

## ***La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?***

*Emanuele Rossi, Scuola superiore Sant'Anna, Pisa<sup>1</sup>*

1. Molti dei lavori che, in tempi passati come in quelli più recenti, si occupano della relazione tra diritti e doveri, 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. Ad esempio, Filippo Pizzolato 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" (pag. 210); Erik Longo, negli Atti di un convegno del Gruppo di Pisa dedicato al tema, inizia così: "Il tema della relazione tra i diritti e i doveri non occupa un posto d'onore nelle ricostruzioni della dottrina costituzionalistica". 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 al tema dei diritti e della loro attuazione, mentre la seconda avrebbe assai raramente fatto ricorso allo strumentario concettuale facente capo all'universo del dovere (pag. 148). Gustavo Zagrebelsky ("*Diritti per forza*"), in un suo recente lavoro, riprende un'espressione riferita a Bobbio, "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 non abbia attirato l'attenzione adeguata alla sua importanza.

E peraltro, se consideriamo la produzione scientifica precedente agli anni più recenti, possiamo osservare come i lavori di Lombardi e Carbone sul tema dei doveri e quelli di Galeotti sulla solidarietà costituiscano una sorta di *vox clamans* in un sostanziale deserto della riflessione scientifica, mentre da sempre consistenti sono stati gli studi dedicati alla tematica delle libertà e dei diritti costituzionali.

Oggi, tuttavia, si può dire che le cose non stiano proprio così: sono numerosi i lavori, anche di carattere scientifico, che in questi anni sono stati dedicati al tema, ricostruendo i fondamenti teorici del principio solidaristico, le sue specificazioni nel testo costituzionale, le difficoltà di una loro compatibilità con il tema dei diritti e con il principio personalistico in generale.

Questo "stato dell'arte", o per meglio dire della scienza costituzionalistica, impone una prima domanda: perché questa inversione di tendenza, soprattutto negli ultimi tempi? Certamente vi possono essere ragioni di carattere contingente (l'aumento vertiginoso del numero di studiosi di diritto costituzionale, la necessità di trovare nuovi temi da esplorare, ecc.), ma credo che vi siano anche ragioni più profonde, connesse alla fase storico-sociale che caratterizza l'Italia nel più generale contesto occidentale. Avvertiamo tutti come sia ravvisabile un certo "affievolimento" delle ragioni della convivenza, una difficoltà a con-vivere nella stessa comunità, uno scadimento delle ragioni

---

<sup>1</sup> Ringrazio per la sempre preziosa collaborazione i dottori Paolo Addis, Francesca Biondi Dal Monte, Luca Gori, Fabio Pacini, Elena Vivaldi.

della solidarietà a fronte di una rivendicazione sempre più marcata della richiesta di garanzia per i propri diritti, i propri interessi di parte, e così via. Una solidarietà che da inclusiva si fa escludente rispetto alla necessità di essere solidali con tutti, indipendentemente dalla cittadinanza, dal vivere in parti diverse del territorio nazionale, e così via. 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 nazionale, ma che il senso delle cose che stiamo dicendo valgono ben oltre esso, come l'evidente e quasi inaspettato consenso che forze 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 diritti, e quindi di una dimensione della solidarietà che, riprendendo la nota distinzione di Galeotti, possiamo definire come "fraterna", operante cioè 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 responsabilità.

Tale solidarietà è sancita, come noto, dall'art. 2, quale *ratio* giustificatrice dei doveri imposti dalla Costituzione, ed è posta in inscindibile connessione con il 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 appagamento" (A. RUGGERI, in *Federalismi*, 2013, p. 12). La combinazione tra i due principi contribuire a definire il concetto di persona quale creatura relazionale (da ultimo, POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, 2016, 29): 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 A. MORELLI (*I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*) in relazione alle tre dimensioni della solidarietà enunciate dall'art. 2: apparterrebbero 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*; alla solidarietà *sociale* sarebbero invece 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 ampio) 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, siano ascrivibili al *genus* dei doveri costituzionali: due di questi sono stati già considerati come tali nel programma di questo incontro (l'obbligo di sottoporsi a trattamenti sanitari *ex art.* 32 e il dovere di istruire, mantenere ed educare i figli *ex art.* 30). Ma come possiamo considerare e classificare i seguenti? Il dovere di astenersi dall'uso della violenza in ogni circostanza (di cui, ad esempio, gli art. 17 e 18 Cost.); il mantenimento del 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); la previsione di rispettare gli "obblighi e vincoli" alla proprietà terriera privata di cui all'art. 44. Cui si potrebbero aggiungere tutti 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 ricordare, come fa BASCHERINI (voce *Doveri costituzionali* in *Enc. Treccani*) 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 PIZZOLATO (pag. 213) ritiene che 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".

Malgrado questo, la ricomprensione di queste previsioni nell'ambito del principio di solidarietà andrebbe comunque approfondita criticamente: resta comunque la considerazione che il dettato costituzionale prevede una stretta connessione tra diritti e doveri. E ciò in quanto, secondo l'evidente ispirazione costituzionale, persona e società devono svilupparsi insieme: 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, ed insieme l'esigenza di un progresso della società che sia il frutto dell'apporto di coscienze formate e mature. 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 quelli "di prestazione" (la cui tutela è connessa all'adempimento del dovere tributario); ma ciò vale anche per gli altri diritti. E' nota la posizione di 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" (*Problematica*, 27). Va peraltro ricordato, con Mortati, *Istituzioni*, 153) 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 cui scaturisce il dovere. Da qui anche la nota distinzione tra dovere e obbligo, sulla quale tuttavia non merita in questa sede soffermarsi.

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

Ricordiamo che nella proposta iniziale di formulazione dell'art. 2, presentata da Giorgio La Pira, non ci fosse 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 loro previsione era ritenuta implicitamente affermata mediante il riferimento alla socialità della persona. Quando La Pira, nella relazione alla prima sottocommissione, afferma 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 intende evidentemente 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 non ha bisogno di parlare espressamente di "doveri": si potrebbe ritenere che questa posizione sia anti-statalista o almeno a-statalista; in realtà allo Stato "si arriva" (o si dovrebbe arrivare) come approdo di una solidarietà "a cerchi concentrici". Sulla posizione di La Pira convergono, come noto, Dossetti e Moro: Dossetti, in particolare, definisce questa concezione nell'ordine del giorno che sottopone alla Sottocommissione, e nel quale si sottolinea, insieme alla *precedenza sostanziale della persona umana (...) rispetto allo Stato* e la destinazione di questo a servizio di quello, (...), "la necessaria socialità di tutte le persone, le quali sono destinate a completarsi e perfezionarsi a vicenda mediante *una reciproca solidarietà economica e spirituale*: 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.

Il riferimento alla "reciproca solidarietà economica e sociale" che si realizza nelle comunità intermedie e che confluiscono nello Stato ben indica il senso di questa concezione, che Mortati più tardi riterrà propria di un ordinamento solidarista: un ordinamento, come rileverà Carlo MEZZANOTTE (*// giudizio sulle leggi*, 178, nota 44), 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).

Nei lavori della Sottocommissione vi fu un intervento teso a sottolineare la necessità di un riferimento al dovere del lavoro, giustificato con il ritenere che la persona non può vivere nell'ozio (Lombardi); mentre un invito a

prevedere esplicitamente – ed in senso generale - i doveri è nell'intervento di De Vita (PRI), per il quale è necessario 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". De Vita riprende, senza citarlo, 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" (pag. 13-14). Oltre alla dimensione personale (per cui l'adempimento dei doveri rende migliore colui che adempie), nella riflessione di Mazzini è forte la consapevolezza di come il principio di educazione fondato sul dovere garantisca la coesione sociale, e quindi l'unità politica della nazione. Da qui, dunque, il principio di solidarietà come "via repubblicana all'unità politica" (A. MORELLI), in quanto grazie alla istituzionalizzazione dei doveri "si sviluppa la nozione moderna di cittadinanza, incardinata sul principio di nazionalità" (E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, 240).

Ciò pone tuttavia il problema del "primato", strettamente connesso al modello di società che si intende realizzare (e quindi, potremmo dire, all'antropologia propria del disegno costituente). ZAGREBELSKY (*Diritti per forza*, 99 ss.) pone questo interrogativo, sottolineando 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 "priment" su quelle dei diritti". In una logica complessiva, tuttavia, nella quale la cultura dei costituenti fu mirata a realizzare "un'integrazione più profonda e non minimale tra il cittadino-persona e lo Stato-comunità" (PIZZOLATO, 213).

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 sottolinea l'aspetto contrappositivo – due gambe che costituiscono 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 sufficiente auto-evidente) è che nella vicenda repubblicana (ma, lo si ripete, questo discorso potrebbe non limitarsi alla prospettiva nazionale) si sia affermata e "imposta" un'ideologia dei diritti (ricordiamo "*L'età dei diritti*" di BOBBIO), 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: il dibattito sempre più ampio sui diritti dell'uomo può essere interpretato, come ancora affermato da BOBBIO, come un "segno premonitore" del progresso morale dell'umanità (49-50). 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, specie per quanto attiene ai diritti sociali ed al loro contenuto (ritenuto) essenziale. Ciò è avvenuto a seguito e come conseguenza di numerosi fattori, tra i quali - ad esempio - 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 via, con ripercussioni evidenti nell'opera di delimitazione degli ambiti e relativi confini propri di ciascun diritto. Così da poter dire 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" (A. SPADARO, *Dai diritti individuali ai doveri globali*, 29).

Ciò ha però comportato anche il prevalente affermarsi di una dimensione individualistica dei diritti, favorita anche dalle formulazioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (alimentata dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, come rileva A. DI MARTINO, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali*) e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, oltre che, sul piano extra-giuridico, dal diffondersi di mentalità e concezioni ispirate ad una logica di individualismo come auto-determinazione (intesa come "il riconoscimento della capacità di scelta autonoma ed indipendente dell'individuo": MANGIAMELI): si tratta di temi di ampio respiro teorico ed anche di impostazione filosofica che chi scrive non ha la forza (né qui, né altrove) di motivare adeguatamente, 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 risulti contrastante e recessiva.

In secondo luogo, non può essere sottaciuta la storica diffidenza e sfiducia verso le istituzioni pubbliche, e lo Stato in particolare. E' ben noto come questo sentimento abbia radici profonde nella nostra storia. Nel bellissimo lavoro di Allegretti sulla storia costituzionale italiana si rileva, con riguardo allo 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" (277). Ma tale diffidenza, avverte Allegretti, va fatta risalire 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” (282).

Questo atteggiamento non è certo venuto meno nell’epoca repubblicana, malgrado alcuni apprezzabili tentativi di rafforzare il “patriottismo costituzionale” (di cui in Italia si è fatto particolare interprete il Presidente della Repubblica C. A. Ciampi: v. S. ROSSI, *La Presidenza Ciampi nel segno del patriottismo costituzionale*, 2006: ma si tratta di interventi che costituiscono il sintomo di come esso non fosse vissuto e praticato nel tessuto sociale). Anzi le vicende dei primi anni Novanta (Tangentopoli ecc.) hanno rinvigorito quel senso di (profonda) sfiducia nei confronti dello Stato: lo Stato è stato visto e percepito come un tutt’uno con la “politica” (a sua volta identificata con la “casta”), per farne il bersaglio di un clima di profonda e irreversibile sfiducia. Conseguenza di ciò è che crescente è la consapevolezza che “non vale la pena” essere solidali quando la solidarietà è “per lo Stato” (o comunque 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”: C. BUZZACCHI, 11), 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 (BASCHERINI) che “la giurisprudenza riguardante i doveri tributari mostra un progressivo appannamento dei nessi tra concorso alla spesa pubblica e solidarietà”.

Anche la eliminazione (di fatto) della leva obbligatoria (quale conseguenza di cambiamenti negli equilibri mondiali e delle modalità di risoluzione dei conflitti) ha avuto l’effetto di eliminare quello strumento che, in modo peraltro discutibile, poteva produrre l’effetto di alimentare il senso di appartenenza alla comunità statale da parte dei soggetti obbligati. Né l’attuale strumento del servizio civile, per come è disciplinato e realizzato, riesce neppure parzialmente a produrre quell’effetto (essendo un servizio svolto per lo più presso enti privati ed in più nel proprio territorio di residenza).

A quanto detto deve aggiungersi una terza ragione, che vale soprattutto per quelle forme di doveri che hanno una dimensione economica (e quindi l’obbligo tributario *in primis*). La diffusione del benessere in condizioni di disuguaglianza, 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 solidaristica. 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". 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 la previsione della necessaria progressività nel prelievo fiscale, peraltro sottoposta a forte stress dalla paventata introduzione della flat tax) contribuisce a produrre quella mentalità diffusa in forza della quale ognuno ritiene che vi siano sempre "altri" più obbligati di sé ad una logica di solidarietà.

Tutto ciò è ovviamente vale ancor di più 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 anche più doveri.

Un ulteriore tema connesso all'indebolimento della logica solidaristica, perlomeno nei confronti del "pubblico", è costituito dal diffondersi di pratiche di solidarietà all'interno di comunità intermedie o mediante soggetti di cui "ci si fida" (volontariato, TS; raccolta fondi, ecc.). Come ben noto, i vari soggetti del Terzo settore che nel corso degli anni sono stati oggetto di disciplina legislativa (organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, ONLUS, imprese sociali, ecc.) sono stati individuati con riguardo alle finalità solidaristiche come fondamento e insieme tratto costitutivo della legislazione di tipo premiale che li ha regolati (P. CONSORTI), ed anche la recente riforma ha ripreso tale radice solidaristica (pur abbinandola, e forse confondendola, con una non ben definita finalità "civica" e di "utilità sociale": v. L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del terzo settore*, 2018). In particolare, con riferimento specifico alla disciplina legislativa sul volontariato (ma il concetto può facilmente estendersi a tutto il TS) la Corte costituzionale affermò ad esempio che quest'ultimo "rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo", ed è "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" (sentenza n. 75/1992). Affermazione divenuta celebre, in quanto ha condotto anche a rileggere l'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 n. 171/2018).

La solidarietà riguarda il Terzo settore non soltanto come elemento fondamentale del suo riconoscimento (come ora ribadito dalla sentenza n. 185/2018), ma anche come ispirazione dell'azione di sostegno da parte dei privati non direttamente coinvolti nelle organizzazioni: si pensi al tema delle erogazioni liberali, della raccolta fondi, delle forme di "solidarietà a distanza", e così via. Sì che possiamo affermare come alla solidarietà fiscale (rifuggita e osteggiata) si è sostituita una solidarietà "liberale": con l'ulteriore possibile paradosso di ritenere perfettamente compatibile un comportamento di evasione fiscale con una generosità nelle erogazioni liberali (comportamento



non soltanto ritenuto moralmente lecito, ma anzi "opportuno"). Riprendendo ancora le considerazioni di ZAGREBELSKY, possiamo dire che si è rifugge dal dovere verso il potere e si è vissuto il dovere verso i contemporanei (che è "giustizia") come impegno da rivolgere non verso lo Stato ma verso le formazioni sociali di cui "ci si fida". Anche su questi aspetti non è stata irrilevante la giurisprudenza costituzionale, e non soltanto quella in materia fiscale: le decisioni in tema di indennizzo per danno alla salute derivante da vaccinazioni, ad esempio, "sembrano calare il dovere in questione in una visione della solidarietà meno verticale e più direttamente riconducibile alla partecipazione a una comunità" (BASCHERINI).

Né ancora deve dimenticarsi come il principio di sussidiarietà orizzontale, introdotto nell'ultimo comma dell'art. 118 Cost. dalla riforma del 2001, "apra spazi inediti anche per quanto riguarda la realizzazione dei doveri inderogabili nell'ambito di quelle attività di interesse generale cui ha riguardo la disposizione" (TARLI BARBIERI, *Doveri inderogabili*, in *Diz. dir. pubb.*, 2012).

In definitiva, e con riguardo agli ultimi aspetti considerati, possiamo ritenere che quella logica "a cerchi concentrici" immaginata dai costituenti, e da quelli cattolici in particolare, non si è (per il momento...) realizzata: è mancato l'ultimo passaggio che si immaginava dovesse compiersi, ovvero quello tra le comunità intermedie e lo Stato. 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 pubbliche. La ricorrente polemica distinzione tra Stato e "società civile" è significativa di ciò che si ritiene di affermare.

Ancora, la crescita del fenomeno immigratorio ha portato a circoscrivere il perimetro della solidarietà: la solidarietà verso i vicini (identificati talvolta come "gli italiani", qualche tempo fa come i "padani" se non anche quelli del proprio comune, e comunque con i propri simili e appartenenti alla medesima "identità": v. G. CERRINA FERONI) è messa in contrapposizione con la solidarietà verso i "lontani" (gli immigrati, i meridionali, ecc.), e diventa ragione giustificatrice di comportamenti anti-solidaristici. In altri termini, sembra emergere una solidarietà che nell'affermarsi e giustificarsi come *includente* verso i propri simili, si legittima come *escludente* (*America first*, "prima gli italiani", ecc.) nei confronti degli altri: già V. ONIDA (*Lo statuto costituzionale del non cittadino*, 8-9) segnalava il paradosso storico dello status di cittadino, nato in funzione uguagliatrice rispetto agli antichi trattamenti differenziati e finito per essere una delle più significative disuguaglianze giuridiche che sopravvivono al progresso della civiltà. E' lo stesso percorso che possiamo constatare nei riguardi della solidarietà.

Il tema del rapporto tra diritti/doveri degli stranieri e diritti/doveri dei cittadini italiani pone certamente problemi non semplici, da affrontare caso per caso e nella logica complessiva della ricerca di un bilanciamento ragionevole (BIONDI DAL MONTE): 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 cittadini. Il tema è, come noto, molto caldo, anche nel dibattito pubblico attuale: l'alternativa che sembra porsi è tra il livello di benessere che i cittadini (complessivamente considerati) hanno acquisito (non necessariamente

per meriti personali, quanto per discendenza, per contesti familiari, per garanzia del welfare state e così via) e i diritti dei non cittadini. Tralasciando di considerare le prospettive più radicali del dibattito politico (quali quelle che ritengono che gli immigrati devono comunque essere rispediti nei loro Paesi di provenienza, e così via), anche quelle meno negative nei confronti dei non cittadini 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 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 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. E tale problematica ha inevitabili riflessi sul piano dei doveri, a partire dal ripensamento della concezione – proposta dalla Corte costituzionale nella celebre sentenza n. 172/1999 - di una “comunità di diritti e doveri, più ampia e comprensiva fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto”, che accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri - nella prospettiva indicata dall'art. 2 Cost., la cui formulazione rimanda alla persona e prescinde dal requisito della cittadinanza.

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 per più complesso livello di analisi, però possiamo dire come alcune attuali tendenze populistiche inducano a far prevalere una cultura dei diritti piuttosto che una cultura dei doveri. Semplificando al massimo, il populismo 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 un discorso politico volto all'attrazione di consenso, si tenderà a glissare proprio sul versante dei doveri. E ciò ha effetti altresì sulla concezione degli stessi 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: la tendenza a considerare lo Stato e i suoi rappresentanti come un “covo di malfattori”, contrapposto ad una società civile nella quale fioriscono le virtù, 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'ordinamento.

Tutto questo, e conclusivamente, porta a ritenere che la relazione tra diritti e doveri come pensata dai 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 si è mai effettivamente affermata: così giustificando l'indicazione emergente dal titolo del nostro incontro che pone la relazione tra diritti e doveri alla stregua di un ossimoro.

5. Concludo con qualche indicazione di prospettiva, che non offre soluzione agli interrogativi posti dalla attuale situazione ma apre ulteriormente l'orizzonte a prospettive che devono essere considerate.

Ritengo 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 da ZAGREBELSKY, di diritti accampati da chi può nei confronti di chi non può, 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: se io vivo nel lusso (legittimamente) e chi vive accanto a me (ma anche lontano da me) muore di fame, non può valere a giustificarmi il fatto che il mio comportamento è legittimo in quanto non viola nessuna norma dell'ordinamento.

Una seconda prospettiva da segnalare riguarda la dimensione internazionale della solidarietà: come giustamente afferma SPADARO, "è semplicemente patetico che in Occidente si parli comodamente e accademicamente dei diritti fondamentali quando interi popoli non godono dei diritti più elementari" (176). 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 connesse al loro mancato adempimento: e che tuttavia inducono a considerare insoddisfacenti gli assetti dati, per provare ad immaginare relazioni internazionali ispirate a canoni di giustizia sostanziale.

Alla dimensione *spaziale* appena indicata occorre abbinare una dimensione *temporale* dei diritti e dei doveri, che investe quindi il tema e la prospettiva dei diritti delle generazioni future e dei conseguenti doveri delle generazioni attuali. Tale prospettiva, ben indagata dalle dense riflessioni di A. D'ALLOIA, non deve limitarsi all'ambito ambientale, che pur rappresenta il terreno principale di applicazione, ma investe altresì la prospettiva delle risorse economiche, dei beni culturali, dello stesso welfare: per giungere anche ad abbracciare il "dovere della memoria" su cui ha insistito la presidenza di Carlo Azeglio Ciampi (su cui v. E. STRADELLA, *Una dottrina laica dei doveri*, 224).

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) 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 considerazioni critiche (E. INNOCENTI – E. VIVALDI, 2013; C. COLAPIETRO e A. IANNUZZI, in *Diritto e società*, 2014): 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, 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 ma alla quale è possibile dare una risposta giuridicamente soddisfacente.

Ma la proposta non si sostiene soltanto facendo leva su esigenze di solidarietà, bensì intende a 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.

Non vado oltre tali profili, che ora potrebbero trovare ulteriore alimento nella proposta di accompagnare l'ipotizzato “reddito di cittadinanza” con l'espletamento di “lavori socialmente utili” (come si è letto in questi giorni): basti averla qui segnalata come uno dei possibili temi di più stretta interrelazione tra diritti e doveri.

Ed infine, vorrei concludere ricordando che la logica dei doveri costituzionali (come anche quella dei diritti, ma forse di più rispetto a questi ultimi) richiede un'attenta “pedagogia costituzionale”. 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 il contesto sociale. Perché un dovere non sia vissuto come meramente imposto (e magari ingiusto) occorre inserirlo in un contesto più ampio, capire

che si ricollega a sua volta ai diritti e che comunque, per così dire, il gioco non è a somma zero, ma che dall'impegno e dai sacrifici di tutti si ricava un "surplus" (non necessariamente materiale...) per tutta la comunità/Stato. Per questa comprensione, però, è necessaria una profonda "pedagogia costituzionale", che non si esaurisca nell'insegnamento dei valori e sistemi decisionali costituzionali (pratica che pure è fondamentale) ma che faccia apprezzare la natura interrelata delle nostre vite e delle nostre azioni rispetto al resto della comunità.

Tutto ciò non è soltanto compito dei costituzionalisti: ma nostro dovere è fornire base scientifica e culturale a tale necessaria operazione pedagogica.