



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2016

TORNARE AI FONDAMENTALI: LA SOLIDARIETÀ

Solidarietà: un progetto politico

di LORENZA CARLASSARE

**SOLIDARIETÀ:
UN PROGETTO POLITICO**

di *Lorenza Carlassare*
Professore emerito di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova

ABSTRACT

ITA

L'Autrice riflette sul significato della solidarietà e sulla necessità di riaffermare il principio prescrittivo su cui si fonda l'intero sistema repubblicano. La tesi di fondo è che la solidarietà non debba essere neutralizzata, al fine di evitare che la dignità e l'uguaglianza, principi attraverso i quali la solidarietà deve essere letta, siano privati del proprio fondamento.

EN

The essay deals with the prescriptive meaning of the constitutional principle of solidarity, in order to assess the prescriptive value of the constitution itself, on which is founded the republican system. Solidarity must not be neutralized in order not to deprive dignity and equality of their own foundation.

SOLIDARIETÀ: UN PROGETTO POLITICO

di *Lorenza Carlassare*

SOMMARIO: 1. *Il valore prescrittivo dell'art. 2;* 2. *Solidarietà: i due versanti del concetto;* 3. *La solidarietà della Costituzione;* 4. *“Solidarietà” va insieme a “eguaglianza” e “dignità” della persona;* 5. *Solidarietà va insieme a “diritti”: rispetto della persona e libertà di coscienza;* 6. *I diritti sociali: la solidarietà negata;* 7. *I diritti-doveri di solidarietà: istruzione, lavoro, voto;* 8. *I doveri di solidarietà;* 9. *Solidarietà e democrazia.*

1. Il valore prescrittivo dell'art. 2

In Italia, apprendiamo dall'Unicef¹, il numero di bambini sotto la soglia di povertà supera di molto il milione e, sui 41 Paesi del benessere esaminati, il nostro si colloca al 34° posto per l'entità del divario esistente fra bambini poveri e ricchi. Solidarietà è oggi soltanto “parola” continuamente ripetuta ma dimenticata nei fatti?

La risposta mette in causa un principio fondamentale posto all'inizio della Costituzione e strettamente legato al valore centrale su cui si fonda la persona umana e la sua dignità². Fin dall'inizio i Costituenti ne hanno sottolineato il legame; già nella Prima Sottocommissione il testo dei relatori La Pira e Basso³ indica il *duplice fine* del riconoscimento dei diritti “inalienabili e sacri”: «assicurare l'autonomia e la dignità della persona» e «promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale». Due obiettivi distinti ma strettamente congiunti su cui poggia il sistema costituzionale; soffocando o neutralizzando la solidarietà si incrinano le radici dell'ordinamento intero.

Lo ha chiarito bene la Corte costituzionale nella sent. 75/1992 ribadendo che la solidarietà è un principio posto dalla Costituzione «tra i

¹ E' un dato recentissimo del 14/04/2016.

² Il principio personalista, conferma la Corte costituzionale, con la sentenza n. 167/1999, «pone come fine ultimo dell'organizzazione sociale lo sviluppo di ogni singola persona umana».

³ A.C., *Prima Sottocommissione*, Sedute del 9, 10, 11 settembre 1946.

valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente». Una sentenza che fissa in modo sicuro il valore e la natura del principio: indicando la solidarietà come *base della convivenza sociale* e precisando che si tratta di una convivenza «normativamente prefigurata dalla Costituzione» la Corte esclude che l'art. 2 abbia valore solo descrittivo o esprima una speranza affidata al *sentimento* di solidarietà, sottolineandone invece il valore prescrittivo: la disposizione indica un assetto *giuridicamente imposto*. La convivenza sociale *deve essere* costruita *normativamente* sulla base del principio di 'solidarietà'⁴; da questo principio deve prendere forma.

La solidarietà traversa la Costituzione: collocata fra i principi fondamentali, percorre l'intero testo, dai rapporti sociali ai rapporti familiari, dall'assistenza alla previdenza, dai doveri costituzionali⁵ ai dirit-

⁴ L'idea della *doverosità*, per la legge, di promuovere la solidarietà emerge anche dalle parole di chi voleva eliminare il richiamo alla solidarietà sociale, coll'argomento che «fino a che vi sono varie classi sociali la solidarietà è un nome vago» e «una lotta tra quelli che detengono, male o bene, la ricchezza, e gli altri che lavorano ci sarà sempre finché il mondo esiste», on. G. LOMBARDI, in A.C. *Prima Sottocommissione*, seduta dell'11/9/1946, il quale perciò dichiara di *non* poter sottoscrivere «l'affermazione che la legge debba promuovere la solidarietà sociale». Significativa è la risposta del Relatore, on. Basso (*ivi*) che si dichiara in posizione antitetica a quella del collega Lombardi: parlando di solidarietà sociale non si «intende affermare che non ci saranno lotte di classe, ma il *dovere* della Costituzione è quello di mirare a un massimo sforzo di solidarietà sociale. Vi sono diritti che derivano dal principio della libertà ed altri che derivano dal principio della eguaglianza e della solidarietà. Si tratta di uno sforzo verso la solidarietà in senso antindividualista. *Se si toglie questo, si rompe l'equilibrio che deve esservi tra l'esercizio degli antichi diritti della persona e l'esercizio di questi diritti in senso sociale*, accompagnati cioè dallo sforzo di creare una *solidarietà sociale*».

⁵ Sulla solidarietà di fondano anche «doveri ulteriori rispetto a quelli espressi in Costituzione» – sottolinea B. PEZZINI in *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di eguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2003, 102 - riferendosi ai filoni giurisprudenziali in tema di casa, assistenza sociale e indennizzo per danno alla salute derivante da vaccinazioni. Significative le sentenze della Corte cost. n. 307/1990 n. 27/1998 e n. 226/2000 nella quale - a proposito della «ratio costituzionale del diritto all'equo indennizzo riconosciuto in base agli artt. 32 e 2 della Costituzione» - si afferma: «ciò che conta è l'esistenza di un interesse pubblico di promozione della salute collettiva tramite il trattamento sanitario, il quale, per conseguenza, viene (e può essere) dalla legge assunto ad oggetto di obbligo legale. La giurisprudenza costituzionale alla quale il giudice rimettente si riferisce è ferma nell'individuare per l'appunto in questo interesse – una volta assunto dal legislatore a ragione dell'imposizione di un trattamento sanitario obbligatorio

ti-doveri (lavoro, istruzione⁶), dal patrimonio storico e artistico “della Nazione” (art.9), bene comune che insieme al paesaggio la Repubblica *deve* tutelare, ai rapporti internazionali (art.11). Alla *solidarietà* fra i popoli i Costituenti pensavano ripudiando la guerra e consentendo “limitazioni di sovranità” per un «ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»⁷.

2. Solidarietà: i due versanti del concetto

“Solidarietà” ha diversi significati, è concetto antico dapprima espresso con “fraternità”⁸. Ed è con questo nome – una delle tre parole simbolo della Rivoluzione francese – che il concetto si lega alla nascita del costituzionalismo: *liberté, égalité, fraternité* era scritto sulle bandiere della Rivoluzione. Accostata a libertà e a eguaglianza, fraternità viene ad assumere per la prima volta una dimensione *politica*⁹; ri-

o di una politica incentivante – il fondamento dell’obbligo generale di solidarietà nei confronti di quanti, sottomettendosi al trattamento, vengono a soffrire di un pregiudizio alla loro salute. E’ dunque l’interesse collettivo alla salute la ragione determinante del diritto all’indennizzo. Non è l’obbligatorietà in quanto tale del trattamento, la quale è semplicemente strumento per il perseguimento di tale interesse».

⁶ In armonia col pensiero dei Costituenti (*supra* §1), si è sottolineato il ruolo d’integrazione che i doveri di solidarietà sono chiamati costituzionalmente a svolgere: S. NICCOLAI, *Principio di pari dignità sociale e giudizio di costituzionalità. Appunti per una ricerca*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, III, Napoli, 2012, 2242 s.; G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, 371, «Diritti e doveri, nella cornice dell’art. 2 Cost., concorrono ... a realizzare i principi personalista e pluralista e la solidarietà, realizzandosi in doveri politici, economici e sociali per conservare coesione sociale e convivenza civile».

⁷ Nel dramma dei profughi la solidarietà internazionale è crollata; resta invece, luminosa, quella dei tanti individui, medici in testa, che generosamente continuano ad aiutarli. Uno, almeno, dei due versanti della solidarietà, quello spontaneo e non doveroso giuridicamente (*infra* §2), ha tenuto. La situazione tragica di popolazioni in fuga da guerre, miseria e morte dimostra che la solidarietà internazionale, *doverosa* per gli Stati in base a norme di tutela dei diritti umani, è del tutto assente: pochi Stati - l’Italia è tra questi - si adoperano per salvarli almeno dalla morte. Viceversa, la solidarietà volontaria, *non dovuta* di molte persone - ma non di tutte - si è dimostrata fortissima: gli abitanti di Lampedusa e i medici che si prodigano in zone rese deserte dalle armi, sono un esempio incoraggiante.

⁸ La solidarietà è la giuridicizzazione della fraternità: A. MATTIONI, *Solidarietà giuridicizzazione della fraternità*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI, *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, città nuova, 2007, 7 ss.

⁹ A. M. BAGGIO, *La fraternité, un défi politique*, in “Nouvelle Cité”, n° 553, janvier-février 2012, 24 ss.

guarda il popolo, il cittadino nella sua relazione con lo Stato, simbolizza un programma futuro.

È un significato nuovo rispetto alla fratellanza dell'antichità greco-romana e di varie religioni ed anche rispetto al concetto cristiano che pure ha in sé, dall'origine, una novità importante: la fratellanza si allarga fino ad assumere una dimensione *universale*. Tutti gli uomini sono "fratelli" perché figli dello stesso padre¹⁰. Pur nella novità della dimensione, la "fraternità" cristiana continua per molti secoli a riferirsi ad una relazione personale fra esseri umani di ogni razza e patria¹¹, ancor oggi parte importante del concetto di "solidarietà"¹²; in questo significato di relazione umana la fraternità è menzionata nel primo articolo della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* adottata dall'Assemblea generale dell'ONU il 10 dicembre 1948 «Tutti gli esseri umani nascono liberi e uguali per dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e coscienza e devono agire gli uni nei confronti degli altri in uno spirito di fraternità».

Spirito di fraternità, un sentimento, dunque, com'era anche per l'illuminismo europeo, che lo esprime in quel «tutti gli uomini saranno fratelli» del coro finale della IX sinfonia di Beethoven con testo di Schiller. La dimensione politica che la fraternità aveva acquistato nel 1789 nella Francia rivoluzionaria – dove assume, talora, anche il nome di "solidarietà"¹³ – a un secolo di distanza ritorna in modo deciso nel

¹⁰ Già la parabola del "buon samaritano" allarga la dimensione dell'azione solidale: protagonista, infatti, è uno straniero.

¹¹ Fino all'Enciclica di Leone XIII della fine dell'ottocento, come si dirà subito nel testo.

¹² Con la solidarietà sociale si intende andare oltre le solidarietà *parziali* (solidarietà familiare, di ceto, religiosa), «oltre l'esistenza di legami sociali variamente fondati, individuando un terreno dove la solidarietà assume *valenza normativa*, sintetizza una relazione particolare tra diritti e doveri». E ciò «attraverso un processo che consente di uscire dalle solidarietà *parziali*, per approdare a una solidarietà *generale*, riconosciuta come principio costitutivo dell'ordine costituzionale»: S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Bari, Laterza, 2014, 32-33.

¹³ Già Mirabeau (1789) e Danton (1793) avevano utilizzato concetti come "solidarité" e "solidaire" nell'Assemblea Nazionale e nel 1848 il Partito democratico in occasione delle elezioni politiche fondò un comitato cui diede il nome di "Solidarité républicaine". Alla fine del XIX secolo il termine solidarietà «in Francia era estremamente diffuso e impiegato in una pluralità di accezioni: all'interno del movimento operaio nel senso di solidarietà (naturale) di tutti i lavoratori salariati, nell'ambito della sociologia come sinonimo di coesione sociale, nella teoria sociale e in politica nel senso di solidarietà sociale tra i membri della collettività. Al concetto di solidarietà facevano riferimento sia economisti puri che autori marxisti ed esponenti dell'anarco-sindacalismo»: R. ZOLL, *Solidarietà*, in *Enc. sc.*

pensiero cristiano con l'Enciclica *Rerum Novarum* di Leone XIII (1891). Il nome è ancora *fraternità* ma i contenuti sono quelli della “solidarietà” nel suo significato *pubblico* e *sociale*, ulteriormente esplicitato da Pio XI nella Quadragesimo Anno (1931), nella quale è continuo il riferimento all'Enciclica precedente dove sono chiamate in causa nel modo più chiaro le *istituzioni* e i loro *doveri*. Il discorso è ampio: «il retto ordine dell'economia non può essere abbandonato alla libera concorrenza delle forze» da cui «sono derivati tutti gli errori della scienza economica individualistica», ferma nella convinzione che l'autorità pubblica «dovesse lasciare assolutamente libera» l'economia che ha bisogno, invece, di essere regolata. Ma il principio direttivo «non può essere la supremazia economica...una forza cieca e una energia violenta» che ha bisogno essa stessa di essere «vigorosamente e totalmente governata» secondo i principi di *giustizia* e *carità sociali*. Dunque è necessario che «le istituzioni dei popoli» si ispirino alla *giustizia sociale* e su questa si «costituisca un *ordine giuridico e sociale* a cui l'economia tutta si conformi».

Leone XIII – sottolinea Pio XI – insegna che il potere civile «non è puramente un guardiano dell'ordine e del diritto, ma deve adoperarsi ... con tutto il complesso delle leggi e delle politiche istituzioni» per «la pubblica e privata prosperità (enc. *Rerum novarum*, n. 26)»; e che l'autorità pubblica «nella protezione dei diritti stessi dei privati deve tener conto principalmente dei deboli e dei poveri» in quanto «il ceto dei ricchi, forte per sé stesso, abbisogna meno della pubblica difesa: le misere plebi invece, che mancano di sostegno proprio, hanno somma necessità di trovarlo nel patrocinio dello Stato». In particolare «agli operai, che sono nel numero dei deboli e bisognosi, deve lo Stato a preferenza rivolgere le cure e la provvidenza sua (enciclica *Rerum novarum*, n. 29)». Molte parole suonano familiari, come molti pensieri. Sono infatti i medesimi della nostra Costituzione.

soc. Treccani, 8, Roma, 1998, 240 ss. che fornisce un'ampia panoramica del concetto e della sua storia.

3. La “solidarietà” della Costituzione

Ricordare il pensiero sociale cristiano è importante per tre ragioni: a) lo ritroviamo nella Costituzione di cui costituisce la base; b) la solidarietà vi si presenta già come *programma vincolante* per le istituzioni; c) si fa chiara la distinzione tra *assistenzialismo*, fondato sul principio della *caritas* e *politica sociale* il cui fondamento è la solidarietà sociale.

Sono i due versanti della solidarietà, che comprende sia comportamenti (individuali o collettivi) *non dovuti* giuridicamente, ispirati al sentimento di fraternità e solidarietà, sia comportamenti corrispondenti a *doveri* giuridicamente imposti, dei singoli e soprattutto delle istituzioni. Nella solidarietà della Costituzione rientrano gli uni e gli altri: i comportamenti *doverosi* dello Stato, di enti pubblici o di individui; i comportamenti *non dovuti* di persone singole o associate.

Ai comportamenti solidali *spontanei e gratuiti* la Corte costituzionale fa riferimento già in due sentenze del 1992. La prima, n. 75, riguarda l'agire *individuale* e definisce il volontariato «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»¹⁴. La seconda, sent. n. 202, riguarda sempre comportamenti *volontari e gratuiti*, ma *collettivi*, che nella parte finale della sentenza vengono agganciati ai compiti delle istituzioni: la cooperazione sociale «rappresenta un paradigma di azione *collettiva* che può trovare attuazione in molteplici campi» (assistenza e beneficenza pubblica, agricoltura, industria) e comprende «attività di promozione umana e di integrazione sociale dei cittadini, e in particolare di quelli svantaggiati, riconducibili al principio di soli-

¹⁴ Nella sent. n. 75/1992 (riguardante la legge quadro sul volontariato del 1991) si legge: «modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo che effettua spontaneamente e gratuitamente prestazioni personali a favore di altri individui ovvero di interessi collettivi degni di tutela da parte della comunità, il volontariato rappresenta l'espressione più immediata della primigenia vocazione sociale dell'uomo, derivante dall'originaria identificazione del singolo con le formazioni sociali in cui si svolge la sua personalità e dal conseguente vincolo di appartenenza attiva che lega l'individuo alla comunità degli uomini. Esso è, in altre parole, 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».

darietà sociale solennemente proclamato dall'art. 2 della Costituzione, il cui sviluppo e il cui sostegno rappresentano un compito che coinvolge l'intera comunità nazionale e che, pertanto, dev'essere congiuntamente perseguito, nel rispetto delle correlative competenze costituzionali, dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome»¹⁵. Il richiamo alle istituzioni facilmente si comprende ricordando che la pronuncia riguardava una legge ritenuta lesiva di competenze regionali; ma costituisce comunque un significativo richiamo perché delinea un particolare atteggiarsi dell'azione *collettiva non doverosa*: attraverso di essa possono essere svolti compiti rientranti *nei doveri* – certamente *non eludibili* – dello Stato e degli enti pubblici. È, in qualche modo, un anticipo di quello che sarà poi l'art. 118 ult. Comma Cost. nella versione del 2001¹⁶; art. 118 che, non a caso, viene ora menzionato – insieme agli artt. 2, 3 e 18 Cost. – nel primo dei criteri direttivi¹⁷ della *Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del Servizio civile universale*¹⁸, dove, insieme ad altri principi, è menzionata la “solidarietà”. E proprio a questa si riconduce, in quel testo, il fondamento del Servizio civile.

Si rafforza così una tendenza che, pur negli aspetti positivi, genera qualche interrogativo e richiede, dunque, attenzione e cautela.

¹⁵ La sent. n. 202/1992, riguarda la cooperazione sociale: «ai sensi dell'art. 1, primo comma, della stessa legge n. 381 del 1991, “le cooperative sociali hanno lo scopo di perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso: a) la gestione dei servizi socio-sanitari ed educativi, b) lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate”. In generale, dunque, deve dirsi che sotto il nome di cooperazione sociale nella quale vanno ricomprese attività di promozione umana e di integrazione sociale dei cittadini, e in particolare di quelli svantaggiati, riconducibili al principio di solidarietà sociale solennemente proclamato dall'art.2 della Costituzione».

¹⁶ Su cui E. ROSSI, art. 2, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di D. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Utet, 2006; C. MAINARDIS, art.118, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. BARTOLE, R. BIN, Cedam, 2008, §7.

¹⁷ «Art. 2. (*Principi e criteri direttivi generali*) 1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi generali: a) riconoscere e garantire il più ampio esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali liberamente costituite, ove si svolge la personalità dei singoli, quale strumento di promozione e di attuazione dei principi di partecipazione democratica, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, ai sensi degli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione».

¹⁸ Approvata con modificazioni dal Senato (S.1870) e trasmessa alla Camera (C.2617-B) il 30 marzo 2016.

4. “Solidarietà” va insieme a “eguaglianza” e a “dignità” della persona

Solidarietà è una parola che non sta da sola, ma si accompagna ad altre parole da essa indissolubili, senza le quali sarebbe vuota di senso: “eguaglianza” in primo luogo¹⁹.

Eguaglianza intesa come divieto di *discriminazioni*, ma anche come divieto di *privilegi*. Eppure il nostro presente è costellato di “privilegi”: se non rimuoviamo questi due estremi – discriminazione e privilegio – di quale solidarietà possiamo parlare? E, soprattutto, di quale eguaglianza?

I Costituenti avevano ben chiaro che non bastasse affermare l’eguaglianza di fronte alla legge. La “parità di trattamento” non scalfisce la situazione di fatto dove i cittadini sono drammaticamente diseguali: di qui il richiamo costante e ripetuto alla solidarietà, alla necessità di eliminare gli ostacoli che impediscono lo sviluppo e «il raggiungimento della piena dignità della persona umana»²⁰. L’altra parola congiunta è “dignità”, un valore dell’essere umano come tale, di *ogni* essere umano. Fragile, esposta a mille rischi, la dignità esige cura e attenzione²¹. Ed esige, soprattutto, dallo Stato prestazioni e risorse per salvaguardarla e farla crescere, accompagnando ogni persona fin dall’inizio della vita, durante la delicata fase della sua formazione, e poi in tutte le fasi successive sino alla morte, il momento in cui la dignità è più che mai a rischio.

La dignità è connotato della “persona”, valore condiviso, patrimonio della tradizione cristiana e della cultura laica su cui in Assemblea Costituente trovarono l’accordo forze diverse, distanti fra loro per formazione politica e cultura²². La “persona” implica necessariamente la ‘dignità’ di ciascuno, in posizione di *eguaglianza e pari dignità so-*

¹⁹ Il discorso sull’eguaglianza, necessariamente, ritorna in tutti i paragrafi successivi.

²⁰ Così il testo della *Prima Sottocommissione* rinviato al Comitato di coordinamento (seduta pomeridiana del 19/12/1946).

²¹ «La rivoluzione della dignità sta dando vita davvero a una nuova antropologia: mette al centro l’autodeterminazione delle persone, la costruzione libera delle identità individuali e collettive, nuovi modi di intendere i legami sociali e la responsabilità individuale e collettiva. Questo riferimento, però, è sempre a rischio di essere negletto, violato e, tuttavia, io credo che sia giusto tenerlo al centro della nostra attenzione»: S. RODOTÀ, *La dignità della persona*, Padova, *Scuola di cultura costituzionale*, 14 gennaio 2011 in www.unipd.it/scuola costituzionale (materiali).

²² V. anche *infra*, §5 e nota 31 § 6.

ziale rispetto agli altri membri della collettività cui è legato da rapporti di solidarietà politica, economica e sociale che comportano corrispondenti doveri. Sono molti i luoghi in cui la Costituzione ne fa menzione: all'art. 3 richiama la «pari dignità sociale» quando proclama il principio generale di eguaglianza; all'art. 41 pone la «dignità umana» come limite all'iniziativa economica privata; all'art. 32 fissa il «rispetto della persona umana» come limite ai trattamenti sanitari²³, all'art. 37 assume la vita «dignitosa» come misura per la retribuzione dei lavoratori. È sempre in nome della persona umana e la sua dignità che la Costituzione pone il divieto di pene contrarie «al senso di umanità» (art. 27) e di «ogni violenza fisica e morale» sulle persone sottoposte a restrizioni di libertà (art. 13).

Neppure la dignità del detenuto può essere negata: la dignità «è un bene in sé medesima, indipendentemente dalla condizione personale e sociale, dai pregi e dai difetti del soggetto, di guisa che a ciascuno è riconosciuto il diritto a che la sua dignità sia preservata» (Corte costituzionale, sent. 13/1994). La dignità della persona «è valore costituzionale che permea di sé il diritto positivo» (Corte costituzionale, sent. 293/2000); «non appartiene a chi se la merita» secondo criteri delle leggi dello Stato o della cultura dominante «ma a tutte le persone qualunque sia o sia stato il loro comportamento», sottolinea Gaetano Silvestri: «un individuo privato della dignità soffre della negazione della sua stessa identità»²⁴.

Il principio di solidarietà presuppone dunque il riconoscimento e l'adesione al principio cardine della Costituzione: il rispetto dovuto ad ogni persona in quanto tale a prescindere dai suoi meriti o demeriti, in qualunque situazione si trovi. Eppure ancora oggi esistono situazioni

²³ Sent. n. 438 del 2008: «la circostanza che il consenso informato trova il suo fondamento negli artt. 2, 13 e 32 della Costituzione pone in risalto la sua funzione di sintesi di due diritti fondamentali della persona: quello all'autodeterminazione e quello alla salute, in quanto, se è vero che ogni individuo ha il diritto di essere curato, egli ha, altresì, il diritto di ricevere le opportune informazioni in ordine alla natura e ai possibili sviluppi del percorso terapeutico cui può essere sottoposto, nonché delle eventuali terapie alternative; informazioni che devono essere le più esaurienti possibili, proprio al fine di garantire la libera e consapevole scelta da parte del paziente e, quindi, la sua stessa libertà personale, conformemente all'art. 32, secondo comma, della Costituzione....Discende da ciò che il consenso informato deve essere considerato un principio fondamentale in materia di tutela della salute».

²⁴ G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, Intervento al Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Roma 1° ottobre 2007.

escluse di fatto dalla tutela: la situazione carceraria è drammatica e distruttiva di ogni dignità. La solidarietà non abita dunque in quei luoghi di degrado e illegalità? Illegalità da parte delle istituzioni, intendo, dalle quali la Costituzione è costantemente violata: a partire dall'art. 13 che punisce «ogni violenza fisica e morale sulle persone ... sottoposte a restrizioni di libertà» e dall'art. 27 «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato».

In Europa, l'Italia è uno degli Stati con il più alto tasso di sovraffollamento nelle carceri, più volte condannata a causa delle condizioni inumane e degradanti in cui sono lasciati i detenuti: a Strasburgo sono centinaia i ricorsi di detenuti nelle carceri italiane che denunciano la violazione dell'art.3 della CEDU. E a tragica conferma di quanto la dignità umana sia continuamente vilipesa stanno i casi di suicidio tra i carcerati, sempre più numerosi²⁵. Con quale coraggio condanniamo l'Egitto per la tragica morte di Giulio Regeni, causata da violenze e spietate torture mentre, anno dopo anno, continuiamo tranquillamente a violare nel nostro ordinamento l'obbligo internazionalmente assunto di emanare una legge sul reato di tortura?²⁶

Ma i rischi per la dignità non stanno solo all'interno del carcere, si ripropongono in ogni situazione in cui la persona sia soggetta al potere altrui, *in condizione di debolezza*. E' il caso del malato, della sua libertà costituzionalmente garantita di scegliere le cure ed eventualmente di rifiutarle, una libertà che addirittura per legge gli si vorrebbe negare. Oppure quando, viceversa, gli vorrebbero negare le cure di cui ha diritto²⁷. E' il caso dei lavoratori che, ricattati dalla minaccia di licenziamento, subiscono condizioni di lavoro inaccettabili²⁸.

Ogni situazione di debolezza cancella la dignità: dalla miseria, alla perdita del lavoro, all'ignoranza.

²⁵ M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, Napoli, 2011; F. CORLEONE e A. PUGIOTTO (a cura di), *Il delitto della pena*, Roma 2012, e, da ultimo, C. MUSUMECI e A. PUGIOTTO, *Gli ergastolani senza scampo*, Napoli, Es, 2016, con *Prefazione* di G. SILVESTRI, il quale sottolinea il profilo della dignità.

²⁶ Sull'annosa questione, A. GIANELLI e M. P. PATERNÒ (a cura di), *Tortura di Stato*, Roma, Carocci, 2004.

²⁷ Ma la Costituzione attribuisce all'«infermo ... dignità di legittimo utente di un pubblico servizio, cui ha pieno e incondizionato diritto» (Corte costituzionale, sent. 103/1977).

²⁸ Come il lavoro festivo e gli orari prolungati (*infra*, § 6).

5. Solidarietà va insieme a ‘diritti’: rispetto della persona e libertà di coscienza

«Una solidarietà che decide di operare nel vuoto di diritti finisce per giustificare quel vuoto», mentre «non c’è solidarietà senza diritti»²⁹. La nostra Costituzione parla di solidarietà solo dopo aver parlato di diritti e richiama l’impegno dello stato e delle istituzioni a riconoscerli e a garantirli come è espressamente previsto nell’art. 2³⁰.

Nella Costituzione, non a caso, solidarietà e diritti stanno insieme: «La Repubblica riconosce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di *solidarietà* politica, economica e sociale», si legge all’art. 2. Fissando l’*inviolabilità dei diritti*, la Costituzione, fissa anche l’*inderogabilità dei doveri*. L’intreccio appare di continuo in tutti i dibattiti della Costituente, al centro dei quali – come legame fra diritti e doveri – sta sempre la solidarietà. Fra democristiani e socialcomunisti – afferma Togliatti – il punto di convergenza sul principio che «il nostro sistema democratico si differenzia dal regime del liberalismo individualistico del secolo precedente» si può trovare nel significare che «la libertà viene garantita dallo Stato per il raggiungimento di determinati fini: il perfezionamento della *persona umana*; il rafforzamento e lo sviluppo del regime *democratico*; il continuo incremento della *solidarietà sociale*»³¹.

La solidarietà presuppone non solo rispetto della persona umana nella sua fisicità e nei suoi bisogni, ma in primo luogo rispetto della *coscienza* individuale in tutte le sue espressioni: e dunque *laicità*. L’intreccio tra i valori costituzionali è profondo, se uno viene indebolito s’indeboliscono tutti. L’intolleranza religiosa distrugge la solidarietà, la distruggono la discriminazione sul piano religioso,

²⁹ Don Ciotti titolava così il suo intervento al Festival del diritto di Piacenza nel settembre 2012 e affermava: «Oggi il problema più grave del nostro paese non è solo chi fa del male ma quanti guardano e lasciano fare e la drammatica povertà che stiamo vivendo in questo periodo è la rassegnazione, la delega, l’indifferenza e il pensare che tocca sempre agli altri fare le cose». Vale a dire la mancanza di solidarietà, «parola nobile ... divenuta nel tempo ambigua e abusata perché svuotata del suo contenuto a causa del continuo furto delle parole che stiamo vivendo ... una parola dietro la quale ... possono nascondersi superficialità, facilonerie e soprattutto operazioni eticamente ambigue».

³⁰ Per l’essenzialità di questa connessione S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., 31ss., 48ss.

³¹ A.C. *Prima Sottocommissione*, 1/10/1946.

l'esclusione o la differenziazione di alcuni, singoli e minoranze. La questione del crocifisso nelle aule scolastiche, ad esempio, è grave ed emblematica: l'esposizione di un simbolo religioso isola e differenzia gli esseri umani fin dall'infanzia, fa sentire diversi ed esclusi i bambini cui quel simbolo non appartiene. Eppure il Governo ha voluto presentare ricorso contro una sentenza della Corte di Strasburgo che imponeva l'equidistanza³². E lo ha fatto nonostante la giurisprudenza della Corte costituzionale: «in materia di religione *non valendo il numero*, s'impone ormai la pari protezione della coscienza di *ciascuna persona* che si riconosca in una fede, quale che sia la confessione religiosa di appartenenza» (Sent. 440/1995); la libertà di coscienza in relazione all'esperienza religiosa «rappresenta un aspetto della *dignità della persona*, riconosciuta e dichiarata inviolabile dall'art. 2» e «spetta egualmente tanto ai *credenti* che ai non credenti» (sent. 334/1996); laicità – uno dei “principi supremi” dell'ordinamento costituzionale italiano – significa *eguale* rispetto e *pari* protezione per la coscienza di ogni persona, «in regime di pluralismo confessionale e culturale» che assicura a tutti, *senza privilegi*, libertà in materia religiosa (sent. n. 203/1989).

L'esposizione di un simbolo religioso vale a privilegiare una confessione, rinnega il pluralismo, induce negli alunni delle scuole pubbliche la convinzione che lo Stato non sia neutrale, ma si identifichi con un preciso credo. L'equidistanza è essenziale affinché lo Stato non sia percepito come *più vicino a certi cittadini che ad altri*; per chi si sente diverso, escluso fin dalla scuola, la solidarietà è parola vuota: solidarietà significa non escludere nessuno, non far sentire nessuno estraneo e diverso. Già la “fratellanza” del vangelo portava con sé l'universalità³³.

³² La sentenza della Corte europea Lautsi c. Italia del 3 novembre 2009 (in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009, *Parte prima*, 1246, con nota di L. CARLASSARE, *Una prevedibile sentenza nel nome della laicità*, ivi, *Parte seconda*, 554 ss.), impugnata dal Governo italiano, fu seguita da una decisione della Grande Camera davvero sconcertante: *Corte eur. dir. uomo*, Lautsi c. Italia, 18 marzo 2011, nella stessa *Rivista*, *Parte prima*, 567, sulla quale L. CARLASSARE, *Crocifisso: Una sentenza per l'Europa «non laica»*, ivi, *parte seconda*, 291 ss.; B. CONFORTI, *Crocifisso nelle scuole, una sentenza che lascia perplessi*, in *Affari internazionali*, 24.3.2011. Da ultimo su laicità ed eguaglianza, F. RESCIGNO, *“Ite, missa est”*. *Laicità paradigma di eguaglianza*, Napoli, Ed. Sc., 2015.

³³ *Supra* §2.

È in causa qui anche un importante diritto, il *diritto all'istruzione* che a livello individuale è al contempo un *dovere* di solidarietà³⁴ e, per lo Stato, un essenziale dovere: fornirla a tutti, in condizioni di eguaglianza. Ogni differenziazione, ogni deviazioni dalla sua doverosa inclusività, produce inevitabilmente conseguenze pericolose.

6. I diritti sociali: la solidarietà negata

Troppi discorsi astratti si sono fatti e si fanno sull'art. 3, comma 2 della Costituzione, che costituisce in definitiva il “motore della solidarietà”, il presupposto per lo sviluppo della persona nella sua realtà esistenziale, diversa per ognuno. L'incontro del liberalismo col pensiero socialista e il pensiero cristiano ha dato i suoi frutti. I diritti dell'uomo da inserire in Costituzione – precisava La Pira – sono certamente «quelli indicati nella Dichiarazione del 1789», ma non solo: vi sono anche «i diritti sociali e delle comunità attraverso le quali la persona si integra e si espande». Oltre alla libertà tradizionali, per consentirne “*a tutti*” l'esercizio, è necessario assicurare “*a tutti*” condizioni minime di vita e sviluppo³⁵.

La Costituzione col suo sistema solidale assicura a «ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere» il «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» (art.38.1 Cost.) e a *tutti i lavoratori* il diritto «a mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso d'infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia e *disoccupazione involontaria*» (art. 38.1). Queste norme, oggi, sembrano dimenticate, o meglio, è come se non fossero scritte; ma sono lì, e assicurano diritti, diritti costituzionali fondamentali³⁶; non si tratta di spirito di fratellanza, di generosa sollecitudine nei confronti dei fratelli bisognosi, si tratta di

³⁴ *Infra*, §7

³⁵ Sono da ricordare le parole di Aldo Moro alla Costituente: «Lo Stato veramente democratico riconosce e garantisce non soltanto i diritti dell'uomo isolato che sarebbe un'astrazione, ma i diritti dell'uomo associato in una libera vocazione sociale». Per una ricostruzione dell'iter attraverso il quale in sede costituente si è giunti all'affermazione della “persona”, N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, 30 ss.

³⁶ Come la Corte ha più volte ribadito. Su ciò, in particolare, P. CARETTI, *Considerazioni conclusive*, Convegno annuale dell'associazione “Gruppo di Pisa”, *I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. il ruolo della giurisprudenza*, Trapani, 8-9 giugno, 2012, in www.gruppodipisa.it.

un preciso *dovere* dello Stato³⁷: si tratta di *diritti* non di elargizioni caritative.

Fermo era l'intento dei Costituenti di non lasciare *nessuno* senza sostegno, senza il necessario per vivere, solo nelle sue debolezze individuali e sociali³⁸. Ma gli "ostacoli" anziché superati, sono enormemente cresciuti, cresciute le diseguaglianze. Ho parlato di "Costituzione imprigionata"³⁹ per significare che i suoi principi vitali, ricchi di prospettive e promesse, sono rinchiusi in una gabbia di indifferenza feroce, che, rendendoli sterili, ne paralizza ogni possibile sviluppo. I principi – solidarietà compresa – restano coperti dal silenzio, oppure soffocano sommersi da fiumi di parole retoriche e vuote che li privano di significato e valore. Intanto, miseria, ignoranza, malattia e nuove situazioni di disagio determinano fratture profonde nel corpo sociale che si accentuano con l'emergere di nuove povertà, e chiedono *interventi e sostegno*. E' un dovere costituzionale intervenire positivamente; lo impone alla Repubblica (Stato e altri enti) il secondo comma dell'art. 3, lo impone il principio di solidarietà nel suo valore *vincolante*⁴⁰. L'aver accostato la parola "dovere" a solidarietà – sottolinea Emanuele Rossi – la rende un *dovere* per il legislatore.

Persino nel *lavoro*, sul quale la Repubblica è fondata (art.1), la solidarietà sociale è andata in pezzi⁴¹. Attraverso espedienti normativi accortamente studiati, da tempo si è rotta l'unità di interessi all'interno della classe lavoratrice, allo scopo di privarla di potere contrattuale e di privarne le associazioni sindacali che la rappresentano. Conflitti di

³⁷ Significativo è il dibattito costituente: ad esempio, Teresa Noce in un intervento diretto ad eliminare confusioni e a tener ferma la distinzione fra "previdenza" e "assistenza" (che «va data anche a *tutte* le persone che *non godono della previdenza*»), contro le obiezioni dell'on. Molè «che così si entrerebbe nel campo della beneficenza, mentre qui si tratta di diritti che scaturiscono dal diritto al lavoro», risponde: «non si tratta di assistenza sotto forma di *carità pubblica*, sia pure sociale, ma di qualche cosa che sorge *da un diritto*»: A.C. *III Sottocommissione*, 11 settembre 1946.

³⁸ «Ogni essere che ... si trovi nell'impossibilità di lavorare ha diritto di ottenere dalla collettività mezzi adeguati di assistenza» era la proposta dell'on. Togni, riformulata da Lina Merlin: «Lo Stato ha il compito di assicurare a tutti i cittadini *il minimo necessario all'esistenza*, in particolare dovrà provvedere all'esistenza di chi sia disoccupato senza sua colpa o incapace di lavorare per età o invalidità»: A.C. *III Sottocommissione*, 9,10,11 sett. 1946.

³⁹ L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Feltrinelli, 2012: *La Costituzione imprigionata* è il titolo del Cap. 4.

⁴⁰ *Supra* §1.

⁴¹ *Infra* §7.

interesse tra lavoratori del settore privato come del pubblico impiego vengono costruiti persino all'interno di aree omogenee: basta pensare alla situazione degli insegnanti, messi deliberatamente gli uni contro gli altri. Sono cose troppo note perché ci si debba soffermare.

Vale la pena piuttosto riportare all'attenzione un fenomeno relativamente nuovo al quale abbiamo finito per assuefarci, l'orario di lavoro e il *lavoro festivo*. Un fenomeno dov'è in causa la solidarietà in tutti i suoi versanti, *collettivo, individuale, pubblico e privato*; la solidarietà come *diritto* e come *dovere*. Innanzitutto il dovere delle *istituzioni* di non cedere di fronte a interessi economici voraci, sacrificando la vita fisica e familiare dei lavoratori e sconvolgendone gli equilibri essenziali. Il dovere dei *privati*, datori di lavoro (in primo luogo della grande distribuzione che trascina i gestori dei piccoli negozi strangolati dalla concorrenza) di rispettare la vita, la salute, la *dignità* di lavoratrici e lavoratori costretti a orari che separano dai figli e distruggono la vita familiare. Ma la prima responsabilità ricade sulle *istituzioni* che apertamente violano i numerosi articoli della Costituzione a tutela del lavoro⁴², in particolare l'art. 37 Cost.: «Le condizioni di lavoro devono consentire [alla donna lavoratrice] l'adempimento della sua essenziale funzione familiare e assicurare alla madre e al bambino una *speciale, adeguata protezione*». Sembra quasi non esserci alcuna garanzia contro la continua violazione di norme costituzionali relative a diritti fondamentali!

Oltre che come dovere la solidarietà è in causa, qui, anche come *sentimento* (*supra* §2) in primo luogo verso i bambini, separati dalle madri e/o dai padri nell'unico giorno in cui potrebbero stare insieme, un sentimento che dovrebbe coinvolgere tutti noi inducendo *ciascuno* a rifiutare la comoda possibilità offerta da aperture festive e serali. A parole in Italia siamo tutti cristiani; ma anche il comandamento di rispettare il giorno del Signore, di fronte all'economia, cede.

I più deboli e ricattabili vengono impunemente sacrificati, in ogni circostanza. La crisi economica ha contribuito a giustificare la riduzione delle prestazioni pubbliche in cui si sostanziano i diritti sociali, a partire dalla salute. Anche l'istruzione è coinvolta, i tagli alla Scuola

⁴² Agli artt. 31 «la Repubblica...protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù», 35 «la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni» e 36 su retribuzione, orario di lavoro, riposo settimanale, ferie retribuite viene, in primo piano l'art. 37 riportato nel testo.

pubblica sono ormai troppo numerosi, pesanti e noti perché ci si debba soffermare. Così non solo si travolgono i diritti delle persone e si distrugge la solidarietà, ma si tocca la stessa *democrazia* che, si ripete da sempre, non può vivere senza le condizioni indispensabili al suo funzionamento, la cultura in primo luogo⁴³. Invocare la limitatezza delle risorse o i vincoli che vengono dall'Europa⁴⁴ per annullare i diritti è una giustificazione scopertamente illusoria: di fronte alle priorità costituzionali è un alibi che non tiene, la questione deve risolversi con una diversa (e costituzionalmente corretta) *allocazione delle risorse*⁴⁵. Invero «qualora si affermasse l'idea dell'inderogabilità non più dei diritti ... o, quanto meno, del loro contenuto minimo essenziale..., bensì delle esigenze di bilancio, ci troveremmo di fronte a un radicale ribaltamento del modo di intendere la Costituzione stessa. Se a ciò si aggiunge un quadro generale in cui la solidarietà interpersonale è rattrappita da nazionale a regionale (come se a pagare le tasse fossero non le persone, ma le Regioni ...), la tenuta del “programma di solidarietà sancito in Costituzione” – secondo la bella formulazione del T.A.R. Piemonte – rischia di ritrovarsi messa seriamente in dubbio»⁴⁶.

⁴³ Sul legame fra democrazia e cultura, la letteratura è amplissima: mi limiterò a ricordare un autore settecentesco che fu il primo a ricoprire in Europa (nell'Università di Ferrara) una cattedra di diritto costituzionale: G. COMPAGNONI, *Elementi di diritto costituzionale democratico*, Venezia 1797 (rist. a cura di I. MEREU e D. BARBON, Bologna, *Analisi*, 1985).

⁴⁴ Sui quali, da ultimo, induce alla riflessione M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I contorni e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, n°2 /2016, 4 ss.

⁴⁵ Per non ripetere cose già dette rinvio, anche per i riferimenti bibliografici, a L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2013, ora in *Studi in onore di Antonio D'Atena*, tomo I°, Milano, Giuffrè, 2014, 375 ss.; ID., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2015 e in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri* di prossima pubblicazione. Analogamente il TAR Piemonte (sentenza n. 156/2015, punto 5.3): «se davvero l'esecuzione del programma di solidarietà sancito in Costituzione (e ormai avviato anche dalla legge che ha previsto i LEA) incontra ostacoli di natura economico-finanziaria per l'obiettivo carenza di risorse stanziabili ... il rimedio più immediato non è la violazione dei LEA ma una *diversa allocazione delle risorse disponibili*, che spetta alle singole amministrazioni (nel caso, alla Regione) predisporre in modo tale da contemperare i vari interessi costituzionalmente protetti che demandano realizzazione», riportato da F. PALLANTE, *Il Consiglio di Stato: dall'inderogabilità dei diritti (sociali) all'inderogabilità dell'equilibrio di bilancio?* in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2014, pp. 173 ss.

⁴⁶ F. PALLANTE, *ult. cit.*; ID., *Diritti costituzionali ed equilibrio di bilancio: il Consiglio di Stato torna agli anni Cinquanta*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2015, pp. 88-96.

7. I diritti-doveri di solidarietà: istruzione, lavoro, educazione, voto

La solidarietà è un fatto naturale ma anche un fatto *culturale*; l'educazione alla solidarietà è perciò essenziale fin dall'inizio del percorso educativo, nella fase formativa della persona. La scuola è forse il luogo più importante; ma anche qui è violata l'eguaglianza, è violata la solidarietà, nella serie infinita di omissioni troppo spesso irrimediabili che di fatto finiscono per segnare il destino di molti, negando la possibilità di una vita libera e dignitosa e di una partecipazione consapevole. È in causa un importante diritto, il *diritto all'istruzione* che, per i singoli, è al contempo, un *dovere* di solidarietà; per lo Stato è un essenziale dovere, di *fornirla a tutti*⁴⁷. La scuola, per milioni di persone, è l'unica speranza di un futuro decente. La scarsa attenzione per l'istruzione può segnare la vita intera di giovani, in particolare delle fasce sociali più deboli e abbandonate. Chi, quando, attraverso quali vie potrà poi recuperarli?

Al danno per la corretta formazione e il corretto sviluppo individuale, si accompagna il danno, non meno grave, per la società alla quale non partecipano, restano estranei sentendosi in qualche modo espulsi. E queste pericolose marginalità – rese più acute dalla presenza di numerosi profughi stranieri – non solo privano la collettività dell'apporto attivo di molti, delle loro energie produttive, vitali e diverse, ma possono anche dar luogo a fenomeni di devianza rischiosi per la collettività. La solidarietà, alla fine paga, l'abbandono sociale mai: il libero sviluppo della persona umana cui la Costituzione tende è un *compito* da realizzare, non soltanto un *dato* da rispettare⁴⁸; ma questo è da tempo dimenticato.

In causa non è solo lo Stato, la solidarietà sociale si coniuga con la solidarietà familiare: per l'art. 30 «è *dovere* e *diritto* dei genitori mantenere, istruire ed educare i figli, anche se nati fuori dal matrimo-

⁴⁷ La solidarietà esprime anche qui il suo valore *universale*: il diritto all'istruzione non è solo degli italiani, ma anche dei minori stranieri, come impongono le Convenzioni internazionali; da ultimo, E. ROSSI, P. ADDIS, F. BIONDI DAL MONTE, *La libertà di insegnamento e il diritto all'istruzione nella Costituzione Italiana*, Osservatorio costituzionale, *Rivista AIC*, Fasc. 1/2006.

⁴⁸ A. BARBERA, *Art.2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna 1975, 51 ss.

nio»⁴⁹. Gli intrecci sono forti, non solo fra i diritti e i doveri, ma anche fra i soggetti cui fanno capo, lo Stato e i singoli: «il diritto all'istruzione non è inteso nel sistema della Costituzione come un diritto che sia esclusivamente tale e sia perciò svincolato dall'adempimento di corrispondenti doveri da parte dei genitori. Invero, l'art. 30 addita, a proposito dell'istruzione, nella sua formula composita, il binomio dovere-diritto come operante nel campo di quei rapporti etico-sociali (tale è il titolo sotto cui la norma è ricondotta) che trovano nella famiglia il loro fondamentale ambiente e movente» (Corte costituzionale, sent. 7/1967).

Altro diritto-dovere di solidarietà è il *lavoro* che, ormai, anziché il primo dei valori sembra essere l'ultimo. Eppure è fondamentale per l'integrità stessa della persona che, attraverso il lavoro, oltre a procurarsi i mezzi per un'esistenza dignitosa sviluppa la sua personalità, si sente parte della società; se perde il lavoro, sente di aver perduto anche la sua dignità. Lo ripetono in tanti nei cortei, nelle manifestazioni, lo ripetono di continuo: ridateci il lavoro, ridateci la dignità, ma è un'invocazione che rimane troppo spesso inascoltata.

Mortati teneva a sottolineare che con la formula dell'art. 1 si voleva «invertire il valore ai due termini del rapporto proprietà-lavoro» conferendo la preminenza sul primo a quest'ultimo, unica fonte di dignità sociale. Cosa direbbe oggi? Mortificando il lavoro, il principio di solidarietà viene gravemente offeso: il lavoro è uno dei “doveri” in cui si concreta il principio di solidarietà, il dovere di svolgere, secondo la propria scelta «un'attività o una funzione che concorrano al progresso materiale e spirituale della società» (art. 4. co. 2). Ed è in primo luogo un diritto; il comma 1 dell'art. 4, «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il *diritto al lavoro* e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto», non è un'inutile proclamazione: impone alla “Repubblica” di *promuovere* le condizioni che lo rendono effettivo (Corte costituzionale, sent. 61/1965), è un “diritto sociale” che comporta per lo Stato l'obbligo di intervenire con una politica di sviluppo economico indirizzata a determinare «una situazione di fatto tale da aprire concretamente alla generalità dei cittadini la possibilità di procurarsi un posto di lavoro» (Corte costituzionale, sent. 105/1963).

⁴⁹ E art. 30, comma 2 «nei casi di incapacità dei genitori, la legge provvede a che sia assolti i loro compiti». L'intreccio, dunque tra pubblico e privato continua.

Anche il diritto di *voto*, essenza della democrazia, è al contempo un “dovere civico” (art. 48) espressione della solidarietà politica⁵⁰ e, come il lavoro su cui la Repubblica si fonda, entra nel nucleo centrale dell’art. 1, nell’essenza della Repubblica. Votare per l’elezione dei propri rappresentanti è la prima condizione perché di democrazia si possa parlare, la più elementare espressione della sovranità del popolo, la quale – se di certo non si esaurisce nel momento elettorale potendo essere esercitata dai cittadini anche *individualmente*⁵¹ – trova nel voto la sua più significativa manifestazione. Ma, da noi, ora, è ancora vero?

La sovranità del popolo è sempre più evanescente; come *dovere* di solidarietà politica il voto si considera ormai desueto: chi è al potere non ne incoraggia l’esercizio se non quando gli conviene, altrimenti gradisce, e palesemente incoraggia, l’astensione. Come *diritto*, il voto è praticamente svuotato di contenuto e di efficacia. C’è poco da aggiungere a ciò che ha detto la Corte costituzionale nella sent. n. 1 del 2014: a causa di leggi elettorali che sacrificano la rappresentanza e alterano i risultati della consultazione elettorale, persino questo diritto è sempre più mortificato, ridotto nell’estensione e nello spessore. Il “po-

⁵⁰ D. BORGONOVO RE, *I doveri inderogabili di solidarietà*, in D. FLORENZANO, D. BORGONOVO RE, F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza*, Torino, Giappichelli, 2012, 81 ss.

⁵¹ Secondo il pensiero dei Maestri del costituzionalismo, a partire da C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 10-11 dove spiega che per la democrazia non basta che il popolo abbia il “potere di votare”, ma che abbia il continuo esercizio della sovranità, «che possa riunirsi e formare associazioni per discutere liberamente ogni atto dei governanti, possa iscriversi a partiti che influiscono sulla vita dello stato, e che esista libertà di stampa», insistendo sull’importanza dell’attribuzione ai partiti «della positiva funzione di strumento perchè i cittadini concorrano a determinare la politica nazionale». I cittadini (*non il solo corpo elettorale*) sono il popolo che esercita la sovranità mediante i diritti a ciascuno spettanti a *ciascuno*: la sovranità «non si esaurisce in manifestazioni unitarie di volontà», ma spesso si articola «in una serie di atti parziali» perchè «non è attribuita al popolo come unità indivisibile, ma a tutti i cittadini, membri del popolo». V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Studi in memoria di V. E. ORLANDO*, Padova 1955, 439, 454. Per una riflessione su queste posizioni L. CARLASSARE (*a cura di*), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, Cedam, 2004. Alla voce dei costituzionalisti si aggiunge la voce del filosofo: la democrazia moderna deve essere correttamente definita «non...come il “potere del popolo”, ma degli individui presi uno per uno, di tutti gli individui che compongono una società». Il popolo «è un’astrazione che è stata spesso usata per coprire una realtà molto diversa», e, «dopo il nazismo la parola *Volk* è diventata impronunciabile»: N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, 128 ss.

polo sovrano” conta sempre meno, il potere tende a affievolirne, se non a soffocarne, la voce.

8. I doveri di solidarietà

Sul principio di solidarietà, oltre ai diritti-doveri, si fondano precisi doveri delle persone costituzionalmente stabiliti. Tutti di grande rilievo⁵²: il dovere di difendere la Patria (art. 52), di essere fedeli alla Repubblica e «di osservare la Costituzione e le leggi» (art. 54, co. 1) e, per coloro cui sono “affidate” funzioni pubbliche, «il dovere di adempierle con disciplina ed onore» (art. 54, co. 2). Una formula in cui il senso di appartenenza alla “comunità” in nome della quale si esercitano le funzioni, assume il massimo rilievo. Già nel richiamo alla *fides* si percepisce l’importanza del ruolo della comunità verso la quale i cittadini, cui le funzioni pubbliche sono *affidate*, assumono un preciso dovere che travalica la sfera esterna e, oltre la doverosità giuridica, li impegna nel profondo del loro essere, chiamando in causa l’*onore*. Parola forte, la cui forza antica risuona oggi indebolita, quasi dimenticata⁵³. Senza “etica repubblicana” le istituzioni non possono funzionare, qualunque sia la legge che le regola.

Tutt’altro che dimenticato invece, anzi presentissimo ai troppi che si studiano di aggirarlo, è un altro fondamentale dovere posto dall’art. 53, comma 1: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva» in un sistema tributario «informato a criteri di progressività» (art. 53.2). Mai come ora se n’è avvertita l’importanza di fronte all’entità dell’evasione che travolge il bilancio dello Stato, al danno gravissimo che ne consegue, alle pesanti ricadute sulla collettività.

L’art. 53 impone il dovere di contribuire alle spese comuni *non* in maniera eguale, ma in ragione, ciascuno, della propria capacità contributiva. Le entrate pubbliche sono il mezzo indispensabile per lo svolgimento delle attività dello Stato e degli altri enti che, senza le risorse necessarie fornite da ciascuno, non potrebbero realizzare i loro compi-

⁵² Si ritiene trovino fondamento e giustificazione nel principio di solidarietà anche altri doveri non espressamente previsti in Costituzione: *supra*, nota 4.

⁵³ M. GIAMPIERETTI, *L’onore nell’esercizio di funzioni pubbliche*, Lezione del 26 aprile 2013, *Scuola di cultura costituzionale*, Università di Padova (www.unipd.it/scuola costituzionale).

ti, essenziali per la vita della comunità. Tutti coloro che ne fanno parte devono contribuire, in nome della solidarietà, ciascuno secondo la capacità propria, in applicazione del principio di *proporzionalità* (anche questo dimenticato)⁵⁴.

La solidarietà del *singolo* entra qui in gioco nel suo *duplice* significato: come sentimento di condivisione, di comunione con gli altri membri della società, di appartenenza alla comunità; e come *dovere* giuridicamente imposto di contribuire alla vita comune⁵⁵. È la comunità che l'evasore danneggia. sottrae risorse, sfrutta servizi e prestazioni pubbliche pagate dagli altri: ruba risorse e paralizza la realizzazione del principio di solidarietà, rendendo ancor più difficile farlo diventare effettivo. Ruba in particolare ai più deboli limitando illegalmente le risorse destinate ai loro bisogni: come diceva l'Enciclica ottocentesca⁵⁶ «il ceto dei ricchi, forte per sé stesso, abbisogna meno della pubblica difesa: le misere plebi invece, che mancano di sostegno proprio, hanno somma necessità di trovarlo nel patrocinio dello Stato». Ma l'evasore ruba a tutti noi, facendo gravare sulle spalle della collettività un carico che andrebbe equamente diviso e, se diviso fra tutti, per ciascuno sarebbe ben più lieve da portare. Manca l'educazione alla solidarietà, la coscienza dell'essenzialità del contributo di ciascuno alle necessità comuni. Sfugge la percezione che il *dovere*, giuridicamente imposto, si basa sulla solidarietà come *sentimento* di appartenenza, di condivisione; manca, in definitiva, il senso della *democrazia* che è "partecipazione" dei cittadini alle decisioni politiche ed anche alla gestione dello Stato nel concreto svolgersi della vita collettiva, nel soddisfacimento dei bisogni comuni.

9. Solidarietà e democrazia

Per la democrazia la solidarietà è una condizione necessaria; per funzionare – sottolineava Mortati – la democrazia richiede un «sistema di rapporti associativi da cui siano *eliminate le antitesi radicali di interessi* fra parte e parte della consociazione, poiché la loro presenza

⁵⁴ Sul quale, di recente, G. MOSCHETTI, *Il principio di proporzionalità come "giusta misura" del potere nell'evoluzione del diritto tributario*, Padova, Cedam, 2015, in particolare, 136 ss. che considera la persona «sintesi tra libertà e solidarietà».

⁵⁵ *Supra*, § 3.

⁵⁶ *Supra*, §2.

renderebbe estremamente ardua la formazione della volontà comune secondo la pacifica dialettica richiesta dal regime democratico». Un ammonimento grave oggi che la solidarietà sfuma e le fratture sociali profonde rendono le “antitesi di interessi” sempre più radicali e, di conseguenza, sempre più difficile la «formazione della volontà comune secondo la dialettica pacifica richiesta dal sistema democratico».

Le differenze di fatto mantengono i cittadini profondamente *disequali* con danno non solo dei soggetti più deboli e svantaggiati, ma del sistema intero il cui funzionamento complessivo è distorto: rimuovere le disuguaglianze è necessario per dare base e sostanza alla democrazia, fortemente a rischio quando le fratture sociali crescono a dismisura. Con l’eguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2) la Costituzione vuole ridurre il pesante divario esistente in fatto a un *duplice* scopo: dare ad ogni persona *dignità* e possibilità di realizzarsi; raggiungere l’*omogeneità sociale* indispensabile al corretto funzionamento della democrazia⁵⁷. L’obiettivo dei Costituenti – creare un mondo più umano e consentire a ciascuno di vivere una vita “dignitosa”, di essere parte cosciente della società, di concorrere alle decisioni comuni – è fallito? L’emarginazione è cresciuta con l’estendersi di nuove e antiche povertà; lo Stato sociale è una realizzazione incompiuta.

Ma il percorso non è chiuso, restano ancora tante risorse, risorse umane potentissime: le coscienze sembrano risvegliarsi dal torpore in cui interessi convergenti le vorrebbero mantenere. I segnali non sono pochi, la società civile è in fermento, si muove, riprende coscienza della sua forza. L’acquiescenza supina e rassegnata a una situazione insistentemente descritta come prodotto *inevitabile* di forze che ci sovrastano, comincia ad incrinarsi. Le persone vogliono riprendersi la vita, schiacciata o addirittura travolta in nome di interessi che hanno sempre l’odore sordido del denaro. Lottano per la terra contro la cementificazione, per l’acqua pubblica bene comune, per la tutela del patrimonio artistico, contro la distruzione del paesaggio e la mercificazione della cultura⁵⁸. E hanno un potente strumento nelle loro mani,

⁵⁷ Che non significa - e *non deve* significare - omologazione, negazione delle identità culturali, delle differenze che invece arricchiscono la società democratica; un rischio dal quale mette giustamente in guardia V. ANGIOLINI, *Sulla rotta dei diritti*, Torino, Giappichelli, 2016.

⁵⁸ Solo limitandoci agli ultimi giorni, significativa è la mobilitazione, in varie città - culminata nella manifestazione di Roma del 7 maggio 2016 - in difesa del nostro patrimonio culturale, a difesa, dunque, di un interesse della comunità intera, di un interesse solida-

la Costituzione con le sue intelligenti previsioni: solo *esigendone* con forza l'applicazione potremmo finalmente uscirne, ristabilendo l'equilibrio sociale ed esistenziale profondamente turbato. E ha voci potenti che reclamano solidarietà e rapporti fraterni, tra le persone e tra i popoli⁵⁹. Il valore normativo vincolante del principio di solidarietà va riaffermato con forza perché è su di esso, e sui principi strettamente connessi, che si regge il sistema costituzionale repubblicano. E, dunque, se quel principio viene del tutto neutralizzato, privato del fondamento, il sistema costituzionale si sgretola, perde senso, coerenza e vigore⁶⁰.

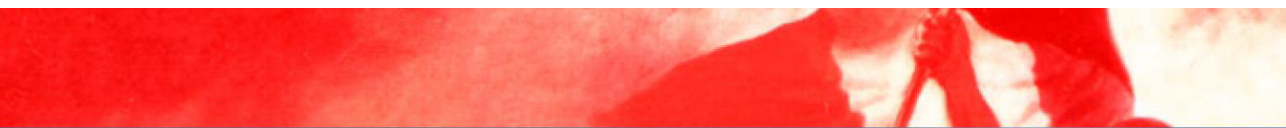
La posta in gioco è alta: una vita diversa per tutti nella società solidale sognata dai Costituenti. Ed è persino possibile che, modellando l'organizzazione sociale secondo il suo "fine ultimo", «*lo sviluppo di ogni singola persona umana*»⁶¹, in una convivenza migliore si raggiunga anche l'omogeneità necessaria alla "governabilità" (primo, se non unico obiettivo della politica dominante) altrimenti irrealizzabile se non forse – ma solo provvisoriamente – attraverso forzature dall'acre sapore autoritario.

le. Simile, in questo, alla mobilitazione per l'acqua - che condusse a vincere un referendum, poi incostituzionalmente disconosciuto dai nostri governanti – ma forse ancor più significativa perché rivolta a difendere beni neppure legati ad esigenze materiali o a bisogni della sopravvivenza.

⁵⁹ Risuona forte la voce di Papa Francesco davanti ai vertici europei nella cerimonia per il premio "Carlo Magno" (6 maggio 2016) che invoca il ritorno alla *solidarietà* e alla generosità: «cos'è successo all'Europa umanistica, paladina dei diritti dell'uomo, della democrazia e della libertà?» è la sua domanda angosciata».

⁶⁰ Il discorso è già chiaro nelle parole dell'on. Basso alla Costituente, *supra*, nota 4.

⁶¹ Corte costituzionale, sent. 167/1999.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**
Giuditta **BRUNELLI**
Paolo **CARETTI**
Lorenza **CARLASSARE**
Elisabetta **CATELANI**
Pietro **CIARLO**
Claudio **DE FIORES**
Alfonso **DI GIOVINE**
Mario **DOGLIANI**
Marco **RUOTOLO**
Aldo **SANDULLI**
Massimo **VILLONE**
Mauro **VOLPI**

Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca
BASCHERINI, Marco **BETZU**,
Gaetano **BUCCI**, Roberto
CHERCHI, Giovanni **COINU**,
Andrea **DEFFENU**, Carlo
FERRAJOLI, Luca **GENINATTI**,
Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio
IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**
PINTO, Elisa **OLIVITO**, Luciano
PATRUNO, Laura **RONCHETTI**,
Ilenia **RUGGIU**, Giuliano
SERGES, Sara **SPUNTARELLI**,
Chiara **TRIPODINA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)