti individuali o associati, spontanei e liberali, non

194. Corte cost., sent. n. 75/1992, n. 1 della motivazione *in diritto*. Corsivi miei.

195. Corte cost., sent. n. 519/1995, n. 3 della motivazione *in diritto*. Corsivo mio.

196. Corte cost., sent. n. 500 del 1993, n. 5 della motivazione *in diritto*. Enfasi aggiunta.

pressati dalla minaccia di una sanzione giuridica o etica e, nondimeno, essenziali»<sup>197</sup>.

Tale virgolettato è utile per un'ultima precisazione.

Il taglio apposto all'*excursus* consente di toccare in maniera molto limitata la *vexata quæstio* sulla sostanza naturale o artificiale della fraternità<sup>198</sup>.

Essendo infatti essa condizione di esistenza della comunità politica, e quindi dell'ordinamento, è alla fine secondario comprendere se la condizione fraterna sia un dato fattuale pregiuridico oppure un fine normativo da perseguire<sup>199</sup>; in ambo i casi, infatti, i procedimenti nomopoietici cui si è fatto cenno troverebbero comunque validazione legale, cambiando eventualmente solo intestazione: da garanzia (della condizione pregiuridica) ad attuazione (del programma costituzionale), o forse entrambe<sup>200</sup>.

L'inserimento in Costituzione del principio di sussidiarietà (orizzontale), in definitiva, ha reso più agevole accertare l'esistenza e la cifra giuridico-costituzionale della fraternità, e segnatamente ha chiarito, a mezzo di una lettura sistematica delle diverse disposizioni della Carta, la sua natura di fattore istituzionale.

197. V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Riv. AIC*, 2010, 1, 3.

198. Il dibattito teorico sulla questione è sviluppato da I. MASSA PINTO, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: "come se" fossimo fratelli*, cit., 59 ss.

199. Sul punto si tenga però presente l'avvertimento di F. PIZZOLATO e P. COSTA, *Principio di fraternità e modernità giuridica*, cit., 7: «già il solo fatto di riconoscere natura programmatica al principio di fraternità lo tinge di colori "progressivi" e minaccia di conferirgli il sapore della "fraternizzazione" (la fraternità come *fine*, dunque come *principio d'azione*, e non più come *condizione*, dunque come *status*)».

200. Dovendosi assicurare il buon funzionamento istituzionale, infatti, o le condizioni di esso (buon funzionamento) vanno create, oppure vanno conservate e possibilmente migliorate.

## IV. SOLIDARIETÀ E PACE SOCIALE

SOMMARIO: 1. Norme, principi, promesse. - 2. Testo e co(n)testo. - 3. Diritto costituzionale e morale costituzionale. - 4. L'orizzonte assiologico dell'art. 11 Cost. e la sua proiezione interna. - 5. Pace sociale e certezza del diritto.

### 1. Norme, principi, promesse

Dall'analisi svolta sino a questo momento emerge che la solidarietà pubblica tende a realizzare, in prospettiva, l'uguaglianza «di fatto» in modo da garantire ai cittadini la partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese, mentre quella privata è costruita attorno alla libertà di agire o meno in senso sociale.

Si è sottolineato anche come il vincolo di sistema – o, se si preferisce, il postulato della razionalità del legislatore, *in primis* costituzionale – obblighi l'interprete a ipotizzare che, siccome l'art. 2 Cost. non distingue al suo interno tra epifanie del principio su base soggettiva, la *ratio* profonda della norma debba essere ricercata altrove.

Nel 1947 Piero Calamandrei, in un intervento all'Assemblea costituente tanto celebre da meritare l'immediata dignità di stampa<sup>1</sup>, condensò il significato della Costituzione nella formula «rivoluzione ancora da fare»<sup>2</sup>: essa (*rectius*: il progetto di Costituzione), diceva il Costituente fiorentino,

1. P. CALAMANDREI, *Chiarezza nella Costituzione: discorso pronunciato all'Assemblea Costituente nella seduta del 4 marzo 1947*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1947 (prob.), ripubblicato, da ultimo, nel 2012 a Roma per i tipi di Civitas, con introduzione di Carlo Azeglio Ciampi.

2. *Atti Ass. cost.*, seduta del 4 marzo 1947, 1744; per l'esattezza, il progetto di Costituzione «non è l'epilogo di una rivoluzione già fatta; ma è il preludio, l'introduzione, l'annuncio di una rivoluzione, nel senso giuridico e legalitario, ancora da fare».



porta in grembo un'idea nuova di società ma tale idea si potrà concretizzare solo in un'epoca successiva alla sua promulgazione<sup>3</sup>.

Si trattò di un discorso altamente politico, ma politico come può esserlo quello di un giurista che parli, magari ingenuamente, a un uditorio di politici<sup>4</sup>.

Un passaggio in particolare appare significativo:

nella nostra Costituzione, ad articoli che consacrano veri e propri diritti azionabili, coercibili, accompagnati da sanzioni, articoli che disciplinano e distribuiscono poteri e fondano organi per esercitare questi poteri, si trova commista una quantità di altre disposizioni vaghe, che si annidano specialmente fra l'art. 23 e l'art. 44 (rapporti etico-sociali e rapporti economici), le quali non sono vere e proprie norme giuridiche nel senso preciso e pratico della parola, ma sono precetti morali, definizioni, velleità, programmi, propositi, magari manifesti elettorali, magari sermoni; che tutti sono camuffati da norme giuridiche, ma norme giuridiche non sono<sup>5</sup>.

Attraverso tale citazione non si intende riproporre la famigerata dicotomia tra norme precettive e programmatiche<sup>6</sup> bensì mettere l'accento sulla genetica vaghezza di molte formule costituzionali (e l'art. 2 Cost. è certamente tra quelle), che Calamandrei – anche qui icasticamente – ribattezzò «ad intarsio»<sup>7</sup>, a sottolinearne il carattere compromissorio.

Procedendo nella sua esposizione, egli – tra le altre cose – ricordò infatti anche come durante le riunioni delle varie Commissioni «più che cercare di far prevalere le proprie tesi, tutti hanno cercato d'impedire che prevalessero le tesi degli avversari»<sup>8</sup> (e pure in questo caso la vicenda

3. Ivi, 1746, (facendo proprio un concetto di Togliatti): «Non dobbiamo curarci della attuazione immediata di queste pseudo norme giuridiche contenute in questo progetto: dobbiamo pensare ai posteri, ai nipoti, e consacrare quei principi che saranno oggi soltanto velleità e desiderî, ma che tra venti, trenta, cinquanta anni diventeranno leggi».

4. Ivi, 1750-1751: «sento suggerimenti provenienti specialmente di là (*accenna a sinistra*), che mi dicono: “Ma questo non è un discorso politico; questo è un discorso ingenuo; chiarezza e politica non vanno d'accordo”. [...] Questi stessi amici aggiungono: “Anche la Costituzione è il risultato di un compromesso politico. La politica è l'arte dei compromessi, delle transazioni. Per ora, formule elastiche e poi si vedrà chi tirerà di più”. Ora, io devo prima di tutto riconoscere (già me l'hanno osservato varie volte gli amici comunisti) che io non sono un politico. A me piace di dire le cose chiare. Questo può essere contrario alla politica, ma d'altra parte ognuno porta il contributo che può in queste discussioni». E poco dopo (sempre 1751): «Ma queste, mi è stato detto, sono astrattezze da giuristi».

5. Ivi, 1745; rammento, magari inutilmente, che la numerazione degli articoli menzionati nel discorso è riferita al Progetto di Costituzione.

6. Recepita nell'almeno altrettanto celebre Corte cost., sent. n. 1 del 1956, nonché nella non meno significativa Cass. pen., sez. un., sent. 7 febbraio 1948 (s. n.).

7. *Atti Ass. cost.*, seduta del 4 marzo 1947, 1747.

8. Ivi, 1745.

dell'art. 2 è esemplare) e chiosò il punto, tra il retorico e il profetico, con la seguente domanda:

Credete, voi che vi intendete di politica, che sia proprio una buona politica quella consistente, quando si discute una Costituzione, nel presupporre sempre che in avvenire il proprio partito avrà la maggioranza, e nel disinteressarsi, in tale presupposto, della precisione e della chiarezza tecnica dei congegni costituzionali?<sup>9</sup>.

La risposta si ritrova nella letteratura giuridica successiva, che ha inaugurato un poderoso filone, virtualmente inesauribile, dedicato all'interpretazione giudiziale del diritto.

Come Calamandrei aveva paventato, infatti, il potere di dettagliare quelle formule elusive non si è fissato in sede politica ma dislocato presso le Corti, sotto l'intestazione di interpretazione c.d. adeguatrice o conforme<sup>10</sup>.

La vaghezza degli enunciati di partenza, in particolare, ha finito per appiattire il momento prettamente interpretativo (del testo) su quello applicativo (comportante la creazione della c.d. regola del caso)<sup>11</sup>, per cui nelle sentenze, a ogni livello, si è visto accadere un po' di tutto (e *in parte qua* si è tentato di darne conto nelle pagine precedenti).

Né, va detto, si deve esserne sorpresi; per almeno due ragioni, l'una teorica e l'altra del tutto dogmatica.

Teoricamente perché, sia che quegli sfuggenti enunciati si ritengano espressivi di norme «defettibili», oppure «generiche», o ancora «fondamentali»<sup>12</sup>, necessiterà – proprio in virtù della loro forma logica –

9. Ivi, 1751.

10. La letteratura in argomento è estremamente ampia ma segnalo comunque, tra i contributi più recenti, G. SORRENTI, *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006, spec. 67 ss., e M. RUOTOLO, *Interpretare. Nel segno della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, spec. 32 ss., sebbene segua un'opinione diversa da quella di ambedue gli Autori summenzionati. Nella giurisprudenza costituzionale più recente v. invece, tra le altre, le sentt. n. 219 del 2008, n. 1 del 2013 e n. 49 del 2015, che ne specificano chiaramente la natura di tecnica esegetica, sì prioritaria ma che non può mai svolgersi in direzione contraria al testo.

11. Distinguo qui l'attività di mera significazione di un testo (normativo), che si può anche chiamare 'interpretazione in astratto' da quella tesa a produrre la norma singolare che regola un caso giuridico, 'interpretazione in concreto', seguendo sul punto R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 99 ss.

12. Così esemplificativamente C.E. ALCHOURRÒN e E. BULIGYN, *Norma giuridica*, in P. COMANDUCCI e R. GUASTINI (cura), *Analisi e diritto 1996. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino, 1996, 1 (principi come norme defettibili); G. PARODI, *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Giappichelli, Torino, 1996 (principi come norme generiche); C. LUZZATI, *Elogio dell'indifferenza. La genericità scarnificata*, in *D&Q*, 2012, 344, spec. 369 ss. (principi come norme fondanti e non fondate).

integrare il significato della prescrizione astratta prima di poterne fare uso; e se tale completamento non sia stato effettuato dall'autorità normativa le subentrerà fatalmente l'interprete-applicatore<sup>13</sup>.

Dogmaticamente perché non poche delle formule inserite nella Costituzione italiana sono in verità poco compatibili l'una con l'altra; per restare al tema, come conciliare – ad esempio – una regola che rimanda al concetto fraterno di solidarietà come l'art. 53 Cost. (addirittura «tutti», non solo i cittadini, devono versare i tributi per concorrere alle spese pubbliche) con le disposizioni sulla libertà sindacale (art. 39 Cost.) e sul diritto di sciopero (art. 40 Cost.), che al contrario implicano una versione conflittuale della stessa?

In un simile quadro, andare a censire con puntiglio tutte le sentenze che non si siano limitate ad applicare il diritto legislativo – ammesso e non concesso che sia possibile farlo<sup>14</sup> – non sarebbe quindi neanche del tutto appropriato: chi venga chiamato a 'dire il diritto' in un processo non può infatti negare in nessun caso il pronunciamento, stante il divieto del *non liquet*<sup>15</sup>.

Vero è comunque che la vaghezza delle norme e la conseguente imprevedibilità delle decisioni giudiziali non paiono completamente insuperabili, almeno con riferimento al principio di solidarietà.

Quando la Corte di cassazione, nel 1948, classificò le norme costituzionali in 'precettive', 'direttive' e 'programmatiche' lo fece guardando appunto al loro contenuto prescrittivo incompleto, tale essendo (reputata) la caratteristica normale delle disposizioni c.d. di principio che le differenzia da quelle c.d. di dettaglio, pure presenti nella Carta.

Di conseguenza, in ordine all'efficacia di tali formule, lo stesso Giudice della legittimità disse che solo le prime ('precettive') erano immediatamente applicabili da tutte le autorità ordinamentali mentre le altre (quelle 'direttive' e 'programmatiche') non lo erano, avendo come destinatario di elezione il solo legislatore ordinario.

Approfondendo la classificazione della Suprema Corte si può tuttavia apprezzare una sfumatura ulteriore, che perimetra più finemente l'ef-

13. Cfr. E. DICIOTTI, *Interpretazione della legge e discorso razionale*, Giappichelli, Torino, 1999, spec. 317 ss. e 427 ss.; in ambito costituzionalistico P. PINNA, *La disposizione valida e la norma vera*, FrancoAngeli, Milano, 2015, 19 ss., ad esempio, parla in proposito di «diritto sapienziale» distinguendolo da quello legislativo.

14. Non solo per evidenti ragioni di ordine pratico, ma anche concettuale: v. in proposito R. BIN, *A discrezione del giudice. Ordine e disordine, una prospettiva quantistica*, FrancoAngeli, Milano, 2013, spec. 35 ss. e – ancora più radicalmente – T. GAZZOLO, *Il caso giuridico. Una ricostruzione giusfilosofica*, Giappichelli, Torino, 2018, spec. 186 ss.

15. Cfr. G. GORLA, *I precedenti storici dell'art. 12 disposizioni preliminari del codice civile del 1942 (un problema di diritto costituzionale?)*, in *Foro it.*, n. 19/1969, 112.

ficacia legale delle norme ‘direttive’ in senso stretto, comunque in certa misura autoapplicative (dato che non si potrebbe considerare valida, per esempio, una norma ordinaria di dettaglio contraria a una norma costituzionale direttiva), e di quelle prettamente ‘programmatiche’, con certezza non vincolanti in assenza di *interpositio legislatoris* e al limite utilizzabili all’interno di un procedimento argomentativo<sup>16</sup>.

Si noterà allora come le norme di principio propriamente dette si collocano a mezza via tra le precettive e le non precettive, nel senso che talvolta è possibile ricavare da esse regole dettagliate e talaltra no<sup>17</sup>. Ad esempio, dal già evocato principio di uguaglianza formale *ex art. 3, 1° comma, Cost.* è possibile anche estrarre una norma di dettaglio immediatamente applicabile: il divieto per le Camere di legiferare discriminando i cittadini per sesso, lingua, razza, ecc.<sup>18</sup>; in altri casi, invece, una norma di principio manterrà unicamente la vocazione direttiva, che comunque un qualche effetto giuridico pare esplicitarlo<sup>19</sup>. E tale sembra appunto il caso del principio costituzionale di solidarietà.

Dato dunque che «la Costituzione è un complesso di norme giuridiche, che sono principalmente precettive, ma che possono pure essere soltanto direttive o programmatiche [...] alcune sono di immediata applicazione, altre non»<sup>20</sup>, occorre risalire alla *ratio* ultima di tale direttiva sociale per coglierne con maggior precisione l’esatta portata prescrittiva.

Per fare questo, il ragionamento deve però seguire, a tratti, un itinerario non integralmente contenuto nei margini del diritto positivo sancito dall’autorità normativa<sup>21</sup>.

16. Si tratterebbe, in poche parole, di formule sprovviste di una qualsiasi «coattività» (cfr. N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993, part. 166 ss.), portanti cioè i contenuti tipici di un preambolo al testo normativo vero e proprio; preambolo che peraltro i Costituenti non adottarono, con la conseguenza che quei contenuti sono andati a infingersi in varie parti del Progetto; lo stesso Calamandrei, in un celebre intervento, rivendicava a un certo punto di aver fatto una proposta in favore dell’inserimento di un preambolo all’articolato costituzionale, in omaggio all’imperativo della chiarezza che egli auspicava per l’emananda Costituzione (*Atti Ass. cost.*, seduta del 4 marzo 1947, 1745-1746).

17. Cfr. nuovamente N. BOBBIO, *Teoria generale del diritto*, cit., 45 ss.

18. Nell’esempio evocato è possibile fraseggiare quell’enunciato anche in termini più ampi, come fa da molto tempo la Corte costituzionale, ossia quale obbligo per il legislatore di trattare situazioni uguali in modo uguale e situazioni diverse in modo diverso (cfr. la capostipite Corte cost. n. 15 del 1960). *Amplius* Cap. III.

19. Cfr. anche G. TUZET, *L’abduzione dei principi*, in *Ragion pratica*, 2009, 517.

20. Così le già citate Sezioni unite penali del 7 febbraio 1948, in *Giur. it.*, n. 5/1948, 1, 4.

21. Sul metodo, e in particolare sul rapporto tra Costituzione e ontologia sociale, v. L. BUFFONI, *Il metodo del diritto costituzionale. La natura e l’artificio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, spec. 155 ss.

## 2. Testo e co(n)testo

Il percorso si avvia dalla teoria dell'interpretazione e integrazione giuridica che ricerca il fine calamandreiano della «chiarezza» attingendo alle risorse extratestuali disponibili per determinare, o completare, la significazione del linguaggio del legislatore (c.d. contestualismo)<sup>22</sup>.

In base al senso comune<sup>23</sup>, ma anche a quello giuridico-costituzionale (come si è provato a dimostrare nel corso della trattazione), la solidarietà consiste sia di provvedimenti pubblici doverosi o discrezionali di soccorso, sia di comportamenti privati spontanei di reciproco aiuto<sup>24</sup>.

Una simile ampia accezione continua come detto a lasciare in ombra la finalità ultima di tali condotte, per cui la *ratio* unificante si potrebbe ricercare nel *contesto* (interpretativo e applicativo) in cui quelle pratiche sociali si svolgono<sup>25</sup>.

Si considera qui 'contesto' in accezione ristretta, quale insieme di regole giuridiche esterne all'ordinamento dato ma che in esso vigono in quanto tali (cioè in quanto prodotte da autorità normative non nazionali); pertanto pare più appropriato parlare, nella fattispecie, di *cotesto*<sup>26</sup>.

22. Gli studiosi del linguaggio si possono infatti dividere tra 'letteralisti', per i quali esiste un significato, appunto, letterale, di ciò che viene detto (dato dal senso convenzionale dei termini e dalle regole di loro composizione), e 'contestualisti', ossia coloro che procedono alla significazione per via pragmatica anziché semantica. Sebbene l'art. 12 disp. prel. c.c. paia indicare una preferenza per il letteralismo – dato che orienta la ricerca giuridica del senso verso «quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore» – nel panorama giusfilosofico italiano risultano in netta prevalenza i fautori del contestualismo. Per un primissimo approccio al tema v. G. ZACCARIA, *Interpretazione testuale. Pluralità dei contesti giuridici e teoria del significato. In dialogo con Vittorio Villa*, in *D&Q*, 2017, 374.

23. Sul 'senso comune', in generale, v. L. WITTGENSTEIN, *On Certainty*, Blackwell, Oxford, 1969, tr. it. di M. Trincherò, *Della certezza*<sup>2</sup>, Einaudi, Torino, 1978, part. Il saggio introduttivo di A. GARGANI, *Scienza, filosofia e senso comune*, VI; per il senso comune del giurista, v. invece M. JORI, *Esistenze*, Mucchi, Modena, 2022.

24. Alla ricerca di una "via italiana" alla solidarietà giuridica, ho stipulato tale definizione basandomi sui dati presenti nel diritto interno; di seguito proverò a integrare il quadro con alcuni riferimenti esterni che comunque abbiano una diretta incidenza sull'ordinamento nazionale, e cioè fondamentalmente con quelli provenienti dall'ordinamento dell'Unione europea. Nell'esplorare questa relazione cotestuale mi limiterò però ai pochi cenni utili alla ricerca; una illustrazione completa e aggiornata, cui rinvio per gli aspetti regolativi fini, è invece quella di G. COMAZZETTO, *La solidarietà necessaria. Metamorfosi di un principio nell'orizzonte costituzionale europeo*, Jovene, Napoli, 2023.

25. Cfr. F. POGGI, *Contesto e significato letterale*, in P. COMANDUCCI e R. GUASTINI (cura), *Analisi e diritto 2006. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino, 2007, 169.

26. In argomento, si veda V. VILLA, *Una teoria pragmaticamente orientata dell'interpretazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2012, spec. 153 ss.

Siffatta accezione ristretta riduce il riferimento co(n)testuale al solo ordinamento dell'Unione europea, dato che l'altro plesso normativo in tesi rilevante, facente capo alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Cedu), è costruito su una matrice individualistica più che sociale, e di conseguenza risulta orientato *ratione materiae* alla tutela dei diritti civili e politici del singolo al cospetto dei potenziali abusi di chi detenga il potere legale, lasciando in ombra la cifra collettiva e doverosa dell'esperienza giuridica<sup>27</sup>.

Le norme del diritto «comunitario», per usare il lessico costituzionale, sono coperte da un previo consenso *ad hoc* del legislatore interno in virtù di un dispositivo di rinvio dinamico rinvenibile, testualmente, nell'art. 117, 1° comma, Cost. e, per consuetudine interpretativa, nell'art. 11 Cost.<sup>28</sup>.

In quell'ordinamento un principio generale di solidarietà viene esplicitato, molto tardi, negli artt. 194 e 222 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009; in una formulazione quasi metafisica («spirito di solidarietà») che sembra figlia di una sensibilità spiccatamente liberale che fa il paio col contegno agnostico dei Costituenti italiani appartenuti a quella fazione (Cap. I); e in un'ottica eminentemente interstatale, poiché enuncia un principio di intervento comune in presenza di eventi eccezionali («at-

27. Ciò non significa che la dimensione sociale sia del tutto assente, beninteso: la stessa Corte Edu, del resto, ha sin dal 1979 (sent. 9 ottobre 1979, *Airey vs. Irlanda*) rilevato che «sebbene [la Convenzione, *scil.*] enunci essenzialmente diritti civili e politici, molti di questi hanno implicazioni di natura economica o sociale». Intendo più che altro evidenziare che essa dimensione, quando presente, lo è in forma gregaria e quindi sostanzialmente non utile alla mia dimostrazione. Mette l'accento sulla (limitata) tutela convenzionale dei diritti sociali, eco caratteristica del principio di solidarietà rinvenibile in una Carta dei diritti, tra gli altri, A. GUAZZAROTTI, *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012, 1.

28. Diversamente, saremmo ancora in un contesto giuridico-ordinamentale governabile attraverso il metodo dell'interpretazione sistematica: cfr. P. CHIASSONI, *Tecnica dell'interpretazione giuridica*, il Mulino, Bologna, 2007, 141 ss. La differenza si apprezza piuttosto chiaramente proprio guardando al rapporto tra ordinamento interno e ordinamento convenzionale, dopo le due sentenze “gemelle” della Corte costituzionale del 2007 nn. 348 e 349, in cui la Consulta ha riconosciuto il valore subcostituzionale della Convenzione in applicazione del (solo) art. 117 Cost. Il conseguente potenziale contrasto tra attuazione legislativa statale del diritto eurounitario e rispetto dei diritti convenzionali può pertanto essere risolto – più *de facto* che *de iure* direi – attraverso il c.d. dialogo tra Corti, previa interpretazione, da parte di ciascuna, delle norme dell'ordinamento di appartenenza (in argomento v. *amplius* E. GIANFRANCESCO, *Incroci pericolosi: Cedu, Carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana tra Corte costituzionale, Corte di giustizia e Corte di Strasburgo*, in *Riv. AIC*, 2011, 1).

tacco terroristico, calamità naturali o provocate dall'uomo») che possano colpire uno Stato membro il quale abbia richiesto assistenza ai *partner* dell'Unione.

Una seconda enunciazione significativa, di portata però più circoscritta, si rinviene a proposito del fenomeno migratorio antropico, negli artt. 67, par. 2, 78, par. 3 e 80 del Tfu; essa prevede l'attivazione (discrezionale) di un meccanismo perequativo – anche finanziario – per distribuire tra tutti gli Stati membri gli oneri derivanti dall'attuazione delle politiche nazionali di accoglienza dei migranti economici e dei rifugiati.

In ambedue i casi è chiara la vocazione istituzionale del principio e per questo la versione comunitaria della solidarietà non sembra offrire significativi elementi semantici o pragmatici di integrazione diretta rispetto alla *ratio* dell'art. 2 Cost.

Altri dispositivi *lato sensu* solidaristici sono sì presenti nella trama dell'ordinamento eurounitario ma o con carattere dichiaratamente programmatico (ad esempio, l'art. 2 del Trattato di Maastricht, Tue) oppure sotto un'intestazione lessicale diversa, che sottintende anche finalità altre rispetto a quelle solidali pure e semplici (ad esempio, *sub specie* di «coesione», come nel Protocollo n. 29 della Carta di Nizza, o di «leale cooperazione» *ex art.* 4, par. 3 Tue)<sup>29</sup>.

Del resto, la notoria ritrosia europea a giuridificare compiutamente un qualche principio solidaristico doveva essere ben chiara già ai fondatori delle Comunità europee, se è vero – come è vero – che nel 1950, ossia agli albori dell'approvazione del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, Robert Schuman ebbe a dichiarare come l'Europa non si sarebbe certo unita politicamente *uno actu* bensì attraverso «realizzazioni concrete che cre[assero] anzitutto una *solidarietà di fatto*»<sup>30</sup>.

Tale affermazione pare sottolineare molto bene, da un lato, come la solidarietà non rappresentasse affatto uno dei principi/valori fondativi di quell'ordinamento e, dall'altro, come essa apparisse già allora un presupposto indispensabile per l'evoluzione dell'Unione verso una compiuta forma statale; e sebbene a parole nessuno rinunci tuttora all'idea di uno

29. Peraltro anche nell'ultimo caso riportato con vocazione più programmatica che operativa; per un censimento completo e attuale delle formule *lato sensu* solidaristiche presenti nel diritto oggettivo dell'Unione europea v. comunque G. MORGESE, *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *Annali AISDUE*, 2021, 85, spec. 88 ss., ove distingue ben quattro tipologie di solidarietà unionale: i) intergenerazionale, ii) tra Stati e individui, iii) tra individui e iv) tra Stati, mentre qui adotto un'intavolazione semplificata basata sulla dicotomia istituzionale-personale.

30. R. SCHUMAN, *Dichiarazione del 9 maggio 1950*, in [www.european-union.europa.eu](http://www.european-union.europa.eu), enfasi aggiunta.

stato federale europeo, i segnali anche recenti non paiono particolarmente incoraggianti in tal senso<sup>31</sup>.

D'altronde, non andrebbe sottovalutata la circostanza per cui in ambito eurounitario le finalità etico-sociali vengono perseguite attraverso il metodo della cooperazione intergovernativa, richiedente il consenso unanime degli Stati membri, anziché quello della integrazione comunitaria, dove la decisione viene presa a maggioranza.

Persino nell'unica – a oggi – occasione in cui la solidarietà interstatale ha avuto modo di esplicarsi nel modo più ampio (la crisi economico-sanitaria del 2020, innescata dalla pandemia da Covid-19) l'attivazione del meccanismo di soccorso non è stata lineare come sarebbe stato lecito attendersi ma ha dovuto scontare l'iniziale opposizione di un pugno di Stati membri (i c.d. Stati frugali)<sup>32</sup>.

Prima e dopo tale parentesi “solidaristica” il meccanismo del mutuo soccorso interstatale si è inceppato diverse volte<sup>33</sup>; dapprima, per restare all'attualità più prossima, di fronte ai dilemmi posti dall'incremento dei movimenti migratori antropici dal Sud e dall'Est del Mondo verso il Continente europeo<sup>34</sup> e, più recentemente ancora, all'atto di predisporre una politica energetica comune per fronteggiare la sopravvenuta scarsità di combustibili fossili conseguente al conflitto russo-ucraino<sup>35</sup>.

31. Lo rileva bene anche G. COMAZZETTO, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Riv. AIC*, 2021, 258.

32. L'espressione “stati frugali” (*frugal four* in originale) compare per la prima volta in un titolo del *Financial Times* («The 'frugal four' advocate a responsible EU budget») in riferimento ad Austria, Danimarca, Olanda e Svezia, a seguito della pubblicazione, il 16 febbraio 2020, di una lettera a firma del Cancelliere austriaco Sebastian Kurz, leggibile nella versione *on line* del periodico all'indirizzo *www.ft.com*. I *frugal four* erano contrari all'idea di prestare soccorso economico all'Italia, primo Paese europeo colpito dalla pandemia da Covid-19, poiché consideravano quella pandemica un'emergenza nazionale e non europea; è servito un *enforcement* di altissimo livello per far sì che l'emergenza pandemica venisse effettivamente presa in carico dalle istituzioni eurounitarie come problema europeo anziché italiano; mi riferisco alla dura reprimenda verso i vertici europei e gli esponenti dei Quattro formulata dal Presidente della Repubblica Mattarella e originata dalle incaute parole della Presidente della Banca centrale europea, Lagarde, nel mese di marzo 2020, nel pieno della “prima ondata” dei contagi (fonte: *Il Sole 24 Ore*, versione *online*, del 12 marzo 2020). A seguito di tale pressione, è stato istituito il *Recovery Fund*, un piano di finanziamenti europei agli Stati membri garantito con titoli di debito pubblico imputati direttamente al bilancio unionale (*amplius*, volendo, il mio *Fonti dell'emergenza e Costituzione economica*, in *Oss. AIC*, n. 4/2021, 129, 138 ss.).

33. Cfr. in termini generali S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 2012, 525, 544 ss.

34. A solo titolo d'esempio, cfr. il documento del Consiglio 15 dicembre 2021, n. 14392/1/21, col quale un'ampia maggioranza di stati membri si è opposta all'allargamento in chiave solidale degli oneri conseguenti al nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo.

35. Mi riferisco alla decisione della Repubblica federale tedesca di finanziare a



Né gli interventi dal versante giurisprudenziale hanno modificato il quadro più di tanto: negli anni la Corte di giustizia non ha certo lesinato richiami solenni al principio solidaristico quale «principi[o] fundamental[e] della Comunità»<sup>36</sup>, determinante «diritti e obblighi tanto per l'Unione quanto per gli stati membri»<sup>37</sup>; ma oltre tali generiche evocazioni essa non è andata<sup>38</sup>.

Può registrarsi solo una parziale contro-tendenza, in via di consolidamento, riconducibile al campo prettamente sociale: in tale ambito, la solidarietà (*rectius*: «fine sociale») unionale può assumere, in applicazione del principio di sussidiarietà, le fattezze di un valido titolo derogatorio rispetto al normale metodo competitivo nelle ipotesi concernenti l'erogazione di alcuni servizi di pubblica utilità<sup>39</sup>.

Ciò è stato affermato in particolare con la pronuncia *Spezzino* del 2014 e la successiva sentenza *Casta* del 2016, in cui la Corte di giustizia sembrerebbe aver sottratto al necessario dominio del Mercato alcuni settori della vita civile a patto che sia inequivocabile la finalità non lucrativa dell'intervento posto in essere dagli operatori privati.

Inoltre, è noto che il carattere dinamico del rinvio al diritto eurounitario disposto dagli artt. 11 e 117 Cost. consente alle autorità nazionali di tener conto della lettura evolutiva delle norme di quell'ordinamento praticata nel contesto di provenienza.

debito un piano da circa 200 miliardi di euro per sostenere le imprese nazionali, a fronte dell'aumento del costo di approvvigionamento dell'energia determinato dalla guerra (fonte: *www.ansa.it*, 30 settembre 2022); di fatto, tale decisione minava alla base le prospettive di una politica energetica comune che prevedeva, su iniziativa italiana (fonte: *www.ansa.it*, 27 settembre 2022), una strategia di aggregazione della domanda attraverso una proposta unitaria di acquisto a un prezzo munito di un tetto predeterminato. Il segnale inviato dalla Germania, all'evidenza, aveva indebolito fortemente quella proposta e infatti – a ruota – erano sopraggiunte decisioni simili dei governi olandese e austriaco (fonte: *www.ansa.it*, 4 ottobre 2022).

36. Sentenza del 29 giugno 1978, *B.P. vs. Commissione*.

37. Sentenza del 15 luglio 2021, *Germania vs. Polonia*.

38. P. MANZINI, *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in L. MANDERIEUX e M. VELLANO (cura), *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Giappichelli, Torino, 2017, 137, 142.

39. Mi riferisco, in particolare, a due sentenze relativamente recenti della Corte di giustizia dell'Unione europea rese in sede di rinvio pregiudiziale e riguardanti l'Italia, note rispettivamente come *Spezzino* e *Casta*. Con la prima (sentenza dell'11 dicembre 2014), la Quinta sezione ha affermato che è conforme al diritto unionale affidare direttamente (anziché tramite procedimento competitivo) l'espletamento del servizio di trasporto sanitario se l'affidatario sia un'associazione di volontariato «purché l'attività [...] contribuisca effettivamente alla finalità sociale e al perseguimento degli obiettivi di solidarietà ed efficienza di bilancio»; analogamente, parola per parola, la sentenza 'Casta' del 28 gennaio 2016.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana assume così particolare importanza la sentenza n. 131 del 2020: sulla scia dell'interpretazione del giudice sovranazionale, infatti, anche la Consulta ha definitivamente recepito la relazione-implicazione di solidarietà e sussidiarietà; e dalla loro combinazione ha ricavato nello specifico un modello di azione sociale pubblico-privata che costituisce, anche sul versante interno, titolo valido derogatorio dei principi concorrenziali. Ciò in quanto essa si basa

sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico<sup>40</sup>.

Nel giudizio si controverteva sulla legittimità costituzionale di una legge della Regione Umbria che aveva introdotto un modello di co-amministrazione non previsto dalla fonte statale di disciplina, il Codice del Terzo settore; volendone però astrarre una regola più generale, si può anche vedere nel passaggio motivazionale citato un più ampio *favor* unionale per le «attività di interesse generale» ex art. 118 Cost. che la Corte costituzionale ha fatto proprio, determinando in tal guisa un rafforzamento gerarchico del Codice stesso all'interno del sistema delle fonti.

Attraverso il filtro della sussidiarietà, pertanto, il principio solidaristico sembrerebbe leggibile in termini di compatibilità col Diritto dell'Unione europea e quindi anche coi dettami della dottrina ordoliberal, il cui nucleo centrale è costituito appunto dall'individuazione dei settori economici nei quali sia ammesso l'intervento pubblico sulla base della convergenza di interessi privati e interesse pubblico<sup>41</sup>.

Se non fosse che tale intervento, nella visione del Giudice eurounitario, dovrà comunque rispettare, in linea di principio, la c.d. *Marktkonformität* e quindi le fattispecie come quella appena illustrata devono tuttora essere inquadrate nei termini di strette eccezioni, da giustificare di volta in volta: «l'idea di integrazione che sta a fondamento della costruzione europea, infatti, non è un principio welfaristico o di coesione sociale»<sup>42</sup>.

Un esempio preclaro della cifra eccezionale delle finalità sociali si può rinvenire in un'altra sentenza della Corte costituzionale, la n. 88 del 2014, in cui il paradigma cotestuale, a una lettura meditata, determina esiti dia-

40. Cfr. n. 2.1 del considerato *in diritto*.

41. Un'agile sintesi ricostruttiva dei dettami della Scuola di Friburgo è quella di L. DI NELLA, *La scuola di Friburgo o dell'ordoliberalismo*, in N. IRTI (cura), *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, Cedam, Padova, 1999, 171.

42. O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 469.

metralmente opposti; in tale decisione la Consulta ha infatti interpretato il neonato principio di «sostenibilità del debito» pubblico come una epifania del principio solidaristico poiché

l'attuazione dei nuovi principi, e in particolare di quello della sostenibilità del debito pubblico, implica una responsabilità che, in attuazione di quelli “fondanti” (sent. n. 264 del 2012) di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future» per cui «tutti i cittadini devono, anche nella ricordata ottica di equità intergenerazionale, essere coinvolti nei sacrifici necessari per garantire la sostenibilità del debito<sup>43</sup>.

L'argomento è senza dubbio raffinato ma in ultima analisi pare implicare una lettura – morale ed economica assieme – della solidarietà estranea alla tradizione nazionale.

Il che, va detto, non sarebbe un problema di per sé, alla luce degli argomenti interpretativi disponibili per disambiguare i testi legali<sup>44</sup>; solo che le incoerenze ideologiche non di rado determinano disfunzioni di sistema.

Per cogliere appieno il senso di quanto si va dicendo bisogna ricordare brevemente la scaturigine della sentenza: essa si è originata da due ricorsi, della Regione Friuli-Venezia Giulia e della Provincia autonoma di Trento, che lamentavano come la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (legge di bilancio) imponesse loro, limitandone il ricorso all'indebitamento, cospicui tagli alla spesa corrente, in violazione dei rispettivi Statuti speciali.

Ebbene: limitare, «anche nella ricordata ottica di equità intergenerazionale», il ricorso all'indebitamento escludendolo per il sostegno, tra l'altro, della spesa sociale significa *ipso facto* giustificare la compressione dei diritti sociali<sup>45</sup>.

Tutto questo si traduce però, in concreto, nel mettere tra parentesi quell'«anche» e instaurare una sotterranea competizione per le risorse economiche tra generazioni future e generazioni presenti<sup>46</sup>.

43. Cfr. in particolare il n. 7.2 e 10.2 della motivazione in diritto.

44. Se infatti c'è un argomento interpretativo più svalutato di quello letterale, questo è proprio quello dell'*intentio legislatoris*: cfr. ad esempio A. PUGIOTTO, *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Giuffrè, Milano, 2003, spec. 126, ove l'A. rileva come, se ci si chiedesse chi abbia effettivamente voluto una norma, spesso si dovrà concludere che non l'abbia voluta nessuno.

45. Se però questa è la logica, stupisce ancora di più – restando nelle linee interne del ragionamento – l'evaporazione dei richiami ai doveri di solidarietà nelle decisioni, di pochissimo precedenti, sulle c.d. pensioni d'oro e sul taglio degli stipendi di magistrati e dirigenti pubblici (sentt. n. 116 del 2013 e n. 223 del 2012 ricordate nel Cap. III).

46. Tra l'altro, il conflitto tra generazioni si ripropone oggi anche con più forza, visto

In breve: la decisione in parola, nel tentativo di conciliare l'imperativo solidale nazionale con l'imperativo contabile eurounitario, "traveste" da principio solidaristico quello che in realtà è un puro principio bilancistico (la sostenibilità del debito pubblico), declinazione *in parte qua* del più generale principio concorrenziale, dandogli la priorità su quello fondamentale dell'art. 2 Cost.

Sarebbe a dire che quella lettura contestuale ha prodotto, *re melius per-pensa*, un'incompatibilità testuale.

Lo stesso risultato si può apprezzare anche nel campo della solidarietà più genuinamente economica, segnatamente in materia previdenziale, attraverso una lettura contestuale più ampia, che si potrebbe dire *situazionale*<sup>47</sup>: l'assunto di base per cui «i contributi non vanno a vantaggio del singolo che li versa, ma di tutti i lavoratori»<sup>48</sup> è infatti rimasto una costante nel pensiero palese della Corte; eppure è sotto gli occhi di tutti come ciò non abbia impedito che il sistema di calcolo pensionistico c.d. retributivo venisse progressivamente soppiantato – a partire dagli anni Novanta del Millenovecento (c.d. riforma Dini) sino ai Dieci del Duemila (c.d. riforma Fornero) – da uno c.d. contributivo, oggettivamente molto meno "solidale"<sup>49</sup>.

Il passaggio è avvenuto col sostanziale avallo della Consulta<sup>50</sup>, dato che essa ha costantemente allegato, quale argomento dirimente rispetto alla crescente perdita di potere di acquisto degli assegni pensionistici, il principio dell'autosufficienza del sistema di previdenza obbligatoria<sup>51</sup>.

Tutto ciò induce a trarre una conclusione più ampia sull'approccio contestualista nella lettura del diritto nazionale alla luce delle norme eurounitarie: non va mai perso di vista che in quel 'contesto' è il Mercato il circuito di decisione collettiva privilegiato, e che esso, in quanto per definizione

che con la c.d. riforma ambientale (legge cost. n. 1 del 2022) il riferimento alle «future generazioni» è formalmente transitato dal contesto (giurisprudenziale) al testo (costituzionale: art. 9, 3° comma, Cost.). Un po' più distesamente sul punto, volendo, il mio *La "nuova" costituzione ambientale dopo la legge cost. n. 1 del 2022*, in *Studium Iuris*, 2022, 991, 994 ss., ma in materia il rinvio obbligato per una disamina compiuta della problematica è a R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, cit., spec. 71 ss.

47. Cfr. nuovamente V. VILLA, *Una teoria pragmaticamente orientata dell'interpretazione giuridica*, cit., 137 ss.

48. Sent. n. 173 del 1986, n. 10 del considerato *in diritto*.

49. Gli estremi cronologici di tale parabola si possono convenzionalmente collocare in corrispondenza della legge 8 agosto 1995, n. 335 e di quella 28 giugno 2012, n. 92.

50. Tra le più recenti, v. Corte cost., sent. n. 47 del 2008; sent. n. 119 del 2012; sent. n. 194 del 2017 e sent. n. 122 del 2020.

51. Cfr. *ex multis* sentt. n. 173 del 2016 e n. 250 del 2017.

luogo di scontro, implica una tecnica di decisione non-solidale, che tende costantemente a riemergere quando non puntualmente contrastata.

La solidarietà nel sistema dell'Unione europea, in conclusione, conserva uno statuto formale debole e sostanzialmente limitato alla sola dimensione istituzionale.

Più in generale, gli avanzamenti registrati sono tuttora insufficienti per poter parlare di quello solidaristico come di un principio giuridicamente denotato e men che meno «fondante» l'Unione europea, nonostante le affermazioni categoriche del suo Giudice.

Del resto, che l'*imprinting* ideologico e politico dell'ordinamento eurounitario sia liberale è incontrovertito e – come visto a suo tempo – il rapporto che il liberalismo intrattiene col concetto di solidarietà è alquanto prudente<sup>52</sup>.

A dirla tutta, anzi, sembra che i problemi di Diritto costituzionale (interno) siano iniziati appunto quando «si è insinuata l'idea che il principio concorrenziale sia la traduzione privilegiata dell'«utilità sociale» e il più efficace veicolo del «pieno sviluppo della persona umana»<sup>53</sup>; viceversa, la sua *ratio* storica era quella (ben diversa) di impedire la formazione di prepoteri privati che potessero influenzare la vita pubblica<sup>54</sup>.

L'impressione, in definitiva, è che l'eleganza delle argomentazioni allegate di caso in caso dissimuli il più delle volte un sovvertimento della naturale precedenza che dovrebbe accordarsi a un «principio fondamentale» (art. 2 Cost.) su altri non-fondamentali (e specialmente sull'art. 81 Cost.).

La lettura co(n)testualista non è pertanto in grado di migliorare la comprensione del principio costituzionale di solidarietà e, anzi, rischia di rendere ancora più torbide le acque in cui nuota l'interprete.

### 3. Diritto costituzionale e morale costituzionale

Il contestualismo – esaurite le risorse del contesto «prossimale» (situazionale, cotesto) – propone di accedere a quello «distale», o «di sfondo», e cioè all'insieme delle credenze, aspettative, conoscenze e scopi condivisi dei parlanti<sup>55</sup>.

Si deve quindi ripartire ancora una volta dalla nozione di solidarietà genericamente intesa: soccorso – imposto, indotto o spontaneo – che un soggetto, in forma individuale o collettiva, privato o pubblico, presta a un

52. In proposito può vedersi L. BOLTANSKY e È. CHIAPPELLO, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, 2011, tr. it. di M. Guareschi e M. Schianchi, *Il nuovo spirito del capitalismo*, Mimesis, Milano, 2015, 75 ss.

53. O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 138.

54. Cfr. M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quad. cost.*, 2019, 315.

55. Cfr. un'ultima volta V. VILLA, *Una teoria pragmaticamente orientata dell'interpretazione giuridica*, cit., 223 ss.

altro (si aggiunga: secondo un criterio allocativo di prossimità scandito dal canone sussidiario)<sup>56</sup>.

56. Nonostante l'accezione naturale del termine sembri rimandare a un concetto condiviso, rinvenirne un'altrettanto univoca allitterazione giuridica ribadisco che mi sembra sia assai complicato, tra ordinamenti che proclamano nelle loro costituzioni il valore della solidarietà e sono invece strutturati per lo più attorno a una sorta di spontaneismo caritatevole, a fronte di altri che appena accennano nei loro testi legali alla questione, o addirittura la ignorano, e che pure vantano nei fatti una rete sociale tuttora molto estesa, chiaro indizio della potenza del solidarismo in quei contesti. Esemplificativo del primo approccio è il caso della Confederazione svizzera, il cui stato sociale è finanziato solo in minima parte attraverso il gettito fiscale, nonostante la Costituzione del 1999 sembri configurare un vero e proprio dovere pubblico di solidarietà. La Confederazione dovrebbe promuovere «in modo sostenibile la comune prosperità, la coesione interna e la pluralità culturale del Paese» (art. 2, comma 2) mentre chi si trovi in stato di bisogno «ha diritto d'essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa» (art. 12). Sulle peculiarità dello stato sociale svizzero v. in particolare M. FEHLMANN-VON DER MÜHLL, *Strutture sociali nel Quartiere e nel Comune*, in P. HUGGER (cura), *La Svizzera: vita e cultura popolare*, I, Casagrande, Bellinzona, 1992, 433, spec. 439 ss.; quanto al secondo scenario, il pensiero corre alle socialdemocrazie del Nord Europa, specie alla Danimarca, prima della crisi determinata dall'accelerazione del processo di integrazione europea (in argomento, v. l'approfondito studio di G. SILEI, *Welfare state e socialdemocrazia*, Lacaita, Manduria, 2000, spec. 385 ss.). Anche guardando alle esperienze giuridiche maggiormente sovrapponibili alla nostra, l'impressione non cambia. Nel Paese più vicino all'Italia per lingua e tradizione – la Spagna – il principio di solidarietà è evocato, in una serie di articoli della Costituzione del 1978, per lo più in correlazione col principio di autonomia finanziaria e di equilibrio economico territoriale; nella veste prevalente, cioè, di *solidarietà istituzionale*, la quale genera dispositivi riguardanti le persone solo in via indiretta. In particolare, l'art. 2 della Costituzione spagnola «riconosce e garantisce il diritto all'autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime»; l'art. 145, comma 2, dal canto suo, individua tra i compiti dei pubblici poteri quello di vigilare «sulla utilizzazione razionale di tutte le risorse naturali al fine di proteggere e migliorare la qualità di vita, difendere e ripristinare l'ambiente, appoggiandosi all'indispensabile solidarietà collettiva»; l'art. 138, comma 1, afferma poi che «Lo Stato garantisce l'effettiva realizzazione del principio di solidarietà consacrato nell'articolo 2 della Costituzione, vegliando allo stabilimento di un adeguato e giusto equilibrio economico tra le diverse parti del territorio spagnolo, tenendo conto in particolare delle circostanze connesse alle situazioni delle isole»; infine, l'art. 156, comma 1, nell'accordare autonomia finanziaria alle *Comunidades*, contiene l'espansione incontrollata di tale potere impositivo richiamandosi «ai principi di coordinamento con la finanza statale e di solidarietà fra tutti gli spagnoli». In dottrina v. in particolare E. GARCIA DE ENTERRIA, *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1983; J.A. ALONSO, *El Estado Autonomico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Publicaciones del Congreso del los Diputados, Secretaría General, Madrid, 1986; J. TAJADURA TEJADA, *El principio de cooperación en el Estado Autonomico*, Comares, Granada, 1998. Ciò non significa che gli interpreti non siano comunque stati in grado di estrarre dal principio solidaristico ulteriori enunciazioni direttive, sul presupposto (implicito) che non sia solo lo Stato spagnolo a doversi fare carico della correzione degli squilibri economici dei diversi territori, ma le stesse *Comunidades Autónomas*, nei reciproci rapporti (così, ad es. A.I. GONZÁLEZ GONZÁLEZ e B. GROSSI SANPEDRO, *Los fondos autonómicos de solidaridad: el FCI y el FEDER*, in *Noticias de la Unión Europea*, n. 137/1996, 69, 70); lo stesso *Tribunal Constitucional*, nella sua sentenza in argomento forse più importante degli ultimi tempi, ha osservato che il principio di solidarietà (istituzionale) ha una indubbia portata riduttiva dell'au-

Tale aiuto è finalizzato – tenendo conto di quelle convinzioni, valori e scopi condivisi – ad alimentare il senso di giustizia sociale che tiene uniti i componenti della comunità<sup>57</sup>.

tonomia finanziaria degli enti territoriali, prevalendo su di essa (sentenza n. 64 del 1990, spec. n. 7 della motivazione *in diritto*). La configurazione giuridica del principio in chiave istituzionale è ancora più marcata nella Repubblica federale tedesca, ove il termine ‘solidarietà’ compare soltanto una volta all’interno del *Grundgesetz*, tra le disposizioni transitorie e finali, all’art. 143c, comma 3, ult. periodo («Gli accordi conclusi nell’ambito del secondo Patto di solidarietà [tra *Länder*, *scil.*] restano impregiudicati») cui fa però da controcanto la celebre clausola sociale dell’art. 20, comma 1, («La Repubblica Federale di Germania è uno Stato federale democratico e *sociale*», enfasi aggiunta). La solidarietà non è quindi presente nella fonte suprema di quell’ordinamento come principio espresso ma, forse proprio grazie a questo, il Tribunale costituzionale tedesco ha potuto trarre dalla clausola sociale alcuni corollari direttamente collegati alla persona, sia facendo leva sulla protezione del matrimonio, della famiglia e dei figli nati fuori dal matrimonio (cfr. art. 5 e art. 6, comma 4, *GG*), sia – soprattutto – inserendo la propria voce a integrazione di un testo che sul tema è estremamente laconico. Si può cioè affermare che l’ampia clausola sociale dell’art. 20 *GG* innervi l’intero sistema giuridico sotto l’occhio vigile del *Bundesverfassungsgericht*, la cui più recente giurisprudenza pare peraltro dipanarsi lungo due crinali divergenti: espansivo sul versante personalista del principio solidaristico, restrittivo su quello istituzionale. La seconda tendenza è ben esemplificata dalla questione che il Tribunale federale ha sollevato davanti alla Corte di giustizia dell’Unione europea in merito al programma di acquisto dei titoli di debito pubblico degli stati membri varato dalla Banca centrale europea per contrastare gli effetti pro-ciclici della crisi economico-finanziaria degli ultimi anni (c.d. *Quantitative Easing*); secondo la lettura dei giudici tedeschi, infatti, la decisione della Banca centrale europea – pur mossa da chiari intenti solidaristici – sarebbe stata *ultra vires* per contrasto con l’art. 38 *GG* (BverfG, sentenza del 5 maggio 2020); della giurisprudenza discendente dal primo crinale sembra invece ottimo esempio la decisione che ha riguardato la legge statale sulla protezione clima (*Klimaschutzgesetz*, del 12 dicembre 2019); l’aspetto rilevante, in tal caso, non è rintracciabile tanto nel dispositivo di infondatezza nel merito dei ricorsi quanto nella decisione preliminare del Giudice costituzionale di ammetterli: due di essi erano stati infatti introdotti da cittadini stranieri, residenti rispettivamente in Bangladesh e in Nepal; i ricorrenti, tutti molto giovani, lamentavano in particolare come la Repubblica federale, omettendo di contrastare il cambiamento climatico, avesse violato i loro diritti costituzionali, non solo in patria; in proposito, il Tribunale costituzionale ha ritenuto che la clausola sociale dell’art. 20 non escluderebbe *a priori* la configurabilità di un dovere generale di protezione in capo ai pubblici poteri della Germania, nemmeno nei confronti di persone non dotate di cittadinanza e certamente contempla la tutela delle future generazioni (BverfG, sentenza del 24 marzo 2021). Ma anche dove la Corte costituzionale tedesca si sia mossa in un contesto normativo più strutturato, e quindi in funzione più dichiarativa che integrativa, la cifra solidaristica sembra la medesima: si pensi alla decisione che ha dichiarato discriminatorio il trattamento fiscale di favore riservato da una legge del 2001 (*Lebenspartnerschaftsgesetz*) alle coppie sposate rispetto a quelle unite attraverso l’istituto del Partenariato di vita, *Lebenspartnerschaft*, (BverfG, sentenza del 7 maggio 2013). In dottrina, possono vedersi, U. VOLKMANN, *Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung*, Mohr, Tübingen, 1998, e O. DEPENHEUER, *Solidarität im Verfassungsstaat. Grundlegung einer normativen Theorie der Verteilung*<sup>2</sup>, BoD, Norderstedt, 2016. All’ordinamento francese, l’altro sistema giuridico europeo assimilabile al nostro, ho infine già dedicato alcuni cenni nel corso del Cap. III.

57. Così sembra suggerire la valutazione, comparativa e argomentata, del ‘giusto’ ri-

In breve, il contestualismo distale pare condurre l'interprete verso una lettura metagiuridica, e segnatamente morale, della Costituzione<sup>58</sup>.

Si impongono però due precisazioni, al fine di non lasciar intendere erroneamente che si stia introducendo una tesi interpretativa del testo costituzionale come testo "rivelato" o, all'opposto, che si stia sostenendo la prospettiva critica di Carl Schmitt, il quale metteva in guardia dai rischi connessi all'immissione di determinate formule «teologiche» nei testi legali<sup>59</sup>.

La prima precisazione è che qui ci si riferisce al binomio diritto-morale in una sola delle quattro accezioni teoricamente possibili.

In effetti, 'diritto', contrapposto a 'morale' (da intendersi qui nel senso specifico di 'giustizia'), può indicare sia il diritto positivo sia un insieme di ideali (quali ad es. la libertà, la democrazia, l'uguaglianza e via discorrendo) condensabili nel termine *legalità*.

Nel primo caso, il diritto (positivo) è un *fatto*, e come tale può essere anche solo conosciuto; nel secondo (*legalità*) è un *valore*, e quindi va accettato o rifiutato.

In modo simile, 'morale' può significare tanto morale positiva (l'insieme delle convinzioni di un dato popolo in un dato momento storico, o 'giustizia relativa') – e allora è un fatto – quanto morale critica (o 'giustizia assoluta', o 'Giustizia', con la *g* maiuscola) – e allora è un valore.

La relazione che qui si esamina è l'unica della quale pare potersi utilmente interessare il giurista, ossia quella che lega un diritto positivo (*i.e.*: il diritto costituzionale italiano) a una morale positiva (*i.e.*: la morale costituzionale); quindi la relazione tra due fatti sociali empiricamente conoscibili ma non necessariamente accettabili<sup>60</sup>.

La seconda precisazione riguarda il problema della connessione tra i due termini (diritto positivo e morale positiva), se essa sia necessaria o semplicemente possibile.

spetto alla singola questione proposta da A. SEN, *The Idea of Justice*, Penguins, London, 2009, tr. it. di L. Vanni, *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2011, 235 ss. e la tassonomia per idealtipi di F.E. OPPENHEIM, *Giustizia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, cit., 394.

58. Sulla *Moral Reading of Constitution* il rimando obbligato è a R. DWORKIN, *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Oxford University Press, New York, 1996.

59. Così C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione*, cit., 52 ss. (parlando della Costituzione di Weimar) e *Die Tyrannei der Werte*, Kohlhammer, Stuttgart, 1960, tr. it. di G. Gurisatti, *La tirannia dei valori*<sup>3</sup>, Adelphi, Milano, 2013, spec. 64 ss. (parlando in generale).

60. Nella quadripartizione proposta da M. BARBERIS, *Filosofia del diritto. Un'introduzione teorica*<sup>2</sup>, Giappichelli, Torino, 2005, 41 ss., mi disinteressa quindi della relazione tra due valori (*legalità-giustizia*) e delle due miste (*legalità-morale positiva*; *diritto positivo-giustizia*).



Data la presenza nella Costituzione di formule variegata, non poche delle quali portanti indubbiamente al loro interno un contenuto ideologico, e pur non reputando la connessione necessaria (*iussum quia iustum*), nemmeno pare però di poterla escludere in radice, diversamente da quanto affermano alcune vetuste posizioni del positivismo giuridico (*iustum quia iussum*)<sup>61</sup>.

In altre parole, si sostiene che una lettura del testo costituzionale alla luce della morale politica in esso trasfusa sia certo possibile ma che vada praticata con prudenza, dato che ci si trova al cospetto di una risorsa esegetica cui ricorrere soltanto una volta esaurite le altre strategie interpretative disponibili.

A tale proposito è quantomai opportuno tornare brevemente sul rapporto tra diritto (positivo) e giustizia (relativa), la cui possibile connessione è stata appena ammessa in termini eventuali, al fine di sgomberare il campo da una possibile obiezione.

L'obiezione, intuitiva, è se sia il caso di rinunciare a un progetto sociale ispirato a un ideale assoluto di giustizia.

La replica non è altrettanto intuitiva ma comunque consistente.

L'ampio ventaglio di definizioni che la giustizia assoluta (Giustizia) ha avuto nei secoli sembrerebbe dare ragione a quella linea – detta 'soggettivismo etico' – che la definisce un «ideale irrazionale», una «eterna illusione»<sup>62</sup>; in senso contrario si è però obiettato in maniera convincente che censire ed elencare tutti i possibili significati che nel tempo ha assunto il valore della Giustizia non fa altro che appiattirli «in un'irreale sincronia, mentre, nella realtà storica, quei valori non coesistono, ma si succedono nel tempo, sia pur con inevitabili sovrapposizioni parziali»<sup>63</sup>.

È poi innegabile che a una qualche definizione giuridico-costituzionale di giustizia, pragmaticamente, bisognerà comunque pervenire, dato che un sistema legale che non sia anche (almeno percepito) giusto dai più non ha *chance* di sopravvivenza<sup>64</sup>.

61. Il problema della connessione eventuale tra diritto e morale è in realtà più articolato poiché bisognerebbe considerare almeno tre tipi diversi di connessione: giustificativa, definitoria e interpretativa (seguo nuovamente la tassonomia di M. BARBERIS, *Filosofia del diritto. Un'introduzione teorica*<sup>2</sup>, cit., 3 ss.). Qui intendo riferirmi, per semplicità e brevità, esclusivamente a quest'ultima.

62. H. Kelsen, *Das Problem der Gerechtigkeit*, Franz Deuticke, Wien, 1960, tr. it. di M.G. Losano, *Il problema della giustizia*, Einaudi, Torino, 2000, 66-67.

63. Così M.G. LOSANO, *Introduzione* (1975), in H. Kelsen, *Il problema della giustizia*, cit., XV, XXXIX.

64. Osserva J. Rawls, *Giustizia come equità. Una riformulazione*, cit., 218, che gli esseri umani «sanno impegnarsi in un'equa cooperazione sociale» e che quando «credono che

Ancora, come si è visto (Cap. I), la tematica defnitoria della giustizia nella sua relazione col diritto positivo si è nel tempo saldata in maniera irreversibile con la c.d. questione sociale<sup>65</sup>, tanto che, in epoca contemporanea, la giustizia per antonomasia è *quella sociale*, designata sovente col termine ‘equità’<sup>66</sup>.

La ricerca di una qualche forma di giustizia all’interno di un consorzio giuridicamente regolato appare perciò risolvibile solo storicizzando tale relazione, anche se così si è costretti a ripiegare su una morale positiva (nella fattispecie, la morale costituzionale o giustizia sociale o equità)<sup>67</sup>.

Occorre a questo punto tornare al testo (costituzionale), alla ricerca di termini ‘direttivi’ o almeno ‘programmatici’ – possibilmente collocati tra i «principi fondamentali» della Costituzione – cui agganciare l’etica costituzionale repubblicana.

L’esplorazione conduce, piuttosto velocemente, all’art. 11 Cost., in cui compare il termine «giustizia», abbinato significativamente al lemma «pace».

Prima di esaminare contenutisticamente tale abbinamento, occorre però soffermarsi un attimo su una specifica frase di tale articolo, quella per cui lo Stato italiano «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni».

In prospettiva contestuale è sufficiente ricordare la forza formale che l’art. 11 Cost. conferisce alle norme dell’Unione europea nell’ordinamento giuridico statale.

La disposizione in parola, infatti, determina la generale primazia del diritto eurounitario su quello nazionale, legislativo e costituzionale, eccettuati i c.d. controlimiti derivanti dai «principi supremi» dell’ordine repubblicano<sup>68</sup>.

certe istituzioni o pratiche sociali siano giuste o eque (in un senso specificato da principi che essi stessi, se equamente rappresentati, sarebbero pronti a proporre o riconoscere), i cittadini sono preparati e disposti a fare la propria parte in tali pratiche o istituzioni».

65. Cfr. ad esempio K. MARX, *Zur Kritik des sozialdemokratischen Programms von Gotha*, in *Die Neue Zeit*, n. 18/1890-1891, tr. it. di P. Togliatti, *Critica al programma di Gotha*, Bordeaux, Roma, 2018.

66. Cfr. J. RAWLS, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1971, tr. it. di U. Santini, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1982, spec. 21 ss.

67. In senso analogo, ma con approccio diverso, B. ACKERMAN, *Social Justice in the Liberal State*, Yale University Press, New Haven, 1980, tr. it. di S. Sabatini, *La giustizia sociale nello stato liberale*, il Mulino, Bologna, 1984, 42 ss.

68. Tale *status* si è consolidato con la celebre sentenza della Corte costituzionale n. 1146 del 1988, sebbene le norme (allora) comunitarie traessero la propria forza giuridica

Nell'interpretazione consolidata, l'art. 11 Cost. infatti «è valso al posto» di una legge costituzionale di esecuzione dei Trattati<sup>69</sup>, fornendo ampia copertura al consenso quivi formulato in ordine alla cessione di quote di potere sovrano in favore dell'Unione al fine di costruire un ordine sovranazionale (più) giusto e pacifico<sup>70</sup>.

L'art. 11 Cost. così (re)interpretato mostra una valenza direttiva assai potente, atta a estendersi anche al di là della peculiare relazione con l'ordinamento dell'Ue e contribuire in maniera forse decisiva al chiarimento interpretativo, laboriosamente ricercato, tra i principi costituzionali sino a questo momento chiamati in causa.

Acquisito ciò, è ora il momento di indagare più da vicino i contenuti rilevanti della disposizione.

#### 4. L'orizzonte assiologico dell'art. 11 Cost. e la sua proiezione interna

La formula da esaminare – non sarebbe forse neanche il caso di rimarcarlo – si situa testualmente sul piano internazionale, ove va inquadrato sia il *ripudio* della guerra «come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali», sia il già menzionato assentimento, sotto la condizione della reciprocità, «alle limitazioni di sovranità», nonché la promozione delle «organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo»<sup>71</sup>.

formale solo dalle leggi ordinarie esecutive dei Trattati (cfr. R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 674). La “vicenda” del diritto (allora comunitario e oggi) eurounitario, tuttavia, non è mai apparsa – se non forse agli esordi – riducibile, né qualitativamente, né quantitativamente, a quella del semplice accordo internazionale tra Stati, quale in effetti formalmente è; e questo principalmente per due ragioni: *a*) sul terreno propriamente politico, perché sin dall'origine l'obbiettivo programmatico dei Trattati comunitari era la creazione di un ordinamento sovranazionale, destinato ad evolvere in stato federale; *b*) sul piano strettamente giuridico, per la presenza di norme derivate (o di secondo grado).

69. Così innanzitutto G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema costituzionale delle fonti*, Utet, Torino, 1988, 126 ss., spec. 132-133.

70. Secondo parte della dottrina tale clausola sarebbe stata formulata in esclusivo riferimento alle organizzazioni internazionali di respiro mondiale come l'Onu: cfr. in particolare G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, cit., 771, nt. 7, e S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 1997, 423 ss.; *contra* v. però almeno le argomentazioni di A. CASSESE, *Art. 11*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, cit., 565, 577 ss., e di L. CARLASSARE, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, 1, 5 ss., per cui l'art. 11 Cost. era sin dal principio idoneo a fornire copertura costituzionale anche al fenomeno eurounitario.

71. Per un commento introduttivo della disposizione e una panoramica sui suoi principali nodi esegetici v. *ex multis* A. CASSESE, *Art. 11*, cit., L. CARLASSARE, *L'art. 11 nella*

Essa contiene dunque tre prescrizioni distinte: il *ripudio* della guerra, la possibilità di *rinunciare* a quote di sovranità e il *favor* repubblicano verso le strutture internazionali orientate alla giustizia e alla pace globali.

Tali enunciati, pur scindibili analiticamente, si presentano uniti da un nesso teleologico forte, che disegna una traiettoria progressiva, partente dal «ripudio» (termine che indica più di una semplice rinuncia a qualcosa<sup>72</sup>), passante per la cessione delle prerogative sovrane e culminante in un *facere* promozionale<sup>73</sup>.

Immaginare però un futuro di pace globale cui faccia da contraltare un quadro interno di guerra civile suonerebbe oltremodo stravagante, per cui l'approccio letteralista sembrerebbe, almeno in questo caso, da abbandonare anche se non si fosse persuasi sino in fondo dalle tesi contestualiste<sup>74</sup>.

Il punto da approfondire brevemente riguarda cosa debba intendersi, in Diritto costituzionale, per 'guerra' e, correlativamente, per 'pace'.

Si tratta di un passaggio esegetico ineludibile, poiché demarca il campo di applicazione del diritto (in tempo) di pace e del diritto (in tempo) di guerra.

*visione dei Costituenti*, cit., e M. CARTABIA e L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (cura), *Commentario alla Costituzione*, cit., 263.

72. Come ebbe a chiarire in Aula l'on. Ruini, «mentre “condanna” ha un valore etico più che politico-giuridico, e “rinuncia” presuppone, in certo modo la rinuncia ad un bene, ad un diritto, il diritto della guerra (che vogliamo contestare), la parola “ripudia”, se può apparire per alcuni richiami non pienamente felice, ha un significato intermedio, ha un accento energetico ed implica così la condanna come la rinuncia alla guerra» (*Atti Ass. cost.*, seduta pomeridiana del 24 marzo 1947, 2432).

73. L'unità semantica dell'art. 11 Cost. è così difesa da Lorenza Carlassare, *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, cit., 8-9: «è importante sottolineare la coerenza interna della disposizione che rende inammissibile ogni tentativo di lettura separata delle proposizioni di cui si compone, poste tra loro in evidente sequenza logica. Inammissibile, in particolare, è il tentativo di ricavare dalla lettura separata significati parziali non coordinati fra loro e addirittura confliggenti con la *ratio* unitaria della disposizione al preciso scopo di neutralizzare il valore forte del ‘ripudio’». I termini del dibattito sono ricostruiti più diffusamente da M. BENVENUTI, *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale*<sup>2</sup>, Jovene, Napoli, 2010, 60 ss. e da L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Liguori, Napoli, 1990, 61 ss.

74. Nella ricerca della *ratio* del principio solidaristico italiano mi sembra se non altro più ragionevole ricercare ulteriori connessioni lessicali, normative e contestuali utili a ridurre le vaghezze e le ambiguità delle formule costituzionali, così da agevolare la delicata transizione di senso dal momento locutorio dell'atto comunicativo (ciò che intende l'autorità) a quello perlocutorio (ciò che intende il destinatario), minimizzando lo scarto che inevitabilmente si genera nella delicata fase illocutoria (il *surplus* informativo portato al testo dal contesto): mi rifaccio, nel dire ciò, alla riflessione di J.L. AUSTIN, *How to Do Things with Words*, Oxford University Press, Oxford, 1962, tr. it. di C. Villata, *Come fare cose con le parole*, Marietti, Genova, 2019.

Lo stato di belligeranza altera infatti la fisionomia normale dell'ordinamento, come ammette implicitamente l'art. 78 Cost., allorché prevede, in tale frangente, il conferimento al Governo, da parte delle Camere, dei «poteri necessari» per far fronte all'emergenza bellica<sup>75</sup>.

Al fine di contenere il chiarimento nei margini del nesso tra ripudio *ex art. 11* e principio solidaristico *ex art. 2*, è sufficiente aggiungere a tale binomio l'art. 52 Cost., che prescrive al cittadino di difendere la Patria, in adempimento del suo dovere inderogabile di solidarietà politica.

Tale micro-sistema non si limita infatti a legittimare la sola guerra c.d. difensiva<sup>76</sup> ma stabilisce anche un collegamento importante per la ricostruzione qui proposta<sup>77</sup>.

Come ha rilevato Norberto Bobbio, infatti, il termine 'guerra' è *antitetico* a 'pace'<sup>78</sup> e il fatto che l'Italia «ripudi[a]» la prima implica *a contrario* che accolga la seconda.

Il corollario universalmente trattone è dunque che la Costituzione italiana abbia fatto propria, attraverso l'art. 11 Cost., prima proposizione, l'opzione pacifista<sup>79</sup>.

75. Sullo stato di guerra cfr. G.F. FERRARI, *Guerra: stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 816; A. GIARDINA, *Art. 78*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 94; P. PINNA, *Guerra (stato di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1993, 50; F. LANCHESTER, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, in S. AMOROSINO, G. MORBIDELLI e M. MORISI (cura), *Istituzioni, mercato e democrazia. Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Giappichelli, Torino, 2001, 345; sulla natura giuridica e sulla sospensione delle garanzie ordinarie v. almeno M. SCUDIERO, *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Jovene, Napoli, 1969, part. 85 ss.

76. Cfr. ad es. L. CHIEFFI, *Art. 11*, cit., 10 s.

77. In tema v. per tutti F. DAL CANTO, *Il cammino del sacro dovere di difesa della Patria, dalla guerra alla solidarietà sociale*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 211. Aggiungo solo che un'importante sentenza della Corte costituzionale, la n. 164 del 1985, aveva affermato, proprio in virtù del postulato pacifista *ex art. 11*, che il dovere di difesa potesse essere adempiuto nella forma del Servizio civile nazionale (Scn), prima che intervenisse la regolamentazione parlamentare (legge 6 marzo 2001, n. 64) e che la successiva sentenza n. 228 del 2004 ha aperto la via alla riforma del Scn attuata col d. lgs. 6 marzo 2017, n. 40, istitutiva del Servizio civile universale (Scu).

78. N. BOBBIO, *Pace*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, cit., 656; si tratta tuttavia di un'antitesi imperfetta, poiché la pace «viene definita negativamente, come assenza di guerra. Più brevemente, come non-guerra. Si dice che dei due termini in questione il primo [guerra, *scil.*] è il termine forte, il secondo [pace, *scil.*] è il termine debole» (*ibidem*).

79. Per una ricostruzione recente e dettagliata del pacifismo costituzionale alla luce dell'attuale contesto geopolitico v. le considerazioni di G. MARAZZITA, *Guerra vietata, legittima, necessaria*, in *federalismi.it*, 2022, 52, 55 ss.

Alle accezioni prescrittive summenzionate si abbinano poi perfettamente anche le due celebri definizioni, descrittive, di ‘guerra’ e di ‘pace’ di Quincy Wright, uno dei padri fondatori di quella branca della Politologia che è lo studio delle Relazioni internazionali: la guerra è definibile come «un violento contatto tra entità *distinte*, ma *simili*» e la pace, dal canto suo, uno stato di ordine e *giustizia*, tanto *esterna* quanto *interna*<sup>80</sup>.

Tali concettualizzazioni avvicinano parecchio la disposizione dell’art. 11 alle tematiche solidali; in particolare, confermano, da altro versante, quanto si va sostenendo, ossia:

- a. che la pace interna sia la preconditione di quella esterna, come desumibile anche dai lavori dell’Assemblea costituente e, pur talora solo implicitamente<sup>81</sup>, dalle opinioni più sensibili<sup>82</sup>;
- b. che la guerra e la pace intervengono tra entità simili (*non* uguali) e presuppongono alla loro base un senso di *giustizia* (negata in tempo di guerra, procurata in tempo di pace), determinante l’ordine legale – e per suo tramite la coesione – della comunità.

Una dottrina genuinamente pacifista, inoltre, considera «la pace permanente (o perpetua) tra gli Stati come fine possibile e desiderabile»<sup>83</sup>, e

80. Q. WRIGHT, *A Study of War*, I, University of Chicago Press, Chicago, 1942, 5: «war is a *violent contact* of *distinct* but *similar* entities» e 174: «Peace may, then, defined as the condition of a community in which *order and justice prevail, internally* among its members and *externally* in its relations with other communities»; traduzione, parafrasi ed enfasi mie.

81. Tanto per fare alcuni esempi in proposito, C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, cit., 12, osserva fugacemente che l’art. 11 contiene «una esplicita opzione a favore della pace e della giustizia fra le nazioni che rappresenta [...] una *proiezione a livello sovranazionale ed internazionale del principio democratico e delle altre norme di scopo contenute gli artt 2-5 della nostra Costituzione*»; C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, cit., 344, nel difendere la funzione dello Stato sociale, evidenzia come esso «temper[i] le *ingiustizie*»; A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all’interno della comunità*, cit., 4, parla di «solidarietà inscindibilmente legata all’uguaglianza e alla *giustizia*». Tutti i corsivi non sono testuali.

82. Molti sono gli studiosi che affermano *ex professo* tale proiezione internistica dell’art. 11: «la pace – quale frutto della giustizia – rappresenta la “*precondizione*” logica di ogni possibile ed effettiva convivenza sociale» assume ad es. A. SPADARO, *Lo Stato costituzionale come forma di organizzazione sociale “non violenta” (Teoria e pratica della “non-violenza”, fra diritto e teologia)*, in IDEM, *Non Violenza e Costituzione. Lezioni di “Dottrina dello Stato”*, Giappichelli, Torino, 2024, 153, 169. Enfasi aggiunte.

83. N. BOBBIO, *Pacifismo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, cit., 664.

ciò la distingue, ovviamente, dal bellicismo; nemmeno però il pacifismo va accomunato ad altre dottrine, per certi aspetti simili, quali in particolare l'*imperialismo*, «che non esclude la pace anche permanente ma la vuole raggiunta attraverso la conquista o la soggezione dei più deboli politicamente o economicamente da parte dei più forti»<sup>84</sup>, e l'*internazionalismo*, «che proclama l'unità supranazionale di persone appartenenti allo stesso gruppo, o classe, o partito, allo scopo di rafforzarne la coesione e l'influenza, non necessariamente a scopi pacifici»<sup>85</sup>.

Se ne ricava con facilità che sia l'internazionalismo social-comunista, sia l'imperialismo liberista (il richiamo è a due delle tre componenti maggioritarie in Assemblea costituente) mal si conciliano con il dispositivo in commento.

E si ricorderà come, anche dal punto di osservazione della solidarietà, si era a suo tempo registrata l'incompatibilità dell'enunciato dell'art. 2 Cost. tanto con l'*homo oeconomicus* liberale quanto col *Corpus oeconomicus* marxiano (Cap. I).

Approfondendo ora il ragionamento colà impostato alla luce della prospettiva pacifista introdotta dall'art. 11 Cost., si noterà ulteriormente che neppure la dottrina liberale temperata da elementi sociali va esente da perplessità, poiché in essa resta comunque ferma la rinuncia *programmatica* a una stabile e definitiva pacificazione della *civitas*<sup>86</sup>.

Riserve a cui non va invece incontro l'interpretazione del principio abbracciata dalla quota democristiana dei delegati costituenti; almeno: non necessariamente (Cap. II).

Nella visione cattolica, infatti, la manifestazione tipica del principio di solidarietà (art. 2 Cost.) assume forma di sussidiarietà (*ex art. 118 Cost.*)<sup>87</sup> e l'obbiettivo perseguito attraverso tali pratiche è la «pace» sociale che si ottiene aiutando il più debole, il diverso (non l'uguale o il non-bisogno) <sup>88</sup>.

Questo punto sembra dirimente: la solidarietà è, in prospettiva democristiana, strumento per superare la povertà, causa prima dello stato di belligeranza tra consociati (anche se ritualizzato in forma concorrenziale) mentre nella visione capitalista e marxiana il conflitto sociale è un dato di

84. *Ibidem*.

85. *Ibidem*.

86. Dato che ciò mortificherebbe il meccanismo competitivo, motore del progresso. In tema, con specifico riferimento al pensiero del Padre nobile di tale corrente (John Stuart Mill), v. V. VARRICCHIO, *Il pensiero costituzionale ed economico di John Stuart Mill*, in *Storia e Politica*, 2018, 54, spec. 76 ss.

87. Dice infatti BENEDETTO XVI, *Caritas in Veritate*, cit. n. 57, che la sussidiarietà «è prima di tutto un aiuto alla persona, attraverso l'autonomia dei corpi intermedi».

88. Così nella già citata lettera enciclica di PIO XI, *Quadragesimo anno*, n. 114.

realtà ineliminabile, se non addirittura desiderabile in quanto motore del progresso e del benessere collettivo<sup>89</sup>.

Riflessione scientifica e tensione ideale trovano così una sintesi accettabile anche per il giurista che debba significare gli enunciati della Costituzione, pur quando sia costretto ad avvalersi degli apporti delle altre scienze sociali, non riuscendo a conseguire la «chiarezza delle norme» attraverso le sole risorse testuali nella sua disponibilità.

In breve, la prospettiva cattolica sulla Costituzione, dopo l'art. 118, 4° comma, (Cap. III), trova nel pacifismo repubblicano *ex art.* 11 un ulteriore puntello per promuovere la “sua” decodificazione dell'etica costituzionale e del progetto societario retrostante.

La solidarietà è dunque lo strumento per creare un ordine sociale (più) giusto e pacifico, nel quale le differenze di fatto esistenti tra i membri della comunità politica non vengono eliminate ma solo giuridicamente neutralizzate, al fine di disinnescare le tensioni che altrimenti potrebbero deflagrare rovinosamente<sup>90</sup>.

D'altra parte, che tra solidarietà e uguaglianza (sostanziale) non sussista una corrispondenza biunivoca sembra abbastanza evidente<sup>91</sup>: la solidarietà si manifesta in atti/attività che possono avere le più diverse finalità, tra cui *anche* l'eguagliamento o il diseguagliamento in funzione di un successivo eguagliamento<sup>92</sup>; ma si può solidarizzare allo stesso modo per semplice

89. A ben vedere, una conclusione non troppo diversa viene raggiunta anche da chi, pur considerando l'uguaglianza di fatto il vero obiettivo del progetto societario riversato in Costituzione ammette poi che «la spinta verso l'uguaglianza sostanziale configura un valore tendenziale, un processo per definizione inesauribile» (M. AINIS, *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, cit., 601).

90. Forse, dietro la bimillennaria diffidenza della Chiesa verso l'uguaglianza «di fatto» sta anche la convinzione che solo l'uguaglianza di diritto sia totalmente compatibile con gli imperativi solidali: LEONE XIII, *Rerum Novarum*, cit., n. 14, osserva infatti che «non tutti posseggono lo stesso ingegno, la stessa solerzia, non la sanità, non le forze in pari grado: e da queste inevitabili differenze nasce di necessità la differenza delle condizioni sociali. [...] la vita sociale abbisogna di attitudini varie e di uffici diversi, e l'impulso principale, che muove gli uomini a esercitare tali uffici, è la disparità dello stato».

91. Nel dire questo, come ho già affermato, non seguo la tesi più popolare, in cui il nesso democrazia-uguaglianza-solidarietà è proposto come necessario (in aggiunta ai riferimenti già forniti a suo tempo, v., ampiamente, S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, cit., 7 ss.).

92. Come ho esposto prevalentemente nel corso dei Capp. II-III. reputo infatti che il compito di correggere le disuguaglianze di fatto spetti alle sole istituzioni pubbliche, e solo in funzione dell'acquisizione della cittadinanza, ma che poi, una volta avuto ingresso nella comunità politica *pleno iure*, il fattore determinante della solidarietà politica e della coesione sociale sia soltanto l'isonomia.



benevolenza<sup>93</sup> e persino per calcolo utilitaristico, come mostrano molto bene proprio le tesi liberali dotate di una cifra sociale; così come, del resto, i moventi delle istanze egualitarie non sempre sono riconducibili a una genuina logica solidale<sup>94</sup>.

Stabilire cosa vada sostanzialmente a comporre tale giustizia sociale, però, fuoriesce dal perimetro di un'indagine propriamente dogmatica, tranne forse che per un elemento, magari circoscritto ma comunque rimarchevole: è il Diritto (*in primis* quello costituzionale) lo strumento che deve stabilire i rapporti giusti e pacifici tra gli uomini<sup>95</sup>.

In questo, significativamente, convergono sia l'adagio kelseniano *Peace through Law*, sia l'hobbesiana legge di natura *Pax est quærenda* che porta all'istituzione del Sovrano rappresentativo: tali formule svelano la più profonda vocazione di quel congegno di controllo sociale che è il diritto positivo<sup>96</sup>.

## 5. Pace sociale e certezza del diritto

Avviandosi a concludere, preme ribadire che il riferimento effettuato alla dottrina sociale della Chiesa non implica una olistica recezione dei suoi dettami etici, ma ne sottolinea semplicemente il ruolo di soccorso ermeneutico contestuale, a cui attingere in difetto di altri riferimenti propriamente giuridico-formali.

Tanto più che l'etica cattolica, in questo non diversa da quella protestante, appartiene al novero di quelle c.d. teleologiche mentre un ordina-

93. Secondo la Corte costituzionale la dimensione propriamente solidale dell'azione umana andrebbe a collocarsi in un *milieu* tra la carità e i doveri costituzionali veri e propri (cfr. sent. n. 500 del 1993).

94. Ho ad esempio già evidenziato nel Cap. III come nella teoria di Rawls l'uguaglianza costituisca il presupposto stesso – non il fine – della ragione pubblica. Il medesimo concetto è rinvenibile, in prospettiva schiettamente libertaria, in A. SEN, *La libertà individuale come impegno sociale*, tr. it. di C. Scarpa, Laterza, Seggiano, 2015, 47 ss., spec. 49: «se un principio di giustizia sociale dà la priorità all'accrescimento della libertà del gruppo più svantaggiato, si tratta di un modo di *rispondere* al conflitto, non di un modo di *sradicarlo*. Compito importante di ogni concreto accordo sociale è riconoscere i conflitti di interesse e quindi cercare una equa risposta a essi, generando una più giusta distribuzione delle libertà individuali» (corsivi testuali).

95. Cfr. H. KELSEN, *Peace through Law*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1944, tr. it. di L. Ciaurro, *La pace attraverso il diritto*, Giappichelli, Torino, 1990, 35 ss.

96. N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, il Mulino, Bologna, 1997, 166 ss.

mento giuridico democratico e pluralista<sup>97</sup> – qual è l'italiano – risulterebbe maggiormente compatibile, in tesi, con una teoria etica c.d. deontologica, in forza della quale i comportamenti prescritti hanno autorità nel pensiero pratico indipendentemente dai fini o dagli interessi che servono<sup>98</sup>.

Sarebbe a dire che la democrazia di tipo occidentale, e quindi anche quella italiana, presuppone un retrostante sistema morale *aperto* laddove quello che si andrebbe ad acquisire attraverso una lettura del testo costituzionale alla luce della teologia morale cattolica porrebbe fatalmente capo a un universo assiologico *chiuso*<sup>99</sup>.

Solo derubricando la dottrina sociale della Chiesa da morale critica, quale è nel contesto di provenienza, a positiva, cui ricorrere a fini esclusivamente interpretativi, sembra quindi potersi configurare come una soluzione ammissibile.

Usando i precetti morali così storicizzati e contestualizzati, è possibile orientarsi con buona sicurezza nella ricerca di una soluzione adeguata per alcuni nodi particolarmente delicati e controversi.

In particolare, seguendo sino in fondo il filo del ragionamento prospettato emerge come il principio solidaristico possa trovare una declinazione univoca solo se si eviti di metterlo stabilmente in relazione col principio di uguaglianza sostanziale.

È vero che la seduzione dell'art. 3, 2° comma, Cost. è fortissima, oltre che sostenuta da buonissimi argomenti di carattere etico, soprattutto in contesto democratico<sup>100</sup>; tuttavia – se si condivide quanto detto sinora – l'ideale dell'uguaglianza sostanziale proposto in Costituzione andrebbe di necessità concepito non come orizzonte ultimo ma come stazione intermedia del viaggio progettato dalla disciplina giuridica verso la stabile pacificazione sociale, pena – diversamente opinando – il rischio di cadere in contraddizione, come si è tentato di evidenziare nel corso dello studio<sup>101</sup>.

97. Su tali concetti rinvio per brevità alle indicazioni bibliografiche contenute nelle note precedenti e, in aggiunta, a M. BARBERIS, *Etica per giuristi*, Bari, Laterza, 2006, 42 ss. (democrazia) e 157 ss. (pluralismo).

98. J. DEIGH, *Etica. Un'introduzione*, cit., 15 s.

99. H. KELSEN, *Absolutism and Relativism in Philosophy and Politics*, in *The American Political Science Review*, 1948, 906, tr. it. di F.L. Cavazza, *Assolutismo e relativismo nella filosofia e nella politica*, in IDEM, *La Democrazia*<sup>5</sup>, cit., 441. La dicotomia 'aperto/chiuso' rimanda a K.R. POPPER, *The open society and its enemies*, Canterbury University Press, Christchurch, 1945, tr. it. di R. Pavetto, *La società aperta e i suoi nemici*, Armando, Roma, 2018.

100. Un esercizio esemplare di ciò è in L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 45.

101. Per il vero, una spiegazione diversa è stata avanzata – con robusta argomentazio-

Il fine ultimo, il “super-fine” se si vuole, è quindi la c.d. pace e/o giustizia sociale<sup>102</sup>, con cui bisogna fare i conti se non altro perché essa fa capolino nella Costituzione.

Tale morale positiva, a sua volta, può fondarsi giuridicamente solo sull'istanza di *certezza* propria di qualunque ordinamento, in quanto capace di rendere i comandi dell'autorità (quali che siano) accettabili dalla comunità di riferimento poiché prevedibili dai suoi destinatari; una prevedibilità, certo, non assoluta ma solo graduabile<sup>103</sup>; graduabile ma pur sempre tale.

Il principio di certezza appartiene infatti al novero di quei «principi che non hanno un contenuto sostanziale ma che riguardano piuttosto, in senso lato, il funzionamento della “macchina del diritto”»<sup>104</sup>; esso è, in altri termini, un principio (o fattore) *istituzionale* e, in quanto tale, dotato di un *peso* tendenzialmente superiore a quello dei principi propriamente sostanziali in sede di bilanciamento<sup>105</sup>.

Sembra essere infine questo quel minimo condiviso di ‘giustizia sociale’ che si va ricercando, se con ‘giustizia’ si intende appunto «ciò a cui gli altri non possono ragionevolmente opporsi»<sup>106</sup>: viene infatti piuttosto in salita immaginare uno scenario nel quale taluno si opponga «ragionevolmente» alla previa conoscibilità delle conseguenze del proprio comportamento.

Il tutto è distillabile nella stranota massima per cui «nella certezza del diritto è la sua equità»<sup>107</sup>.

Attraverso la mediazione del concetto di certezza, quindi, il diritto positivo può attingere *anche* a quella dimensione assiologica che gli consenta di essere effettivo e coerente, oltre che valido e giusto.

ne – da un'attenta dottrina (v. F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, cit., part. 217 ss.), la quale afferma che il compromesso ideologico intervenuto tra cattolici e comunisti attorno al principio solidaristico in sede costituente abbia prodotto una ideologia positiva *nuova e diversa* dalle due tradizioni di provenienza, facendo emergere uno specifico criterio interpretativo-integrativo dell'ordinamento che l'A. chiama «finalizzazione», al fine di distinguerlo dalla funzionalizzazione vera e propria; la differenza più evidente tra tale opinione e la mia consiste nella permanenza di un nesso forte tra art. 2 e art. 3, 2° comma, Cost. (nesso che non convince sino in fondo, come ho cercato di dimostrare) e in una minor rilevanza attribuita all'art. 11 Cost. all'interno di quella dinamica ricostruttiva.

102. Come peraltro aveva già sostenuto C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione italiana*, cit., spec. 62 ss.

103. Cfr. G. GOMETZ, *La certezza giuridica come prevedibilità*, Giappichelli, Torino, 2005, 268 ss.

104. G. PINO, *Principi e argomentazione giuridica*, cit., 144

105. *Ibidem*.

106. A. SEN, *L'idea di giustizia*, cit. 207 ss.

107. F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*<sup>2</sup>, Giuffrè, Milano, 1968, 161.

Se dunque l'obbiettivo fondamentale scolpito nella Costituzione è la pacificazione sociale, da perseguire e conservare, il principio «fondamentale» di solidarietà come ricostruito – integrato quando occorra dai riferimenti co(n)testuali necessari e nei limiti proposti – riesce a dare una traiettoria abbastanza decifrabile allo sviluppo dell'ordinamento, a orientare in maniera più lineare del previsto l'interpretazione delle clausole costituzionali più specifiche (ad es., l'uguaglianza, i vari dispositivi sociali e lo stesso art. 81 Cost.) e, infine, consente di vagliare la legittimità delle decisioni politiche e amministrative senza che gli indispensabili controlli su di esse debordino in valutazioni spettanti istituzionalmente agli organi nazionali di indirizzo e applicazione<sup>108</sup>.

La prevedibilità degli effetti delle pratiche solidali e la corretta finalizzazione di esse diventano così il fattore decisivo per raggiungere un ordine interno (percepito come) giusto e, in prospettiva, quegli «orizzonti di redenzione e di solidarietà umana, di libero e sereno lavoro, di pace internazionale e sociale»<sup>109</sup> che, nelle parole di Piero Calamandrei poste in esordio, definiscono il progetto costituzionale repubblicano.

E a quella realizzazione si è provato a dare un contributo.

108. Sarebbe cioè a dire che l'organo costituzionale democraticamente eletto ha il compito di *comprendere* il meta-progetto umano contenuto nelle norme costituzionali e *assecondarlo* attraverso l'esercizio della potestà legislativa (art. 70 Cost.), elaborando così l'intero indirizzo politico, nella sua duplice dimensione statica (atti) e dinamica (attività): per tale dicotomia v. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, cit., 257 ss.

109. P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (cura), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Barbera, Firenze, 1950, LXXXIX, CXXXI.



## INDICE BIBLIOGRAFICO

- ABBAMONTE, G., *Libertà e convivenza*, Jovene, Napoli, 1954.
- ACKERMAN, B., *Social Justice in the Liberal State*, Yale University Press, New Haven, 1980 tr. it. di S. Sabattini, *La giustizia sociale nello stato liberale*, il Mulino, Bologna, 1984.
- ADDIS, P., FERIOLI, E., e VIVALDI, E., *Il terzo settore nella disciplina normativa italiana dall'Unità ad oggi*, in E. ROSSI e S. ZAMAGNI (cura), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, il Mulino, Bologna, 2011, 125.
- AGOSTINO, A., *De civitate Dei*, tr. it. di D. Marafioti, Bompiani, Milano, 2011.
- AIC, *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Cedam, Padova, 1999.
- AIC, *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale. Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Jovene, Napoli, 2010.
- AIC, *Annuario 2019. Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.
- AINIS, M., *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, 582.
- ALBANESE, A., *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 51.
- ALBERT, H., *Plädoyer für kritischen Rationalismus*, R. Piper & Co., München, 1971, tr. it. di D. Antiseri, *Difesa del razionalismo critico*, Armando, Roma, 1997.
- ALCHOURRÒN, C.E., e BULIGYN, E., *Norma giuridica*, in P. COMANDUCCI e R. GUASTINI (cura), *Analisi e diritto 1996. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino, 1996, 1.
- ALEXY, R., *Theorie der Grundrechte*<sup>5</sup>, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1994, tr. it. di L. Di Carlo, *Teoria dei diritti fondamentali*, il Mulino, Bologna, 2012.
- ALGOSTINO, A., *L'ambigua universalità dei diritti, Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Jovene, Napoli, 2005.
- ALGOSTINO, A., *La democrazia partecipativa e i suoi lati oscuri*, in *DESC*, n. 2/2020, 44.

- ALLEGRETTI, U., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in U. ALLEGRETTI (cura), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, FUP, Firenze, 2010, 5.
- ALLEGRETTI, U., *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Riv. AIC*, 2011, 1.
- ALONSO, J.A., *El Estado Autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Publicaciones del Congreso del los Diputados, Secretaría General, Madrid, 1986.
- ALPA, G., *Trattato di diritto civile*, I, Giuffrè, Milano, 2000.
- ALPA, G., *Note sul principio di solidarietà come principio precettivo nel diritto interno e nel diritto dell'Unione europea*, in *Lo Stato*, n. 18/2022, 11.
- AMATO, G., *Economia, politica e istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna, 1976.
- AMATUCCI, A., *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Jovene, Napoli, 2007.
- AMIRANTE, C., *I diritti umani tra dimensione normativa e dimensione giurisdizionale*, in L. D'AVACK (cura), *Sviluppo dei diritti dell'uomo e protezione giuridica*, Guida, Napoli, 2003, 77.
- AMIRANTE, C., *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. giur.*, VI, Treccani, Roma, 2003, 1 (*ad vocem*).
- AMOROSINO, S., MORBIDELLI, G., e MORISI, M. (cura), *Istituzioni, mercato e democrazia. Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Giappichelli, Torino, 2001.
- ANHEIER, H.K., e SEIBEL, W. (cura), *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*, De Gruyter, Berlin-New York, 2013.
- ANTISERI, D., *Introduzione*, in H. ALBERT, *Plädoyer für kritischen Rationalismus*, R. Piper & Co., München, 1971, tr. it. di D. Antiseri, *Difesa del razionalismo critico*, Armando, Roma, 1997, 5.
- ANTONINI, L., *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1996.
- ANTONINI, L., *Sulla giustiziabilità del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Quad. cost.*, 2003, 635.
- APOSTOLI, A., *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano, 2012.
- APOSTOLI, A., *Il principio di solidarietà*, in AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rosano*, I, Jovene, Napoli, 2013, 3.
- APOSTOLI, A., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, 1.
- ARANGIO-RUIZ, V., *Istituzioni di Diritto romano*<sup>14</sup>, Jovene, Napoli, 1978.
- ARENA, G., *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Jovene, Napoli, 2005, 177.
- ARENDT, H., *The Human Condition*, University of Chicago Press, Chicago, 1958, tr. it. di S. Finzi, *Vita activa. La condizione umana*, Bompiani, Milano, 2017.

- ARISTOTELE, Τὰ πολιτικά, tr. it. di F. Ferri, *Politica*, Giunti-Bompiani, Firenze-Milano, 2020.
- AUSTIN, J.L., *How to Do Things with Words*, Oxford University Press, Oxford, 1962, tr. it. di C. Villata, *Come fare cose con le parole*, Marietti, Genova, 2019.
- AA.VV., *Studi in onore di G.M. De Francesco*, II, Giuffrè, Milano, 1957.
- AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969.
- AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, I-IV, Giuffrè, Milano, 1974.
- AA.VV., *Eguaglianza e egualitarismo*, Armando, Roma, 1978.
- AA.VV., *Le organizzazioni senza fini di lucro (non-profit organizations)*, Giuffrè, Milano, 1996.
- AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995.
- AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Ediesse, Roma, 1997.
- AA.VV., *Ragionevolezza e interpretazione*, Cedam, Padova, 2002.
- AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Giuffrè, Milano, 2005.
- AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, I-III, Jovene, Napoli, 2005.
- AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 15. Seminario 2004*, Giappichelli, Torino, 2005.
- AA.VV., *Liber amicorum per Massimo Bione*, Giuffrè, Milano, 2011.
- AA.VV., *Studi in onore di Claudio Rossano*, I-IV, Jovene, Napoli, 2013.
- AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I-III, Giappichelli, Torino, 2015.
- AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Congresso (28 gennaio 2022)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.
- BALAGUER-CALLEJÓN, F., *La constitución del algoritmo*, Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2022, tr. it. di G. Palombino, *La costituzione dell'algoritmo*, Le Monnier Università, Milano, 2023.
- BALBONI, E., *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di uguaglianza*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, I, Jovene, Napoli, 2005, 358.
- BALDASSARRE, A., e CERVATI, A.A. (cura), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, Bari, 1982.
- BALDASSARRE, A., *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 1989, 1 (*ad vocem*).
- BALDASSARRE, A., *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 1989, 1 (*ad vocem*).
- BALDASSARRE, A., *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, 1991, 639.
- BARBERA, A., *Art. 2*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 50.
- BARBERA, A., e FUSARO, C., *Corso di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 2001.
- BARBERIS, M., *Filosofia del diritto. Un'introduzione teorica<sup>2</sup>*, Giappichelli, Torino, 2005.
- BARBERIS, M., *Etica per giuristi*, Bari, Laterza, 2006.
- BARBETTA, G.P. (cura), *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*, il Mulino, Bologna, 1996.



- BARBETTA, G.P., *Il settore non profit in Italia: una definizione*, in G.P. BARBETTA (cura), *Senza scopo di lucro. Dimensioni economiche, legislazione e politiche del settore nonprofit in Italia*, il Mulino, Bologna, 1996, 35.
- BARCELLONA, P., *Famiglia (dir. civ.)*, in *Enc. dir.*, XVI, Giuffrè, Milano, 1967, 780.
- BARCELLONA, P., *Il declino dello Stato*, Dedalo, Bari, 1998.
- BARILE, P., *Scritti di Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967.
- BARILE, P., *Eguaglianza dei coniugi e unità della famiglia*, in P. BARILE, *Scritti di Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, 175.
- BARILE, P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna, 1984.
- BARILE, P., CHELLI, E., e GRASSI, S., *Istituzioni di diritto pubblico*<sup>12</sup>, Cedam, Padova, 2009.
- BAROZZI REGGIANI, G., *La "funzione sociale della tutela dell'ambiente" alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *federalismi.it*, n. 7/2024, 47.
- BARTOLE, S., *Principi generali del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 497.
- BARTOLE, S., *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali II, 2, Giuffrè, Milano, 2008, 1116.
- BARTOLE, S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, 578.
- BARTOLOMEI, F., *La dignità umana come concetto e valore costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1987.
- BAUS, G., *Dooyeweerd's societal Sphere Sovereignty: a Theory of differentiated Responsibility*, in *Griffin's View: Journal of international and comparative Law*, 2006, 209.
- BELLETTI, M., *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile*, in *Ist. fed.*, 2013, 613.
- BENDIX, J., *Cittadinanza*, in *Enc. sc. soc.*, I, Treccani, Roma, 1991, 772.
- BENEDETTO XVI, *Caritas in Veritate*, del 29 giugno 2009, in *www.vatican.va*.
- BENVENUTI, M., *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enc. giur.*, XX, Treccani, Roma, 2009, 1 (*ad vocem*).
- BENVENUTI, M., *Il principio del ripudio della guerra nell'ordinamento costituzionale*<sup>2</sup>, Jovene, Napoli, 2010.
- BENVENUTI, M., *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg.\*\*\*\*, Utet, Torino, 2012, 219.
- BERGONZINI, C. (cura), *Costituzione e bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2019.
- BERLIN, I., *Four Essays on Liberty*, Oxford University Press, London-Oxford-New York, 1969 tr. it. di M. Santambrogio, *Quattro saggi sulla libertà*, Feltrinelli, Milano, 1989.
- BERLIRI, L.V., *La giusta imposta*, Giuffrè, Milano, 1946.
- BERNSTEIN, I., *Turbulent Years: A History of the American Worker 1933-1940*, Houghton-Mifflin, Boston, 1969.

- BERTI, G., *Art. 5*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 277.
- BERTI, G., *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2004, 171.
- BERTOLINO, C., *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2007.
- BESSONE, M., *Art. 29*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1976, 1.
- BESSONE, M., *Norma costituzionale, ideologie della famiglia e regime positivo del convivere in assenza di matrimonio*, in *Giur. merito*, 1979, 912.
- BESSONE, M., *Il modello di famiglia prefigurato dall'art. 29, comma 1, Cost., la funzione educatrice dei genitori, il ruolo e l'ambito di operatività dell'intervento giudiziale*, in *Dir. fam. pers.*, 1979, 1198.
- BETTI, E., *Teoria generale dell'interpretazione*, II, Giuffrè, Milano, 1955.
- BETTI, E., *Dovere giuridico (teor. gen.)*, in *Enc. dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 53.
- BETTINELLI, E., *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in AA.VV., *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 15. Seminario 2004*, Giappichelli, Torino, 2005, 27.
- BIAGI GUERINI, R., *Famiglia e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1989.
- BIANCHI, P., e PANIZZA, S. (cura), *Quaderni sul principio di eguaglianza*, Cedam, Padova, 2008.
- BIFULCO, R., *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, FrancoAngeli, Milano, 2008.
- BIFULCO, R., *Democrazia deliberativa, partecipativa e rappresentativa*, in U. ALLEGRETTI (cura), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, FUP, Firenze, 2010, 65.
- BIFULCO, R., *La teoria della democrazia deliberativa e la realtà della democrazia rappresentativa*, in G.C. DE MARTIN e D. BOLOGNINO (cura), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam, Padova, 2010, 313.
- BIFULCO, R., *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 9.
- BIN, R., *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. dir. cost.*, 2001, 3.
- BIN, R., *A discrezione del giudice. Ordine e disordine, una prospettiva quantistica*, FrancoAngeli, Milano, 2013.
- BIN, R., e PITRUZZELLA, G., *Diritto costituzionale<sup>4</sup>*, Giappichelli, Torino, 2003.
- BIN, R., GUAZZAROTTI, A., PUGIOTTO, A., e VERONESI, P. (cura), *La società naturale e i suoi nemici*, Giappichelli, Torino, 2010.
- BIONDI, F., *Famiglia e matrimonio. Quale modello costituzionale*, in *Riv. Gr. Pisa*, n. 2/2013, 1.
- BISCOTTINI, G., *Cittadinanza (diritto vigente)*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, 140.

- BLAIS, M.C., *La solidarité. Histoire d'une idée*, Gallimard, Paris, 2007, tr. it. di B. Magni, *La solidarietà. Storia di un'idea*, Giuffrè, Milano, 2012 .
- BOBBIO, L., *Dilemmi della democrazia partecipativa*, in *Dem. Dir.*, n. 4/2006, 11.
- BOBBIO, L., *Democrazia e nuove forme di partecipazione*, in M. BOVERO e V. PAZÈ (cura), *La democrazia in nove lezioni*, Laterza, Roma-Bari, 2010, 46.
- BOBBIO, N., *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, 1313.
- BOBBIO, N., *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, in *Mondoperaio*, n. 10/1975, 40.
- BOBBIO, N., *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, in U. SCARPELLI (cura), *Diritto e analisi del linguaggio*, Comunità, Milano, 1976, 287.
- BOBBIO, N., *Eguaglianza ed egualitarismo*, in AA.VV., *Eguaglianza e egualitarismo*, Armando, Roma, 1978, 13.
- BOBBIO, N., *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1992.
- BOBBIO, N., *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 1993.
- BOBBIO, N., *Il problema della guerra e le vie della pace*, il Mulino, Bologna, 1997.
- BOBBIO, N., *Democrazia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, De Agostini, Novara, 2014, 235.
- BOBBIO, N., *Pace*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, De Agostini, Novara, 2014, 656.
- BOBBIO, N., *Pacifismo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, De Agostini, Novara, 2014, 664.
- BÖCKENFÖRDE, E.W., *Staat, Verfassung, Demokratie. Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1999, tr. it. di M. Nicoletti e O. Brino, *Stato, costituzione, democrazia*, Giuffrè, Milano, 2006.
- BÖCKENFÖRDE, E.W., *Der säkularisierte Staat. Sein Charakter, seine Rechtfertigung und seine Probleme im 21. Jahrhundert*, von Siemens, München, 2007, tr. it. di M. Carpitella, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Laterza, Roma-Bari, 2010.
- BOGNETTI, G., *Costituzione e bilancio dello stato: il problema delle spese in deficit*, in *www.astrid-online.it*, 2009.
- BOLTANSKY, L., e CHIAPPELLO, È., *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard, Paris, 2011, tr. it. di M. Guareschi e M. Schianchi, *Il nuovo spirito del capitalismo*, Mimesis, Milano, 2015.
- BORGETTO, M., *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, LGDJ, Paris, 1993.
- BORGETTO, M., *Il principio costituzionale di fraternità nel diritto francese*, Mucchi, Modena, 2022.
- BORGONOVO RE, D., *I doveri inderogabili di solidarietà*, in D. FLORENZANO, D. BORGONOVO RE e F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza. Un'introduzione<sup>2</sup>*, Giappichelli, Torino, 2015, 53.
- BORIA, P., *Interesse fiscale*, Giappichelli, Torino, 2002.
- BORIA, P., *Art. 53*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (cura), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 1055.

- BOURGEOIS, L., *Solidarité*, Colin, Paris, 1896.
- BOYER, R., *Théorie de la régulation*, La Découverte, Paris, 2004, tr. it. di S. Lucarelli, *Fordismo e postfordismo. Il pensiero regolazionista*, Bocconi, Milano, 2007.
- BUFFONI, L., *Il metodo del diritto costituzionale. La natura e l'artificio*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024.
- BUZZACCHI, C., *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2011.
- BUZZACCHI, C., *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Giuffrè, Milano, 2015.
- CALAMANDREI, P., e LEVI, A. (cura), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I-II, Barbera, Firenze, 1950.
- CALAMANDREI, P., *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (cura), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Barbera, Firenze, 1950, LXXXIX.
- CALAMANDREI, P., *Chiarezza nella Costituzione: discorso pronunciato all'Assemblea Costituente nella seduta del 4 marzo 1947*, Civitas, Roma, 2012.
- CAMERLENGO, Q., *Costituzione e promozione sociale*, il Mulino, Bologna, 2013.
- CAMERLENGO, Q., *Leale collaborazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV<sup>4</sup>, agg. VI, Utet, Torino, 2015, 241.
- CAMPAGNA, L., *Famiglia legittima e famiglia adottiva*, Giuffrè, Milano, 1966.
- CARAVITA, B., *Oltre l'uguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984.
- CARBONE, C., *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1968.
- CARBONE, V., *Crisi della famiglia e principio di solidarietà*, in *Fam. Dir.*, n. 12/2012, 1.
- CARDONE, A., *"Decisione algoritmica" vs. Decisione politica?. A.I., Legge, Democrazia*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021.
- CAREDDA, M., *Solidarietà e salute*, in M. RUOTOLO e M. CAREDDA (cura), *La Costituzione... aperta a tutti<sup>3</sup>*, RomaTre Press, Roma, 2021, 147.
- CARETTI, P., *I diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2011.
- CARETTI, P., e DE SIERVO, U., *Istituzioni di diritto pubblico<sup>6</sup>*, Giappichelli, Torino, 2000.
- CARLASSARE, L. (cura), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Cedam, Padova, 2004.
- CARLASSARE, L., *L'art. 11 nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 2013, 1.
- CARLASSARE, L., *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 45.
- CARTABIA, M., e CHIEFFI, L., *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (cura), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 263.
- CASAVOLA, F.P., *Dalla proprietà alla solidarietà. Appunti per alcune riflessioni in tema di diritti individuali e sociali*, in *Pace, dir. uomo, dir. popoli*, 1993, 9.
- CASSESE, A., *Art. 11*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 565.

- CASSESE, S., *Le privatizzazioni in Italia*, in *Stato e Mercato*, n. 2/1996, 323.
- CASSESE, S., *La nuova costituzione economica*<sup>2</sup>, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- CASTIGNONE, S., *Diritto, linguaggio, realtà. Saggi sul realismo giuridico*, Giappichelli, Torino, 1995.
- CASTORINA, E., *Introduzione allo studio della cittadinanza*, Giuffrè, Milano, 1997.
- CASTORINA, E., MANGIAMELI, S., CARIOLA, A., CIANCIO, A. e CHIARA, G. (cura), *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, V, Giappichelli, Torino, 2010.
- CASTORINA, E., *Il disegno di legge di riforma del terzo settore: i profili costituzionali e l'impatto con l'ordinamento europeo*, in *Non Profit*, n. 3/2014, 139.
- CASTORINA, E., *Le formazioni sociali del terzo settore: la dimensione partecipativa della sussidiarietà*, in *Riv. AIC*, 2020, 355.
- CAVALLI, A., *Classe*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, De Agostini, Novara, 2014, 109.
- CECCHETTI, M., *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di QC*, 2021, 285.
- CERRI, A., *Doveri pubblici*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 1989, 1 (*ad vocem*).
- CERULLI IRELLI, V., *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 2004 (agg.), 1 (*ad vocem*).
- CERVATI, A., PANUNZIO, S., e RIDOLA, P. (cura), *Stuti sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi dell'innovazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001.
- CHELI, E., *Lo Stato costituzionale: radici e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006.
- CHESSA, O., *La sussidiarietà (verticale) come 'precetto di ottimizzazione' e come criterio ordinatore*, in *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2002, 1442.
- CHESSA, O., *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 2004, 941.
- CHESSA, O., *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *AA.VV. Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Giappichelli, Torino, 2015, 558.
- CHESSA, O., *La costituzione della moneta*, Jovene, Napoli, 2016.
- CHESSA, O., *Dentro il Leviatano*, Mimesis, Milano-Udine, 2019.
- CHIASSONI, P., *Tecnica dell'interpretazione giuridica*, il Mulino, Bologna, 2007.
- CHIEFFI, L., *Il valore costituzionale della pace tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Liguori, Napoli, 1990.
- CHITI, M.P., e GRECO, G. (cura), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, I, Giuffrè, Milano, 2007.
- CICCONETTI, S.M., *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli, Torino, 1997.
- CIPPITANI, R., *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, Ali&no, Perugia, 2010.
- COLAPIETRO, C., *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Cedam, Padova, 1996.
- COLOZZI, I., *La sussidiarietà nelle politiche sociali*, in P. DONATI e I. COLOZZI (cura), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma, 2005, 137.
- COLOZZI, I., *Solidarietà e sussidiarietà*, in *www.treccani.it*, 2012.

- COMANDUCCI, P., e GUASTINI, R. (cura), *Analisi e diritto 1996. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino, 1996.
- COMANDUCCI, P., *Forme di (neo)costituzionalismo: una ricognizione metateorica*, in T. MAZZARESE (cura), *Neocostituzionalismo e tutela sovranazionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2002, 79.
- COMANDUCCI, P., e GUASTINI, R. (cura), *Analisi e diritto 2006. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino, 2007.
- COMAZZETTO, G., *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Riv. AIC*, 2021, 258.
- COMAZZETTO, G., *La solidarietà necessaria. Metamorfosi di un principio nell'orizzonte costituzionale europeo*, Jovene, Napoli, 2023.
- CONSORTI, P., GORI, L., e ROSSI, E., *Diritto del Terzo settore*, il Mulino, Bologna, 2018.
- CONTE, G., e LANDINI S. (cura), *Scritti in onore di Giovanni Furguele*, II, Universitas Studiorum, Mantova, 2017.
- CONTE, L., *La famiglia. Istituti e istituzione nella prospettiva costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.
- CORSO, G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 755.
- CORTESE, F., *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, FrancoAngeli, Milano, 2012.
- COSTANTINO, M., *Contributo alla teoria della proprietà*, Esi, Napoli, 1967.
- COSTI, R., *Le linee portanti dell'ordinamento del terzo settore*, in *An. giur. ec.*, 2018, 11.
- COTTA, M., *Democrazia*, in *Enc. giur.*, XII, Treccani, Roma, 1988, 1 (*ad vocem*).
- CRIFÒ, G., *Cittadinanza (dir. rom.)*, in *Enc. dir.*, VII, Giuffrè, Milano, 1960, 127.
- CRISAFULLI, V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952.
- CRISAFULLI, V., *Costituzione e protezione sociale*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 115.
- CRISAFULLI, V., *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, in *La costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 145.
- CRISAFULLI, V., *Stato popolo governo*, Giuffrè, Milano, 1985.
- CRISAFULLI, V., *La sovranità popolare nella costituzione italiana (note preliminari)*, in V. CRISAFULLI, *Stato popolo governo*, Giuffrè, Milano, 1985, 91.
- CRISAFULLI, V. e NOCILLA, D., *Nazione*, in *Enc. dir.*, XXVII, Giuffrè, Milano, 1977, 787.
- CUNIBERTI, M., *La cittadinanza: libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997.
- CURRERI, S., *Democrazia e rappresentanza politica*, FUP, Firenze, 2004.
- DAL CANTO, F., *Il cammino del sacro dovere di difesa della Patria, dalla guerra alla solidarietà sociale*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, 211.
- DE CARLI, P., *Sussidiarietà e governo economico*, Giuffrè, Milano, 2002.

- DEIGH, J., *An introduction to Ethics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, tr. it. di G. Martinetti, *Etica. Un'introduzione*, Feltrinelli, Milano, 2012.
- DELLA PORTA, D., *La politica locale*, il Mulino, Bologna, 2002.
- DELLE MONACHE, S., «Commercializzazione» del diritto civile (e viceversa), in *Riv. dir. civ.*, 2012, 489.
- DE MARIA, B., *I doveri costituzionali*, in V. COCOZZA (cura), *Percorsi ricostruttivi per la lettura della Costituzione italiana. Approfondimenti*, Giappichelli, Torino, 2015, 77.
- DE MITA, E., *Interesse fiscale e tutela del contribuente*<sup>5</sup>, Giuffrè, Milano, 2006.
- DEPENHEUER, O., *Solidarität im Verfassungsstaat. Grundlegung einer normativen Theorie der Verteilung*<sup>2</sup>, BoD, Norderstedt, 2016.
- D'ALESSANDRO, D., *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004.
- D'ALOIA, A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002.
- D'ALOIA, A., *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, in AIC, *Annuario 2019. Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 7.
- D'ANDREA, A., *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, 227.
- D'ANDREA, L., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, Milano, 2005.
- D'ATENA, A., *In tema di principi e valori costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1997, 3065.
- D'ATENA, A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 1997, 603.
- D'ATENA, A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 13.
- D'ATENA, A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza 'ortopedica' della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, 2776.
- DICIOTTI, E., *Interpretazione della legge e discorso razionale*, Giappichelli, Torino, 1999.
- DI COSIMO, G., *Oscillazioni della Corte costituzionale di fronte alla crisi economica*, in *Forum QC*, 2016, 1.
- DI COSIMO, G., *Popolo Stato Sovranità*, in *Dir. cost.*, 2018, 12.
- DI COSIMO, G (cura), *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2022.
- DI COSIMO, G., *Ci salverà la democrazia diretta?*, in G. DI COSIMO (cura), *Curare la democrazia. Una riflessione multidisciplinare*, Wolters Kluwer-Cedam, Milano, 2022, 5.
- DI GASPARE, G., *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Cedam, Padova, 2003.
- DI GASPARE, G., *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2005.
- DI NELLA, L., *La scuola di Friburgo o dell'ordoliberalismo*, in N. IRTI (cura), *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, Cedam, Padova, 1999, 171.

- DOGLIANI, M., *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1993, 244.
- DOGLIOTTI, M., *Famiglia di fatto*, in *Dig. disc. priv.*, VIII, Utet, Torino, 1993, 188.
- DONATI, D., *Il paradigma sussidiario. Interpretazione, estensione, garanzie*, il Mulino, Bologna, 2013.
- DONATI, P., e COLOZZI, I. (cura), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma, 2005.
- DONOSO CORTÉS, J.F.M., *Ensayo sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo, considerados en sus principios fundamentales*, La Publicidad, Madrid, 1851, tr. it. ignota, *Saggio sul cattolicesimo, liberalismo e socialismo (1851)*, Tomassini, Foligno, 1852.
- DUGUIT, L., *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, Alcan, Paris, 1908, tr. it. di B. Paradisi, *Il diritto sociale, il diritto individuale e la trasformazione dello Stato*, Sansoni, Firenze, 1950.
- DURET, P., *La sussidiarietà 'orizzontale': le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 95.
- DURET, P., *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Cedam, Padova, 2004.
- DURKHEIM, E., *De la division du travail social*, Alcan, Paris, 1893, tr. it. di F. Airol di Namer, *La divisione del lavoro sociale*, Comunità, Milano, 1989.
- DWORKIN, R., *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1977.
- DWORKIN, R., *Freedom's Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Oxford University Press, New York, 1996.
- ELIA, L., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 634.
- ELIA, L., *Forme di stato e forme di governo*, in S. CASSESE (cura), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006, 2593.
- ELSTER, J., *Arguing and Bargaining in Two Constituent Assemblies*, in *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, n. 2/2000, 345.
- ESPOSITO, C., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.
- ESPOSITO, C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione italiana*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 17.
- ESPOSITO, C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 67.
- ESPOSITO, C., *Famiglia e figli nella Costituzione italiana*, in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, 135.
- ESPOSITO, C., *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1958.
- ETZIONI, A., *The Third Sector and Domestic Missions*, in *Public Administration Review*, n. 4/1973, 314.
- FABBRI, M., *La fabbrica delle illusioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.
- FALCON, G., *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, 383.
- FALSITTA, G., *La fiscalità italiana tra rispetto delle garanzie costituzionali e giustizialismo fiscale*, in *Corr. trib.*, n. 24/2007, 1931.



- FALSITTA, G., *Storia veridica, in base ai "lavori preparatori", della inclusione del principio di capacità contributiva nella Costituzione*, in *Riv. Dir. trib.*, 2009, 97.
- FALZEA, A., *I principi generali del diritto*, in *Riv. dir. civ.*, 1991, 455.
- FANFANI, A., *Cattolicesimo e protestantesimo nella formazione storica del capitalismo*, Marsilio, Venezia, 2005.
- FEDELE, A., *La tassa*, Tipografia senese, Siena, 1974.
- FEHLMANN-VON DER MÜHLL, M., *Strutture sociali nel Quartiere e nel Comune*, in P. HUGGER (cura), *La Svizzera: vita e cultura popolare*, I, Casagrande, Bellinzona, 1992, 433.
- FERGUSON, N., *Civilization. The West and the Rest*, Penguin, New York, 2011, tr. it. di A. Piccato, *Occidente. Ascesa e crisi di una civiltà*, Mondadori, Milano, 2014.
- FERRAJOLI, L., *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, II, *Teoria della democrazia*, Laterza, Bari, 2007.
- FERRAJOLI, L., *Democrazia e populismo*, in *Riv. Aic*, 2018, 515.
- FERRANDO, G., *Libertà, responsabilità, procreazione*, Cedam, Padova, 1999.
- FERRARA, G., *La pari dignità sociale. Appunti per una ricostruzione*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, II, Giuffrè, Milano, 1974, 1089.
- FERRARI, G.F., *Guerra: stato di guerra (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, 816.
- FERRARI, G.F., *Nazione*, in *Enc. giur.*, XX, Treccani, Roma, 1990, 1 (*ad vocem*).
- FICI, A. (cura), *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.
- FISICHELLA, D., *Elezioni (III. Sistemi elettorali)*, in *Enc. dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 649.
- FLORENZANO, D., BORGONOVO RE, D. e CORTESE, F., *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza. Un'introduzione<sup>2</sup>*, Giappichelli, Torino, 2015.
- FOIS, S., *Legalità (principio di)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 659.
- FOIS, S., *Analisi delle problematiche fondamentali dello «stato sociale»*, in *Dir. soc.*, n. 1/1999, 163.
- FOUCAULT, M., *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Seuil, Paris, 2004, tr. it. di M. Bertani e V. Zini, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France*, Feltrinelli, Milano, 2004.
- FRANCESCHELLI, V., *Famiglia, convivenza, famiglia di fatto*, in G. CONTE e S. LANDINI (cura), *Scritti in onore di Giovanni Furguele*, II, Universitas Studiorum, Mantova, 2017, 25.
- FRANZESE, L., *Il principio di sussidiarietà tra efficienza economica e bene comune*, in *Riv. int. fil. dir.*, 2012, 29.
- FRIEDRICH, C.J., *Demokratie als Herrschafts- und Lebensform*, Quelle & Meier, Heidelberg, 1959.
- FROSINI, T.E., *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Annali II, 2, Giuffrè, Milano, 2008, 1133.

- FROSINI, T.E., *Sussidiarietà*, in AA.VV., *Dizionario del liberalismo italiano*, I, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011, 1012.
- FROSINI, V., *Paradosso dell'uguaglianza*, in AA.VV., *Eguaglianza e egualitarismo*, Armando, Roma, 1978, 43.
- GAETA, L., *Sussidiarietà e sicurezza sociale: una prospettiva storica dell'approccio "a più livelli"*, in *Biblioteca '20 maggio'*, 2005, 408.
- GALEOTTI, S., *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, n. 1/1996, 1.
- GALGANO, F., *L'imprenditore*<sup>3</sup>, il Mulino, Bologna, 1980.
- GAMBINO, F., *Critica del fordismo della scuola regolazionista*, in E. PARISE (cura), *Stato nazionale, lavoro, moneta*, Liguori, Napoli, 1997, 215.
- GARCIA DE ENTERRIA, E., *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Cuadernos Civitas, Madrid, 1983.
- GARGANI, A., *Scienza, filosofia e senso comune*, saggio introduttivo a L. WITTGENSTEIN, *On Certainty*, Blackwell, Oxford, 1969, tr. it. di M. Trincherò, *Della certezza*<sup>2</sup>, Einaudi, Torino, 1978, VI.
- GAZZOLO, T., *Il caso giuridico. Una ricostruzione giusfilosofica*, Giappichelli, Torino, 2018.
- GENTILINI, A., *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità (Nota a C. Cost. 1 ottobre 2003, n. 303)*, in *Giur. cost.*, 2003, 2805.
- GIANFORMAGGIO, L., *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Foro it.*, n. 6/1996, 1961.
- GIANFRANCESCO, E., *Incroci pericolosi: Cedu, Carta dei diritti fondamentali e Costituzione italiana tra Corte costituzionale, Corte di giustizia e Corte di Strasburgo*, in *Riv. AIC*, 2011, 1.
- GIANFRANCESCO, E., *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum QC*, 2017, 1.
- GIANFRANCESCO, E., *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *ConsultaOnline*, 2020, 34.
- GIANNINI, M.S., *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, 443.
- GIANNITI, L., *Il pareggio di bilancio nei lavori della costituente*, in *www.astrid-online.it*, 2011.
- GIARDINA, A., *Art. 78*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1979, 94.
- GIDDENS, A., *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998, tr. it. di L. Fontana, *La Terza Via*, Il Saggiatore, Milano, 2001.
- GIORGIS, A., *Art. 3, 2° co., Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (cura), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 88.
- GIOVANNI PAOLO II, *Sollicitudo Rei Socialis*, 30 dicembre 1987, in *www.vatican.va*.
- GIOVANNI PAOLO II, *Centesimus annus*, 1° maggio 1991, in *www.vatican.va*.
- GIUBBONI, S., *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 2012, 525.
- GIUFFRÈ, F., *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002.
- GIUFFRÈ, F., *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Riv. AIC*, 2019, 555.

- GOBETTI, P., *La rivoluzione liberale. Saggio sulla lotta politica in Italia*, Einaudi, Torino, 1964.
- GOLIA, A., *Il principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *MPIL Research Paper Series*, n. 6/2021, 1 (paper).
- GOMETZ, G., *La certezza giuridica come prevedibilità*, Giappichelli, Torino, 2005.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, A.I. e GROSSI SANPEDRO, B., *Los fondos autonómicos de solidaridad: el FCI y el FEDER*, in *Noticias de la Unión Europea*, n. 137/1996, 69.
- GORI, L., *Il sistema delle fonti del diritto del terzo settore*, in *Oss. Fonti*, 2018, 1.
- GORI, L., *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022.
- GORLA, G., *I precedenti storici dell'art. 12 disposizioni preliminari del codice civile del 1942 (un problema di diritto costituzionale?)*, in *Foro it.*, n. 19/1969, 112.
- GRASSETTI, C., *I principi costituzionali relativi al diritto familiare*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (cura), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, 285.
- GRASSETTI, C., *Famiglia (diritto privato)*, in *Nss. Dig. it.*, VII, Utet, Torino, 1961, 48.
- GROETHUYSEN, B., *Die Entstehung der Bürgerlichen Welt und Lebensanschauung in Frankreich*, I-II, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1927-30, tr. it. di A. Forti (parziale: vol. I), *Le origini dello spirito borghese in Francia*, Il Saggiatore, Milano, 1967.
- GROSSI, PI., *La dignità nella Costituzione italiana*, in A. PISANESCHI e L. VIOLINI (cura), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, II, Giuffrè, Milano, 2007, 1357.
- GROSSO, E., *Le vie della cittadinanza*, Cedam, Padova, 1997.
- GROSSO, E., *I doveri costituzionali*, in AIC, *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale. Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Jovene, Napoli, 2010, 229.
- GROSSO, E., *Il ruolo del confine nelle trasformazioni della nozione giuridica di cittadinanza*, in *Teoria pol.*, 2020, 207.
- GROTTANELLI DE' SANTI, G., *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, XVI, Treccani, Roma, 1989, 1 (*ad vocem*).
- GUASTINI, R., *Dovere giuridico*, in *Enc. giur.*, XI, Treccani, Roma, 1990, 1 (*ad vocem*).
- GUASTINI, R., *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998.
- GUASTINI, R., *L'interpretazione dei documenti normativi*, Giuffrè, Milano, 2004.
- GUAZZAROTTI, A., *Giurisprudenza CEDU e giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali a confronto*, in *www.gruppodipisa.it*, 2012, 1.
- GUAZZAROTTI, A., *Il conflitto sociale tra diritti fondamentali e ri-materializzazione della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2024, 28.
- GUZZETTA, G., *Il diritto costituzionale di associarsi. Libertà Autonomia Promozione*, Giuffrè, Milano, 2003.
- HÄBERLE, P., *Stato costituzionale: I) principi generali*, tr. it. di F. Politi e S. Rossi, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 2000, 1 (*ad vocem*).
- HABERMAS, J., *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp, Frankfurt a. M., 1992, trad. it. di L. Ceppa, *Fatti e norme*, Guerrini e Associati, Milano, 1996.

- HAYEK VON, F., *The Constitution of Liberty*, University of Chicago Press, Chicago, 1960, tr. it. di M. Bianchi di Lavagna Malagodi, *La società libera*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007.
- HARARI, Y.N., *Homo Deus. A brief history of tomorrow*, Harvill Secker, London, 2016, tr. it. di M. Piani, *Homo Deus. Breve storia del futuro*, Bompiani, Milano, 2018.
- HART, H.L.A., *Postscript*, in *The Concept of Law*<sup>2</sup>, Clarendon, Oxford, 1994, 240.
- HART, H.L.A., *The Concept of Law*<sup>3</sup>, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- HECQUARD-THÉRON, M., (cura), *Solidarité(s): perspectives juridiques*, Presses de l'Université de Toulouse 1 Capitole, Toulouse, 2009.
- HEGEL, G.W.F., *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Nicolaische Buchhandlung, Berlin, 1821, tr. it. di G. Marini, *Lineamenti di filosofia del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 1999.
- HEGEL, G.W.F., *Vorlesungen über die Philosophie der Geschichte*, Duncker & Humblot, Berlin, 1837, tr. it. di G. Bonacina e L. Sichirollo, *Lezioni sulla filosofia della storia*, Laterza, Roma-Bari, 2021.
- HOBBS, T., *Leviathan*, Andrew Crooke, London, 1652, trad. it. di A. Pacchi, *Leviatano*, I-II, Laterza, Bari, 1974.
- HOLMES, S. e SUNSTEIN, C.R., *The Costs of Rights – Why Liberty Depends on Taxes*, Norton, New York-London, 1999, tr. it. di E. Caglieri, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, il Mulino, Bologna, 2000.
- HUGGER, P. (cura), *La Svizzera: vita e cultura popolare*, I, Casagrande, Bellinzona, 1992.
- IRTI, N., (cura), *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, Cedam, Padova, 1999.
- ISENSEE, J., *Verfassung ohne soziale Grundrechte. Ein Wesenszug des Grundgesetzes*, in *Der Staat*, 1980, 367.
- JORI, M., *I principi nel diritto italiano*, in *Soc. dir.*, n. 2/1983, 7.
- JORI, M., *Pragmatica giuridica*, Mucchi, Modena, 2016.
- JORI, M., *Esistenze*, Mucchi, Modena, 2022.
- JORI, M., e PINTORE, A., *Manuale di teoria generale del diritto*<sup>2</sup>, Giappichelli, Torino, 1995.
- KELSEN, H., *The communist Theory of Law*, Praeger, New York, 1955, tr. it. di G. Treves, *La teoria comunista del Diritto*, Comunità, Milano, 1956.
- KELSEN, H., *Reine Rechtslehre*, Franz Deuticke, Wien, 1960, tr. it. di M.G. Losano, *La Dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1966.
- KELSEN, H., *La democrazia*<sup>3</sup>, il Mulino, Bologna, 1984.
- KELSEN, H., *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Mohr, Tübingen, 1929, tr. it. di G. Melloni, *Essenza e valore della democrazia*, in H. KELSEN, *La democrazia*<sup>3</sup>, il Mulino, Bologna, 1984, 37.
- KELSEN, H., *Absolutism and Relativism in Philosophy and Politics*, in *The American Political Science Review*, 1948, 906, tr. it. di F.L. Cavazza, *Assolutismo e relativismo nella filosofia e nella politica*, in H. KELSEN, *La Democrazia*<sup>3</sup>, il Mulino, Bologna, 1984, 441.

- KELSEN, H., *Peace through Law*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1944, tr. it. di L. Ciaurro, *La pace attraverso il diritto*, Giappichelli, Torino, 1990.
- KELSEN, H., *General Theory of Law and State*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1945, tr. it. di S. Cotta e G. Treves, *Teoria generale del diritto e dello Stato*<sup>6</sup>, Etas, Milano, 2000.
- KELSEN, H., *Das Problem der Gerechtigkeit*, Franz Deuticke, Wien, 1960, tr. it. di M.G. Losano, *Il problema della giustizia*, Einaudi, Torino, 2000.
- KORFF, W., e BAUMGARTNER, A., *Das Prinzip Solidarität. Strukturgesetz einer verantworteten Welt*, in *Stimmen der Zeit*, 1990, 237.
- KORFF, W., e BAUMGARTNER, A., *Sozialprinzipien als ethische Baugesetzlichkeiten moderner Gesellschaft: Personalität, Solidarität und Subsidiarität*, in W. KORFF e A. BAUMGARTNER (cura), *Handbuch der Wirtschaftsethik, I, Verhältnisbestimmung von Wirtschaft und Ethik*, Bertelsmann, Gütersloh, 1999, 225.
- LA PORTA, S., *L'organizzazione delle libertà sociali*, Giuffrè, Milano, 2004.
- LANCHESTER, F., *Stato (forme di)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, 796.
- LANCHESTER, F., *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, in S. AMOROSINO, G. MORBIDELLI e M. MORISI (cura), *Istituzioni, mercato e democrazia. Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Giappichelli, Torino, 2001, 345.
- LANZA, R., e BERMAN, B., *Biocentrism. How Life and Consciousness are the Keys to Understanding the True Nature of the Universe*, BenBella Books, Dallas, 2010, tr. it. di V. Schettini, *Biocentrismo. L'universo, la coscienza, la nuova teoria del tutto*, Feltrinelli, Milano, 2015.
- LA TORRE, M. e SPADARO, A. (cura), *La ragionevolezza nel diritto*, Giappichelli, Torino, 2002.
- LENIN, V.I., *Opere scelte*, I-VI, tr. it. n.d., Editori riuniti, Roma, 1975.
- LEONE XIII, *Rerum Novarum*, 15 maggio 1891 in *www.vatican.va*.
- LEVI, G., *La commercializzazione del diritto privato: il senso dell'unificazione*, Giuffrè, Milano, 1996.
- LINKOLA, P., *Voisiko elämä voittaa: ja millä ehdoilla*, Tammi, Helsinki, 2004, tr. ing. di E. Rautio, *Can Life Prevail? A Revolutionary Approach to the Environmental Crisis*<sup>2</sup>, Arktos, Budapest, 2011.
- LIPPOLIS, L. (cura), *Costituzione e realtà attuale, 1948-1988*, Giuffrè, Milano, 1990.
- LO CASTRO, G., *Il matrimonio nella scienza dei giuristi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2005, 237.
- LOMBARDI, G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967.
- LOMBARDI, G., *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Giuffrè, Milano, 2002, 357.
- LONGO, A., *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Jovene, Napoli, 2007.
- LOPEZ DE ONATE, F., *La certezza del diritto*<sup>2</sup>, Giuffrè, Milano, 1968.

- LOSANO, M.G., *Introduzione* (1975), in H. KELSEN, *Das Problem der Gerechtigkeit*, Franz Deuticke, Wien, 1960, tr. it. di M.G. Losano, *Il problema della giustizia*, Einaudi, Torino, 2000, XV.
- LOSANO, M.G., *La questione sociale e il solidarismo francese: attualità d'una dottrina antica*, in *Soc. dir.*, n. 1/2008, 5.
- LOY, G., *Una repubblica fondata sul lavoro*, in E. GHERA e A. PACE (cura), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, 2009, 3.
- LUCARELLI, F., e PAURA, L., *Diritto privato e diritto pubblico tra solidarietà e sussidiarietà: il vento non sa leggere*, Esi, Napoli, 2008.
- LUCIANI, M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983.
- LUCIANI, M., *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, V<sup>4</sup>, Utet, Torino, 1990, 373.
- LUCIANI, M., *Il voto e la democrazia*, Editori riuniti, Roma, 1991.
- LUCIANI, M., *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995, 97.
- LUCIANI, M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASARE (cura), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini*, Cedam, Padova, 2004, 181.
- LUCIANI, M., *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Giuffrè, Milano, 2009, 538.
- LUCIANI, M., *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in E. CASTORINA, S. MANGIAMELI, A. CARIOLA, A. CIANCIO e G. CHIARA (cura), *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, V, Giappichelli, Torino, 2010, 2013.
- LUCIANI, M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. soc.*, n. 4/2011, 636.
- LUCIANI, M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Quest. giust.*, n. 6/2012, 92.
- LUCIANI, M., *Interpretazione conforme a Costituzione*, in *Enc. dir.*, Ann., IX, Giuffrè, Milano, 2016, 391.
- LUTHER, J., *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Utet, Torino, 1997, 341.
- LUZZATI, C., *La vaghezza delle norme. Un'analisi del linguaggio giuridico*, Giuffrè, Milano, 1990.
- LUZZATI, C., *Elogio dell'indifferenza. La genericità scarnificata*, in *D&Q*, 2012, 344.
- MACCARRONE, L., *Profili di riforma e di controriforma nell'attuale assetto delle funzioni amministrative locali*, Giappichelli, Torino, 2013.
- MACINERNEY, S., *Equal treatment between persons irrespective of racial or ethnics origins: a comment*, in *European Law Review*, n. 25/2000, 317.
- MACIVER, R.M., *The Web of Government*, MacMillan, New York, 1947.
- MANCINI, G.F., *Art. 4*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 199.

- MANETTI, M., *La libertà eguale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 635.
- MANETTI, M., *Matrimonio tra persone dello stesso sesso e filiazione*, in R. BIN, A. GUAZZAROTTI, A. PUGIOTTO e P. VERONESI (cura), *La società naturale e i suoi nemici*, Giappichelli, Torino, 2010, 255.
- MANETTI, M., *Famiglia e Costituzione: le nuove sfide del pluralismo delle morali*, in *Riv. AIC*, 2010, 1; anche in M. MANETTI, E. LEHNER e A. FROSINI (cura), *Scitti in onore di Alessandro Pace*, II, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 1573-1614.
- MANETTI, M., *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in *Riv. AIC*, 2018, 375.
- MANETTI, M., *La decostituzionalizzazione del paradigma eterosessuale nella genitorialità da PMA*, in *Giur. cost.*, 2019, 2613.
- MANETTI, M., *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quad. cost.*, 2019, 315.
- MANIN, B., *Principes du gouvernement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995, trad. it. di V. Ottonelli, *Principi del governo rappresentativo*, il Mulino, Bologna, 2010.
- MANZINI, P., *La solidarietà tra Stati membri della Unione europea: un panorama "costituzionale"*, in L. MANDERIEUX e M. VELLANO (cura), *Etique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Giappichelli, Torino, 2017, 137.
- MARAZZITA, G., *Guerra vietata, legittima, necessaria*, in *federalismi.it*, 2022, 52.
- MARRA, R., *Significati e aporie della sussidiarietà*, in *Materiali st. cult. giur.*, 2004, 245.
- MARTINES, T., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 134.
- MARTINES, T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007.
- MARX, K., *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*, I-III, Meissner, Hamburg, 1867 (I), 1885 (II), 1894 (III), tr. it. di D. Cantimori, *Il Capitale. Critica dell'economia politica*, I-III, Editori riuniti, Roma, 1964.
- MARX, K., *L'alienazione*, a cura di M. Musto, Donzelli, Roma, 2010.
- MARX, K., *Zur Kritik des sozialdemokratischen Programms von Gotha*, in *Die Neue Zeit*, n. 18/1890-1891, tr. it. di P. Togliatti, *Critica al programma di Gotha*, Bordeaux, Roma, 2018.
- MARX, K., e ENGELS, F., *Manifest der Kommunistischen Partei*, Bishopgate, London, 1848, tr. it. di L. Caracciolo, *Manifesto del partito comunista*, Berlusconi, Milano, 1999.
- MARZANATI, A. e MATTIONI, A. (cura), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007.
- MASSA PINTO, I., *Il principio di sussidiarietà. Profili storici e costituzionali*, Jovene, Napoli, 2003.
- MASSA PINTO, I., *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: "come se" fossimo fratelli*, Jovene, Napoli, 2011.
- MASSA PINTO, I., *Principio di solidarietà, abuso del diritto e indefettibile necessità di un ordinamento coercitivo: appunti per una riconsiderazione della Dottrina pura del diritto al tempo dell'anomia*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 67.

- MATHIEU, V., *L'eguaglianza giuridica*, in AA.VV., *Eguaglianza e egualitarismo*, Armando, Roma, 1978, 53.
- MATTIONI, A., *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in A. MARZANATI e A. MATTIONI (cura), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007, 7.
- MAZZARESE, T., *Logica deontica e linguaggio giuridico*, Cedam, Padova, 1989.
- MAZZARESE, T. (cura), *Neocostituzionalismo e tutela sovranazionale dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2002.
- MAZZIOTTI DI CELSO, M., *Sulla soggettività e tutela dello straniero nell'ordinamento italiano*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1964, 106.
- MAZZIOTTI DI CELSO, M., *Diritto – Teoria generale: VII – Diritti soggettivi: e) diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, 802.
- MAZZIOTTI DI CELSO, M., *Lavoro (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Giuffrè, Milano, 1973, 338.
- MAZZIOTTI DI CELSO, M., e SALERNO, G.M., *Manuale di diritto costituzionale*<sup>6</sup>, Cedam, Padova, 2014.
- MENEGAZZI, G., *I fondamenti del solidarismo*, Giuffrè, Milano, 1964.
- MENGGONI, L., *I limiti ai poteri dell'imprenditore: confronto tra il modello dello Statuto dei lavoratori e il modello dell'art. 46 della Costituzione*, in AA.VV., *La posizione dei lavoratori nell'impresa. Conflittualità o partecipazione responsabile?*, Giuffrè, Milano, 1977, 145.
- MEZZANOTTE, C., *Il giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1979.
- MILLER, D.F., *Mill's "Socialism"*, in *Politics, Philosophy & Economics*, n. 2/2003, 213.
- MODUGNO, F., *Principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. giur.*, XXIV, Treccani, Roma, 1991, 1 (*ad vocem*).
- MODUGNO, F., *Ragione e ragionevolezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.
- MONTEDURO, M., *Riflessioni sulla 'primazia ecologica' nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale italiana in materia ambientale)*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 221.
- MORELLI, A., *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum QC*, 2015, 1.
- MORGESE, G., *Il "faticoso" percorso della solidarietà nell'Unione europea*, in *Annali AISDUE*, 2021, 85.
- MORRONE, A., *Il custode della ragionevolezza*, Cedam, Padova, 2001.
- MORRONE, A., *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Quad. cost.*, 2003, 818.
- MORRONE, A., *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lav. Dir.*, n. 3/2013, 357.
- MORRONE, A., *L' "ambiente" nella Costituzione. Premesse di un nuovo "contratto sociale"*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno (28 gennaio 2022)*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 91.



- MORTATI, C., *Il lavoro nella Costituzione*, in *Raccolta di scritti*, III, Giuffrè, Milano, 1972, 225.
- MORTATI, C., *Art. 1*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 1.
- MOSCARINI, A., *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Cedam, Padova, 2003.
- MOSCHETTI, F., *Il principio della capacità contributiva*, Cedam, Padova, 1973.
- MOSCHETTI, F., *Il principio di capacità contributiva, espressione di un sistema di valori che informa il rapporto tra singolo e comunità*, in L. PERRONE e C. BERLIRI (cura), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Esi, Napoli, 2006, 45.
- NANIA, R., *Riflessioni sulla «costituzione economica» in Italia; il «lavoro» come «fondamento», come «diritto», come «dovere»*, in E. GHERA e A. PACE (cura), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, 2009, 68.
- NAPOLI, M. (cura), *Costituzione, Lavoro, Pluralismo sociale*, Vita e Pensiero, Milano, 1998.
- NOCILLA, D., *Popolo, d) diritto costituzionale*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, 341.
- NUZZO, M. (cura), *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, I-II, Giappichelli, Torino, 2015.
- OCCHIOCUPO, N., *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni?*, Giuffrè, Milano, 1995.
- OFFE, C., *Alcune contraddizioni del moderno Stato Assistenziale*, in A. BALDASSARRE e A.A. CERVATI (cura), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, Bari, 1982, 3.
- ONIDA, V., *Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Utet, Torino, 1989, 321.
- OPPENHEIM, F.E., *Giustizia*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, De Agostini, Novara, 2014, 394.
- OPPENHEIM, F.E., *Uguaglianza*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, De Agostini, Novara, 2014, 1006.
- PACE, A., *Art. 18*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1977, 191.
- PACE, A., *A che serve la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea? Apunti preliminari*, in *Giur. cost.*, 2001, 193.
- PACE, A., *Problemativa delle libertà costituzionali<sup>3</sup>*, Cedam, Padova, 2003.
- PALADIN, L., *Lavori preparatori*, in *Nss. Dig. it.*, IX, Utet, Torino, 1963, 480.
- PALADIN, L., *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965.
- PALADIN, L., *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir.*, agg. I, Giuffrè, Milano, 1997, 899.
- PALADIN, L., *Il principio di eguaglianza tributaria nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Dir. trib.*, 1997, 305.
- PALADIN, L., *Le fonti del diritto italiano*, il Mulino, Bologna, 2000.
- PALAZZO, D., *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 2022.

- PANIZZA, S., e STRADELLA, E., *Il concetto di eguaglianza come principio costituzionale e come criterio generale di ragionevolezza delle scelte pubbliche*, in P. BIANCHI e S. PANIZZA (cura), *Quaderni sul principio di eguaglianza*, Cedam, Padova, 2008, 5.
- PAOLO VI, *Gaudium et spes*, 7 dicembre 1965, in *www.vatican.va*.
- PARODI, G., *La sentenza additiva a dispositivo generico*, Giappichelli, Torino, 1996.
- PASQUINO, G., *Art. 49*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1992, 2.
- PASQUINO, G., *Rivoluzione*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, De Agostini, Novara, 2014, 845.
- PASQUINO, G., *Socialdemocrazie*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO (cura), *Dizionario di politica*, De Agostini, Novara, 2014, 885.
- PASSALACQUA, M., «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2012.
- PAURA, L., *Legalità costituzionale e razionalità legislativa. Class action e federalismo fiscale*, Esi, Napoli, 2009.
- PECES-BARBA MARTINEZ, G., *Diritti e doveri fondamentali*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Utet, Torino, 1990, 139.
- PEPE, G., *Il modello della democrazia partecipativa tra aspetti teorici e profili applicativi. Un'analisi comparata*, Cedam, Padova, 2020.
- PERELMAN, C., e OLBRECHTS-TYTECA, L., *Traité de l'argumentation. La nouvelle rhétorique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1958, tr. it. di C. Schick, M. Mayer e E. Barassi, *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica*, Einaudi, Torino, 1966.
- PERLINGIERI, P., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*<sup>3</sup>, II, Esi, Napoli, 2006.
- PEZZINI, B., *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001.
- PEZZINI, B., e SACCHETTO, C. (cura), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2005.
- PEZZINI, B., *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. PEZZINI e C. SACCHETTO (cura), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2005, 93.
- PEZZINI, B. (cura), *Tra famiglia, matrimoni e unioni di fatto*, Jovene, Napoli, 2008.
- PICIACCHIA, P., *Le "vie infinite" della democrazia partecipativa e il dilemma costituzionale della sua integrazione nei processi decisionali basati sulla rappresentanza. Quali modelli per gli ordinamenti del XXI secolo?*, in *federalismi.it*, n. 22/2024, 216.
- PIERANDREI, F., *Saggio sulla teoria della Costituzione*, in *Jus*, 1951, 303.
- PIERANDREI, F., *L'interpretazione delle norme costituzionali (1962)*, in *Scritti di diritto costituzionale*, II, Giappichelli, Torino, 1964, 665.
- PINELLI, C., *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 881.
- PINELLI, C., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012.

- PINNA, P., *Guerra (stato di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Utet, Torino, 1993, 50.
- PINNA, P., *Il premio di maggioranza inutile e incostituzionale*, in *Quad. cost.*, 2013, 471.
- PINNA, P., *La disposizione valida e la norma vera*, FrancoAngeli, Milano, 2015.
- PINNA, P., *Il popolo rappresentato*, Giappichelli, Torino, 2018.
- PINO, G., *Principi e argomentazione giuridica*, in *Ars interpretandi*, 2009, 131.
- PIO XI, *Quadragesimo anno*, del 15 maggio 1931, in *www.vatican.va*.
- PIO XII, *Summi pontificatus*, 20 ottobre 1939, in *www.vatican.va*.
- PISANESCHI, A., e VIOLINI, L. (cura), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, I-II, Giuffrè, Milano, 2007.
- PIZZETTI, F., *L'ordinamento costituzionale italiano tra riforme da attuare e riforme da completare*, Giappichelli, Torino, 2003.
- PIZZETTI, F., *Il ruolo delle istituzioni nel quadro della «democrazia della cittadinanza»*, in F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale italiano tra riforme da attuare e riforme da completare*, Giappichelli, Torino, 2003, 153.
- PIZZOLATO, F., *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1999.
- PIZZOLATO, F., *Appunti sul principio di fraternità nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. int. dir. uomo*, 2001, 745.
- PIZZOLATO, F., *Dal personalismo alla fraternità: fondamenti e condizioni per una solidarietà pubblica*, in A. MARZANATI e A. MATTIONI (cura), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007, 45.
- PIZZOLATO, F., *La famiglia nella Costituzione e criteri per una disciplina dei modelli diversi dalla famiglia*, in B. PEZZINI (cura), *Tra famiglia, matrimoni e unioni di fatto*, Jovene, Napoli, 2008, 127.
- PIZZOLATO, F., *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Città nuova, Roma, 2012.
- PIZZOLATO, F., *Fraternità (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. V, Utet, Torino, 2012, 378.
- PIZZOLATO, F., e COSTA, P., *Principio di fraternità e modernità giuridica*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, 1 (paper).
- PIZZOLATO, F., *La fraternità come trama delle istituzioni*, in *Agg. Sociali*, 2013, 200.
- PIZZOLATO, F., e COMAZZETTO, G., *La solidarietà allo specchio. Il contributo delle neuroscienze e le ragioni del diritto*, in *Teoria e crit. reg. soc.*, n. 1/2021, 151.
- POGGI, A.M., *Il principio di sussidiarietà e il ripensamento dell'amministrazione pubblica: spunti di riflessione sul principio di sussidiarietà nel contesto delle riforme amministrative e costituzionali*, in AA.VV., *Studi in onore di Fausto Cuccolo*, Giuffrè, Milano, 2005, 1103.
- POGGI, A.M., *Per un «diverso» Stato sociale*, il Mulino, Bologna, 2019.
- POGGI, F., *Contesto e significato letterale*, in P. COMANDUCCI e R. GUASTINI (cura), *Analisi e diritto 2006. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Giappichelli, Torino, 2007, 169.
- POLACCHINI, F., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, BUP, Bologna, 2016.

- POLITI, F., *Libertà costituzionali e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2019.
- PONTIFICIO CONSIGLIO DELLA GIUSTIZIA E DELLA PACE, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, in *www.vatican.va*, 2004.
- POPPER, K.R., *The open society and its enemies*, Canterbury University Press, Christchurch, 1945, tr. it. di R. Pavetto, *La società aperta e i suoi nemici*, Armando, Roma, 2018.
- PORTINARO, P.P., *Legittimità*, in *Enc. sc. soc.*, V, Treccani, Roma, 1996, 235.
- PREDIERI, A., *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, 1969, 381.
- PREDIERI, A., *Le forme giuridiche delle organizzazioni non-profit e la loro disciplina*, in AA.VV., *Le organizzazioni senza fini di lucro (non-profit organizations)*, Giuffrè, Milano, 1996, 131.
- PUGIOTTO, A., *Sindacato di costituzionalità e "diritto vivente". Genesi, uso, implicazioni*, Giuffrè, Milano, 1994.
- PUGIOTTO, A., *La legge interpretativa e i suoi giudici. Strategie argomentative e rimedi giurisdizionali*, Giuffrè, Milano, 2003.
- PUGIOTTO, A., *Alla radice costituzionale dei "casi": la famiglia come "società naturale fondata sul matrimonio"*, in *Forum QC*, 2008, 1.
- PUGIOTTO, A. (cura), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013.
- PUGIOTTO, A., *La famiglia e i suoi diritti nella Costituzione*, in A. PUGIOTTO (cura), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, 2013, 167.
- QUIRICO, M., *Una lettera inedita di Luigi Einaudi a Bruno Leoni sulla fisiocrazia*, in *Il Politico*, n. 4/1997, 673.
- RAWLS, J., *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1971, tr. it. di U. Santini, *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1982.
- RAWLS, J., *Justice as Fairness: a Restatement*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2001, tr. it. di G. Rigamonti, *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Feltrinelli, Milano, 2002.
- RESCIGNO, G.U., *Costituzione italiana e stato borghese*, Savelli, Roma, 1975.
- RESCIGNO, G.U., *Forme di stato e forme di governo (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, XIV, Treccani, Roma, 1989, 1 (*ad vocem*).
- RESCIGNO, G.U., *Democrazia e principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, 187.
- RESCIGNO, G.U., *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, 37.
- RESCIGNO, G.U., *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1998.
- RESCIGNO, G.U., *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in AIC, *Anuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Cedam, Padova, 1999, 94.
- RESCIGNO, G.U., *Costituzione economica*, in *Enc. giur.*, XI, Treccani, Roma, 1989, agg. 2001, 1 (*ad vocem*).

- RESCIGNO, G.U., *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 5.
- RESCIGNO, G.U., *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 767.
- RESCIGNO, G.U., *Il progetto consegnato nell'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana*, in E. GHERA e A. PACE (cura), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro*, Jovene, Napoli, 2009, 105.
- RESCIGNO, G.U., *Corso di diritto pubblico*<sup>14</sup>, Zanichelli, Bologna, 2012.
- RICARDO, D., *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Murray, London, 1817, tr. it. di P.L. Porta, *Principi di economia politica e dell'imposta*, Utet, Torino, 2006.
- RIDOLA, P., *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano, 1987.
- RIDOLA, P., *Associazione, I) Libertà di associazione*, in *Enc. giur.*, III, Treccani, Roma, 1988, 1 (*ad vocem*).
- RIDOLA, P., *Il principio di sussidiarietà e la forma di democrazia pluralistica*, in A. CERVATI, S. PANUNZIO e P. RIDOLA (cura), *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi dell'innovazione costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, 194.
- RIGANO, F., *La libertà assistita. Associazionismo privato e sostegno pubblico nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1995.
- RIGANO, F., *La solidarietà orizzontale e il ruolo dell'associazionismo*, in B. PEZZINI e C. SACCHETTO (cura), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2005, 63.
- RIGANO, F., *Libertà individuale e rapporti sociali: lo statuto costituzionale del Terzo settore*, in *Dir. cost.*, n. 2/2021, 137.
- RIMOLI, F., *Stato sociale (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, XX, Treccani, Roma, 2004, 1 (*ad vocem*).
- RINELLA, A., COEN, L., e SCARCIGLIA, R., *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999.
- RINELLA, A., *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in A. RINELLA, L. COEN e R. SCARCIGLIA, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Cedam, Padova, 1999, 3.
- RIVIEZZO, A., *Famiglia extracomunitaria tra sistemi giuridici e modelli religiosi*, in A. VIGNUDELLI (cura), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo Comunicazione Federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005, 125.
- RIVIEZZO, A., *L'associazionismo economico nei rapporti coi soggetti pubblici: rappresentanza degli interessi e c.d. principio di sussidiarietà*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2006, 377.
- RIVIEZZO, A., *Funzione amministrativa e sussidiarietà 'verticale': un'analisi teorica ed una proposta dogmatica sul principio di legalità*, in A. VIGNUDELLI (cura), *Istituzioni e dinamiche del diritto: i confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, 539.
- RIVIEZZO, A., *Uguaglianza del voto e sistema politico: alcune coordinate per una legislazione elettorale secundum constitutionem*, in *Forum QC*, 2017, 1.
- RIVIEZZO, A., *Fonti dell'emergenza e Costituzione economica*, in *Oss. AIC*, n. 4/2021, 129.

- RIVIEZZO, A., *La “nuova” costituzione ambientale dopo la legge cost. n. 1 del 2022*, in *Studium Iuris*, 2022, 991.
- RIVIEZZO, A., *Solido principio. Un percorso costituzionale per la solidarietà*, In-schibboleth, Roma, 2023.
- RIVIEZZO, A., *L'ecologismo possibile della (nuova?) “Costituzione ambientale”*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE, F. SAVASTANO e A. STERPA (cura), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 663.
- RIVIEZZO, A. e BORRELLO, R. (cura), *Il governo dell'economia e la comunicazione pubblica ai tempi del Covid-19. La prospettiva giuridica*, In-schibboleth, Roma, 2022.
- RIZZOLATTI, G., e SINIGAGLIA, C., *Specchi nel cervello. Come comprendiamo gli altri dall'interno*, Raffaello Cortina, Milano, 2019.
- RODOTÀ, S., *Le fonti di integrazione del contratto*, Giuffrè, Milano, 1969.
- RODOTÀ, S., *La proprietà all'assemblea costituente*, in *Pol. dir.*, 1979, 395.
- RODOTÀ, S., *Il diritto ad avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012.
- RODOTÀ, S., *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2014.
- ROMAGNOLI, U., *Art. 3, 2° comma*, in G. BRANCA (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 162.
- ROMAGNOLI, U., *Il diritto del lavoro nel prisma del principio d'eguaglianza*, in M. NAPOLI (cura), *Costituzione, Lavoro, Pluralismo sociale*, Vita e Pensiero, Milano, 1998, 15.
- ROMANELLI GRIMALDI, C., *Cittadinanza*, in *Enc. giur.*, VI, Treccani, Roma, 1988, 1 (*ad vocem*).
- ROMANO, S., *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1932.
- ROMBOLI, R., *Popolo*, in *Enc. giur.*, XXIII, Treccani, Roma, 1991, 1 (*ad vocem*).
- RONDINONE, N., *Impresa e commercialità attraverso il “lato oscuro” dell'unificazione dei codici*, Giappichelli, Torino, 2020.
- ROSENFELD, M., *Affirmative Action and Justice. A philosophical and constitutional Inquiry*, Yale University Press, New Haven, 1991.
- ROSSI, E., *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (cura), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet, Torino, 2006, 38.
- ROSSI, E., e ZAMAGNI, S. (cura), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, il Mulino, Bologna, 2011.
- ROSSI, E., *Costituzione, pluralismo solidaristico e Terzo settore*, Mucchi, Modena, 2019.
- ROSSI, E., *Un fossile vivente (e necessario): la famiglia tra disciplina costituzionale e mutamenti sociali*, in *Oss. AIC*, n. 2/2022, 53.
- ROSSI, S., *Fraternità e mutualismo: forme nuove di un legame antico*, in *Dir. pubbl.*, 2013, 807.
- ROUSSEAU, J.J., *Scritti politici*, I-III, tr. it. di M. Garin, Laterza, Bari, 1971.
- RUGGERI, A., *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Riv. AIC*, 2011, 1.
- RUGGERI, A., *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in *Consulta online*, 2017, 364.

- RUOTOLO, M., *Interpretare. Nel segno della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014.
- RUOTOLO, M., e CAREDDA, M. (cura), *La Costituzione... aperta a tutti<sup>3</sup>*, RomaTre Press, Roma, 2021.
- SANDRI, G., *Grammatiche, forma logica e linguaggio naturale*, Clueb, Bologna, 1983.
- SALAZAR, C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2000.
- SANCHINI, F., *Profili costituzionali del Terzo settore*, Giuffrè, Milano, 2021.
- SANDULLI, A.M., *Fonti del diritto*, in *Nss. Dig. it.*, VII, Utet, Torino, 1961, 526.
- SANDULLI, A.M., *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, 465.
- SANTORO PASSARELLI, F., *L'autonomia privata nel diritto di famiglia*, in *Dir. giur.*, 1945, 3.
- SANTORO PASSARELLI, F., *Dottrine generali del diritto civile*, Jovene, Napoli, 1974.
- SANTORO PASSARELLI, F. (cura), *Proprietà privata e funzione sociale*, Cedam, Padova, 1976.
- SANTORO PASSARELLI, F., *Presentazione*, in F. SANTORO PASSARELLI (cura), *Proprietà privata e funzione sociale*, Cedam, Padova, 1976, I.
- SARTORI, G., *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1957.
- SARTORI, G., *Democrazia. Cosa è<sup>2</sup>*, Rizzoli, Milano, 2007.
- SARTORI, G., *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, Milano, 2010.
- SAVARESE, P., *La sussidiarietà e il bene comune<sup>3</sup>*, Nuova Cultura, Roma, 2018.
- SBARBERI, F., *L'utopia della libertà eguale: il liberalismo sociale da Rosselli a Bobbio*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999.
- SCARPELLI, U. (cura), *Diritto e analisi del linguaggio*, Comunità, Milano, 1976.
- SCARPELLI, U., *Classi logiche e discriminazioni fra i sessi*, in *Lav. dir.*, 1988, 615.
- SCHAFF, A., *Markszizm a jednostka ludzka*, PWN, Warszawa, 1965, tr. it. di L. Tulli, *Il marxismo e la persona umana*, Feltrinelli, Milano, 1966.
- SCHMITT, C., *Verfassungslehre<sup>3</sup>*, Duncker & Humblot, Berlin, 1970, tr. it. di A. Caracciolo, *Dottrina della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984.
- SCHMITT, C., *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveranität*, Duncker & Humblot, München-Leipzig, 1934, tr. it. di P. Schiera, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna, 1998, 33.
- SCHMITT, C., *Nehmen/Teilen/Weiden. Ein Versuch, die Grundfragen jeder Sozial- und Wirtschaftsordnung vom Nomos*, in *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*, Duncker & Humblot, Berlin, 1958, 489, tr. it. di P. Schiera, *Appropriazione/divisione/produzione: un tentativo di fissare correttamente i fondamenti di ogni ordinamento economico-sociale, a partire dal "nomos"*, in *Le categorie del politico*, il Mulino, Bologna, 1998, 295.
- SCHMITT, C., *Die Tyrannei der Werte*, Kohlhammer, Stuttgart, 1960, tr. it. di G. Gurisatti, *La tirannia dei valori<sup>3</sup>*, Adelphi, Milano, 2013.
- SCHUMAN, R., *Dichiarazione del 9 maggio 1950*, in *www.european-union.europa.eu*.

- SCOCA, F.G., *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Giappichelli, Torino, 2017.
- SCUDIERO, M., *Aspetti dei poteri necessari per lo stato di guerra*, Jovene, Napoli, 1969.
- SEARLE, J., *The Basic Reality and the Human Reality*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2018, tr. it. di P. Di Lucia e L. Passerini Glazel, *Il mistero della realtà*, Raffaello Cortina, Milano, 2019.
- SEN, A., *The Idea of Justice*, Penguins, London, 2009, tr. it. di L. Vanni, *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2011.
- SEN, A., *La libertà individuale come impegno sociale*, tr. it. di C. Scarpa, Laterza, Seggiano, 2015.
- SILEI, G., *Welfare state e socialdemocrazia*, Lacaia, Manduria, 2000.
- SILEONI, S., *Il dovere di solidarietà costituzionale in astratto, l'obbligazione tributaria in concreto: spunti per una ricostruzione del rapporto tributario dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 19/2024, 243.
- SILVESTRI, G., *Il lavoro nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il sindacato e la riforma della Repubblica*, Ediesse, Roma, 1997, 73.
- SILVESTRI, G., *Uguaglianza, ragionevolezza e giustizia costituzionale*, in *Rass. parl.*, 2008, 586.
- SMEND, R., *Verfassung und Verfassungsrecht*, Duncker & Humblot, München und Leipzig, 1928, tr. it. di F. Fiore e J. Luther, *Costituzione e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1988.
- SMITH, A., *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Straman & Cadeli, London, 1776, tr. it. di F. Bartoli, C. Camporesi e S. Caruso, *Indagine sulla natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, I, Mondadori, Milano, 1977.
- SORRENTI, G., *L'interpretazione conforme a Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006.
- SORRENTINO, F., *Eguaglianza*, Giappichelli, Torino, 2011.
- SPADARO, A., *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2005.
- SPADARO, A., *Non Violenza e Costituzione. Lezioni di "Dottrina dello Stato"*, Giappichelli, Torino, 2024.
- SPADARO, A., *Lo Stato costituzionale come forma di organizzazione sociale "non violenta" (Teoria e pratica della "nonviolenza", fra diritto e teologia)*, in A. SPADARO, *Non Violenza e Costituzione. Lezioni di "Dottrina dello Stato"*, Giappichelli, Torino, 2024, 153.
- SPASIANO, M.R., *Tutela della persona, rimedi giustiziali e "cittadinanza" degli organismi privati di utilità sociale*, in *Dir. econ.*, 2003, 593.
- STEVANATO, D., *Tassazione progressiva, equità del prelievo e Flat Tax*, in *Ec. soc. reg.*, 2017, 122.
- STJERNØ, S., *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- STUART MILL, J., *Principles of Political Economy with Some of Their Applications to Social Philosophy*, Parker, London, 1848.



- TAJADURA TEJADA, J., *El principio de cooperación en el Estado Autonómico*, Comares, Granada, 1998.
- TARLI BARBIERI, G., *Doveri inderogabili*, in S. CASSESE (cura), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Giuffrè, Milano, 2006, 2066.
- TARELLO, G., *La disciplina costituzionale della proprietà. Lezioni introduttive. Corso di diritto civile 1972-73*, RomaTre Press, Roma, 2023.
- TETI, R., *Un diritto per gli imprenditori: il diritto commerciale dalle codificazioni ottocentesche al Codice civile del 1942*, Donzelli, Roma, 2018.
- TONDI DELLA MURA, V., *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in L. LIPPOLIS (cura), *Costituzione e realtà attuale, 1948-1988*, Giuffrè, Milano, 1990, 277.
- TONDI DELLA MURA, V., *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Riv. AIC*, 2010, 1.
- TORCHIA, L., *In principio sono le funzioni (ammministrative): la legislazione seguirà*, in *Astrid on-line*, 2003, 1.
- TOSATO, E., *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in AA.Vv., *Studi in onore di G.M. De Francesco*, II, Giuffrè, Milano, 1957, 3.
- TRIMARCHI BANFI, F., *Il diritto ad una buona amministrazione*, in M.P. CHITI e G. GRECO (cura), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, I, Giuffrè, Milano, 2007, 49.
- TUZET, G., *L'abduzione dei principi*, in *Ragion pratica*, 2009, 517.
- VALASTRO, A., *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in A. VALASTRO (cura), *Le regole della democrazia partecipativa*, Jovene, Napoli, 2010, 1.
- VARRICCHIO, V., *Il pensiero costituzionale ed economico di John Stuart Mill*, in *Storia e Politica*, 2018, 54.
- VENTURA, L., *Art. 54*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1994, 47.
- VENTURA, L., *Art. 99*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (cura), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1994, 2.
- VERNON, R., *Citizenship and order: studies in French political thought*, University of Toronto Press, Toronto, 1986.
- VESPIGNANI, L., *Leale collaborazione tra poteri dello Stato: regola o principio?*, in AA.Vv., *Liber amicorum per Massimo Bione*, Giuffrè, Milano, 2011, 667.
- VIGNUDELLI, A. (cura), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo Comunicazione Federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005.
- VIGNUDELLI, A. (cura), *Istituzioni e dinamiche del diritto: i confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009.
- VIGNUDELLI, A., *Interpretazione e Costituzione. Miti, mode, luoghi comuni del pensiero giuridico*, Giappichelli, Torino, 2011.
- VILLA, V., *Una teoria pragmaticamente orientata dell'interpretazione giuridica*, Giappichelli, Torino, 2012.
- VIPIANA, P., *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Giuffrè, Milano, 2002.

- VIPIANA, P.M., *Introduzione allo studio del principio di ragionevolezza nel diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1993.
- VITTADINI, G., *Il principio di sussidiarietà tra storia e prospettiva*, in P. DONATI e I. COLOZZI (cura), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma, 2005, 17.
- VOLKMANN, U., *Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung*, Mohr, Tübingen, 1998.
- VOLPI, M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*<sup>8</sup>, Giappichelli, Torino, 2022.
- WALRAS, M.E.L., *Éléments d'économie politique pure*, Rouge, Lausanne, 1900.
- WEBER, M., *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, in *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, XX-XXI, 1904-05, tr. it. di A.M. Marietti, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*<sup>24</sup>, Rizzoli, Milano, 2018.
- WEBER, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1922, tr. it. di T. Baggiotti, F. Casabianca, P. Rossi, *Economia e società*, I, Comunità, Milano, 1999.
- WITTGENSTEIN, L. *On Certainty*, Blackwell, Oxford, 1969, tr. it. di M. Trincherò, *Della certezza*<sup>2</sup>, Einaudi, Torino, 1978.
- WRIGHT, Q., *A Study of War*, I, University of Chicago Press, Chicago, 1942.
- ZACCARIA, G., *Interpretazione testuale. Pluralità dei contesti giuridici e teoria del significato. In dialogo con Vittorio Villa*. in *D&Q*, 2017, 374.
- ZAGREBELSKY, G., *Manuale di diritto costituzionale*, I, *Il sistema costituzionale delle fonti*, Utet, Torino, 1988.
- ZAMPETTI, P.L., *L'uomo e il lavoro nella nuova società*<sup>2</sup>, Rusconi, Milano, 1997.
- ZANON, N., *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1991.
- ZOLL, R., *Solidarietà*, in *Enc. sc. soc.*, VIII, Treccani, Roma, 1998, 240.
- ZUDDAS, P., *La pari dignità sociale a tre dimensioni. Posizione, giudizio, trattamento*, Cedam, Padova, 2019.



---

*Studi di diritto pubblico*  
diretta da R. Bin, F. Cortese, A. Sandulli

---

*Ultimi volumi pubblicati:*

VALENTINA FAGGIANI, *La necessaria riformulazione del diritto di asilo europeo*. Tra crisi migratoria e involuzione democratica (disponibile anche in e-book).

EMANUELE GUARNA ASSANTI, *Il contenzioso climatico europeo*. Profili evolutivi dell'accesso alla giustizia in materia ambientale (E-book).

FRANCESCO DALLA BALLA, *Indagine sull'autodichia*. Miti e prospettive tra Italia e Spagna (disponibile anche in e-book).

ANNA PAIANO, *Trasporto pubblico locale e regolazione della mobilità urbana*. Problemi e prospettive di diritto amministrativo (disponibile anche in e-book).

CHIARA MAZZANTI, *Dalla memoria alla conoscenza*. Forma e autonomia dei musei nell'ordinamento italiano (disponibile anche in e-book).

SALVATORE MILAZZO, *La scuola italiana come servizio per la comunità*. Qualità dell'insegnamento, autonomia, policentrismo (disponibile anche in e-book).

ERIK LONGO, *Giustizia digitale e Costituzione*. Riflessioni sulla trasformazione tecnica della funzione giurisdizionale (disponibile anche in e-book).

MICHELE MASSA, *Minimalismo giudiziario*. L'opzione per la moderazione nella giurisprudenza costituzionale (disponibile anche in e-book).

GIULIANO TAGLIANETTI, *Il processo amministrativo tra giustizia e certezza*. Le regole dell'equilibrio tra l'effettività della tutela giurisdizionale e la stabilità delle decisioni pubbliche.

FABIO FERRARI, *Interesse del minore e tecniche procreative*. Principi costituzionali e ordine pubblico (disponibile anche in e-book).

MICOL ROVERSI MONACO, *Le norme interne nel sistema amministrativo italiano*. Uno studio introduttivo (disponibile anche in e-book).

ELISABETTA MORLINO, *Amministrare e punire*. La tutela dell'ambiente tra procedimento amministrativo e processo penale.

MONICA COCCONI, *La regolazione dell'economia circolare*. Sostenibilità e nuovi paradigmi di sviluppo (disponibile anche in e-book).

OMAR CHESSA, *I giudici del diritto*. Problemi teorici della giustizia costituzionale (disponibile anche in e-book).

VALERIO BONTEMPI, *L'amministrazione finanziaria dello Stato*. La gestione della finanza pubblica in un sistema di governo multilivello (disponibile anche in e-book).

VALENTINA GIOMI, *L'atto politico e il suo giudice*. Tra qualificazioni sostanziali e prospettive di tutela (disponibile anche in e-book).

CLAUDIA BIANCA CEFFA, *L'aspetto del velo*. L'esibizione del copricapo islamico in Europa fra convivenza multiculturale e Stato costituzionale (disponibile anche in e-book).

EDOARDO CATERINA, *Il finanziamento privato della politica*. Problemi di diritto costituzionale (disponibile anche in e-book).

ELISABETTA TATÌ, *L'Europa delle città*. Per una politica europea del diritto urbano. Premio 2019 migliore proposta per le discipline giuspubblicistiche (disponibile anche in e-book).

ANNA MASTROMARINO, *Stato e Memoria*. Studio di diritto comparato (disponibile anche in e-book).

STEFANO ROSSI, *La salute mentale tra libertà e dignità*. Un dialogo costituzionale (disponibile anche in e-book).

ALESSANDRO ROSARIO RIZZA, *Conflitto tra poteri e diritti soggettivi* (disponibile anche in e-book).

GIUDITTA MATUCCI, *Persona, formazione, libertà*. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e legal capacity (disponibile anche in e-book).

FABIO FERRARI, *Studio sulla rigidità costituzionale*. Dalle Chartes francesi al Political Constitutionalism (disponibile anche in e-book).

VALERIA DE SANTIS, *Indennità e vitalizi*. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione (disponibile anche in e-book).

GIULIANO VOSA, *Il principio di essenzialità*. Profili costituzionali del conferimento di poteri fra Stati e Unione europea (disponibile anche in e-book).

LINO PANZERI, *L'unicità della Corte di cassazione nell'evoluzione del costituzionalismo italiano* (disponibile anche in e-book).

ANGELO JR GOLIA, *Imprese transnazionali e vincoli costituzionali*. Tra pluralismo e responsabilità (disponibile anche in e-book).

GIUSEPPE EDUARDO POLIZZI, *La spesa per l'istruzione*. Profili costituzionali (disponibile anche in e-book).

ANDREA GRATTERI, *La formula e il risultato*. Studio sulla rappresentanza proporzionale (disponibile anche in e-book).

CAMILLA BUZZACCHI, *Il lavoro*. Da diritto a bene (disponibile anche in e-book).

SERGIO BARTOLE, ROBERTO BIN (a cura di), *Veio Crisafulli Politica e Costituzione*. Scritti "militanti" (1944-1955) (disponibile anche in e-book).

SILVIA MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo* (disponibile anche in e-book).

NADIA LA FEMINA, *Il giudice amministrativo e l'annullamento del provvedimento*. Dalla tutela retroattiva al bilanciamento degli interessi (disponibile anche in e-book).

SERENA STACCA, *Il potere disciplinare*. Dalla protezione della comunità alla protezione dell'individuo (disponibile anche in e-book).

ANNA LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali*. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile (disponibile anche in e-book).

ANGELA COSSIRI, *Partiti e rappresentanza nella dimensione interna e sovranazionale*. I fattori normativi (disponibile anche in e-book).

FEDERICO CAPORALE, *I servizi idrici*. Dimensione economica e rilevanza sociale (disponibile anche in e-book).

GIUSEPPINA BARCELLONA, *Votare contro*. Il referendum come opposizione e norma (disponibile anche in e-book).

TOMMASO GAZZOLO, *Essere / dover essere*. Saggio su Hans Kelsen (disponibile anche in e-book).

RENATO IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*. Politica e diritto nel "processo" di risoluzione dei casi regolamentari (disponibile anche in e-book).

# Vi aspettiamo su:

**[www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)**

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE  
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,  
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:  
teorie e tecniche

Didattica, scienze  
della formazione

Economia,  
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,  
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,  
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,  
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche  
e servizi sociali



**FrancoAngeli**

La passione per le conoscenze



## FrancoAngeli

### a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.

Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

*Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.*

**FrancoAngeli**



**torrossa**  
Online Digital Library





La tesi principale del lavoro è che il principio costituzionale di solidarietà non debba essere messo a sistema sempre e solo col principio di uguaglianza.

Il moto solidale ha infatti un duplice andamento: verticale (dall'apparato governante verso la collettività governata) e orizzontale (nella collettività governata), così realizzando *rationes* differenti, che sembrano convergere su un esito ulteriore, programmato e voluto dalla Costituzione, che le accomuna. Tale esito ulteriore è identificabile con una stabile coesione sociale, a sua volta sorretta dalla percezione dell'intrinseca giustizia del patto politico effettivo, in modo da procurare quell'indispensabile pacifica convivenza di cui nessun consorzio umano organizzato può fare a meno per conservarsi.

In tale ottica, il campo di azione delle pratiche solidali si rivela più ampio di quello dell'uguaglianza, quale che ne sia l'accezione prescelta: quest'ultima si rivela strategia particolarmente efficace in ambito istituzionale, ma sostanzialmente impraticabile in un contesto di spontaneismo civico.

Il super principio chiamato a realizzare l'idea costituzionale di comunità viene così individuato nell'istanza pacifista, la cui eco risuona nel riferimento a «la pace e la giustizia fra le Nazioni» contenuto nell'art. 11 Cost.

**Antonio Riviezzo** è avvocato e professore di Diritto costituzionale nell'Università di Siena. Tra i suoi scritti: *Il doppio stato regolatore* (2013), *L'autorità dell'Anticorruzione* (2019), *Diritto costituzionale dell'ambiente e Natura umana* (2021) e *Solido principio* (2023).