

## La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca (\*)

(Vincenzo Tondi della Mura)

SOMMARIO: 1. – Premessa: *oltre* il minimo (giuridicamente ed eticamente) garantito. 2. – Il problema del minimo (appena eticamente) garantito nello Stato liberale. 3. – L'insufficienza del minimo (sia pure giuridicamente) garantito nello Stato sociale. 4. – Alcune linee di sviluppo.

1. – *Premessa: oltre il minimo (giuridicamente ed eticamente) garantito.*

Il principio di solidarietà è posto dalla Costituzione “tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico”. Insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, esso è solennemente riconosciuto e garantito dalla Carta costituzionale (art. 2 Cost.) quale “base della convivenza sociale”. Con pari accenti le attività di solidarietà e promozione umana, prima fra tutte quella del volontariato, sono intese quale “paradigma dell’azione sociale”, o anche quale “schema generale di azione nella vita di relazione”, oppure, infine, quale “modello fondamentale dell’azione positiva e responsabile dell’individuo”<sup>1</sup>.

Si tratta di un riconoscimento senza pari e per nulla scontato. Esso rappresenta l’esito di un lungo processo di giuridicizzazione<sup>2</sup> e l’effetto di un complesso sviluppo assiologico<sup>3</sup>, attraverso cui le diverse tradizioni culturali del Paese si sono progressivamente integrate, sino alla definitiva trascrizione nel testo costituzionale del relativo principio valoriale; una volta giuridicizzato, questo reca così la pluralità dei significati accordati nel corso della relativa evoluzione storica, come pure nella successiva e vigente attuazione<sup>4</sup>. I sistemi costituzionali, del resto, non creano le proprie regole dal nulla, bensì recepiscono e formalizzano in documenti scritti i valori di un popolo, ove ritenuti oramai condivisi e fondanti le ragioni dello stare insieme; di talché può ben ripetersi che ogni Costituzione rappresenta lo “specchio del patrimonio culturale” del popolo preso in considerazione<sup>5</sup>.

Da tale punto di vista, il riconoscimento costituzionale del principio di solidarietà segna una svolta storica e culturale, prima ancora che giuridica, rispetto ai precedenti sistemi;

---

\*) Il presente saggio, con aggiunte e modifiche, è destinato alla pubblicazione negli *Scritti in onore di Angelo Mattioni*.

<sup>1</sup> C. cost., n. 75/1992, § 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>2</sup> A. MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova Editrice, Roma, 2007, 18.

<sup>3</sup> G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, *Curso de Derechos fundamentales. Teoría general* (1991), tr. it. a cura di L. MANCINI, *Teoria dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 1993, 239 ss.

<sup>4</sup> E. ROSSI e A. BONOMI, *La fraternità fra “obbligo” e “libertà”. Alcune riflessioni sul principio di solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità*, cit., 61 ss.

<sup>5</sup> P. HÄBERLE, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft* (1982), tr. it. a cura di J. LUTHER, *Per una dottrina della costituzione come scienza della cultura*, Carocci, Roma, 2001, 35; nonché sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Primi rilievi metodologici sui fattori di condizionamento delle riforme*, in *Dir. soc.*, 2009, 47 ss.

una svolta che caratterizza il sistema italiano fra quelli più innovativi e completi del secondo dopoguerra. Muovendo dalla centralità della persona umana<sup>6</sup>, intesa - secondo la felice espressione di Giorgio La Pira in Assemblea Costituente - quale “pietra d’angolo” dell’intero edificio costituzionale<sup>7</sup>, il principio di solidarietà condiziona le dinamiche del potere pubblico, del potere privato e delle libertà individuali, rendendo le stesse, a seconda delle rispettive competenze e situazioni giuridiche, sempre più prossime alle complessive necessità del singolo, finalmente colto nella propria irripetibile concretezza e unicità.

Proprio l’attenzione resa verso un concetto di persona umana inserito nella concretezza del divenire costituzionale e non determinato in modo astrattamente aprioristico, costituisce, dunque, il tratto caratteristico del modello di convivenza sociale e di impianto statale prefigurato dal Costituente. Attraverso il riconoscimento del principio di solidarietà, tanto i rapporti economico-sociali, quanto quelli politico-istituzionali, quanto, finanche, quelli etico-relazionali ricevono ora un’inedita conformazione, cogliendo il singolo nella specificità e nella molteplicità dei propri complessivi bisogni. Le disuguaglianze individuali e collettive, per tale via, piuttosto che costituire motivo di impedimento personale e di disgregazione sociale, divengono causa di intervento dei poteri pubblici e di partecipazione dei privati. Il tutto, secondo una linea che concorre a favorire l’integrazione delle persone nella vita dello Stato e della comunità sociale, consentendo “quel minimo di omogeneità senza il quale la vita *politica* si ridurrebbe al «*bellum omnium contra omnes*» di hobbesiana memoria”<sup>8</sup>. E così, la storica frattura fra Stato e società civile, che replicava al proprio interno la più generale tensione fra eguaglianza e libertà, può trovare le ragioni per una ricomposizione politica e istituzionale: la prima, nella perseguita unità del popolo<sup>9</sup>; la seconda, nel riconoscimento della “Repubblica” quale insieme dei soggetti che danno vita storica all’ordinamento<sup>10</sup> e, dunque, quale contenitore giuridico dei rapporti di solidarietà che intercorrono tra la persona, le formazioni sociali e gli apparati istituzionali pubblici, ovvero – ancor più suggestivamente – quale “trama di un ordine sociale che si è scelto

---

<sup>6</sup> Sulle implicazioni del personalismo in tema di solidarietà, A. LOIODICE, *Attuare la Costituzione. Sollecitazioni straordinarie*, Cacucci, Bari, 2000, 5 ss.

<sup>7</sup> G. LA PIRA, Assemblea Costituente, seduta dell’11 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati, Roma, 1971, I, 316.

<sup>8</sup> G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, 43.

<sup>9</sup> A. MORRONE, *Solidarietà e autonomie territoriali nello Stato regionale*, in B. PEZZINI e C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2005, 28.

<sup>10</sup> A. MATTIONI, *Le garanzie costituzionali degli enti non profit. Aspetti problematici*, in AA. VV. *Problematiche giuridiche e sociali negli enti non profit esercenti servizi di pubblico interesse* (25-27 maggio 1995), Ed. Casa Sollievo della Sofferenza, S. Giovanni Rotondo, 1995; ID., “Pubblico” e “privato” nella programmazione e nella gestione dei servizi sociali. *Prime considerazioni*, in *Persona, Comunità e Stato nella prospettiva della riforma dell’assistenza*, Convegno di studio U.G.C.I., Milano, 1978, Quaderni di Iustitia, Giuffrè, Milano, 1978, 99; ID., *L’articolo 33 della Costituzione: due ipotesi di integrazione*, in *Pol. dir.*, 1996, spec. 119. Si v. inoltre: F. BENVENUTI, *L’ordinamento repubblicano*, Edizione riveduta e aggiornata a cura di L. BENVENUTI, Cedam, Padova, 1996, 13 ss. e 47 ss.; G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Cedam, Padova, 3 ed., 1994, 352; C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1975, *Principi fondamentali*, 3; nonché sia consentito rinviare a V. TONDI DELLA MURA, *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici nell’evoluzione della forma di Stato sociale*, in L. BRUSCUGLIA – E. ROSSI, *Il volontariato a dieci anni dalla legge quadro*, Giuffrè, Milano, 2002, 126 ss.

di declinare a partire dalle potenzialità morali” della persona e non, invece, dalle strutture coercitive dei poteri pubblici <sup>11</sup>.

A ben vedere, l’attenzione rivolta verso la concretezza della condizione umana non è l’unico tratto distintivo connesso al riconoscimento costituzionale del principio di solidarietà. La conseguita centralità della persona, colta nella relazionalità della propria consistenza, si riflette pure in una concezione della solidarietà più dinamica e flessibile di quella apprezzata sino all’ultimo decennio del secolo trascorso; una concezione non solamente tesa a cogliere e favorire la storicità delle vicende umane nei limiti del minimo garantito, ma proiettata altresì a provvedere alle complessive necessità del singolo *oltre* la misura giuridicamente prefissata e, finanche, *al di là* di quella eticamente dovuta. Non che i doveri giuridici e i vincoli etici non rientrino in una dinamica solidale <sup>12</sup>; essi, tuttavia, non la esauriscono. Residua un ampio margine di bisogno, eccedente quello coperto dalla soglia di garanzia assicurata dall’intervento del potere pubblico, ovvero dall’adempimento dei doveri privati, che solitamente resta relegato in una sfera ritenuta giuridicamente irrilevante; una sfera dove operano quei comportamenti individuali o associati, spontanei e liberali, non pressati dalla minaccia di una sanzione giuridica o etica e, nondimeno, essenziali per la piena e infungibile soddisfazione del bisogno medesimo.

Per contro, proprio la valorizzazione di un simile contributo rientra in una concezione di solidarietà più consona e adeguata alla centralità della persona umana sancita in Costituzione. Essa non si traduce solamente in una mera estensione della sfera dei comportamenti giuridicamente rilevanti, tale da includere al proprio interno quelli prima esclusi e riconducibili alla semplice libertà di fatto (ipotesi – sia detto per inciso – di per sé equivoca e pericolosa, poiché astrattamente suscettibile di rendere coercibili condotte prima non vincolate). Più ancora, una tale concezione della solidarietà favorisce l’autonoma e spontanea iniziativa privata, svincolandola dall’area dei doveri giuridicamente sanzionati e coniugandola con quella dei diritti positivamente garantiti.

Si tratta di un’evoluzione assiologica fondamentale, che nelle sue implicazioni rende ragione della previsione costituzionale del principio di sussidiarietà, altrimenti privo di motivazioni sostanziali e rispondente soltanto ad una diversa scelta di ingegneria sociale e di organizzazione del *Welfare state*. Al momento, tuttavia, preme rimarcare la linea evolutiva della concezione di solidarietà rappresentata. Una volta affermata la centralità della persona umana (relazionalmente considerata) e non più dell’individuo (atomisticamente inteso), l’attenzione dell’ordinamento si è spostata dall’astrazione aprioristica alla concretezza storica, giungendo ad apprezzare non più solo l’area del *dover essere*, giuridicamente sanzionata, ma anche quella dell’*essere*, prima solo meritoriamente incoraggiata. Il tutto, non in senso alternativo ed esclusivo, ma inclusivo, in modo da coniugare l’area della sanzione con quella della promozione, il dovuto con il meritorio, ovvero, la deontologia con l’ontologia, l’etica con l’estetica e, in definitiva, la dedizione con l’attrazione, l’ideale con l’affezione e con la bellezza. In

---

<sup>11</sup> F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007, 29.

<sup>12</sup> Si v. le profonde riflessioni di A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione (note minime a margine di un convegno)*, R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., spec. 556 ss.

senso analogo, scriveva Luigi Giussani che “l’entusiasmo della dedizione è imparagonabile all’entusiasmo della bellezza”<sup>13</sup>.

Solo per tale via può comprendersi come la solidarietà possa sanare la tensione fra libertà ed eguaglianza, ponendosi quale criterio generalizzato di organizzazione dello Stato sociale e riuscendo a cogliere il bisogno del singolo nella propria infungibile specificità.

## 2. – *Il problema del minimo (appena eticamente) garantito nello Stato liberale.*

Lo Statuto Albertino del 1848 non considera il principio di solidarietà. Il rilievo non deve stupire, dovendosi contestualizzare tale documento nel clima storico e culturale in cui fu promulgato. Le grandi trasformazioni costituzionali, del resto, nascono sempre da una trasformazione dei diritti e della loro funzione, per poi adeguare alla stessa l’organizzazione del potere pubblico e il sistema delle fonti del diritto<sup>14</sup>.

In realtà, è la solidarietà in sé, quale categoria politica, prima ancora che giuridica, a non essere contemplata dalle grandi elaborazioni politiche e costituzionali continentali del XVIII e del XIX secolo. Non che essa sia estranea al dibattito dell’epoca, tenuto conto della rilevanza accordata alla *fraternità*, quale più generale valore di riferimento in ambito religioso e civile<sup>15</sup>: in ambito religioso, con riguardo tanto alla religione giudaica, posto che il monoteismo presuppone la fraternità fra gli uomini, tutti figli dello stesso Dio, quanto alla religione cristiana, posto sia il comandamento evangelico di amarsi “gli uni gli altri” come Cristo ha amato gli uomini (Gv. 13-35), sia il relativo approfondimento nel magistero e nella dottrina sociale della Chiesa (a principiarsi dall’enciclica *Rerum novarum* di Papa Leone XIII); del pari, in ambito civile, con riguardo alle dottrine allora imperanti, secondo un’evoluzione che dal giusnaturalismo seicentesco, incentrato sullo stato di natura e sull’astrazione come metodologia anche giuridica, si sviluppa nell’illuminismo, in nome della religiosità razionale, naturale e laica, promanante dalla decisa fiducia nella ragione umana e tale da rendere gli ideali della “libertà, eguaglianza e fraternità” i cardini del nuovo sistema.

Pur se rilevante, tuttavia, l’ideale della fraternità non è tale da incidere e conformare a sé l’organizzazione pubblica e privata dei nuovi assetti statali. Nella prima e più solenne “Carta dei diritti” francese (Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino, 1789), si afferma che “Gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti” (art. 1), dichiarandosi poi che “Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all’oppressione” (art. 2); alcun cenno è fatto, dunque, al problema delle disuguaglianze sostanziali ed ai relativi rimedi. Il silenzio è stato variamente interpretato.

Per un verso, esso è stato ricondotto all’astrazione tipica dell’illuminismo e alla conseguente scissione fra la “mitologia”<sup>16</sup> dei nuovi principi e la crudezza di una realtà di popolo privato del diritto di voto, spogliato dei naturali riferimenti alle micro-comunità d’appartenenza (religiose, sociali, professionali) e provato dalla fragilità economica e sociale del tempo. Il riconoscimento di un’eguaglianza solo formale e

<sup>13</sup> Si v. G. TANTARDINI, *Il cuore e la grazia in Sant’Agostino: distinzione e corrispondenza*, Città Nuova Editrice, Roma, 2006, 76 e 271.

<sup>14</sup> G. LOMBARDI, voce *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in *Enc. giur.*, Giuffrè, Milano, Agg., VI, 2002, 358.

<sup>15</sup> A. MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, cit., 15 ss.

<sup>16</sup> P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Giuffrè, Milano, 2005, 2 ss.

astratta, in tal senso, è stato considerato alla stregua di “un quadro di maniera, quasi come quei dipinti in cui si disegnavano deliziosi paesaggi campestri con pastorelli ornati di candide parrucche al pari dei ricchi parigini”<sup>17</sup>.

Per altro verso, tuttavia, ricordando il progetto di dichiarazione dei diritti elaborato da Siéyès, si è sostenuta la funzione sociale esercitata dalla dichiarazione di “eguaglianza nei diritti” proclamata dalla Carta del 1789 (art. 1), comportando la stessa tanto il diritto dei cittadini di partecipare egualmente ai vantaggi offerti dalla società, quanto il compito dello Stato di provvedere al riguardo<sup>18</sup>.

Quale che sia la motivazione preferibile, vale la pena rilevare come in entrambe le ricostruzioni l’ideale della fraternità sia inteso non già in sé, quale categoria autonoma con una propria consistenza assiologica, bensì in via mediata, quale categoria sussidiaria, volta, se mai, a compensare in senso egualitario gli squilibri provocati dai diritti di libertà. Detto ideale permane, dunque, all’esterno della sfera degli interessi costituzionalmente protetti, risaltando soltanto quale “virtù civica”<sup>19</sup>, ovvero quale “principio morale, atto ad ispirare stati d’animo individuali e ben diverso da un principio politico o addirittura giuridico”<sup>20</sup>.

E’ in tale contesto che la solidarietà assume, sia pure in via embrionale, i tratti caratterizzanti il successivo sviluppo: sul piano orizzontale, appiattendosi sulla categoria dei doveri, al momento solo morali; su quello verticale, interessando il rapporto tra individuo e Stato, anche se in modo esclusivamente diretto e privo della mediazione delle formazioni sociali.

Se nella Dichiarazione del 1789 non compare la proclamazione dei doveri, ma solo quella dei diritti universali<sup>21</sup> e per giunta in un’ottica del tutto individualistica<sup>22</sup>, tale per cui il rispetto dei diritti altrui è motivato dalla sola esigenza di avere assicurato il pacifico godimento di quelli propri, la successiva Costituzione giacobina del 1793 introduce una diversa prospettiva. Nella nuova concezione comunitaria, da un lato, sul piano orizzontale, alla libertà è opposto il “limite morale” consistente nella massima evangelico-Kantiana del “Non fare agli altri ciò che non vuoi sia fatto a te” (art. 6), dall’altro, sul piano verticale, alla “società” è riconosciuto il compito di assicurare la “sicurezza (...) ad ognuno dei suoi membri” (art. 8), sino a qualificare come un “debito sacro” quello dell’assistenza pubblica nei confronti dei cittadini bisognosi (art. 21). Il tutto, in una dinamica che sostituisce al precedente esasperato individualismo un un’altrettanto pericolosa statolatria<sup>23</sup>. E’ la successiva Costituzione del 1795, l’ultima del ciclo rivoluzionario francese, ad introdurre finalmente la categoria dei doveri. Questi permangono, tuttavia, in una prospettiva etica, che fa perno sull’autoresponsabilità del singolo<sup>24</sup> per la costruzione di una società migliore. La sicurezza diviene la risultante del “concorso di tutti per assicurare i diritti di ciascuno” (art. 4), nel mentre i doveri sono riassunti nella precedente massima “Non fate agli altri ciò che non vorreste fosse

<sup>17</sup> P. GROSSI, *L’Europa del diritto*, Laterza, Roma-Bari, 2007, 118.

<sup>18</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1964, 803.

<sup>19</sup> F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 8.

<sup>20</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lo spirito del diritto sociale nelle costituzioni e nelle leggi della Francia rivoluzionaria*, in *Arch. giur.*, 1954, 64.

<sup>21</sup> L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., 532.

<sup>22</sup> G. LOMBARDI - L. ANTONINI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale: profili costituzionali della libertà di scelta*, in *Dir. soc.*, 2003, 156.

<sup>23</sup> G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ.*, 1994, 368.

<sup>24</sup> F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 8.

fatto a voi”, questa volta integrata pure in positivo, secondo l’assione: “Fate costantemente agli altri il bene che voi vorreste ricevere” (art. 2). Il catalogo dei doveri di seguito enucleato conferma così una dimensione di solitaria soggezione dell’individuo rispetto al potere statale, che gli prescrive finanche di essere “buon cittadino” (art. 4) e di essere “francamente e religiosamente osservatore delle leggi” (art. 5); leggi, per inciso, che contengono i comandi del nuovo ordine borghese, da imporre a tutti in modo eguale, generale e astratto<sup>25</sup>.

La successiva Costituzione repubblicana francese del 1848, al pari di quella emanata in Germania nello stesso periodo, sviluppa ulteriormente l’impostazione delineata, introducendo espressamente il riferimento alla fraternità. Riferimento invece assente per tutto il secolo nel resto delle “Carte dei diritti” e dei codici civili europei; esemplari strumenti, questi ultimi, di quel liberismo economico, in cui “la falce dell’eguaglianza ha fatto *tabula rasa* della precedente complessità sociale ed economica”, con la conseguenza che unici “protagonisti sono ormai gli individui astratti nella loro nudità sociale”<sup>26</sup>.

Per un verso, sul piano orizzontale, viene dettagliato il catalogo dei doveri. Questi assumono ora una duplice funzione: l’una, comune alle “Repubbliche dei doveri” sorte nel frattempo nel resto d’Europa, volta a rafforzare l’obbligo politico che caratterizza la nozione ottocentesca di cittadinanza<sup>27</sup>; l’altra, dalle ovvie ricadute nella cultura continentale, tesa a sviluppare il processo d’integrazione delle classi lavoratrici nella comunità statale, mitigando gli eccessi del “liberismo” e dell’individualismo dei diritti per mezzo di un richiamo ai valori sociali. Permane, dunque, la forte connotazione morale di tali doveri, la cui funzione si pone “tra la retorica delle esortazioni e la mancanza di sanzionabilità del precetto”, come del resto attesta il relativo impiego nel pensiero politico risorgimentale (si pensi ai contributi di G. Mazzini e S. Pellico), sviluppato in chiave anche *pedagogica* “nell’ambito di una sorta di «catechismo della cosiddetta “religione dello Statuto”»”<sup>28</sup>.

Per altro verso, sul piano verticale, si approfondisce il processo di giuridicizzazione della fraternità in solidarietà, attribuendo alle istituzioni pubbliche il compito di azionare politiche sociali realizzative dell’eguaglianza sostanziale<sup>29</sup>.

Si tratta di una novità essenziale, che anticipa la svolta di fine secolo riguardante il riconoscimento dei diritti sociali a livello prima legislativo e poi costituzionale. Essa, soprattutto, ben definisce il tipo di considerazione manifestato dal potere pubblico verso il principio di solidarietà e le situazioni di bisogno.

Nelle poche ipotesi in cui l’intervento diretto dello Stato è contemplato, detto principio è inteso al fine di correggere le storture provocate dalla disuguaglianza e di sovvenire alle situazioni di bisogno coinvolte (soprattutto in tema di lavoro, istruzione e assistenza); tali situazioni, tuttavia, al pari dei relativi portatori, sono intese solamente nella loro fredda e solitaria materialità, prive di ogni riferimento al contesto sociale,

<sup>25</sup> Del resto, lo stato di diritto classico “nasce e muore con il predominio della legge, intesa come norma astratta e generale”, dal contenuto normativo comunque tale da consentirne l’esecuzione (E. FORSTHOFF, *Concetto e natura dello stato sociale di diritto*, in *Stato di diritto in trasformazione*, a cura di C. Amirante, Giuffrè, Milano, 1973, 46).

<sup>26</sup> P. GROSSI, *L’Europa del diritto*, cit., 142.

<sup>27</sup> E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, relazione al convegno annuale 2009 AIC, su *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 8 ss.

<sup>28</sup> G. LOMBARDI, *Doveri pubblici*, cit., 357.

<sup>29</sup> A. MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, cit., 18.

culturale e relazionale di appartenenza<sup>30</sup>. Per il resto, in tutte le altre ipotesi, il principio di solidarietà è giuridicamente ignorato, con la conseguenza di rendere irrilevante per lo Stato la circostanza che la funzione di protezione degli individui sia concretamente assunta da istituzioni non pubbliche, quali la famiglia, o altre organizzazioni private o religiose di carità e di beneficenza<sup>31</sup>; pertanto – ed è questo il profilo che preme sottolineare – resta altresì ignorato tanto il tipo di contributo personale richiesto dal portatore del bisogno e reso dall'agente solidale, quanto, più ancora, il presupposto originante la stessa dinamica della solidarietà.

Il rilievo non è da poco. Con il precipitare della questione sociale connessa alla rivoluzione industriale e con l'accrescersi delle ulteriori disuguaglianze, la situazione diviene insostenibile. Basti solo riflettere al successo dimostrato da romanzi del tipo *I miserabili* di V. Hugo, *Il libro cuore* di E. De Amicis, *I malavoglia* di G. Verga, per rendersi conto della necessità di un cambio di strategia da parte dello Stato liberale, nel senso di un più diffuso intervento (anche) in ambito sociale. Da tale punto di vista, è certamente condivisibile il rilievo secondo cui “lo «Stato sociale» è sorto come «risoluzione» politica di problemi pratici di dimensioni immani”, costituendo una precisa “risposta politico-costituzionale alla crescente e obiettiva insicurezza sociale”<sup>32</sup>. Tuttavia, – ed è questo il problema – nel momento del relativo intervento lo Stato provvede secondo il proprio strumentario politico-giuridico a disposizione. Nella specie, pertanto, esso è intervenuto secondo l'unica modalità all'epoca praticabile, ossia statalizzando la società<sup>33</sup> e pubblicizzando vasti strati di iniziative private e religiose. Per comprendere la capillarità e materialità dell'operazione, basti pensare agli effetti provocati sulla libertà di associazione dalla c.d. Legge Crispi del 1890; legge con la quale è stato gettato indiscriminatamente un «mantello pubblicistico»<sup>34</sup> su un indefinito numero di organizzazioni della società civile, trasformate in Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) al fine di legittimare il relativo controllo da parte dello Stato<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> L'impostazione individualistica dello Stato borghese, del resto, non implicava assenza di relazioni interindividuali, ma “inclusione” delle stesse nell'universo autocentrico dell'individuo, “come sua propaggine, effusione del singolo nel mondo e nella società” (U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989, 39).

<sup>31</sup> A. BALDASSARRE, voce *Diritti sociali*, in *Enc. giuridica*, Treccani, Roma, 1990, ora anche *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997, 125; L. MENGONI, *La famiglia nell'ordinamento giuridico italiano*, in AA.VV., *La famiglia crocevia della tensione tra “pubblico” e “privato”*, Atti del XLIX corso di aggiornamento dell'Università Cattolica, Reggio Calabria 9-14 settembre 1979, Vita e Pensiero, Milano, 1979, 286.

<sup>32</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 129.

<sup>33</sup> N. BOBBIO, *Teoria e ideologia nella dottrina di Santi Romano*, in P. BISCARETTI DI RUFFIA (a cura di), *Le dottrine giuridiche di oggi e l'insegnamento di Santi Romano*, Giuffrè, Milano, 1977, 25 ss.; ID., *La grande dicotomia*, in *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, spec. 152.

<sup>34</sup> F. MERUSI, *Beneficenza e sanità nella prospettiva del d.P.R. n. 616*, in *Città e Regione*, 1978, n. 11-12, 46. Si v. fra gli altri: P. CAVALERI, *L'assistenza tra disciplina pubblica e libertà dei privati. Cento anni di giurisprudenza sulla «Legge Crispi»*, Giuffrè, Milano, 1992, 170 ss.; U. DE SIERVO, *La tormentata fine delle Ipab*, in *Giur. cost.*, 1988, 1757 ss.; nonché sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Regioni e persone giuridiche private. Profili costituzionali*, Cedam, Padova, 1995, 81 ss.

<sup>35</sup> In tal senso, come rilevato dalla Corte costituzionale, “La scelta operata dalla legge Crispi (...) non fu una vera e propria pubblicizzazione del settore della beneficenza e poi (per effetto del d.P.R. n. 2841 del 1923) della assistenza, ma la creazione progressiva di strumenti statali di «beneficenza legale» e la predisposizione di forme di controllo e di disciplina uniforme, nella beneficenza di origine privata” (sent. n. 396/1988, § 4 del *Considerato in diritto*).

E' sufficiente il richiamo esemplificativo tratteggiato per comprendere il tipo di considerazione mostrato dallo Stato liberale verso il principio di solidarietà. Con riguardo al tipo di intervento pubblico in tema di protezione sociale, infatti, dal punto di vista qualitativo non è rinvenibile alcuna sostanziale differenza fra la precedente strategia di limitata astensione e quella successiva di settoriale intervento<sup>36</sup>. In entrambi i casi si è trattato di una strategia parimenti funzionale a correggere le storture provocate sul piano dell'eguaglianza sostanziale dagli eccessi "liberisti" delle libertà individuali, senza però tener conto sia dei luoghi e delle formazioni sociali in cui il bisogno lamentato trova soddisfazione, sia del contributo umano chiamato a mobilitarsi a tal fine. Proprio tale carenza, per contro, ha trovato compimento nella successiva evoluzione costituzionale realizzatasi nell'ultimo ventennio.

### 3. – *L'insufficienza del minimo (sia pure giuridicamente) garantito nello Stato sociale.*

A differenza dello statuto Albertino, la Costituzione repubblicana riconosce il principio di solidarietà quale valore fondante dell'ordinamento giuridico.

Sul piano storico, si tratta di una svolta coerente con l'evoluzione rappresentata, tale da porsi quale inevitabile risposta alla "eclissi" dello Stato moderno già registrata agli inizi del '900<sup>37</sup>. Sullo sfondo, dunque, sono rinvenibili i rivolgimenti politico-economici di fine secolo e le contraddizioni di un sistema artificialmente omogeneo ed egualitario, oramai incapace di disfarsi delle gabbie dogmatiche del *monismo giuridico* e di interpretare la nuova articolazione della società nella diversa prospettiva del *pluralismo giuridico*.

Sul piano culturale, si tratta di una svolta solo in apparente continuità con il processo storico di formazione e di consolidamento dello «Stato sociale». In realtà, essa segna una palese discontinuità assiologica con i precedenti sistemi costituzionali: l'uno, d'impostazione illuministica, rappresentato dalla Dichiarazione francese del 1789 e dai relativi emuli; l'altro, d'impostazione hegeliana, rappresentato dai modelli di Stato etico e totalitario realizzati soprattutto in Italia e in Germania nei relativi regimi politici. Sullo sfondo, dunque, sono rinvenibili il compromesso politico-costituzionale fra le principali tradizioni culturali del Paese (cattolico-democratica, socialista-comunista e liberale-azionista) realizzato in Assemblea Costituente e la dirimente valenza assiologica dei nuovi principi per tale via introdotti. Come si legge nell'ordine del giorno presentato da Giuseppe Dossetti in prima sottocommissione<sup>38</sup>, il nuovo sistema costituzionale

<sup>36</sup> La differenza, in tal senso, è solo quantitativa; del resto, la formula del "non intervento" del pubblico potere è stata più declamata che realizzata dallo Stato borghese (M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1993, 36; ID., *I pubblici poteri*, Il Mulino, Bologna, 1988, 7 ss.; G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, I, *Diritto pubblico generale*, Il Mulino, Bologna, V ed., 1997, 44), al punto che un complesso non piccolo di istituti di protezione sociale, una volta sviluppatosi alla fine dell'800, è poi transitato allo Stato pluriclasse del '900 (M.S. GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Giuffrè, Milano, 1977, 157).

<sup>37</sup> S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (1910), ora anche in ID., *Scritti minori*, I, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1950, 311 ss. Su cui, da ultimo, F. PALLANTE, *Il neoistituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo*, Jovene, Napoli, 2008, 71 ss.

<sup>38</sup> G. DOSSETTI, Assemblea Costituente, Prima Sottocommissione, seduta del 9 settembre 1946, in *La Costituzione*, cit., VI, 324. Al riguardo si v., fra gli altri: U. DE SIERVO, *Scelte e confronti costituzionali nel periodo costituente. Il progetto democratico cristiano e le altre proposte*, in *Jus*, 1979, spec. 16; nonché sia consentito pure il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Principio di sussidiarietà e formazioni*



presuppone “la precedenza sostanziale della persona umana (...) rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella”; esso comporta “ad un tempo 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, allo Stato”.

La solidarietà, per tale via, riesce a connotarsi autonomamente, affrancandosi dal ruolo subalterno e meramente compensativo fra libertà ed eguaglianza prima ricoperto. E' questa, tuttavia, una linea evolutiva che si realizza solo nel tempo, soprattutto a partire dall'ultimo decennio del secolo trascorso. Varie, ovviamente, le cause di un simile ritardo culturale, prima ancora che giuridico; ritardo che ha consentito allo statalismo di sopravvivere alla fine dell'ottocentesco modello statocentrico per molto tempo ancora<sup>39</sup>. E così una percezione unidimensionale della sfera pubblica ha continuato a permeare ogni considerazione delle autonomie private e sociali<sup>40</sup>, al punto da lasciare disatteso sino all'inizio del nuovo secolo il pressante invito della Corte costituzionale, a considerare definitivamente superati i presupposti di “un sistema di pubblicizzazione generalizzato, esteso a tutte le iniziative originate dall'autonomia privata”<sup>41</sup>.

Guardando all'*homme situé*, all'uomo concreto “quale incontriamo nelle relazioni della vita quotidiana, quale lo caratterizzano la sua professione, il suo ambiente e i suoi mezzi di vita, i suoi gusti, i suoi bisogni, le possibilità che gli si offrono”<sup>42</sup>, la Costituzione italiana riprende e sviluppa la duplice articolazione storica del principio di solidarietà.

Il principio è anzitutto sancito dall'art. 2, che affianca il riconoscimento e la garanzia dei “diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità” alla richiesta dell'adempimento “dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. In tal senso, la disposizione pone la solidarietà nella prospettiva personalista e relazionale propria della Costituzione, marcando la differenza con le precedenti impostazioni. Detta dinamica è poi approfondita dal collegamento con l'art. 3, comma 2, che prescrive il compito della Repubblica di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona

*sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in L. LIPPOLIS (a cura di), *Costituzione e realtà attuale, 1948-1988*, Giuffrè, Milano, 1990, 277 ss.

<sup>39</sup> Sul condizionamento provocato dall'ideologia statalista sulla cultura politica ed istituzionale anche delle forze di sinistra, G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2000, 81; sui presupposti storici e culturali dell'interventismo statocentrico, si v.: P. COSTA, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffrè, Milano, 1986, 364 ss.; ID., *La giuspubblicistica dell'Italia Unita: il paradigma disciplinare*, in A. SCHIAVONE (a cura di), *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla Repubblica*, Laterza, Roma-Bari, 1990, 97 ss.; G. LOMBARDI - L. ANTONINI, *Principio di sussidiarietà e democrazia sostanziale*, cit., 166 ss.; L. VIOLANTE, *I cittadini, la legge e il giudice*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Legge Diritto Giustizia. Annali della Storia d'Italia*, 14, Einaudi, Torino, 1998, LXVII.

<sup>40</sup> Sulla forza d'inerzia delle concezioni giuridiche, che continuano ad operare per forza propria anche dopo aver perduto l'originaria ragion d'essere, si v.: A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Giuffrè, Milano, 1994, 117; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite, Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino, 1992, 50 e 115.

<sup>41</sup> C. cost., n. 396/1988, § 6 del *Considerato in diritto*.

<sup>42</sup> G. BURDEAU, *La démocratie. Essai synthétique* (1956), trad. it. a cura di V. Mazzei, *La democrazia*, Edizioni di Comunità, Milano, 1961, 25.

umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Basterebbe la coincidenza di ambiti materiali prospettata dalle due norme, fra la triplice direzione dei doveri di solidarietà (politica, economica e sociale) e la triplice configurazione dei piani ove si estrinseca l'effettiva partecipazione degli uomini all'organizzazione (politica, economica e sociale) del Paese, per convincersi del collegamento fra le stesse norme, tale da rendere essenziale la solidarietà per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo della persona e di piena integrazione sociale dei cittadini <sup>43</sup>.

E così può comprendersi come la precedente articolazione in senso orizzontale e verticale del principio di solidarietà sia ora integrata dall'essenziale riferimento alla centralità della persona umana, che trasforma la prima in *solidarietà doverosa o fraterna* e la seconda in *solidarietà pubblica o paterna* <sup>44</sup>. Il tutto – si ribadisce – secondo una linea assiologica sviluppata nelle relative implicazioni e potenzialità solo nell'ultimo ventennio, specialmente a seguito dell'esplicito riconoscimento costituzionale del principio di sussidiarietà, il quale dispone che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale" (art. 118, comma 4) <sup>45</sup>. Tale linea di sviluppo, pertanto, concorre a configurare la solidarietà quale categoria concettuale e valoriale non solo autonoma, bensì, soprattutto, essenziale a rendere l'intervento della Repubblica effettivamente rispondente alla piena e infungibile soddisfazione del bisogno coinvolto.

Sul piano verticale, il principio si manifesta in senso *discendente*, dall'alto verso il basso, al fine di rimuovere gli ostacoli impeditivi del pieno sviluppo della personalità (art. 3, comma 2). Ponendosi come motore della funzione attiva della "Repubblica", la solidarietà non solamente si dispiega nei rapporti etico-sociali (artt. 30, secondo comma, 31, 32, 33 e 34 Cost.) e ancor meglio nei rapporti economici (artt. 35, 37 e 38 Cost.); più ancora, nella recente prospettiva della sussidiarietà essa viene ora a svincolarsi dal rapporto obbligato ed esclusivo con l'azione dei pubblici poteri, che possono dunque assumere una funzione non più di gestione, ma di regolazione e controllo dell'azione dei soggetti pubblici e privati <sup>46</sup>, in modo da assicurare che entrambi collaborino alla predisposizione dei servizi alla persona, nel rispetto della complessità delle esigenze del singolo destinatario. Del resto, il fatto che i diritti sociali siano incentrati sui luoghi e sui legami sociali nei quali e mediante i quali si svolge la personalità del singolo, si riflette sulla struttura organizzativa e comunitaria dello Stato sociale, riassuntivamente colta nel passaggio di formule dal *Welfare state* alla *Welfare society* o anche *community* <sup>47</sup>. Ciò comporta un duplice ordine di implicazioni.

Per un verso, i diritti sociali possono direttamente afferire ad un sistema di servizi a più protagonisti, istituzionali e della solidarietà, capace di realizzare il diritto soggettivo alla prestazione in modo pluralistico, ossia rispondente alle diverse esigenze presenti nel

<sup>43</sup> G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri*, cit., 51.

<sup>44</sup> S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 10.

<sup>45</sup> Sulle cui implicazioni si v. diffusamente F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 33 s.

<sup>46</sup> E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Giappichelli, Torino, 2003, 227 ss.; nonché, sul primo aspetto, A. LA SPINA – G. MAJONE, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, 2000, e sul secondo, G. BERTI, *I pubblici servizi tra funzione e privatizzazione*, in *Jus*, 1999, 867 ss.; sia inoltre consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Rapporti tra volontariato ed enti pubblici*, cit., 126 ss.

<sup>47</sup> G. VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal Welfare state alla Welfare society*, Etas, Milano, 2002.

corpo sociale e parimenti meritevoli di tutela. Diversamente, infatti, le politiche di rimozione degli ostacoli al pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.), si risolverebbero nella implementazione di un'idea di persona definita in via autoritativa e ordinamentale, in violazione della libera determinazione dei singoli destinatari delle prestazioni<sup>48</sup>.

Per altro verso, tenuto conto che i servizi sociali non possono essere considerati “come merci qualunque”<sup>49</sup>, il profilo della prestazione da erogare può essere considerato nel complesso delle dimensioni coinvolte (materiali e immateriali, quantitative e qualitative, fungibili ed infungibili, individuali e relazionali). Ed invero, nel caso in cui derivi dall'amministrazione pubblica, la prestazione deve necessariamente ripetere un modello neutrale e preconstituito, informato ai soli parametri di imparzialità, efficacia ed efficienza, in modo da soddisfare indistintamente le svariate esigenze dei destinatari, intese globalmente in un'accezione, per così dire, *formale* dell'eguaglianza sostanziale. Nel caso in cui, per contro, sia erogata dal soggetto privato, la prestazione può ben presentare le peculiari connotazioni (culturali o di altro genere) proprie di tale organismo, in quanto rispondenti alla previa ed apposita scelta all'uopo formulata dall'utente, fra la pluralità dei servizi offerti dai diversi soggetti pubblici e privati operanti sul territorio; sicché le esigenze del destinatario questa volta sono intese singolarmente, in un'accezione, per così dire, *sostanziale* dell'eguaglianza sostanziale.

In altri termini, la protezione del diritto sociale da parte della Repubblica non può non risolversi anche nella tutela del relativo contenuto e, dunque, nella personalizzazione della connessa prestazione<sup>50</sup>, a garanzia della libera determinazione tanto del destinatario, quanto dell'erogatore (privato) della stessa.

Sul piano orizzontale, il principio di solidarietà si manifesta sia in senso *ascendente*, dal basso verso l'alto, ossia dal singolo verso la Repubblica (intesa quale insieme di Stato e altri soggetti pubblici), sia in senso *doveroso* e *cooperativo*, da parte dei cittadini nell'adempimento dei propri doveri di solidarietà, sia, infine, in senso *liberamente solidale*, da parte dei cittadini nell'esercizio dei propri diritti di solidarietà. La solidarietà si dispiega così, quanto al primo profilo, nel campo politico-economico (artt. 48, 52, 53, 54 Cost.), quanto al secondo, nel campo etico sociale (artt. 30, 32, secondo comma, 34 Cost.), quanto al terzo, infine, nel campo delle libertà, venendo finalmente svincolata dall'assorbente rapporto con le situazioni giuridiche di svantaggio prima dominante.

Tale ultimo rilievo merita di essere meglio approfondito. L'introduzione del principio di sussidiarietà ha aperto la via alla realizzazione di un corrispondente sistema regolativo delle pretese sociali; ha rimodulato l'ordine dei principi coinvolti e delle relative situazioni soggettive. La tutela accordata dalla Costituzione ai diritti di libertà, oltreché nella sua dimensione negativa, di garanzia di difesa dalle costrizioni statali, si pone

---

<sup>48</sup> A. MATTIONI, *Scuola privata e pubblica*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Utet, Torino, 1997, 644.

<sup>49</sup> M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in R. ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1994, 99.

<sup>50</sup> A. MATTIONI, *Scuola privata e pubblica*, cit., 644; ma già ID., “Pubblico” e “privato” nella programmazione e nella gestione dei servizi sociali, cit., 97 ss. In senso analogo: L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello Stato sociale nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, Milano, 2004, 365 ss.; S.A. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, Giuffrè, Milano, 2004, 148 ss.; F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, 279 ss.; nonché sia consentito il rinvio a V. TONDI DELLA MURA, *Famiglia e sussidiarietà, ovvero: dei diritti (sociali) della famiglia*, in *Dir. soc.*, 2005, spec. 544.

altresì in una dimensione positiva, di sviluppo in senso partecipativo e promozionale delle relative istanze<sup>51</sup>. La prospettiva difensiva e garantistica offerta al singolo dallo scudo delle situazioni giuridiche soggettive, per tale via, non è più esclusiva; è ora affiancata dalla prospettiva di sostegno e d'intervento del potere pubblico<sup>52</sup>. Quest'ultima si realizza in vario modo, presupponendo al tempo stesso una valorizzazione della c.d. funzione promozionale del diritto<sup>53</sup>, una diversa organizzazione dell'impianto amministrativo sulla base dei nuovi canoni della sussidiarietà, una riconsiderazione della tradizionale classificazione delle situazioni soggettive<sup>54</sup>.

Non solo la pretesa sociale avanzata dall'avente diritto, ma pure la libera determinazione manifestata dal soggetto agente, di prestare (non necessariamente in modo gratuito) la propria opera solidale, si segnala per la propria meritevolezza; il tutto rientrando nel compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli impeditivi del pieno sviluppo umano. L'insistenza sulla partecipazione solidale del singolo pone così in risalto (non più solo la *domanda* del titolare del diritto sociale, bensì anche) l'*offerta* della prestazione sociale. Questa, di conseguenza, è ora ricollegabile, per un verso, (non più tanto al *dovere*, ma anche) al *diritto* di esercitare la solidarietà (art. 2 Cost.)<sup>55</sup>, la quale ha come presupposto la libertà<sup>56</sup>, al fine di concorrere all'effettiva integrazione sociale (artt. 3, comma 2, e 4, comma 2, Cost.); per altro verso, ai principi delle vecchie libertà individuali, oramai rese relazionali e solidali a contatto con il principio personalista, oltreché a quelle associative, religiose, politiche ed economiche (artt. 13 ss., 17, 18, 19, 21, 39 e 49, 41 ss. Cost.), ferma restando la funzione di controllo delle autorità pubbliche sui risultati del servizio reso (art. 97 Cost.).

<sup>51</sup> Affermava A. MORO in Assemblea Costituente che “tutte le libertà che vengono sancite in questa costituzione non vanno intese come una garanzia di fronte allo Stato, ma come espressione della convergenza degli sforzi individuali in una società ordinata e compatta per il bene di tutti”, sed. 1 ottobre 1946, in *La Costituzione della Repubblica*, cit., VI, 468. Si v. inoltre ID., *Il Diritto. Lezioni di filosofia del diritto tenute presso l'università di Bari. Appunti sull'esperienza giuridica: lo Stato 1946-1947*, Cacucci, Bari, 1978, 63.

<sup>52</sup> Su cui già, ampiamente, A. BARBERA, *Art. 2*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Principi fondamentali*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1975, spec. 65 ss.

<sup>53</sup> F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 39.

<sup>54</sup> G. ARENA, voce *Trasparenza amministrativa*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, 5949; A. BALDASSARRE, voce *Diritti pubblici soggettivi*, in *Enc. giuridica*, Treccani, Roma, 1990, ora anche *Diritti della persona*, cit., spec. 342; A. BARBERA, *Il fondamento dei diritti fondamentali, tra crisi e frontiere della democrazia*, in L. ANTONINI (a cura di), *Il traffico dei diritti insaziabili*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2007, 123; L. D'ANDREA, voce *Effettività*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario*, cit., 2122; F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni di teoria dell'interpretazione*, Cedam, Padova, 1998, 41; A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia “non amministrativa” (sonntagsgedanken)*, Giuffrè, Milano, 2005, 108; L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà*, cit., 521.

<sup>55</sup> Con differenti accenti, si v. in senso analogo: B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. PEZZINI e C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, cit., 110; F. RIGANO, *La solidarietà orizzontale e il ruolo dell'associazionismo*, *ivi*, 77; E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, in *Giur. cost.*, 1992, 2354; E. ROSSI e A. BONOMI, *La fraternità fra “obbligo” e “libertà”*, cit., 86 ss.

<sup>56</sup> G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri*, cit., 43. Si v. inoltre: D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004, 132-133; F. PIZZOLATO, *Dal personalismo alla fraternità: fondamenti e condizioni per una solidarietà pubblica*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (a cura di), *La fraternità*, cit., 50.

La stessa Corte costituzionale ha sottolineato come una “moderna visione della dimensione della solidarietà” superi “l’ancoraggio ai doveri ed agli obblighi normativamente imposti”<sup>57</sup>, conducendo “il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, *al di là* di vincoli derivanti dai doveri pubblici o da comandi dell’autorità”<sup>58</sup>. Le virtualità del principio di solidarietà, infatti, “trascendono l’area degli «obblighi normativamente imposti», chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per *libera e spontanea* espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa”<sup>59</sup>. Una solidarietà, dunque, “*libera*, in quanto non *imposta* e perciò *dovuta*” poiché è solo in quanto esercizio di libertà che l’azione a vantaggio di altri assume il valore pieno della solidarietà<sup>60</sup>.

#### 4. – *Alcune linee di sviluppo.*

Le linee di sviluppo del principio di solidarietà derivano dalla dinamica evolutiva rappresentata. Esse vanno anzitutto considerate nel quadro dei valori e degli obiettivi dell’Unione europea, considerati l’esplicito riferimento alla solidarietà contenuto nell’intestazione del Titolo IV della Carta di Strasburgo e il relativo riconoscimento sancito dall’art. 6 TUE. Vanno poi meglio riguardate sul piano della sussidiarietà, nella duplice declinazione coinvolta, orizzontale e verticale.

Sul piano della sussidiarietà orizzontale, si tratta di approfondire la triangolazione delle diverse figure implicate dall’organizzazione sussidiaria della Repubblica (ente titolare della funzione pubblica, titolare del diritto sociale, agente solidale). Ciò in modo da rendere effettiva la nuova configurazione tanto della domanda del singolo utente (e del relativo diritto di scelta), quanto sia dell’offerta del soggetto erogatore potenzialmente capace di corrispondere alla stessa, sia della funzione di regolazione e di controllo degli enti pubblici coinvolti.

Sul piano della sussidiarietà verticale, la combinazione con il principio di solidarietà diviene essenziale per conciliare la pluralità delle forme di stato regionale nell’unità dello Stato nazionale; necessità, questa, ancora più pressante ora che la riforma costituzionale del Titolo V, per un verso, ha potenziato le competenze materiali delle regioni (artt. 117 e 118), per altro verso, ha innovato gli strumenti di finanziamento del nuovo sistema di autonomie territoriali, da attuare in funzione e nel rispetto dei valori dell’unità e della solidarietà<sup>61</sup>.

C’è poi un’ulteriore linea evolutiva, che si colloca soprattutto sul piano dei doveri, i quali, come si è visto, assumono un ruolo essenziale ai fini della configurazione dell’appartenenza alla comunità statale, consentendo quel minimo d’integrazione necessaria a evitare la disgregazione dell’attuale società pluralistica, multi-etnica e multiculturale. Il rilievo ha una particolare ricaduta con riguardo ai non cittadini, per i quali il principio di solidarietà può essere utilizzato come strumento di «conversione» dei singoli obblighi giuridici legislativamente fondati in veri e propri «doveri costituzionali solidali». Ciò, per l’appunto, in chiave d’integrazione sociale, “per suggerire politiche pubbliche che favoriscano la percezione, da parte degli stessi

<sup>57</sup> C. cost., n. 500/1993, § 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>58</sup> C. cost., n. 75/1992, § 2 del *Considerato in diritto* (corsivo non testuale).

<sup>59</sup> C. cost., n. 228/2004, § 3 del *Considerato in diritto* (corsivo non testuale).

<sup>60</sup> E. ROSSI, *Principio di solidarietà*, cit., 2354.

<sup>61</sup> A. MORRONE, *Solidarietà e autonomie territoriali*, cit., 28.

immigrati, che gli obblighi loro imposti non sono il semplice frutto di politiche repressive o strumenti di polizia, ma parte di un più generale progetto – costituzionalmente fondato – volto allo sviluppo complessivo della società, alla cui partecipazione sono anch’essi *attivamente chiamati*”<sup>62</sup>.

Muovendo poi dalla dimensione territoriale a quella temporale, il discorso dei doveri di solidarietà conduce al tema dei diritti delle generazioni future, ai quali fanno da naturale corollario i doveri di solidarietà che la presente generazione ha nei riguardi dei propri discendenti. Tema, questo, che rinvia anzitutto al dovere di solidarietà ambientale, ampliando la categoria dei soggetti titolari del diritto all’ambiente e rafforzando l’esigenza di protezione del bene ambientale in senso sia etico, sia giuridico-repressivo<sup>63</sup>.

Proprio tale ultimo rilievo conferma, ancora una volta, come la linea di confine fra diritto e dovere sia tutt’altro che netta e come, di rimando, un’effettiva applicazione delle dinamiche della solidarietà passi anche attraverso una riconsiderazione dei principi e delle categorie dello Stato sociale propri del secolo trascorso.

Vincenzo Tondi della Mura  
ordinario di Diritto Costituzionale  
Facoltà di Giurisprudenza  
Università del Salento

---

<sup>62</sup> E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., 24.

<sup>63</sup> L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà*, cit., 522.