



SEMINARIO DEL GRUPPO DI PISA:
“LA DOVEROSITÀ DEI DIRITTI: ANALISI DI UN OSSIMORO COSTITUZIONALE?” UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
“SUOR ORSONA BENINCASA” DI NAPOLI – 18 OTTOBRE 2018

LA DOVEROSITÀ DEI DIRITTI: ANALISI DI UN OSSIMORO COSTITUZIONALE?*

EMANUELE ROSSI¹

1. Molti dei lavori che, in tempi passati come in quelli più recenti, si sono occupati della tematica dei doveri costituzionali, e quindi del principio di solidarietà, premettono una considerazione: che si tratta di una tematica tutto sommato marginale, poco praticata negli studi giuridici e in quelli costituzionalistici in particolare. E' una costante che merita di essere segnalata. Filippo Pizzolato, ad esempio, denuncia “la relativa penuria di studi recenti sui doveri costituzionali” quale “indiretta conferma di un ormai consumato accantonamento della visione finalizzata della libertà, a tutto vantaggio di una rilettura liberale della Carta costituzionale”²; per Erik Longo “il tema della relazione tra i diritti e i doveri non occupa un posto d’onore nelle ricostruzioni della dottrina costituzionalistica”³. Francesca Polacchini, nel suo lavoro sui doveri, ritiene che la scarsa attenzione della dottrina costituzionalistica e della giurisprudenza costituzionale al tema sia dovuta alla volontà della prima di dedicare tutte le proprie forze ai diritti e alla loro attuazione, mentre la seconda avrebbe assai raramente fatto ricorso allo strumentario concettuale facente capo all’universo del dovere⁴.

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

¹ Ringrazio, per la sempre preziosa collaborazione, Paolo Addis, Francesca Biondi Dal Monte, Giacomo Delledonne, Luca Gori, Fabio Pacini, Elena Vivaldi.

² F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, ed. Vita e Pensiero, Milano, 1999, 210, per il quale “tale mancanza sembra fornire indiretta conferma di un ormai consolidato accantonamento della visione finalizzata delle libertà, a tutto vantaggio di una rilettura liberale della Carta costituzionale”.

³ E. LONGO, *Corte costituzionale, diritti e doveri*, in F. DAL CANTO – E. ROSSI (cur.), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011, 340.

⁴ F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna, 2016, 148, che riprende, sul punto, L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, in R. BALDUZZI – M. CAVINO – E. GROSSO – J. LUTHER (cur.), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2017, 517 ss.

Anche il contiguo tema della fraternità è stato ritenuto sostanzialmente ignorato dal dibattito costituzionalistico italiano⁵. Gustavo Zagrebelsky, in un suo recente lavoro, riprende un'espressione riferita a Norberto Bobbio, per il quale “se avessi qualche anno di vita davanti a me e se la forza necessaria mi assistesse ancora, scriverei un’“età dei doveri””, osservando come nelle numerose esegesi del suo pensiero questa affermazione, che Zagrebelsky ritiene “sorprendente”, non abbia attirato l'attenzione adeguata alla sua importanza⁶.

Ne è complessivamente derivata quella che Adriana Apostoli ha chiamato “la svalutazione del principio di solidarietà”⁷, cui si è affiancata un'opera di quasi denigrazione di quest'ultimo sul piano economico e culturale generale: qualcuno ha ritenuto che la solidarietà costituisca un pericolo per le società moderne⁸ o addirittura “un grimaldello comunista per svaligiare lo Stato”⁹.

Sul piano degli studi di diritto costituzionale, considerando la produzione scientifica precedente agli anni più recenti, possiamo osservare come i lavori di Lombardi¹⁰ e Carbone¹¹ sul tema dei doveri abbiano costituito per molto tempo una sorta di *vox clamans* in un sostanziale deserto della riflessione scientifica, mentre – come ben noto - da sempre consistenti sono stati gli studi dedicati alla tematica delle libertà e dei diritti costituzionali.

Oggi, tuttavia, si può constatare come il panorama sia mutato: negli ultimi anni sono numerosi i lavori, anche di carattere scientifico, dedicati al tema; in essi sono stati ricostruiti i fondamenti teorici del principio solidaristico, le sue specificazioni nel testo costituzionale, i profili di compatibilità dei doveri con il tema dei diritti e con il principio personalistico in generale¹², ma anche la necessità di una “riscoperta” dei doveri per la vita democratica¹³.

Questo “stato dell'arte”, o per meglio dire della scienza costituzionalistica, impone una prima domanda: perché questa inversione di tendenza, soprattutto negli ultimi tempi?

⁵ I. MASSA PINTO, *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: “come se” fossimo fratelli*, Jovene, Napoli, 2011.

⁶ G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Einaudi, Torino, 2017, 3. Anche M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2018, 143, ritiene che l'art. 2 Cost. richieda “un coordinamento sistematico tra diritti e doveri: ma tale coordinamento è stato sinora sviluppato solo in parte dalla dottrina e dalla giurisprudenza”.

⁷ G. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Giuffré, Milano, 2012. Non è da escludere che a tale svalutazione possa aver contribuito anche la formulazione della Carta europea dei diritti fondamentali la quale, come noto, dedica alla solidarietà uno dei quattro Capi in cui essa si articola, che tuttavia viene declinato interamente in relazione ai diritti (all'informazione e consultazione dei lavoratori, alla contrattazione collettiva, ai servizi di collocamento, alla tutela contro il licenziamento, alle condizioni di lavoro, al lavoro minorile, alla famiglia, alla sicurezza sociale, alla salute, ai servizi d'interesse economico generale, all'ambiente nonché (addirittura) ai diritti dei consumatori). Su ciò v. P. GROSSI, *Dignità umana e libertà nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in M. SICLARI (cur.), *Contributo allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2003, 53; R. M. CREMONINI, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (cur.), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, Giuffré, Milano, 2006.

⁸ S. RICOSSA, *Il pericolo della solidarietà*, Rizzoli, Milano, 1993.

⁹ N. MATTEUCCI, *Solidarietà: il grimaldello comunista per svaligiare lo Stato*, in *Il Giornale*, 1° marzo 1995.

¹⁰ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffré, Milano, 1967.

¹¹ C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Giuffré, Milano, 1968.

¹² A livello di opera monografica, possiamo richiamare, oltre ai lavori già segnalati, G. VECCHIO, *Le istituzioni della solidarietà*, ESI, Napoli, 1998; F. GIUFFRÉ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffré, Milano, 2002; R. ZOLL, *La solidarietà. Eguaglianza e differenza*, Il Mulino, Bologna, 2003; R. CIPPITANI, *La solidarietà giuridica tra pubblico e privato*, Università degli studi di Perugia, Perugia, 2010; M. C. BLAIS, *La solidarietà. Storia di un'idea*, Giuffré, Milano, 2012; B. ROMANO, *Il dovere nel diritto. Giustizia, uguaglianza, interpretazione*, Giappichelli, Torino, 2014; cui possono aggiungersi i volumi collettanei B. PEZZINI – C. SACCHETTO (cur.), *Il dovere di solidarietà*, Giuffré, Milano, 2005; A. MARZANATI – A. MATTIONI (cur.), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città nuova, Roma, 2007.

¹³ L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Einaudi, Torino, 2014.

Le risposte a tale domanda possono essere molte: certamente vi contribuiscono ragioni di carattere contingente (l'aumento consistente del numero di studiosi di diritto costituzionale, l'esigenza di nuovi temi da esplorare, ecc.), ma è probabile che determinanti risultino motivazioni più profonde, connesse alla fase storico-sociale che caratterizza l'Italia nel più generale contesto internazionale occidentale. Avvertiamo tutti, infatti, come sia ravvisabile un certo "affievolimento" delle ragioni della convivenza, una difficoltà a con-vivere nella stessa comunità, uno scadimento delle ragioni della solidarietà a fronte di una rivendicazione sempre più marcata della richiesta di tutela per i propri diritti ed interessi particolari, e così via: come è stato detto, nella dicotomia tra individualismo e comunitarismo oggi ci troviamo fortemente schiacciati sul lato individualista¹⁴, in una fase di affermazione del particolarismo sociale¹⁵. In tale contesto, la solidarietà, come meglio si dirà, da vincolo di inclusione sembra trasformarsi in elemento di esclusione: la solidarietà con i vicini, i simili, diventa ragione giustificatrice di esclusione per quanti sono titolari di diversa cittadinanza, o per quanti vivono in parti diverse del territorio nazionale, e così via. E ciò non è prerogativa (negativa) soltanto della società italiana: si consideri l'estrema difficoltà di articolare la solidarietà nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea, come messo in evidenza dalle vicende dell'ultimo decennio di crisi.

Tutto ciò esprime la necessità di ripensare il rapporto diritti-doveri *in questo particolare momento storico*, nello specifico *contesto socio-culturale* nel quale siamo inseriti: ed è evidente che parlando di questo non possiamo riferirci soltanto al contesto italiano, in quanto il senso di quanto detto vale ben oltre i confini nazionali, come l'evidente e quasi inaspettato consenso che espressioni culturali (prima che politiche) xenofobe, razziste (o comunque "escludenti") stanno ottenendo in Europa ed anche oltre Oceano.

2. Partiamo dunque dalla Costituzione, specificando che – come suggerito dal titolo – ci occuperemo dei doveri in relazione ai diritti¹⁶, e quindi di una dimensione della solidarietà che, riprendendo la nota distinzione di Galeotti¹⁷, possiamo definire come "fraterna", in quanto operante su un piano orizzontale (e perciò definita anche *sociale*), come moto doveroso e cooperante dei cittadini nell'adempimento delle loro varie solidarietà: ovvero, potrebbe dirsi, come espressione di diversi livelli di responsabilità¹⁸.

¹⁴ F. PALLANTE, *Per scelta o per destino? La Costituzione tra individuo e comunità*, Giappichelli, Torino, 2018, in part. 153 ss.

¹⁵ Inteso come "egoistica difesa degli interessi particolari a danno di quelli generali". Il termine si fa risalire all'analisi di G. A. ALMOND – S. VERBA, *The civic culture. Political attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963, per i quali la tendenza principale del contesto sociale italiano è costituita dal familismo, vale a dire in un legame affettivo e di appartenenza molto forte nei confronti del gruppo familiare o di altri gruppi di appartenenza che produce una prospettiva ripiegata sul particolare.

¹⁶ Sulla relazione tra diritti e doveri nell'evoluzione del pensiero giuridico, nonché sulla rilevanza di tale relazione sui rapporti tra cittadini e Stato v. le considerazioni di G. PALOMBELLA, *De los derechos y su relacion con le deberes y los fines comunes*, in *Derechos y Libertades*, n. 17/2007, 115 ss.

¹⁷ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, 1996, pp. 1 ss.

¹⁸ Si v. al riguardo quanto sottolinea, in relazione all'art. 2 Cost., S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 157, per il quale "Il kantismo del riferimento alla legge morale è risolto in una tessitura più analitica dei poteri e delle responsabilità di ciascuno". In relazione alla solidarietà orizzontale, essa viene qualificata dal principio di fraternità, come dimostra F. PIZZOLATO, *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma, 2012. Da segnalare come la recente decisione del Conseil constitutionnel francese n. 2018-717/718 abbia sancito il valore della fraternità e lo abbia posto a fondamento della "*liberté d'aider autrui*": v., su ciò, F. PIZZOLATO, *La fraternité matrice della "liberté d'aider autrui"*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2018, 914 ss.

La solidarietà è affermata, come noto, dall'art. 2, quale *ratio* giustificatrice dei doveri imposti dalla Costituzione, ed è inscindibilmente connessa al principio personalista: due principi che, come noto, non possono essere “separabili né concettualmente né praticamente (...)”: essi sono piuttosto la medesima cosa o, per meglio dire, il principio solidarista è quello personalista in azione, in alcune delle sue più genuine (forse, proprio la più genuina delle) espressioni che ne consentono il pieno appagamento¹⁹. La combinazione tra i due principi contribuisce a definire il concetto di persona quale creatura relazionale²⁰: concetti ben noti e sui quali non vi è bisogno di approfondire.

La connessione indicata è dalla stessa Costituzione sviluppata, e direi “applicata”, ad alcune specifiche situazioni giuridiche, configurate alla stregua di diritti ed insieme di “doveri” od “obblighi”. Quelli di più immediata evidenza sono stati classificati da Alessandro Morelli²¹ in relazione alle tre dimensioni della solidarietà enunciate dall'art. 2: appartenerebbero dunque all'ambito della solidarietà *politica* il dovere “civico” del voto *ex art.* 48 Cost. e il dovere di fedeltà alla Repubblica di cui all'art. 54; rientrerebbero nell'ambito della solidarietà *economica* il dovere tributario *ex art.* 53; mentre alla solidarietà *sociale* sarebbero connessi il dovere di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società di cui all'art. 4, secondo comma (dovere che viene per lo più ricondotto al dovere di prestare un'attività lavorativa, ma la dizione costituzionale può e deve essere considerata in senso più ampio²²) nonché l'obbligo di istruirsi di cui all'art. 34, secondo comma.

Non entro nel merito di queste singole previsioni, sulle quali si svolgeranno le relazioni successive.

Vorrei però porre preliminarmente il tema se questi, e soltanto questi, siano i doveri che la Costituzione sancisce, o se invece altre previsioni costituzionali, che si configurano per lo più come limiti all'esercizio di diritti ovvero come modalità per il loro esercizio, siano ascrivibili al *genus* dei doveri costituzionali²³: due di queste sono state già considerate come tali nel programma del presente incontro di studio (l'obbligo di sottoporsi a trattamenti sanitari *ex art.* 32 e il dovere di istruire, mantenere ed educare i figli *ex art.* 30), ma anche altre possono considerarsi. Tra queste, il dovere di astenersi dall'uso della violenza in ogni circostanza (che si trae, ad esempio, dalle previsioni di cui agli art. 13, quarto comma, 17 e 18 Cost.), che quindi potremmo indicare come dovere di non-

¹⁹ A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi*, 2013, p. 12.

²⁰ Su cui, da ultimo, F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali*, cit., 29. Osserva M. CARTABIA, *I titolari dei diritti fondamentali: a) i singoli e le formazioni sociali. Il principio personalista*, in V. ONIDA – M. PEDRAZZA GORLERO (cur.), *Compendio di diritto costituzionale*, 3.a ed., Giuffrè, Milano, 2014, 97-98, che “il protagonista dei diritti fondamentali è un “io” alla cui origine c'è un “noi”. Il soggetto titolare dei diritti fondamentali è quindi un essere relazionale”.

²¹ A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 aprile 2015, 6 ss.

²² Che l'“attività o la funzione” di cui alla disposizione richiamata non debba essere connotata soltanto in termini di “lavoro”, ma possa anche consistere in comportamenti o impegni assunti volontariamente e gratuitamente, è confermato da quanto previsto per il servizio civile universale. Il decreto istitutivo di esso (d.leg. 6 marzo 2017 n. 40), infatti, prevede che servizio è “finalizzato, ai sensi degli articoli 52, primo comma e 11 della Costituzione, alla difesa non armata e nonviolenta della Patria, all'educazione, alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, *anche con riferimento agli articoli 2 e 4, secondo comma*, della Costituzione” (corsivo aggiunto): ove il richiamo al principio di cui al secondo comma dell'art. 4 sta a significare che quell'“attività o funzione” cui esso fa riferimento debba intendersi, almeno nell'interpretazione legislativa, riferita anche ad un'attività di tipo volontario quale è il servizio civile come configurato dalla stessa normativa. Sulla legge delega v. V. CASAMASSIMA, *La proposta di istituzione di un servizio civile nazionale universale*, in *Non profit paper*, n. 3/2014, 189 ss.

²³ G. PECES – B. MARTINEZ, *Diritti e doveri fondamentali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, 159, definiscono questa categoria come “i doveri fondamentali dei cittadini che sono correlativi all'esistenza di diritti soggettivi”.

violenza; il dovere di rispettare il buon costume (come riflesso del limite alla libertà di manifestazione del pensiero *ex art. 21*); il dovere, per chi svolge un'attività economica come esercizio della libertà di iniziativa economica e privata, di perseguire l'utilità sociale (*art. 41*); il dovere di assicurare la funzione sociale della proprietà per chi eserciti tale diritto (*art. 42*)²⁴; la previsione di rispettare gli "obblighi e vincoli" alla proprietà terriera privata di cui all'*art. 44*, cui si potrebbero aggiungere gli obblighi imposti ai datori di lavoro quali limiti alla loro libertà contrattuale per garantire i diritti dei lavoratori (retribuzione, ferie, riposo, lavoro minorile, ecc.). Nelle previsioni costituzionali, questi sono regolati quali limiti (più che come doveri): ma occorre ricordare²⁵ che già le costituzioni del biennio rivoluzionario 1848/49 "attribuiscono ai doveri un compito di mitigazione in senso sociale dei diritti, specie di quelli inerenti proprietà ed economia, che più compiutamente caratterizzerà gli albori weimariani del costituzionalismo sociale". Ed anche altri sottolineano come le limitazioni poste al diritto di proprietà privata e di iniziativa economica esprimono il senso di una dimensione costitutiva della libertà "intrinsecamente e assiologicamente orientata" al fine di "affermare un'esigenza di giustizia che richiama la libertà a un suo senso fondativo e assiologico"²⁶.

Indubbiamente la ricomprensione di queste previsioni nell'ambito del principio di solidarietà andrebbe approfondita criticamente: resta comunque la considerazione che il dettato costituzionale postula una stretta connessione tra diritti e doveri. E ciò in quanto, secondo l'evidente ispirazione costituzionale, persona e società devono svilupparsi insieme²⁷; emblematico di ciò è l'obbligo imposto dall'*art. 34*, 2° comma, che esprime con immediatezza la duplicità di fini che esso tende a realizzare: da un lato, consentire e favorire uno sviluppo pieno ed integrale della personalità di ogni soggetto; dall'altro, favorire uno sviluppo sociale che sia il frutto dell'apporto di coscienze formate e mature²⁸. Ma da ciò si trae anche la considerazione di come ogni diritto sia connesso – possiamo dire ontologicamente - all'adempimento di un dovere: ciò è evidente per i diritti sociali o comunque per quelli "di prestazione" (la cui tutela è connessa all'adempimento del dovere tributario da parte della generalità dei consociati); ma ciò vale anche per gli altri diritti. E' noto, al riguardo, quanto da tempo ha sostenuto Alessandro Pace: "all'affermazione di un diritto spesso consegue automaticamente l'imposizione di un corrispondente obbligo a carico di un soggetto privato: il che accade in tutte quelle ipotesi nelle quali la nostra Costituzione riconosce ai diritti costituzionali la c.d. efficacia orizzontale"²⁹. Va peraltro ricordato, con Mortati³⁰, che vi sono doveri cui non corrispondono diritti a favore dell'altra parte del rapporto: e ciò in quanto manca chi possa esserne titolare, oppure perché chi è abilitato a pretenderne l'osservanza lo può fare quale soggetto di un rapporto diverso da quello

²⁴ Il collegamento tra la "funzione sociale" stabilita dall'*art. 42 Cost.* e i doveri di solidarietà di cui all'*art. 2 Cost.* è operato dalla stessa Corte costituzionale: cfr. sentenza n. 348 del 2007.

²⁵ G. BASCHERINI, *Doveri costituzionali*, in *Enc. Treccani, Diritto on line*, 2014, 2-3.

²⁶ F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato*, cit. p. 213.

²⁷ Va al riguardo ricordato come i doveri costituzionali di cui si parla, a differenza di quelli riferiti all'ambito del diritto privato, non mirano a produrre vantaggi soltanto per alcuni diretti beneficiari, bensì "suppongono vantaggi ulteriori per l'insieme degli uomini nonché per la società e per lo Stato" (così, ad es., G. PECES – B- MARTINEZ, *Diritti e doveri fondamentali*, cit., 140) e pertanto il loro adempimento ha come destinatarie "tutte quelle forme della vita comunitaria di cui è costellata l'esistenza umana" (E. LONGO, *Corte costituzionale, diritti e doveri*, cit., 348).

²⁸ R. CALVANO, *Il diritto-dovere all'istruzione*, in F. MARONE (cur.), *La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, 125 ss., che sottolinea come detto diritto-dovere attenga al nesso tra istruzione e cittadinanza.

²⁹ A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, Padova, 2003, p. 27.

³⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Cedam, Padova, 1975, p. 153.

cui scaturisce il dovere. Da qui anche la nota distinzione tra dovere e obbligo, sulla quale tuttavia non merita in questa sede soffermarsi³¹.

3. Merita invece, seppur brevemente, indagare come tale connessione emerga e si sia realizzata nel testo costituzionale, tornando brevemente a considerare i lavori dell'Assemblea costituente.

Ricordiamo che nella proposta iniziale di formulazione dell'art. 2, presentata da Giorgio La Pira, non compariva un riferimento esplicito ai doveri: e ciò non in quanto mancasse la percezione della solidarietà come contenuto essenziale del modello di società e di persona che si voleva affermare, quanto piuttosto perché la previsione di doveri individuali era ritenuta implicitamente affermata mediante il riferimento alla socialità della persona. Quando La Pira, nella relazione alla prima sottocommissione, affermò che non è sufficiente riconoscere un catalogo di diritti, ma che occorre “completarlo” “tenendo conto delle comunità fondamentali nelle quali l'uomo si integra e si espande, cioè dei diritti delle comunità”, egli intendeva che la socialità della persona, e quindi la sua solidarietà, si realizza mediante un sistema di comunità intermedie, nelle quali la persona sviluppa la propria dimensione solidaristica fino a raggiungere il livello generale (la società complessivamente intesa, e quindi lo Stato-persona). Per questo il costituente democristiano non aveva necessità di richiamare espressamente i “doveri” individuali, in quanto essi erano implicitamente affermati con il riferimento ai “diritti delle comunità”: e ciò in quanto, come scriveva lo stesso costituente già nel 1943³², “i gruppi nei quali gli uomini naturalmente si organizzano in vista dei loro bisogni materiali e spirituali (...) hanno una loro ragione di esistenza che li fa portatori di propri diritti e di propri obblighi; in virtù di tali diritti essi hanno diritto alla vita e alla tutela; *in virtù di tali obblighi essi stessi hanno il dovere di ordinarsi al fine di quei più vasti gruppi sociali nei quali sono inseriti*” (corsivo aggiunto). E tali “gruppi sociali” (che poi, nel testo costituzionale, diventeranno le “formazioni sociali”) si articolano da quello più vicino alla persona (la famiglia) fino a quello più distante (lo Stato); a quest'ultimo “si arriva” (o si dovrebbe arrivare) come approdo di una solidarietà che si sviluppa attraverso le diverse appartenenze a comunità che costituiscono livelli intermedi tra il singolo e lo Stato³³. E' la prospettiva che Ugo de Siervo ha ritenuto propria di un modello di Stato che, facendo propri i postulati liberali, “li superi in una concezione solidaristica che, pur di matrice democristiana, sia capace di rappresentare un punto di incontro con le concezioni socialiste e comuniste”³⁴.

Sulla posizione di La Pira conversero, come noto, Dossetti e Moro: a Dossetti, in particolare, si deve la formulazione dell'ordine del giorno sottoposto alla Sottocommissione, nel quale si sottolinea, insieme alla *precedenza sostanziale della persona umana (...) rispetto allo Stato* e la destinazione di questo a servizio di quella, (...), “la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda mediante *una reciproca solidarietà economica e spirituale*:

³¹ In merito al rapporto tra doveri di solidarietà e obblighi di legge secondo la dottrina cfr., da ultimo, A. APOSTOLI, *La svalutazione*, cit., 29 ss.

³² G. LA PIRA, *I problemi della persona umana*, in *Acta Pontificae Academiae Romanae S. Thomae Aq. et Religionis Catholicae*, vol. VIII, Roma, 1943, 71.

³³ Il riferimento di La Pira al personalismo comunitario di Mounier è noto, e ad esso deve essere ricollegato “il rigore con cui egli insiste sul nesso tra libertà e responsabilità”: così S. GRASSI, *Il contributo di Giorgio La Pira ai lavori dell'Assemblea costituente*, in U. DE SIERVO (cur.), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, Il Mulino, Bologna 1980, 2° vol., *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, 195.

³⁴ U. DE SIERVO, *Introduzione*, in Id. (cur.), *La Casa comune. Una Costituzione per l'uomo*, Cultura editrice, Firenze, 1979, 51.

anzitutto in varie *comunità intermedie* disposte secondo una naturale gradualità (comunità familiari, territoriali, professionali, religiose, ecc.), e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato”. Un ordine del giorno, come recentemente è stato sottolineato, che sebbene non discusso né tantomeno votato, “racchiude in sé il significato autentico della rottura prodotta dalla Costituzione repubblicana rispetto al precedente regime quanto ai rapporti tra individuo e Stato”³⁵.

Il riferimento alla “reciproca solidarietà economica e sociale” che si realizza nelle comunità intermedie confluenti nello Stato ben indica il senso di questa concezione, che Mortati più tardi riterrà propria di un ordinamento solidarista: un ordinamento, come rileverà Carlo Mezzanotte³⁶, che non può essere definito né secondo la logica liberale né secondo quella democratica, e che vedrebbe impegnati per la sua realizzazione tutti gli organi dello Stato (compresa la Corte costituzionale, dotata per questo di poteri non solo di arresto ma anche di impulso intesi allo sviluppo della persona e pertanto rivolti ad attuare l’assetto solidarista della società).

Una diversa prospettiva, nella previsione dei doveri, fu avanzata nella Prima Sottocommissione dagli esponenti del pensiero repubblicano che si ispiravano a Giuseppe Mazzini. A parte infatti un isolato intervento del socialista Giovanni Lombardi³⁷, teso a sottolineare la necessità di un riferimento al dovere del lavoro e giustificato con il ritenere che la persona non può vivere nell’ozio, un invito a prevedere esplicitamente – ed in senso generale - i doveri nel testo costituzionale fu avanzato nell’intervento di Francesco De Vita (esponente del Partito repubblicano), che sottolineò la necessità di equilibrare diritti e doveri: “il diritto senza il dovere fa il padrone, il dovere senza il diritto fa il servo; solo equilibrando diritti e doveri si fa l’uomo veramente libero”³⁸. L’intervento di De Vita riprese, pur senza citarla espressamente, la riflessione di Mazzini, per il quale “Bisogna convincere gli uomini che essi, figli d’un solo Dio, hanno ad essere qui in terra esecutori d’una sola Legge – che ognuno di essi deve vivere, non per sé ma per gli altri – che lo scopo della loro vita non è quello d’essere più o meno felici, ma di rendere se stessi e gli altri migliori – che il combattere l’ingiustizia e l’errore a beneficio dei loro fratelli, e dovunque si trova, è non solamente un diritto, ma dovere: dovere da non negligersi senza colpa – dovere di tutta la vita”³⁹. Oltre alla dimensione personale (per cui l’adempimento dei doveri rende migliore colui che adempie), nella riflessione mazziniana è forte la consapevolezza di come il principio di educazione fondato sul dovere garantisca la coesione sociale, e quindi l’unità politica della nazione.

Al pensiero mazziniano si ispirò, questa volta esplicitamente, anche il Presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini, che confessò come “i proponenti 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

³⁵ G. D’AMICO, *Stato e persona. Autonomia individuale e comunità politica*, in F. CORTESE – C. CARUSO – S. ROSSI (cur.), *Immagina la Repubblica. Mito e attualità dell’Assemblea costituente*, F. Angeli ed., Milano, 2018, 105. Interessante la prospettiva aperta da P. GROSSI, *La Costituzione italiana quale espressione di un tempo giuridico pos-moderno*, in Id., *L’invenzione del diritto*, Laterza, Bari-Roma, 2017, 39 ss., per il quale i lavori costituenti richiamati rivelano “il progetto fondamentale del Novecento giuridico: demolire la muraglia cinese costruita fra società e diritto durante la modernità e riscoprire la natura autentica di questo quale ordinamento della società” (p. 49-50).

³⁶ C. MEZZANOTTE, *Il giudizio sulle leggi*, Giuffrè, Milano, 1979, 178, nota 44.

³⁷ G. LOMBARDI, intervento nella seduta della Prima Sottocommissione del 9 settembre 1946: “il dovere del lavoro deve essere affermato legalmente così come è affermato legalmente il diritto al lavoro”.

³⁸ F. DE VITA, intervento nella seduta della Prima Sottocommissione del 10 settembre 1946.

³⁹ G. MAZZINI, *I doveri dell’uomo*, Londra, 1860, 13-14.

segreto dell'articolo è qui"⁴⁰. Non vi è da dubitare, al riguardo, che questa "tenace insistenza" abbia trovato fertile terreno tra gli esponenti democristiani, inclini a ritenere che la dimensione dei doveri dei singoli nei confronti delle diverse comunità intermedie, e attraverso esse allo Stato, fosse necessaria quanto la previsione di diritti.

Si può comprendere, sotto tale aspetto, come il principio di solidarietà sia stato ritenuto "via repubblicana all'unità politica"⁴¹, in quanto grazie alla istituzionalizzazione dei doveri "si sviluppa la nozione moderna di cittadinanza, incardinata sul principio di nazionalità"⁴².

Ciò pone tuttavia il problema del "primato" tra diritti e doveri (oppure, se si vuole, tra personalismo e solidarietà), strettamente connesso al modello di società che si intende realizzare (e quindi, potremmo dire, all'antropologia propria del disegno costituente). Zagrebelsky ha recentemente riproposto tale interrogativo, rilevando come "la primazia del diritto o del dovere delinea due etiche opposte che, nelle loro manifestazioni estreme, portano all'individualismo che disconosce le ragioni dell'insieme come tale, oppure al totalitarismo che disconosce le ragioni dell'individuo come tale", concludendo che "negli spazi pieni, saturi di interdipendenze, le ragioni dei doveri "primant" su quelle dei diritti"⁴³. Qui sta il senso profondo dell'equilibrio proposto dai costituenti, in quella logica di stretta connessione tra personalismo e solidarietà di cui già si è detto: il tentativo fu proprio di realizzare "un'integrazione più profonda e non minimale tra il cittadino-persona e lo Stato-comunità"⁴⁴.

In definitiva, e con riferimento al titolo del nostro incontro di oggi, possiamo dire che nella concezione dei costituenti diritti e doveri non potevano costituire un *ossimoro*, ma – più che due facce della stessa medaglia, immagine che ne potrebbe sottintendere l'aspetto contrappositivo – due supporti che consentono ad un oggetto di stare in equilibrio. Un'immagine che potremmo ritenere utile per rappresentare ciò è il simbolo cinese del Tao, che richiama l'esigenza di un ordine armonico, nel quale i due termini che lo compongono (yin e yang) sono opposti ma non antitetici, ed anzi complementari. Così come i diritti e i doveri, secondo l'ideologia del nostro costituente.

4. Stante questo, dobbiamo domandarci se e in che modo la prospettiva del costituente si è realizzata nella storia del nostro Paese: la tesi che vorrei proporre (e che mi pare sufficientemente auto-evidente) è che nella vicenda repubblicana (ma, lo si ripete, questo discorso potrebbe non limitarsi alla prospettiva nazionale) si sia affermata ed "imposta" un'ideologia dei diritti, mentre la cultura dei doveri (o della responsabilità) è risultata recessiva. Perché questo è avvenuto? Proviamo a indicare, sinteticamente, alcune ragioni.

L'affermarsi di un'ideologia dei diritti e dell'esigenza di una loro tutela effettiva ha costituito un tratto distintivo dell'evoluzione delle società contemporanee: se da un lato, infatti, il dibattito sempre più ampio sui diritti dell'uomo può essere interpretato, secondo Bobbio, come un "segno

⁴⁰ M. RUINI, intervento nella seduta dell'Assemblea del 24 marzo 1947. Sulla genesi del principio di solidarietà nell'art. 2 v., fra gli altri, D. BORGONOVO RE, *I doveri inderogabili di solidarietà*, in D. FLORENZANO – D. BORGONOVO RE – F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà, principio d'eguaglianza. Un'introduzione*, Giappichelli, Torino, 2015, 60 ss.

⁴¹ A. MORELLI, *I principi costituzionali*, cit., 2.

⁴² E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AIC (cur.), *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Jovene, Napoli, 2010, 240. Analogamente F. Polacchini, *Doveri costituzionali*, cit., 149, ritiene che il vincolo di cittadinanza non è costruito tanto dai diritti, quanto dai doveri.

⁴³ G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, cit., 100.

⁴⁴ F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato*, cit., 213.

premonitore” del progresso morale dell’umanità⁴⁵, d’altro canto va ricordato come altri (Sabino Cassese) hanno descritto le vicende attuali in termini, più che di un’“età dei diritti”, di una “sagra dei diritti”, caratterizzata da un “disaccoppiamento di diritti e doveri”⁴⁶.

L’evoluzione dei diritti nel corso degli ultimi decenni non è andata soltanto nella direzione che potremmo definire “verticale” (ovvero di “quali” diritti riconoscere e garantire), ma anche (e forse soprattutto) in quella relativa ai contenuti da ascrivere a ciascun diritto, i quali sono venuti infatti progressivamente arricchendosi, con riguardo ai diritti sociali ed al loro contenuto (ritenuto) essenziale. Ciò è avvenuto a seguito - e come conseguenza - di numerosi fattori, tra i quali, fra gli altri, il progresso delle conoscenze specie in ambito scientifico e tecnologico; un generale incremento della qualità della vita e delle esigenze ad essa correlate; un innalzamento dell’aspettativa di vita; e così via⁴⁷, con ripercussioni evidenti nell’opera di delimitazione degli ambiti e relativi confini propri di ciascun diritto. Così da far ritenere che l’avvento della “società postmoderna” ha comportato l’affermarsi di bisogni post-materialistici rispetto a quelli materialistici propri dell’epoca precedente la terza rivoluzione industriale: in generale, dunque, i diritti sono aumentati e continueranno a farlo, perché “l’infinito che ogni uomo cela in sé inevitabilmente comporta che i bisogni di ogni uomo siano infiniti, e dunque mai enumerabili in modo veramente esaustivo”⁴⁸. Si comprende come la stessa categoria concettuale di “diritto” venga posta in discussione, con la tendenza “a trasformare i bisogni in diritti *tout court*, e a rovesciare sulle istituzioni pubbliche (o, se necessario, su alcune categorie di cittadini), ... l’onere di soddisfare non solo bisogni reali, ma anche semplicemente esigenze collaterali o addirittura meri desideri, opportunamente tramutati in diritti”⁴⁹.

Detta espansione complessiva si è accompagnata con l’affermarsi di una dimensione prevalentemente individualistica dei diritti, accentuata anche dalle formulazioni della Convenzione europea dei diritti dell’uomo⁵⁰ e della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea⁵¹, oltre che, sul piano culturale e del dibattito pubblico, dal diffondersi di mentalità e concezioni ispirate da una prospettiva individualistica come auto-determinazione (cui non è estranea la stessa giurisprudenza

⁴⁵ N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Einaudi, Torino, 1990, 49-50.

⁴⁶ S. CASSESE, *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, il Mulino, Bologna, 2019, 185 ss., il quale osserva altresì come la celebre espressione di Hannah Arendt (il “diritto di avere diritti”) sia stata utilizzata quale “motore generativo di nuovi diritti, una sorta di porta aperta, di *revolving door*”, che va al di là di quanto era nelle intenzioni dell’autrice, che riferiva l’espressione alla migrazione di gruppi di popolazione tra le due guerre mondiali.

⁴⁷ Rileva G. D’AMICO, *Stato e persona*, cit., 120 ss., come “la vocazione espansiva dei diritti si è manifestata in maniera particolarmente dirompente nell’ambito del c.d. biodiritto”, proprio come conseguenza dei progressi della scienza medica.

⁴⁸ A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”*, Rubbettino, Soveria Monnelli, 2005, 29.

⁴⁹ F. RIMOLI, *Sulla retorica dei diritti*, Mucchi Editore, Modena, 2018, 9.

⁵⁰ Sottolinea la “forte matrice soggettiva e individuale” della Cedu, da ultimo, A. DI MARTINO, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 10 giugno 2016, 50.

⁵¹ E. ROSSI, *Tutela individuale e tutela collettiva dei diritti fondamentali europei*, in P. COSTANZO (cur.), *La Carta europea dei diritti*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza di Genova*, De Ferrari, Genova, 2002, 167 ss.

costituzionale)⁵² e intesa come libertà di realizzare ciò che conviene⁵³: si tratta di temi impossibili a motivare adeguatamente in questa sede, ma che tuttavia possono essere dati per acquisiti almeno nella loro valenza complessiva. Di fronte a tale tendenza, come alla continua espansione dei diritti sopra richiamata, appare evidente come la dimensione solidaristica sia risultata contrastante e recessiva.

5. In secondo luogo, non può essere sottaciuta la storica diffidenza e sfiducia verso le istituzioni pubbliche, e lo Stato in particolare, nella storia del nostro Paese⁵⁴. E' ben noto come questo sentimento abbia radici profonde: nel bellissimo lavoro di Umberto Allegretti sulla storia costituzionale italiana si rileva, con riguardo alla fase dello Stato liberale, come “l'isolamento, e non di rado il disprezzo, sono stati il retaggio di questo stato, non sentito come proprio, né come benefico, da nessuna delle classi della società. Se infatti da un lato esso risulta lontano ed oppressore per i cattolici, per i contadini, per gli operai, per i socialisti, esso però non era però ben voluto neppure dai ceti che maggiormente ne beneficiavano”⁵⁵. Ma tale diffidenza, avverte Allegretti, sorge ben prima della nascita dello Stato liberale: occorre risalire, Egli afferma, ad “una tradizione più remota, dell'età che va dal '500 al '700 e che ha visto in Italia svilupparsi in forme particolari lo stato dell'epoca cetuale ed assolutistica”⁵⁶.

Questo atteggiamento non è certo venuto meno nell'epoca repubblicana, malgrado alcuni apprezzabili tentativi di rafforzare il “patriottismo costituzionale”⁵⁷, messi in opera anche dalle massime istituzioni repubblicane (si pensi in particolare all'opera svolta dal Presidente della Repubblica C. A. Ciampi⁵⁸, che peraltro potrebbe essere letta come conferma della carenza o assenza

⁵² Di autodeterminazione si comincia a far riferimento nella giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. sentenza n. 307/1990 in materia di vaccinazioni obbligatorie, sebbene il suo riconoscimento più diretto ed esplicito sia nella sentenza n. 438/2008 in materia di consenso informato, ove si legge che detto consenso costituisce la “sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'autodeterminazione e quello alla salute”. Che l'autodeterminazione, intesa come “il riconoscimento della capacità di scelta autonoma ed indipendente dell'individuo”, sia espressione di una logica individualistica non coerente con il disegno costituzionale è sostenuto da S. MANGIAMELI, *Autodeterminazione: diritto di spessore costituzionale?*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2009, n. 2-3, pagg. 258 ss; ed anche in www.forumcostituzionale.it, il quale critica una visione in termini individualistici della libertà di autodeterminarsi proprio in ragione del disposto costituzionale che, al pari delle altre costituzioni del secondo dopoguerra, si è fatto carico “di disciplinare puntualmente diritti e libertà, valorizzando il contesto sociale in cui la persona umana si sviluppa e la comunità adempie all'obbligo di solidarietà”, e dove pertanto i comportamenti individuali, avendo sempre un rilievo comunitario, “devono essere considerati ammissibili, o meno, in relazione alla visione antropologica positivizzata dalla Carta costituzionale”. Analogamente L. ANTONINI, *Autodeterminazione nel sistema dei diritti costituzionali*, in F. D'AGOSTINO (cur.), *Autodeterminazione. Un diritto di spessore costituzionale?*, Giuffrè, Milano, 2012, 30 ss., per il quale il ricorso al principio di autodeterminazione risulta “estremamente influenzato dalla logica individualista estranea alla Costituzione italiana, esso racchiude una forza espansiva che non tiene conto di alcuni dati salienti del nostro contesto costituzionale, tra i quali il personalismo, il principio democratico e, se si vuole, quello dell'uguale dignità”. Sulla difficile convivenza tra diritto alla salute e principio di autodeterminazione v. A. SANTOSUOSSO, *Autodeterminazione e diritto alla salute. Da compagni di viaggio a difficili conviventi*, in *Notizie di Politeia*, 1997, 38, nonché, da ultimo, A. CARMINATI, *Libertà di cura e autonomia del medico. Profili costituzionali*, Cacucci, Bari, 2018, in part. 167 ss.

⁵³ Su tale aspetto, e per contestare che esso derivi dalla tradizione liberale, cfr. G. AMATO, *Libertà: involucro del tornaconto o della responsabilità individuale?*, ora in ID., *Le istituzioni della democrazia*, il Mulino, Bologna, 2015, 169 ss. Anche G. BASCHERINI, *Doveri costituzionali*, cit., 9, sottolinea come i doveri costituiscono testimonianze “di un'idea di comunità solidale in via di dismissione perché in evidente dissonanza con la dimensione individualista, appropriativa e proprietaria, del neoliberalismo e di certe sue retoriche dei diritti fondamentali”.

⁵⁴ V. L. VIOLANTE, *Il problema italiano dell'unità politica*, in ID., *Il dovere di avere doveri*, cit., 109 ss.

⁵⁵ U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, il Mulino, Bologna, 1989, 277.

⁵⁶ U. ALLEGRETTI, *op. cit.*, 282.

⁵⁷ In tema W. BARBERIS, *Il bisogno di patria*, Einaudi, Torino, 2010.

⁵⁸ S. ROSSI, *La Presidenza Ciampi nel segno del patriottismo costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 25 settembre 2006.

di detto patriottismo nel comune sentire). Anzi le vicende dei primi anni Novanta, legate all'emergere di un diffuso sistema di corruzione nelle istituzioni politiche e nei partiti, hanno rinvigorito quel senso di (profonda) sfiducia dei cittadini nei confronti dello Stato, visto e percepito dai più in un tutt'uno con la "politica" (a sua volta identificata con la "casta"), per farne il bersaglio di un clima di profonda sfiducia complessiva⁵⁹. Conseguenza di ciò è che assai diffusa è la convinzione che "non valga la pena" essere solidali quando la solidarietà è "per lo Stato" (o comunque questi vi è coinvolto): ne sono sintomi la crescente disaffezione verso il momento elettorale (espressa dall'aumento dell'astensionismo al voto), come anche la percezione fortemente negativa del dovere di solidarietà fiscale. In relazione a quest'ultimo, merita sottolineare come uno dei due valori intrinseci alla disposizione contenuta nell'art. 53 Cost., ovvero il valore dell'*interesse fiscale* inteso "come l'interesse della comunità generale di reperire le risorse necessarie per le finalità pubbliche"⁶⁰, sia andato perdendo il proprio senso nella percezione comune (ove esso viene percepito, al contrario, come lo strumento mediante il quale lo Stato "mette le mani nelle tasche degli italiani"). Peraltro la stessa giurisprudenza costituzionale non ha aiutato in tal senso, se è vero quanto è stato osservato che quella riguardante i doveri tributari "mostra un progressivo appannamento dei nessi tra concorso alla spesa pubblica e solidarietà"⁶¹.

Anche il superamento (di fatto) della leva obbligatoria (realizzato dalla legge n. 331 del 2000 in conseguenza dei cambiamenti negli equilibri mondiali e delle modalità di difesa in reazione a diverse modalità di attacchi bellici⁶²) ha avuto l'effetto di eliminare quello strumento (il servizio militare) che, in modo peraltro discutibile, aveva in certe circostanze prodotto l'effetto di alimentare il senso di appartenenza alla comunità statale da parte dei soggetti obbligati.

Il servizio civile nazionale, recentemente ribattezzato "universale" dal legislatore⁶³, potrebbe svolgere questa funzione "di integrazione e di formazione alla cittadinanza", come affermato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 119 del 2015, consentendo a chi lo svolge "di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene". Affermazioni importanti, che sono utili anche a concettualizzare la relazione tra doveri e diritti⁶⁴, ma che tuttavia appaiono eccessivamente ottimistiche in considerazione dell'analisi della prassi sull'effettivo svolgimento di tale servizio, che

⁵⁹ Osserva A. PIZZORUSSO, *La Costituzione. I valori da conservare, le regole da cambiare*, Einaudi, Torino, 1996, 39, che dalla "rivoluzione giudiziaria" dei primi anni Novanta non è emersa "un'ispirazione capace di ancorare questa vicenda a un nuovo ciclo della vita nazionale che, se si fosse sviluppato, avrebbe potuto assumere la portata di un 'nuovo Risorgimento'" ma che anzi da essa sono nate spinte a negare sostegno alle forze antifasciste che avevano posto le basi della Costituzione repubblicana. Secondo il Rapporto Eurispes che misura il grado di fiducia dei cittadini italiani nei confronti di una serie di istituzioni, nel 2013 il Parlamento ha toccato il punto più basso nella stima degli italiani (9%), di poco superiore soltanto ai partiti politici (7,3%), e a fronte – ad esempio – di un 44% per la Presidenza della Repubblica e di un 42% per la Magistratura. Nel corso degli anni successivi i dati sono migliorati, ma Parlamento e partiti continuano a rimanere in ultima posizione nell'indice di fiducia dei cittadini.

⁶⁰ C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 2011, 11. In ordine alla giustificazione "comunitaria" del dovere tributario v. già L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996, 158 ss.

⁶¹ G. BASCHERINI, *Doveri costituzionali*, cit., 7, che richiama Corte cost. n. 351 del 2000 come espressiva della tendenza ad accentuare i richiami a una solidarietà economica verticale (del singolo nei confronti della pubblica amministrazione) piuttosto che orizzontale, cioè nei confronti degli altri membri della collettività.

⁶² V., da ultimo, G. BASCHERINI, *Il dovere di difesa nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, Jovene, 2017, p. 167 ss.

⁶³ Legge n. 106 del 2016, attuata con d. lgs. 6 marzo 2017 n. 40, modificato con d. lgs. 13 aprile 2018 n. 43.

⁶⁴ A. RAUTI, *Il diritto di avere doveri. Riflessioni sul servizio civile degli stranieri a partire dalla sent. cost. n. 119/2015*, in *Rivista Aic*, n. 4/2015, p. 33,

non soltanto è assai poco “universale” in quanto riservato ad una parte di coloro che ne fanno richiesta⁶⁵, e che oltretutto viene esercitato in forme e modalità tali da rendere perlomeno problematico il raggiungimento degli obiettivi indicati.

6. Ai due motivi che si sono prospettati se ne deve aggiungere un altro, che riguarda in particolare i doveri connessi ad una dimensione economica (e tra questi, *in primis*, ovviamente l’obbligo tributario). La diffusione del benessere in condizioni di diseguaglianza, con crescenti squilibri e conseguente aumento della forbice tra “ricchi e poveri” porta i più (titolari nel complesso di una minima percentuale della ricchezza complessiva) a ribellarsi all’idea di dover essere solidali. L’obiettivo, sin qui mancato (o perlomeno non soddisfacentemente realizzato), dell’uguaglianza sostanziale ha come evidente conseguenza l’attenuazione di una sensibilità solidaristica⁶⁶. Morelli, richiamando la lezione di Lombardi, afferma che “l’integrazione (e, dunque, l’unità politica dell’ordinamento) presuppone che, in seno alla società, non si superi un certo livello di diseguaglianza, anche nel godimento dei diritti di libertà negativa e positiva. In un contesto di forti disparità sociali ed economiche, non è pensabile, infatti, che la solidarietà possa affermarsi e diffondersi svolgendo proficuamente la sua funzione di ‘connettore ordinamentale’”⁶⁷. Anche in questo caso il tema meriterebbe ben diverso sviluppo: ma deve osservarsi, ad un livello forse eccessivamente superficiale, che la mancanza di limitazioni poste all’arricchimento personale (se non quelle derivanti dall’attuazione del principio costituzionale di progressività nel prelievo fiscale, peraltro sottoposto a possibile tensione dalla paventata introduzione della *flat tax*) contribuisce a produrre non soltanto un’evidente inattuazione del secondo comma dell’art. 3 Cost., come meglio si dirà, ma anche – per quel che interessa qui – l’espandersi di quella mentalità per la quale ognuno ritiene che vi siano sempre “altri” più ricchi e benestanti, e quindi maggiormente obbligati di sé ad essere solidali nei confronti degli altri (e verso lo Stato in particolare). Tutto ciò vale in generale e in qualunque momento storico⁶⁸: ma è ovviamente accentuato in tempi di crisi economica, ove la differenziazione tra diritti e doveri in base alle condizioni personali, patrimoniali, lavorative, ecc. pone un’esigenza ancora più forte di “dosaggi”: in sostanza, se una persona ha più diritti, forse ha (dovrebbe avere) anche più doveri.

⁶⁵ Si deve infatti considerare che il numero di persone “ammesse al servizio” (espressione che dovrebbe considerarsi ossimorica, se tale “servizio” costituisce adempimento di un “dovere”!) è legato ai fondi pubblici statali messi annualmente a disposizione: e tali fondi, di poco superiori ai 200.000.000 con riferimento agli anni 2016 e 2017, consentono di ammettere una percentuale assai ridotta di giovani interessati (ad esempio nel 2015, a fronte delle oltre 90.000 domande presentate, sono stati avviati al servizio poco più di 15.000 giovani; nel 2016, a fronte di poco più di 148.000 domande, i giovani avviati al servizio sono stati poco più di 30.000).

⁶⁶ Sulla connessione tra principio di solidarietà e art. 3, secondo comma, Cost., v., tra gli altri, F. GIUFFRÉ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, cit., 93 ss. nonché, per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale, in termini espliciti la sentenza n. 500 del 1993. Sottolinea A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie delle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, come “solidarietà ed eguaglianza, unite saldamente assieme, costituiscono la prima e più efficace risorsa di cui l’ordinamento dispone al fine di potersi trasmettere integro nel tempo, alle generazioni future”.

⁶⁷ A. MORELLI, *I principi costituzionali*, cit., 23.

⁶⁸ Opportunamente osserva P. COSTA, *I diritti di tutti e i diritti di alcuni*, Mucchi Editore, Modena, 2018, come “il contrasto fra il mantenimento della stratificazione socio-economica e la spinta alla riduzione delle differenze e all’abbattimento delle discriminazioni” costituiscono delle costanti della storia occidentale a partire dalle rivoluzioni del secondo Settecento fino ai giorni nostri.

7. Un ulteriore tema che deve essere considerato per comprendere le cause di indebolimento della logica solidaristica nell'atteggiamento del cittadino nei confronti delle istituzioni pubbliche cui appartiene, riguarda (e non sembri un paradosso) un incremento del senso di fiducia diffusa nei confronti delle "organizzazioni della solidarietà". Provo a spiegarvi.

Il nostro Paese ha, nella propria storia anche meno recente, conosciuto e favorito l'attività di numerose organizzazioni che, senza fine di lucro, sono state costituite per realizzare azioni di utilità sociale: anzi possiamo dire che proprio nel nostro Paese questo tipo di enti ha le sue radici storiche più profonde (si pensi, ad esempio, alla "Confraternite di Beneficenza", già presenti in epoca medievale quali enti privati costituiti con finalità di solidarietà, allo scopo di organizzare servizi di assistenza e cura delle persone, ed in particolare di quelle più deboli)⁶⁹. Tali organizzazioni sono state oggetto, nel corso degli ultimi venti anni, di una disciplina legislativa consistente, ancorché disorganica (leggi sul volontariato, sulle cooperative sociali, sulle associazioni di promozione sociale; decreto legislativo sulle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, e così via): una legislazione finalizzata a far "emergere, dall'indifferenziata ed ampia area delle formazioni sociali, un sottoinsieme di enti che presentano caratteristiche omogenee di meritevolezza quanto a finalità perseguite, ambito di attività e modalità di svolgimento, tutti aspetti da commisurare rispetto ai principi ed ai valori costituzionali"⁷⁰. Tra tali caratteristiche di meritevolezza, il legislatore ha quasi costantemente valorizzato il requisito delle finalità di solidarietà come tratto costitutivo degli enti che andava a regolare⁷¹: la stessa Corte costituzionale, come si ricorderà, affermò in una celebre sentenza che il volontariato costituisce "la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale 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"⁷². Affermazione divenuta celebre, in quanto ha condotto anche ad una rilettura dello stesso art. 2 Cost. svincolando la solidarietà dalla limitativa connessione con la previsione di doveri, per aprire ad essa spazi di intervento che investono anche le dimensioni della volontarietà e della libertà (impostazione confermata dalla sentenza n. 228 del 2004 e, più recentemente, dalla sentenza n. 171 del 2018).

La disciplina legislativa che ha ridefinito quell'insieme di enti ed organizzazioni oggetto della normativa richiamata come "Terzo settore" (legge 6 giugno 2016 n. 106, attuata con d. lgs. 3 luglio 2017 n. 117, contenente il "Codice del Terzo settore"), ne ha anche ridefinito la nozione, mantenendo il riferimento alle finalità di solidarietà pur non individuandolo come esclusivo (la formulazione legislativa richiama genericamente "finalità civiche, solidaristiche o di utilità sociale"). Al di là comunque di tale revisione, va rilevato il dato di cui l'approvazione del "Codice" è chiara testimonianza: nel nostro Paese è particolarmente diffuso un tessuto sociale mediante il quale le persone realizzano attività di interesse generale per finalità di solidarietà. Ciò peraltro è reso evidente anche dall'introduzione nel testo costituzionale, con la riforma del 2001, dell'ultimo comma dell'art. 118 Cost.: il quale, come è stato detto, "apre spazi inediti anche per quanto riguarda la realizzazione

⁶⁹ Cfr. E. BRESSAN, *Percorsi del Terzo settore e dell'impegno sociale dall'Unità alla Prima guerra mondiale*, in E. ROSSI – S. ZAMAGNI (cur.), *Il Terzo settore nell'Italia unita*, Il Mulino, Bologna, 2011, 23 ss.; P. CONSORTI - L. GORI – E. ROSSI, *Diritto del terzo settore*, il Mulino, 2018, 15 ss.

⁷⁰ L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del Terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2018, 8.

⁷¹ P. CONSORTI, *Legislazione del Terzo settore. Le norme sul nonprofit, il volontariato, la cooperazione sociale ed internazionale*, Plus, Pisa, 2005, 12; ID., *Elementi per una definizione giuridica di Terzo settore*, in *Il Codice del Terzo settore. Le norme in materia di nonprofit e volontariato*, La Tribuna, Piacenza, 2003, pp. 33-60.

⁷² Corte cost. n. 75 del 1992.

dei doveri inderogabili nell'ambito di quelle attività di interesse generale cui ha riguardo la disposizione⁷³.

La solidarietà riguarda tuttavia il Terzo settore non soltanto come elemento fondamentale del suo riconoscimento (come ora ribadito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 185 del 2018), ma anche come ispirazione dell'azione di sostegno – e quindi come strumento per la realizzazione di attività solidaristiche - da parte di altri soggetti privati, non direttamente coinvolti nelle organizzazioni: si pensi, ad esempio, alle diverse attività di “raccolta fondi” per ragioni umanitarie (dalle campagne realizzate con messaggi telefonici – gli “SMS solidali”! - a quelle compiute con manifestazioni artistiche, sportive e così via, alle forme di “adozione a distanza” ed altre ancora). Attività che riscuotono un notevole consenso, e che non sono peraltro oggetto di specifica normativa di regolazione⁷⁴.

In che modo questa disponibilità diffusa alla solidarietà “privata” si pone in relazione con il tema che stiamo affrontando, e in particolare con la solidarietà connessa all'adempimento dei doveri costituzionali? In generale possiamo dire che difficilmente i doveri posti dall'ordinamento sono vissuti dagli interessati come espressione della necessaria solidarietà verso la società: si pensi alla “solidarietà fiscale” che viene rifuggita e osteggiata⁷⁵, pur in presenza, come si è detto, di una solidarietà (anche di tipo economico) spontanea e quindi “liberale”. Con l'ulteriore possibile paradosso di contribuenti che non avvertono la contraddizione tra un comportamento di evasione fiscale e una contemporanea generosità nelle erogazioni liberali (comportamento complessivo che probabilmente molti ritengono anzi moralmente lecito e coerente). Proprio l'impegno nei confronti di una solidarietà “privata” è giustificazione (sul piano morale) per il non adempimento dei doveri di solidarietà pubblica: qui si apre un altro interrogativo, peraltro, legato alla percezione complessiva dei doveri costituzionali come espressione di solidarietà. In altri termini: quanto i doveri di voto, di istruirsi, di svolgere un'attività o una funzione di cui all'art. 4 Cost., e così via, sono percepiti dagli interessati come strumentali alla logica di solidarietà che deve collegare il cittadino con la Repubblica?

In sostanza, credo si possa affermare, riprendendo ancora le considerazioni di Zagrebelsky⁷⁶, che il dovere verso il potere (comunque questo sia inteso) viene rifuggito, mentre il dovere verso i contemporanei (che è “giustizia”) viene vissuto come impegno da rivolgere non verso lo Stato ma verso le formazioni sociali di cui “ci si fida”.

Per queste ragioni si è prospettata l'ipotesi iniziale, ovvero che il diffondersi di pratiche di solidarietà a livello “orizzontale” e spontaneo non ha (o non ha ancora ...) favorito il rafforzamento delle ragioni di solidarietà del singolo verso il “tutto”: in altri termini, possiamo ritenere che quella logica “a cerchi concentrici” immaginata dai costituenti - e da quelli cattolici in particolare - non si è

⁷³ G. TARLI BARBIERI, *Doveri inderogabili*, in S. CASSESE (cur.), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 2072.

⁷⁴ Va segnalato che, proprio per ovviare a tale carenza di regolazione, l'Agenzia per le Onlus approvò nel 2010 apposite “Linee guida per la raccolta fondi” (consultabili ora sul sito www.presidenza.governo.it), che peraltro riguardavano, senza valore vincolante, soltanto le Onlus e non quindi gli altri enti che non avessero detta qualifica.

⁷⁵ Eppure si dovrebbe ricordare, e far ricordare, che “il dovere di concorso ai carichi pubblici non si comprende e non si giustifica se non in un'ottica costituzionale più ampia di quella dell'art. 53, ovvero in una visione valoriale e in una prospettiva di crescita umana – materiale e spirituale – che il prelievo fiscale rende possibile e realizzabile” (così C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria*, cit., 19): una prospettiva che pare assai distante dalla percezione che i cittadini sembrano avere oggi del sistema tributario.

⁷⁶ G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, cit., 94 ss., che distingue tra doveri di giustizia (nei confronti dei contemporanei) e doveri verso l'umanità e la salvaguardia delle condizioni ambientali (nei confronti delle generazioni future).

sin qui realizzata, in quanto è mancato l'ultimo passaggio che si immaginava dovesse compiersi, ovvero quello tra le comunità intermedie e lo Stato⁷⁷. La solidarietà è rimasta “confinata” nell'ambito delle comunità intermedie, che non sempre hanno favorito il flusso verso le istituzioni pubbliche ma che anzi, al contrario, hanno agito spesso come *argine* (anche mediante atteggiamenti contrappositivi) nei confronti delle istituzioni pubbliche⁷⁸. La ricorrente polemica distinzione tra Stato e “società civile” è significativa di ciò che si ritiene di affermare.

8. Altre ragioni possono essere considerate per spiegare le difficoltà di una diffusione adeguata dalla tensione solidaristica nella società attuale: una di queste ha sicuramente a che vedere (e non solo in Italia!) con la crescita del fenomeno immigratorio. Le reazioni nei confronti di esso da parte dei residenti (non necessariamente *cittadini* dei Paesi di insediamento), soprattutto in una fase storica ed economica di riduzione delle risorse economiche per la garanzia dei diritti (sociali in particolare), hanno indotto molti a circoscrivere il perimetro della solidarietà: la solidarietà verso i vicini (identificati talvolta come “gli italiani”, talvolta come quelli del proprio territorio più ristretto – i “padani” –, e comunque con i propri simili e appartenenti alla medesima “identità”⁷⁹) è messa in contrapposizione con la solidarietà verso i “lontani” (gli immigrati, i meridionali, ecc.), e diventa ragione giustificatrice di comportamenti anti-solidaristici nei confronti di questi ultimi. In altri termini, sembra emergere una solidarietà che nell'affermarsi e giustificarsi come *includente* verso i propri simili, si legittima come *escludente* nei confronti degli altri (*America first*, “prima gli italiani”, ecc.): non si tratta di un fenomeno del tutto nuovo (la riflessione sociologica e politologica ha da tempo messo in luce come la solidarietà nei confronti di qualcuno si caratterizzi spesso come solidarietà contro altri⁸⁰), e che tuttavia non deve essere dato per acquisito e scontato. Sia perché se è vero che ogni forma di solidarietà tende a privilegiare alcuni ambiti a discapito di altri (si pensi all'intensità delle relazioni familiari rispetto alla solidarietà vissuta con chi è esterno alla famiglia), nondimeno non è inevitabile che la solidarietà verso gli esterni si caratterizzi come “contro” qualcuno; sia anche perché mi pare che nel momento presente quella contrapposizione sia particolarmente accentuata, in una qualche analogia con la torsione che si è verificata in relazione al concetto di cittadinanza: il quale, come segnalava qualche anno fa Valerio Onida⁸¹, è nato in funzione uguagliatrice rispetto agli antichi trattamenti differenziati ed è diventato una delle più significative disuguaglianze giuridiche che sopravvivono al progresso della civiltà. Un percorso analogo a quello che possiamo constatare nei riguardi della solidarietà: da fattore di coesione a fattore di esclusione.

⁷⁷ E questa è stata anche la chiave di lettura con cui storici come P. SCOPPOLA (ne *La Repubblica dei partiti*, il Mulino, Bologna, 1997) hanno ricostruito il percorso che dopo il '43 portò alla Repubblica e alla Costituzione, con l'idea che l'iniziativa dal basso potesse essere feconda anche in vista di una ricostruzione dello Stato. Ciò peraltro non deve far dimenticare il ruolo svolto dalle formazioni sociali (e di alcune tra esse in particolare) nello sviluppo dell'istanza partecipativa come fondamento della democrazia in Italia: su ciò v., fra gli altri, G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *Costituzionalismo.it.*, 2009.

⁷⁸ Sul tema v., ora, E. BATTELLI, *Il ruolo dei corpi intermedi nel modello italiano di società pluralista*, in *Politica del diritto*, n. 2/2018, 259 ss., il quale conclude auspicando che i corpi intermedi recuperino la propria “vocazione civile” per “tornare al loro ruolo originario di organismo di prossimità tra cittadino e Istituzioni, capaci di creare reti, innanzitutto di fiducia, tra la sfera pubblica, i nuovi settori e le emergenti categorie sociali” (pag. 292).

⁷⁹ Cfr. su questo punto, da ultimo, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale e società multiculturali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

⁸⁰ Cfr., ad es., R. ZOLL, *Solidarietà*, in *Enc. sc. soc. Treccani*, 8, Roma, 1998, 240, che richiama sul punto le considerazioni di R. Michels del 1914.

⁸¹ V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in AIC (cur.), *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., 8-9.

Il tema del rapporto tra diritti/doveri degli stranieri e diritti/doveri dei cittadini italiani pone certamente problemi non semplici, da affrontare nella logica della ricerca di un bilanciamento ragionevole: non solo tra diritti da riconoscere alle diverse categorie di stranieri, ma anche tra i diritti di questi ultimi (complessivamente intesi) e i diritti dei cittadini⁸². Il tema è molto vivo, anche nel dibattito pubblico attuale, e sebbene sia per lo più posto in relazione alla dicotomia indicata (vale a dire cittadini-stranieri), in verità andrebbe diversamente declinato, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale. Occorre infatti ricordare come alla “cittadinanza legale” sia contrapposto un concetto di “cittadinanza sociale” o “attiva”, “costruita più che sul legame etnico della nascita, sull’apporto dato allo sviluppo dei valori civili della comunità dove il soggetto viene a svolgere la propria vita e a esercitare il proprio lavoro”⁸³. Una cittadinanza da qualcuno definita “costituzionale”⁸⁴ e che è fondata “sulla residenza e sull’inserimento della persona nella comunità nazionale di uno Stato di cui non è cittadino”⁸⁵. L’insieme di tali “cittadini di fatto” costituisce quella “comunità di diritti e doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto”, cui ha fatto riferimento anche la Corte costituzionale nella sentenza n. 172 del 1999, con il ritenere appartenenti a tale comunità di diritti e doveri anche gli apolidi⁸⁶.

Se dunque si può ritenere che nei confronti degli appartenenti ad essa valgano i legami di solidarietà orizzontale definiti dalla Costituzione, diversamente si ritiene (nella mentalità comune, se non anche nelle ricostruzioni giuridiche) che essi non valgano nei confronti degli “altri”: in verità, se ben si considera questo punto, l’alternativa che sembra porsi è tra il livello di benessere che chi sta dentro quella comunità ha acquisito (non necessariamente per meriti personali, quanto per discendenza, per contesti familiari, per garanzia del welfare state e così via) e i diritti di coloro che stanno fuori e che aspirano a far parte di tale “comunità di diritti e doveri”. Tralasciando di considerare le prospettive più radicali e talvolta volgari del dibattito politico, anche quelle meno negative nei confronti dei non cittadini (o dei non residenti) pongono il problema nei termini indicati: ovvero che è possibile garantire diritti agli stranieri nella misura in cui ciò risulti compatibile con il mantenimento di uno standard di vita quale quello che ciascun cittadino (“sostanziale”) si è guadagnato (o che comunque ritiene di poter effettivamente raggiungere). Detto ancora in altri termini: il diritto dello straniero può essere garantito solo se compatibile con il livello di benessere cui un cittadino può

⁸² Cfr., in termini generali, F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013, in part. 217 ss. Sui diritti e doveri degli stranieri v. anche A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011.

⁸³ Sul punto cfr. E. CHELI, *Diritti fondamentali degli immigrati: premesse costituzionali*, in R. PISILLO MAZZESCHI – P. PUSTORINO – A. VIVIANI (cur.), *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, Napoli, 2010, 6; nonché, da ultimo, F. BIONDI DAL MONTE, *Radicamento territoriale e accesso dei minori agli asili nido*, in *Studium Iuris*, n. 4/2019, 441 ss.

⁸⁴ Cfr. L. RONCHETTI, *La “cittadinanza costituzionale” degli stranieri: una questione d’efficacia costituzionale*, in AA.VV., *La Repubblica e le migrazioni*, Milano, 2014, 31 ss.; A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2016, 142 ss.

⁸⁵ Sul punto cfr. B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell’Unione europea e cittadinanza di residenza. Recenti profili*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano, 2011, 1307.

⁸⁶ Sottolinea giustamente A. APOSTOLI, *La svalutazione*, cit., 43, come la nozione indicata dalla Corte attiva meccanismi di inclusione a fronte di quelli “escludenti” emergenti dalla cittadinanza. Per C. NARDOCCI, *Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 2015: quando l’integrazione degli “altri” passa dai doveri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2015, 1005, la decisione della Corte consente di superare un concetto di comunità di tipo “etnico” ad una concezione di comunità “civica”.

aspirare; ovvero, non si può imporre a un cittadino una diminuzione del proprio livello di benessere neppure allorché ciò sia funzionale alla garanzia di diritti fondamentali dei non cittadini.

Tale posizione, che si è cercato di riportare in termini oggettivi, richiede tuttavia un approfondimento critico, anche in funzione del tema che qui si affronta: come è stato ampiamente osservato negli studi costituzionalistici, una corretta operazione di bilanciamento tra diritti presuppone che essi non siano assiologicamente “sbilanciati”. In altri termini, per limitare o addirittura ignorare i diritti che si legano ad esigenze fondamentali di vita (cibo, salute, sopravvivenza), invocati da molti degli immigrati, non vale opporre l’esigenza di garantire beni della vita “superflui”, pretendendo una loro tutela privilegiata rispetto ai primi soltanto perché rivendicati dai “cittadini”⁸⁷.

Tutto ciò riguarda il tema in esame in quanto investe entrambi i versanti della solidarietà: sia quella “pubblica” (dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche che costituiscono la Repubblica) che quella “fraterna” o orizzontale. La prima, in quanto investe le scelte dell’ordinamento e la connessa garanzia dei diritti fondamentali di ciascuna persona in quanto tale⁸⁸; la seconda, perché connessa ai destinatari del dovere di solidarietà che ciascuna persona che fa parte del nostro ordinamento è chiamata ad adempiere.

9. Un ultimo aspetto vorrei indicare, seppur per cenni, in relazione alla difficoltà del tempo attuale di considerare e valorizzare la logica della solidarietà. Sebbene anche tale punto richiederebbe un livello di analisi ben maggiore di quello che qui è possibile svolgere, possiamo ritenere che alcune attuali tendenze populistiche inducano a far prevalere una cultura dei diritti piuttosto che una cultura dei doveri. Semplificando al massimo, il populismo, “caratterizzato dal fatto di sfruttare il malessere, l’ansia e la frustrazione di determinate categorie di soggetti con parole d’ordine anti-politiche”⁸⁹ - si basa, per sua stessa natura, su una drastica semplificazione del discorso politico. Essendo quindi tale semplificazione un togliere – *rectius*, nascondere, o comunque sottovalutare – alcuni termini di ciascuna questione, ed essendo ovviamente il discorso politico volto all’attrazione di consenso, è facile dedurre come esso mirerà a sottovalutare (se non addirittura a nascondere) il richiamo alla necessità di adempimento dei doveri⁹⁰. E ciò ha effetti anche sulla concezione dei diritti, la quale esce svilita dal fatto che essi non sono inseriti in una trama complessa (di reciproca solidarietà), quanto piuttosto schiacciati su una logica meramente rivendicativa. Ma vi è un altro aspetto del c.d. populismo che impatta sulla logica della solidarietà nei rapporti tra cittadino e Stato: il sostanziale venir meno del ruolo di mediazione svolto in passato dai partiti politici tra società e sistema politico⁹¹ ha prodotto il diffondersi di una mentalità, sempre più diffusa, che considera lo Stato e i suoi rappresentanti come un “covo di malfattori”, contrapposto ad una società civile nella quale fioriscono

⁸⁷ E. ROSSI – F. BIONDI DAL MONTE, *Ospitalità, diritti e immigrazione*, in C. VIGNA (cur.), *Il dovere dell’ospitalità*, Orthotes Editrice, Napoli – Salerno, 2018, 59 ss.

⁸⁸ Occorre sempre richiamare, al riguardo, quanto affermò la sentenza n. 105 del 2001 della Corte costituzionale: “I diritti che la Costituzione proclama inviolabili spettano ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani”.

⁸⁹ Così, da ultimo, M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione democratica, populismo*, in AIC (cur.), *Democrazia, oggi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 5.

⁹⁰ Questo aspetto vale a differenziare, anche sul piano concettuale, il populismo attuale – che pure prende le mosse da una nozione forte di comunità “immaginata” – dalle ideologie della prima metà del Novecento.

⁹¹ Su cui, da ultimo, L. FERRAJOLI, *Democrazia e populismo*, in AIC (cur.), *Democrazia, oggi*, cit., 64 ss., che ritiene questa “la vera, gravissima questione costituzionale odierna, pregiudiziale a tutte le altre ma stranamente trascurata dal dibattito politico”.

le virtù: e ciò evidentemente ostacola frontalmente la concezione dello Stato stesso come istituzionalizzazione - pur perfettibile - della comunità dei cittadini, alla quale tutti sono tenuti a contribuire nelle varie forme previste dall'ordinamento⁹².

10. Non possiamo sottacere, infine, alcune dimensioni di natura prospettica, che non offrono soluzione agli interrogativi posti dalla attuale situazione ma aprono ulteriormente l'orizzonte a condizioni da considerare.

Mi pare in primo luogo che, soprattutto in tempi di crisi economica, ma più in generale in situazioni in cui non è possibile garantire livelli di benessere a tutti i consociati, emerga l'esigenza di nuove declinazioni della solidarietà. La prospettiva, rilevata recentemente da Zagrebelsky, di diritti accampati da chi può nei confronti di chi non può⁹³, o comunque a prescindere dalla garanzia dei diritti di chi non può, deve essere affrontata in termini nuovi. La logica sottesa al brocardo *qui iure suo utitur neminem laedit*, ripresa ed applicata nel nostro ordinamento, deve essere riconsiderata, alla ricerca di nuove compatibilità coerenti con l'assetto pluralista del nostro Stato costituzionale⁹⁴: se una persona vive nel lusso (legittimamente) e un'altra (vicina o anche "lontana") non ha il necessario per vivere, il fatto che il comportamento della prima sia rispettoso delle norme giuridiche non vale a giustificarla: non sicuramente in termini morali, ma forse neppure in termini giuridici. Molto bene ha espresso questo concetto Giuliano Amato, individuando nei doveri la "fonte di una non invalicabile misura che i diritti già dal loro interno devono avere, per tener conto della solidarietà e delle sue esigenze"⁹⁵; mentre Antonio D'Aloia ha detto di "diritti che incorporano il tema della responsabilità verso gli altri (...), la necessità di rivendicarli e di usare le risorse che sono l'oggetto di quei diritti in modo sostenibile, ragionevole, non eccessivo, custodiale"⁹⁶. Alla luce di tale prospettiva, Giuseppe Ugo Rescigno ha recentemente riposto, in relazione a ciò, la tesi sulla incompatibilità costituzionale, *ex art. 3* secondo comma Cost., dell'assenza di un limite massimo al reddito che un individuo può raggiungere (come anche ai beni di cui può essere proprietario), ritenendo che di fronte a ciò "non si può dire con un minimo di decenza e di verità che questo andamento sta realizzando gli obiettivi del secondo comma dell'art. 3 della nostra Costituzione, quando è ovvio che queste estreme differenziazioni in termini di reddito e di proprietà non solo non hanno tolto gli ostacoli di ordine economico e sociale ma li hanno resi ancora maggiori"⁹⁷. Il discorso, come è evidente, andrebbe approfondito – soprattutto nella direzione degli strumenti giuridici che potrebbero essere immaginati per dare concretezza a quanto detto - come in questa sede non è possibile fare: basti però indicare come una nuova declinazione della solidarietà nei termini indicati dovrebbe essere esplorata per dare

⁹² Ancora M. MANETTI, *Costituzione, partecipazione*, cit., 10, ritiene che la partecipazione dei cittadini "richiede che il naturale "egoismo" degli individui e dei gruppi sia bilanciato dal sentimento di appartenenza alla comunità, si chiami esso senso civico o capitale sociale".

⁹³ G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, cit., 7 ss.

⁹⁴ Come afferma F. PALLANTE, *Per scelta o per destino?*, cit., 150, un pluralismo equilibrato richiede che si eviti di privilegiare gli interessi particolari a scapito dell'interesse generale: il contrario "significherebbe il venir meno di quelle ragioni di convivenza plurale che si collocano all'origine dello Stato costituzionale".

⁹⁵ G. AMATO, *Guasto è il mondo, meno libertà?*, in ID., *Le istituzioni della democrazia*, cit., 188. In senso critico verso una concezione che consideri i doveri "come contrappeso e limite a un'insostenibile espansione della dimensione dell'interesse privato dei singoli su quello pubblico della collettività" v. da ultimo, F. RIMOLI, *Sulla retorica dei diritti*, cit., 21, che sottolinea i rischi di un'accentuazione eccessiva dei doveri costituzionali in relazione alla matrice liberale della Costituzione.

⁹⁶ A. D'ALOIA, *Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, IX vol., Giuffrè, Varese, 2016, 377.

⁹⁷ G. U. RESCIGNO, *La distribuzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008.

compiuta attuazione non soltanto al principio di uguaglianza sostanziale ma anche alla garanzia dovuta alla dignità umana.

Una seconda prospettiva da segnalare, sempre per rapidi cenni, riguarda la dimensione internazionale della solidarietà: come giustamente afferma Antonino Spadaro, “è semplicemente patetico che in Occidente si parli comodamente e accademicamente dei diritti fondamentali quando interi popoli non godono dei diritti più elementari”⁹⁸. Da qui la sua proposta di riflettere sui “doveri internazionali”, con la necessità di realizzare processi di re-distribuzione delle ricchezze (fino a immaginare una “teoria della giustizia distributiva globale”). Si tratta di suggestioni, certo, che mostrano la loro intrinseca debolezza sia nella difficoltà di individuare i titolari di tali situazioni giuridiche come anche nelle conseguenze giuridiche da adottare nell’ipotesi di un loro mancato adempimento: e che tuttavia inducono a considerare insoddisfacenti gli assetti dati e spingono a proiettare la dimensione della solidarietà (sia di quella “pubblica” che di quella “fraterna”) oltre i confini dello Stato nazionale.

Alla dimensione *spaziale* appena indicata occorre abbinare anche una considerazione circa la dimensione *temporale* dei diritti e dei doveri, in relazione in particolare al tema e alla prospettiva dei diritti delle generazioni future e dei conseguenti doveri delle generazioni attuali⁹⁹. Tale prospettiva, recentemente oggetto di specifica e approfondita considerazione¹⁰⁰, non deve limitarsi all’ambito ambientale, che pur rappresenta il terreno principale di applicazione, ma investe altresì la prospettiva delle risorse economiche (con il tema, strettamente connesso, della sostenibilità del debito pubblico), dei beni culturali, dello stesso welfare (con riguardo in particolare alle criticità del sistema previdenziale e assistenziale nonché alla sostenibilità del sistema sanitario nazionale)¹⁰¹. Si tratta, nell’insieme, di una dimensione ben enucleata nell’Enciclica *Laudato si’* di Papa Francesco, ove si legge che sussiste “una relazione di reciprocità responsabile tra essere umano e natura. Ogni comunità può prendere dalla bontà della terra ciò di cui ha bisogno per la propria sopravvivenza, ma ha anche il dovere di tutelarla e garantire la continuità della sua fertilità per le generazioni future”. Peraltro, sul piano più propriamente giuridico-costituzionale, il tema della sostenibilità del debito pubblico nei confronti delle generazioni future è stato posto in correlazione dalla Corte costituzionale (sentenza n. 88 del 2014) proprio con i principi di solidarietà ed eguaglianza.

Una terza prospettiva possibile riguarda l’ipotesi di collegare l’erogazione di una prestazione erogata da strutture pubbliche (o private per conto di soggetti pubblici) e tesa a garantire un diritto sociale, alla «condizione» di una «attivazione», nei termini di un impegno sociale a vantaggio della collettività, da parte del soggetto destinatario della prestazione stessa. Si tratta di un tema sul quale chi scrive ha lavorato in passato, e sul quale sono intervenuti alcuni colleghi con importanti

⁹⁸ A. SPADARO, *Dall’indisponibilità (tirannia) alla ragionevolezza (bilanciamento) dei diritti fondamentali. Lo sbocco obbligato: l’individuazione di doveri altrettanto fondamentali*, in *Politica del diritto*, n. 1/2006, 176 ss.

⁹⁹ Analogamente, tra gli altri, E. LONGO, *Corte costituzionale, diritti e doveri*, cit., 364 ss.

¹⁰⁰ V., ad es., R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, F. Angeli, Milano, 2008; A. D’ALOIA – R. BIFULCO (cur.), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Jovene, Napoli, 2008; A. D’ALOIA, *Generazioni future*, cit., 331 ss.; D. PORENA, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Giappichelli, Torino, 2017; T. GROPPI, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016, 43 ss.

¹⁰¹ Su cui v., diffusamente, D. PORENA, *Il principio di sostenibilità*, cit., 197 ss. Senza dimenticare come la prospettiva indicata abbracci anche il “dovere della memoria” su cui ha insistito la presidenza di Carlo Azeglio Ciampi (su cui v. E. Stradella, *Una dottrina laica dei doveri*, in M. CAMPOPIANO – L. GORI – G. MARTINICO – E. STRADELLA (cur.), *Dialoghi con il Presidente*, Edizioni della Normale, Pisa, 2008, 224 ss.). Su tale dovere v., da ultimo, A. MASTROMARINO, *Stato e Memoria. Studio di diritto comparato*, F. Angeli, Milano, 2018.

considerazioni critiche¹⁰²: in questa sede mi limito a indicare le ragioni che potrebbero motivare a una presa in considerazione del tema.

In primo luogo, la finalità di collegare diritti e doveri, prestazioni che si ricevono e prestazioni che si “restituiscono” alla società, deve collocarsi in una logica complessiva di solidarietà: non si nascondono i complessi problemi, di carattere teorico come pratico, che tale prospettiva apre, in primo luogo relativamente all’interrogativo se e in che misura l’imposizione di un dovere o di un obbligo possa collegarsi, quasi in un rapporto di dare-avere, con la previsione di una prestazione inerente un diritto. Si potrebbe infatti ritenere che se la solidarietà riguarda tutti e giustifica per tutti la previsione di doveri, essa non può essere «imposta» a chi si trovi in condizione di ricevere una prestazione per vedersi garantito un proprio diritto. In altri termini ancora, la solidarietà non può riguardare soltanto le persone con disabilità o quelle non autosufficienti o i poveri e così via, ed essere ignorata da coloro che sono in buone condizioni fisiche, economiche e sociali: sarebbe un’evidente contraddizione che ci porterebbe diritti ad infauste esperienze storiche. Si tratta di un’obiezione rilevante e alla quale è possibile dare una risposta giuridicamente soddisfacente¹⁰³.

Ma la proposta avanzata non si sostiene soltanto facendo leva su esigenze di solidarietà, bensì intende valorizzare anche il beneficio che essa potrebbe produrre sulla stessa persona chiamata alla prestazione: in termini generali di dignità personale ma anche, più nello specifico, per la migliore garanzia del proprio diritto. Si pensi, ad esempio, alla possibilità di accompagnare misure tese a combattere la povertà con un impegno attivo da parte del destinatario in opere di rilievo sociale, tali da consentirgli un affrancamento dalla situazione di povertà: in tal caso la prospettiva solidarista sopra indicata si salderebbe con l’obiettivo di rendere maggiormente efficace la prestazione che viene erogata.

Alcuni recenti interventi legislativi provano a recepire tali prospettive: un primo, in verità assai timido, tentativo si è avuto con il decreto legislativo che ha introdotto il c.d. Reddito di inclusione (d.lgs. n. 147/2017), il cui art. 6, comma 5, dettaglia le aree in cui possono principalmente collocarsi gli «impegni a svolgere specifiche attività», che i beneficiari sono chiamati ad assumere, nel quadro del progetto personalizzato previsto dal medesimo decreto. Si tratta tuttavia di impegni che sebbene riconducibili, in massima parte, alla cura e valorizzazione di dimensioni particolarmente rilevanti della vita individuale, tuttavia si pongono in prospettiva assai diversa da quella indicata, in quanto manca in essi ogni riferimento allo svolgimento da parte dei beneficiari di attività di utilità sociale, quale canale per dare attuazione alle istanze solidaristiche indicate¹⁰⁴. Di maggior rilievo risulta invece la previsione contenuta, ora, nel decreto-legge 28 gennaio 2019 n. 4, contenente “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”, il cui art. 4 stabilisce che l’erogazione del beneficio previsto “è condizionata alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro da parte dei

¹⁰² V. E. ROSSI, *La sostenibilità del welfare al tempo della crisi. Una proposta*, in *Diritto e società*, 1/2014, pagg. 1 ss.; E. INNOCENTI – E. VIVALDI, *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, in *Le Regioni*, 2014, n. 5/6, 1147 ss.; C. COLAPIETRO, *Alla ricerca di un Welfare sostenibile: il Welfare generativo*, in *Diritto e società*, n. 1/2014, 19 ss.; A. IANNUZZI, *La garanzia dei diritti sociali tra ipotesi di nuovi doveri e richieste di assunzioni di maggiori responsabilità individuali: riflessioni sul Welfare generativo e sulla comunicazione dei costi delle prestazioni sanitarie*, in *ibid.*, 47 ss.

¹⁰³ Sia consentito rinviare a E. ROSSI, *Prestazioni sociali con “corrispettivo”? Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l’erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*, in FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN (cur.), *Vincere la povertà con un welfare generativo*, Il Mulino, Bologna, 2012, 103 ss.

¹⁰⁴ V. CASAMASSIMA – L. GORI – E. ROSSI, *La recente normativa “sociale” e lo sviluppo del welfare generativo*, in FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN (cur.), *Se questo è welfare*, il Mulino, Bologna, 2018, 57 ss.

componenti il nucleo familiare maggiorenni, nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti finalizzati all'inserimento nel mercato del lavoro e all'inclusione sociale". In verità la previsione normativa non è chiara nel far comprendere le finalità delle attività al servizio della comunità che vengono stabilite e, di conseguenza, non è immediato il collegamento tra diritti e doveri che essa prospetta: molto dipenderà dall'applicazione che se ne darà e che al momento in cui si scrive è tutta da definire.

11. Come dunque possiamo considerare, in conclusione, il tema della “doverosità dei diritti” nel contesto attuale? Esso si configura effettivamente, come suggerito dal titolo, alla stregua di un ossimoro?

Mi sentirei di rispondere sottolineando la distanza tra quanto avevano in mente i costituenti e quanto effettivamente si è realizzato, soprattutto nella fase storica più vicina a noi. Per i costituenti l'espressione indicata non poteva considerarsi ossimorica in quanto forte era la tensione “comunitaria” che essi vivevano (e il Paese con loro): l'uscita dalla guerra, la lotta contro il nazifascismo, la necessità di ricostruire dalle fondamenta una comunità rinnovata costituivano fattori di eccezionale coesione sociale, e l'idea che ciascuno fosse chiamato a contribuire alla costruzione della società rinnovata non poteva conoscere incertezze. “Il progresso materiale e spirituale della società”, come anche la rimozione degli “ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana”, costituiscono obiettivi che il costituente ha posto alla Repubblica nelle sue diverse articolazioni, e che esso immaginava potessero essere perseguiti quindi mediante il contributo di tutti, sulla base di una forte tensione solidarista.

Come abbiamo visto, questa prospettiva si è realizzata soltanto in parte¹⁰⁵, ed oggi sembra assai poco condivisa dai consociati, per le ragioni che abbiamo provato ad indicare. E' certamente fisiologico il progressivo allentamento della tensione comunitaria iniziale, mentre meno scontata appare la diffusa sfiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche e la conseguente percezione dei doveri verso la comunità come imposizioni odiose (e pertanto da rifuggire se possibile, e comunque da limitare al massimo): tutto ciò porta a ritenere, sul versante della relazione tra diritti e doveri, che la prospettiva immaginata dai padri costituenti non si sia (ancora) realizzata, e che se la cultura dei diritti, come detto all'inizio, è cresciuta e si è diffusa, quella della solidarietà (o responsabilità) nei confronti della cosa pubblica non è cresciuta con uguale intensità, ed anzi è forse regredita. Così che oggi la relazione tra diritti e doveri appare effettivamente un ossimoro: non perché tale sia, ma in quanto così viene avvertita dai più. La solidarietà che si ritiene necessaria, nell'opinione prevalente, è quella “paterna”: dello Stato e degli enti pubblici nei confronti dei cittadini (significativa, in tal senso, la cultura che è alla base del “reddito di cittadinanza”), mentre quella “fraterna” è vissuta per lo più come “beneficenza”, quindi in una logica di spontaneità, gratuità, volontarietà lontana dalla “doverosità” cui la vorrebbe ancorare la Costituzione. Il che, ovviamente, non è del tutto negativo: anzi è estremamente positivo che i cittadini (o almeno alcuni di essi) sentano l'esigenza di 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”, e che pongano in essere “attività di interesse

¹⁰⁵ Anche secondo L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, cit., 81, “la pariordinazione fra diritti e doveri esiste nella Costituzione ma non nella realtà”.

generale” come auspicato dall’ultimo comma dell’art. 118 Cost. E nondimeno anche della solidarietà “imposta dall’autorità”, ovvero dalla Costituzione, vi è bisogno, per realizzare gli obiettivi posti dalla Carta costituzionale.

Se dall’analisi svolta si può trarre qualche indicazione di impegno, credo si debba dire che occorre recuperare, il più possibile, la logica non ossimorica tra diritti e doveri. Per far questo, necessaria risulta un’attenta opera di sensibilizzazione sociale: sia per far valere la logica dei doveri costituzionali come anche per consentire una corretta realizzazione della prospettiva dei diritti individuali. Non vi è dubbio che è soprattutto al versante dei doveri che detta pedagogia dovrebbe rivolgersi: per quanto appaia banale dirlo, il discorso sui doveri risulta – per tutti – molto meno immediato rispetto a quello sui diritti, ed è naturale che esso ingeneri maggiori difficoltà di essere accettato intimamente e riconosciuto come necessario, giusto, positivo per la comunità sociale. Perché un dovere non sia vissuto soltanto come un’imposizione (e magari anche come un’imposizione “ingiusta” se non anche odiosa), occorre che esso sia inserito in un contesto più ampio, e percepito come finalizzato alla garanzia dei diritti di altri o comunque di interessi collettivi meritevoli di tutela¹⁰⁶: nella logica, appunto, della solidarietà. Perché tale comprensione sia percepita e diffusa, però, è necessaria una profonda opera di “pedagogia costituzionale”, che non si esaurisca nell’illustrazione dei principi e del funzionamento delle istituzioni (che pure è fondamentale), ma faccia apprezzare la natura interrelata della vita e delle azioni di ciascuno rispetto al resto della comunità: in altri termini, che superi la logica ossimorica tra diritti e doveri. Un compito, questo, che non riguarda certo soltanto noi costituzionalisti: ma nostro dovere è fornire base scientifica e culturale a tale necessaria operazione pedagogica.

¹⁰⁶ Come afferma A. D’ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, 2008, n. 1, p. 193, “i nostri doveri corrispondono ai diritti degli altri”.