

Alcune riflessioni (da giurista) sulla “ripartenza” (dopo l'emergenza sanitaria)

di

Vittorio Teotonico*

1. Anche dal punto di vista giuridico-costituzionale, sulla situazione emergenziale dovuta alla diffusione del covid-19, si è formata, in poco tempo, una letteratura assai copiosa, forse persino sovrabbondante.

Con questo non vogliamo assolutamente negare, e neppure minimamente sottovalutare, l'inedita e tragica portata di una catastrofe sanitaria capace non solo di far venir meno alcune delle più rassicuranti abitudini che hanno caratterizzato, fino a pochi mesi fa, l'esperienza di vita individuale ed associata dei cittadini comuni, ma anche di far vacillare alcune delle più granitiche convinzioni che tradizionalmente hanno contrassegnato il modo di pensare e di agire di teorici e pratici del diritto e della politica. Intendiamo soltanto rimarcare come la dottrina (segnatamente giuspubblicistica), nel commentare la congerie di decisioni assunte per far fronte alla crisi pandemica (stigmatizzandola o, viceversa, provando a giustificarla), si sia occupata, più o meno approfonditamente (e comunque ripetitivamente), di alcune rilevanti ricadute sul piano ordinamentale di tali decisioni, trascurando totalmente (o, al più, semplicemente accennando ad) altre, sebbene di non inferiore rilievo sul medesimo piano.

Possiamo ricondurre essenzialmente a due gli argomenti maggiormente battuti (e dibattuti): il primo concerne il livello e la modalità di compressione subiti dalle libertà individuali (prevalentemente quelle consacrate, sotto il nome di «*rapporti civili*», nel Titolo I, della prima Parte, della Carta del '48); il secondo riguarda le ripercussioni sul sistema delle fonti (e, quindi, anche sui ruoli istituzionali e sulle relazioni

interorganiche ed intersoggettive che sottendono la produzione delle stesse fonti)¹. Assai meno esplorati, invece, appaiono i temi della solidarietà (in particolare nelle sue implicazioni economiche) e dell'uguaglianza (di natura sostanziale), nonostante anche la tenuta di tali principi costituzionali sembri venire messa a dura prova dall'eccezionalità del momento che stiamo ancora vivendo. Infatti, come spesso accade al verificarsi di una crisi (sia essa sanitaria, politica, finanziaria, economica o di altro tipo ancora), sono le fasce della collettività più deboli (per età, per genere, per condizioni psico-fisiche, per provenienza geografica e, soprattutto, per livelli reddituali) quelle che, nell'immediato e nel medio-lungo periodo, sono soggette ai sacrifici più pesanti ed esposte ai pericoli maggiori.

Come si è opportunamente osservato, «Anche questa vicenda ha effetti molto diversi a seconda della collocazione sociale. Quelli che stanno su, possono riderne. Quelli che stanno giù, probabilmente potrebbero dover piangere»². E l'osservazione – giova sottolineare – non va limitata alle stringenti misure cc.dd. «contenitive», ma va estesa anche alle nefaste conseguenze socio-economiche dell'epidemia³. Basti pensare a quanto duramente il coronavirus abbia colpito le famiglie numerose, con prole di età scolare e prescolare o con disabilità (che non solo hanno avuto serie difficoltà di accesso ad internet per le lezioni riprogrammate in remoto, ma sono anche rimaste prive dei servizi di sostegno all'infanzia e di assistenza personale)⁴, nonché i lavoratori precari o peggio retribuiti (che, oltre ad aver subito nell'immediato un ulteriore

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Bari Aldo Moro e Preside della Facoltà di Economia dell'Università Cattolica Nostra Signora del Buon Consiglio di Tirana.

¹ «Da quando sono stati accertati i primi due casi di contagio (30 gennaio), sull'Italia cade una grandinata di provvedimenti normativi, sempre più severi, sempre più stringenti». Così M. AINIS, *Il bisticcio del potere*, in *La Repubblica*, 30 marzo 2020, il quale aggiunge: «Di conseguenza si offuscano le libertà costituzionali, cambia la catena di comando. E il coronavirus infetta l'ordinamento giuridico italiano, oltre gli italiani in carne e ossa».

² G. ZAGREBELSKY, *Giusti i divieti che tutelano il diritto alla vita. Non vedo prove di dittatura*, in *La Repubblica*, 20 marzo 2020.

³ T. GROPPI, *Le sfide del coronavirus alla democrazia costituzionale*, in *Consulta on line*, n. 1/2020, 195.

⁴ In argomento, *amplius*, C.M. REALE, *La dimensione costituzionale dell'emergenza: come l'epidemia moltiplica le disuguaglianze*, in *BioLaw Journal*, Special Issue n. 1/2020, 269 ss., la quale tratta anche dei «costi dell'isolamento sociale per donne che subiscono violenza di genere» (p. 277 s.).

regressione delle già disagiate condizioni di vita, sono i primi a rischiare il licenziamento per via della stasi economica determinatasi)⁵.

E, così, assieme al Paese, che soffre per la diffusione di un'epidemia senza precedenti, se non altro nella sua storia repubblicana, soffre pure la Costituzione per la sua attuazione men che piena, la quale è solo divenuta più drammaticamente percepibile attraverso la medesima epidemia.

2. L'emergenza per il contagio da coronavirus, inizialmente circoscritta alla sola popolazione della oramai famigerata città cinese di Wuhan, ha poi «riguardato e coinvolto letteralmente *tutti*, anche se [...] non ha colpito di certo tutti con la stessa violenza: chi era fisicamente, socialmente, economicamente, culturalmente più attrezzato ha potuto resistere con ben maggiore serenità»⁶. Essa, quindi, ha finito – come già era successo con lo scoppio della “bolla speculativa” del 2007 negli Stati Uniti e con la sua successiva propagazione in Europa e un po' in tutto il mondo – per dispiegare i propri effetti più deleteri sulle categorie sottoprotette, esacerbando «le preesistenti criticità del sistema giuridico italiano»⁷ e di taluni altri Paesi dal *Welfare*, per così dire, incompiuto⁸.

Insomma, perlomeno in riferimento all'Italia, mentre sembrano essere stati generalmente superati, se non altro per adesso, gli aspetti medico-sanitari più tragici ed angoscianti dell'emergenza, resta l'onda lunga della sua asimmetrica perniciosità sul

⁵ Per spunti in tal senso cfr. V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e Stato di diritto: una comparazione Italia-Germania*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, 637, e F. 'P.' PARDI, *Il vaso di pandora del coronavirus*, in *MicroMega*, n. 4/2020, 110.

⁶ E. GROSSO, *Legalità ed effettività negli spazi e nei tempi del diritto costituzionale dell'emergenza. È proprio vero che “nulla potrà essere come prima”?*, in *Federalismi.it*, n. 16/2020, IV. Anche N. BELLANCA, *Pandemia e nuove disuguaglianze*, in *MicroMega*, n. 4/2020, 23, rileva come il virus, pur aggredendo tutti, abbia un impatto sociale non simmetrico: «gli anziani sono infettati più dei giovani, gli afroamericani più dei bianchi, i malati più dei sani, i poveri più dei ricchi». Ed aggiunge: «i gruppi più fragili e vulnerabili subiscono le conseguenze peggiori, nell'immediato e nel lungo periodo».

⁷ M. BARONI, *Diritti individuali e doveri di solidarietà: la new economy durante l'emergenza. Brevi spunti di riflessione*, in *BioLaw Journal*, Special Issue n. 1/2020, 351.

⁸ Per ulteriori riflessioni in merito alla relazione esistente tra il protrarsi della recessione economica conseguente alla crisi economico-finanziaria del 2007-2008 e l'incompleta o distorta realizzazione del *Welfare State* in Italia e in altri Paesi occidentali, si può far riferimento a V. TEOTONICO, *La parabola dello Stato liberale e il monito della storia*, in G. LUCHENA, V. TEOTONICO, *La nuova dimensione istituzionale dei processi economico-sociali*, Cacucci, Bari, 2015, 72 ss., nonché alla bibliografia ivi citata.

fronte socio-economico, che la rende capace, anche a distanza di tempo, di funzionare come «un moltiplicatore di disuguaglianze»⁹. Ciò dovrebbe spingere a spostare (o, forse meglio, ad ampliare) il *focus* dell'attenzione dalla «Costituzione dei diritti» (vale a dire dalla questione delle restrizioni che possono subire le libertà involabili senza risultare totalmente sacrificate), o dalla «Costituzione dei poteri» (ovverosia dall'ulteriore, ma intimamente connesso, problema dell'individuazione di organi e procedure *ad hoc*, diversi da quelli ordinari, per rispondere all'eccezionalità del momento)¹⁰, alla «Costituzione dei doveri» e alla «Costituzione-programma» (che ora, passato il *lockdown*, potrebbero versare in condizione di maggiore sofferenza).

Proprio perché queste ultime esprimono i contenuti del Testo repubblicano che, come minimo negli ultimi tre decenni, hanno trovato le maggiori difficoltà ad inverarsi in modo razionale ed integrale, non riusciamo a condividere fino in fondo l'impostazione di quella larga schiera di studiosi, osservatori ed addetti ai lavori, che aspira e/o si adopera affinché si ristabilisca quanto prima quella (presunta) «normalità» del periodo precedente la diffusione del contagio (o, al massimo, propone, guardando ad altri ordinamenti europei, di colmare le lacune che il medesimo Testo paleserebbe in tema di legislazione di emergenza in tempo di pace). Per vero, la crisi pandemica, fin da subito estesasi oltre il fronte sanitario, «sta rivelando che quello che prima pensavamo essere «normale» non era dopotutto così normale». Sembra, allora, che non si sia solo, o tanto, creato uno «stato di emergenza», ma si sia anche, e soprattutto, manifestato un insieme di tensioni, fragilità e carenze già caratterizzanti molti settori di intervento pubblico «nel loro stato di normalità»¹¹ (a parte la sanità, si pensi alla previdenza, all'istruzione, alla ricerca, al sostegno alle famiglie e all'occupazione, all'assistenza ai soggetti più bisognosi o vulnerabili, e via dicendo). Si trattava, pertanto, di una normalità non troppo rassicurante, specie per gli strati più bassi della popolazione, e comunque non in perfetta linea con alcuni capisaldi costituzionali, in quanto

⁹ C.M. REALE, *op. cit.*, 269.

¹⁰ M. OLIVETTI, *Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il «dictator»*, in *Avvenire*, 11 marzo 2020.

¹¹ D. CELENTANO, *Il lavoro diseguale: la lezione del virus*, in *MicroMega*, n. 4/2020, 5.

ampiamente rimessa agli andamenti (spesso imprevedibili) del mercato e alle determinazioni (poco o per nulla democratiche) delle sue «vestali»¹².

Ecco perché, lungi dall'essere valutata alla stregua di un mero incidente di percorso, una sfortunata parentesi all'interno una vicenda, per il resto del tutto lineare e, per l'appunto, "normale", la stessa emergenza potrebbe, anzi dovrebbe, essere sfruttata come un'occasione, quanto mai propizia, per un ripensamento complessivo del modello di sviluppo del mondo globalizzato¹³ o – in modo assai meno ambizioso e più in linea con le nostre specifiche e limitate competenze giuridiche – almeno per giungere finalmente ad una più soddisfacente e completa attuazione del progetto dettato dai Padri fondatori italiani. Un progetto – vale la pena rammentarlo – non ispirato, come in altri regimi politici, viepiù del passato, ad una specifica teoria economica o modello finanziario, né alla superiorità del valore della proprietà (talora privata, talaltra pubblica) su altri valori, ovvero alla primazia dei diritti dell'individuo sugli interessi della società (o viceversa), bensì ruotante attorno al principio multidimensionale ed onnicomprensivo della persona umana (centro di imputazione sia di diritti inviolabili che di doveri inderogabili), consacrato nell'art. 2 Cost., nonché alla necessità, del tutto coerente con quel principio, di «attivare e favorire il processo di trasformazione sociale» (sempre *in fieri* in quanto mai suscettibile di compiersi definitivamente), le cui grandi linee sono tracciate dal successivo art. 3, co. 2¹⁴.

Sennonché, a chi ha voluto vederlo, risultava già da tempo chiaro un certo scarto tra quel disegno (ri)fondativo e la realtà concreta. E sarebbe stato preferibile che non fosse stata la catastrofe a farci aprire meglio gli occhi. Anche grazie ad una suggestiva argomentazione di Giuseppe Capograssi, diviene agevole constatare che, purtroppo, «l'uomo è fatto in modo che ha bisogno della terribile pedagogia della storia» (la cui comprensione – opportunamente aggiungeva il grande filosofo del diritto – «è

¹² R. BIN, *Guardando a domani*, in *LaCostituzione.info*, 12 marzo 2020, auspica che l'uno (il mercato) e le altre (le sue vestali, cioè «quei santoni che si vantano di essere grandi economisti»), terminata l'emergenza, non ritornino a dominare quella normalità che «non ci piaceva molto», ossia «non riprendano il potere e la guida delle nostre vite».

¹³ Si è formata una nutrita letteratura, specie in ambito economico, che, rifiutando qualsiasi approccio fatalistico, per spiegare l'eziologia delle pandemie, come quella di specie, parla di «catastrofe ecologica, basata sull'intreccio tra depauperamento ambientale, globalizzazione capitalistica e promiscuità di animali e umani»: così, da ultimo, N. BELLANCA, *op. cit.*, 18.

¹⁴ M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Utet, Torino, 1990, 375 ss. e 383.

condizione necessaria ma non sufficiente» per fuoriuscire dalla, o non ripiombare nella, catastrofe)¹⁵.

3. Alla luce delle riflessioni sinora svolte, l'obiettivo che "tutto torni come prima", dai più considerato come prioritario, può essere condiviso purché inteso *cum grano salis*. Invero, se, per un verso, sembra che nessuno dubiti del fatto che le misure e le procedure eccezionali adottate per contenere il contagio del virus e salvaguardare la salute pubblica non possono protrarsi oltre i tempi strettamente giustificati da tale priorità medico-sanitaria (e che, quindi, bisogna prontamente e pienamente far riesperire le libertà severamente compresse, nonché ripristinare la piena funzionalità dei meccanismi democratico-parlamentari), per altro verso, dovrebbero tutti concordare anche sulla necessità che non ci si possa limitare a riportare indietro le lancette dell'orologio restaurando lo *status quo ante* (posto che, come già accennato, proprio dalla pregressa situazione, verosimilmente, deriva un aggravamento, specie sul profilo socio-economico, delle già rovinose conseguenze della pandemia)¹⁶.

In un'altra sede abbiamo cercato di spiegare che, se l'aver rinnegato una parte delle conquiste di civiltà giuridica del costituzionalismo di impronta social-democratica del secolo scorso ha condotto al tracollo dell'economia-mondo, continuare a porre tali conquiste in secondo piano rappresenta la causa principale dell'assenza o dell'estrema lentezza della ripresa di molti sistemi produttivi nazionali¹⁷. Sicché, così come non pare possibile contestare la scelta, che fu fatta al tempo della precedente recessione economica, di aiutare le grosse imprese in difficoltà (specie mediante la ricapitalizzazione degli istituti bancari), di rafforzare la vigilanza nel settore creditizio e di (ri)regolare in profondità i mercati finanziari, allo stesso modo non andrebbe messa in discussione, oggi, la necessità di articolare un complesso di interventi straordinari, spesso in deroga al diritto europeo (oltre che a supporto del servizio sanitario, ad incentivazione della produzione di dispositivi medici e di protezione,

¹⁵ G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe* (1950), in ID., *Opere*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1959, 153.

¹⁶ Cfr. G. AZZARITI, *Editoriale. Il diritto costituzionale d'eccezione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, I, secondo cui «non possiamo pensare che sarà possibile rimuovere gli avvenimenti e che si possa tornare tranquillamente al mondo di prima, ma non possiamo neppure accettare che l'emergenza si faccia regola».

¹⁷ V. TEOTONICO, *op. cit.*, 74 ss.

nonché a difesa di *asset* strategici nazionali), a favore di una lunga serie di categorie sociali e produttive, più o meno severamente aggredite dalla pandemia di covid-19, che vanno da lavoratori e nuclei familiari maggiormente bisognosi a grandi studi professionali e gruppi aziendali¹⁸. V'è da dubitare, però, che sia il potenziamento delle cc.dd. "misure macroeconomiche di gestione del rischio", che la definizione di misure emergenziali e la concessione di aiuti pubblici *una tantum*, in assenza di altro, possano sortire più di un effetto tampone o comunque minimo. In altri termini, «finché non si riconoscerà che gli squilibri reali e finanziari sono espressione di un medesimo processo, la definizione degli obiettivi di politica economica risulterà intrappolata in quelli di breve periodo con l'inevitabile riproposizione del medesimo meccanismo che ha generato la crisi» sistemica di oltre un decennio fa¹⁹. E, quindi, finché non si attuerà, *in toto*, con convinzione e coerenza, il principio costituzionale della solidarietà e non si farà valere in concreto il rispetto, accanto ai diritti, anche dei doveri fondamentali (in particolare modo quello tributario), resterà non solo parziale ma più lenta e faticosa la ripresa del nostro Paese dalla catastrofe globale di quest'anno.

Se, pertanto, motivazioni d'ordine giuridico e morale impongono il ritorno ad una maggiore giustizia distributiva, in modo che sia salvaguardata la dignità sociale delle classi medio-basse, anche motivazioni d'ordine economico e razionale dovrebbero spingere nella medesima direzione, affinché, da un lato, sia scongiurato il persistente

¹⁸ Tra le tante forme di sostegno che sono state previste, con i vari provvedimenti d'urgenza governativi adottati dallo scoppio dell'emergenza epidemica (segnatamente i decreti legge cc.dd. "Coronavirus", "Cura Italia", "Liquidità" e "Rilancio") – ed a tacer, quindi, delle ulteriori iniziative assunte a livello regionale e locale – meritano di essere segnalati, con riguardo alle famiglie in difficoltà (o comunque con redditi entro una certa soglia), il reddito di emergenza, la *tax credit* vacanze, i buoni spesa, i *voucher baby sitting* e centri estivi; con riferimento ai lavoratori (in particolare dipendenti), la sospensione dei licenziamenti, l'estensione del periodo di assistenza per parenti disabili, la concessione di congedi parentali speciali, l'equiparazione della quarantena alla malattia, l'ampliamento delle ipotesi derogatorie per la Cassa integrazione, nonché lo slittamento dei termini di decadenza per la richiesta di prestazioni previdenziali, assistenziali e assicurative erogate dall'INPS e dall'INAIL; quanto, poi, alle imprese, ai liberi professionisti e ai lavoratori autonomi (con un significativo calo del fatturato o dei compensi), la concessione di indennità mensili, di contributi a fondo perduto, di crediti di imposta per canoni di locazione, di mutui a tassi estremamente agevolati anche con la garanzia (totale o parziale) dello Stato; più in generale, infine (anche se l'elencazione potrebbe continuare), il rimborso dei titoli di viaggio non effettuati, la proroga di termini amministrativi e processuali, la sospensione di adempimenti fiscali e burocratici, il differimento del pagamento di utenze, premi assicurativi e altri versamenti in scadenza.

¹⁹ C. GNETTA, *Dopo la crisi: quale regolamentazione finanziaria?*, in AA.VV., *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. II, Jovene, Napoli, 2010, 1431.

ristagno dei consumi, o la loro crescita meramente artificiale (in quanto basata essenzialmente sull'indebitamento dello Stato e/o degli stessi consumatori), e, dall'altro, sia favorita una maggiore coesione sociale (giacché, come vuole accreditata dottrina, essa stessa condizione di efficienza del mercato e di stabilità delle istituzioni)²⁰.

4. Oltre ai diritti umani irrinunciabili, i doveri fondamentali di solidarietà dei cittadini (che, in una certa misura, coinvolgono anche gli stranieri)²¹ e l'impegno costante della

²⁰ Cfr. J.P. FITOUSSI, *Il dibattito proibito. Moneta, Europa, povertà*, tr. it. di A. RUBIN DE CERVIN, Bologna, 1997, 139 ss., e L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari, 2018, 89 ss. Sul punto M. LUCIANI, *op. cit.*, 378, rileva come, in merito ai rapporti tra le ragioni del calcolo utilitaristico (e delle libertà negative che ad esse si ricollegano) e quelle dello sviluppo sociale (e, quindi, delle prestazioni pubbliche che lo rendono possibile), si configuri un «bilanciamento ineguale» derivante da una trama costituzionale in cui l'efficienza economico-finanziaria viene considerata più come uno strumento che come un valore.

²¹ In argomento D. TEGA, *Articolo 2*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 2018, 26 s., rileva che «la retorica individualista che si è fortemente sviluppata in questi decenni ha lasciato in ombra quella che sarebbe stata invece una necessaria riflessione sul tema dei doveri, per concentrarsi molto sulla dimensione dei diritti». Proprio per questo l'Autrice ritiene opportuno ripercorrere, secondo l'ordine numerico delle disposizioni costituzionali che vi fanno specifico riferimento, l'elenco di tali doveri di solidarietà già richiamati genericamente dall'art. 2 della Carta del '48: «il dovere di concorso, materiale o spirituale, al progresso sociale (art. 4), il dovere di sottoporsi a trattamenti sanitari obbligatori e a quelli collegati alla prevenzione di malattie infettive [...] (art. 32,2), il dovere di istruire (art. 30,1) e di istruirsi (art. 34,2), il dovere civico di voto (art. 48[...]), il dovere di difesa della patria (art. 52), il concorso alle spese pubbliche (art. 53), la fedeltà alla Repubblica e, per gli affidatari di pubbliche funzioni, il dovere di adempierle con disciplina ed onore (art. 54)». Questa dottrina precisa, inoltre, che ai sensi dell'art. 23 Cost., ulteriori doveri potrebbero essere imposti purché sulla base di un intervento legislativo e sempre al fine di inverare il principio solidaristico ovvero altri valori o interessi costituzionalmente protetti, che altra dottrina (A. CERRI, voce *Doveri pubblici*, in *Enc. giur.*, vol. XII, Treccani, Roma, 1989, 1 s., specificamente individua, *ex aliis*, in quelli fissati dagli artt. 41 (utilità sociale, sicurezza, libertà e dignità umana), 42 (funzione sociale e generale accessibilità della proprietà privata), 44 (razionale sfruttamento del suolo e realizzazione di equi rapporti sociali) della ridetta Carta. Né la stessa Tega (*op cit.* 27) manca di sottolineare, per un verso, che la solidarietà è capace di esprimersi anche in forme libere, come dimostra la complessa realtà del volontariato sociale, e, per altro verso, che l'esercizio di doveri inderogabili può consistere anche nell'accettazione delle limitazioni ragionevolmente stabilite dalla legge al godimento di un diritto fondamentale al fine del suo bilanciamento con altri diritti e, quindi, della complessiva armonica coesistenza di tutti loro. Per ulteriori riflessioni, limitandoci ad alcuni contributi più recenti, rinviando ad E. ROSSI, *Art. 2*, in A. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol I, Utet, Torino, 2006, 38 ss.; G. TARLI BARBIERI, voce *Doveri inderogabili*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, 2066 ss.; R. BALDUZZI, M. CAVINO, GROSSO E., LUTHER J. (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Giappichelli, Torino, 2007; E. LONGO, *Corte costituzionale, diritti e doveri*, in F. DAL CANTO, E. ROSSI (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*,

Repubblica (in ogni sua componente istituzionale e sociale) a rimuovere gli ostacoli che impediscono la realizzazione personale e la partecipazione effettiva di ciascuno di essi²² sono i principali valori che i nostri Padri costituenti hanno originariamente opposto tanto alla soffocante omologazione socio-economica (propria dello Stato comunista) quanto all'esasperata competizione individuale (propria dello Stato borghese). E dato che ogni Carta fondamentale (perlomeno nel mondo occidentale contemporaneo) è stata concepita per "durare", resistendo agli imprevisti della storia ed attuandosi elasticamente nella sempre mutevole realtà da irreggimentare, i suddetti valori dovranno rimanere il punto di riferimento essenziale anche per la c.d.

Giappichelli, Torino, 2011, 339 ss.; G. BASCHERINI, *Doveri costituzionali*, in *Diritto on line*, in www.treccani.it, 2014; A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum Quad. cost.*, 20 aprile 2015.

²² Si può sostenere che come il generico richiamo ai doveri di solidarietà effettuato nell'art. 2 Cost. trova poi puntuale specificazione in una nutrita serie di disposizioni successive recanti il contenuto proprio di ciascuno di tali doveri, così l'enunciazione dell'ampio progetto trasformativo della realtà socio-economica contenuta nell'art. 3, co. 2, Cost. (ovvero la formulazione del principio di uguaglianza in senso sostanziale) rappresenta il fondamento giuridico-assiologico per la più dettagliata regolazione di quel complesso di «*rapporti etico-sociali*» a cui è dedicato il Titolo II, della prima Parte, del Testo repubblicano. Si tratta dei diritti sociali, detti anche materiali o di prestazione o, ancora, libertà positive, che consentono lo sviluppo del principio di uguaglianza oltre quell'aspetto "meramente legale" proprio delle prime storiche dichiarazioni dei diritti. È assai significativa, in tal senso, la terminologia usata da A. GIORGIS, *Art. 3, 2° co., Cost.*, in A. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *op. cit.*, 94 ss., il quale ne parla come di «diritti a prestazioni positive di carattere redistributivo», ovvero di «pretese all'uguaglianza sostanziale» o «distributiva» (vantate da individui considerati non nella loro astratta natura di esseri umani, bensì da persone concrete colte nella loro «specifica e reale posizione sociale»). Simili diritti o pretese, quindi, nella misura in cui richiedono correlativi "obblighi di fare" per la propria realizzazione e soddisfano bisogni vitali delle persone considerate nelle loro differenze, «sfidano le libertà tradizionali ed evocano la possibilità di una messa in discussione dell'ordine esistente, soprattutto in relazione alla separazione tra pubblico e privato, tra Stato e società». Così M. DOGLIANI, C. GIORGI, *Art. 3 Costituzione italiana*, Carocci, Roma, 2018, 121 ss., i quali – analogamente a quanto fatto dalla dottrina di cui alla nota precedente a proposito della realizzazione dei doveri di solidarietà – evidenziano che anche il principio di uguaglianza sostanziale (e, perciò, i diritti sociali ad esso connessi) incontra(n) oggi difficoltà ad attuarsi pienamente. Infatti, pur essendosi superate, grazie soprattutto ai processi costituenti della metà del secolo scorso ed alle politiche attuate nei tre-quattro decenni successivi, «le più atroci disuguaglianze di fatto presenti nella società» del passato, è comunque da tempo che si assiste alla progressiva crescita di fenomeni sperequativi, tant'è che, di recente, con l'imperversare della crisi economico-finanziaria globale, è salito il numero dei soggetti sotto o intorno la soglia di povertà e, d'altra parte, sono pure aumentate «le risorse affidate a fondi d'investimento e gestioni di portafoglio», sino a toccare cifre *record* (pp. 15 ss.). L. FERRAJOLI, *op. cit.*, 70, parla, in proposito, di «esplosione delle disuguaglianze», che, nel caso del nostro Paese, mentre porta l'1% della popolazione a possedere circa un quarto della ricchezza nazionale, lascia oltre 13 milioni di residenti in situazione di indigenza più o meno grave e, comunque, tale da costringerli, nella stragrande maggioranza dei casi, a rinunciare finanche alle cure in quanto condizionate da «*ticket* e balzelli per farmaci e visite mediche».

“ripartenza”, dopo l’emergenza sanitaria, onde sia smorzare qualsiasi velleitaria o nostalgica pulsione statalistica ed autoritaria, sia, e specialmente, precludere, o se non altro arginare, ogni tendenza all’individualismo esasperato e alla competizione economica selvaggia (regolata più da organismi tecnici ed oligarchie plutocratiche che da governi democratici e politicamente responsabili). Diversamente detto: come nelle fasi iniziali dell’emergenza pandemica, la maggiore preoccupazione è stata il pericolo di una “società (troppo) malata”, così, ora, il principale rischio da scongiurare deve essere quello di una “società (troppo) oppressa o (troppo) iniqua”. Così, se la Costituzione, nel primo periodo di gestione dell’emergenza, è stata ritenuta, anziché «violentata», «applicata nella sua intima essenza per assicurare la vita e la salute» (il che avrebbe reso perlopiù accettabili nella popolazione le drastiche scelte governative)²³, alla medesima Costituzione occorre, in questa fase di *post-lockdown*, restare saldamente agganciati per salvaguardare la dignità delle persone e, con ciò, la stabilità (o, forse meglio, la non eccessiva instabilità) socio-economica al Paese.

Si è sostenuto che, per tutelare la *salus rei publicae* e adempiendo i propri doveri di solidarietà, gli Italiani sono rimasti di buon grado a casa per settimane, si sono messi disciplinatamente in coda ai supermercati, hanno responsabilmente utilizzato i dispositivi di sicurezza e rispettato le distanze interpersonali, fornendo, così, «una straordinaria prova di legittimazione» della Carta repubblicana del ’48²⁴. Nondimeno – in disparte ogni considerazione sulla elevata probabilità che almeno alcuni abbiano osservato tali misure solo per l’egoistico timore di venire personalmente contagiati (piuttosto che di contagiare gli altri) o di subire le pesanti sanzioni di carattere amministrativo (e persino penale) previste in caso di trasgressione alle misure stesse – resta il fatto che, proprio per l’effettiva ed integrale legittimazione di questa Carta, quella *salus* andrebbe difesa al di là degli stretti profili medico-sanitari e quella solidarietà andrebbe richiesta e praticata a tutto tondo.

²³ M. BIGNAMI, *Chiacchiericcio sulle libertà costituzionali al tempo del coronavirus*, in *Questione giustizia*, 7 aprile 2020, par. 5. In modo non molto dissimile anche R. BALDUZZI, *Coronavirus. La solidarietà cardine costituzionale per l’emergenza*, in *Avvenire*, 14 marzo 2020, laddove ritiene che la pandemia sia in grado di dimostrare che «*necessitas habet Constitutionem*» e che le misure di contrasto, anche «le più costrittive, funzionano davvero quando interiorizzate».

²⁴ E. GROSSO, *op. cit.*, IX ss.

Sul punto, occorre, preliminarmente, rammentare che la qualificazione della solidarietà, attraverso i vari profili previsti dall'art. 2 Cost. «fa sì che essa non si esaurisca nella mera coesione giuridica della collettività di riferimento: al contrario, la *comunità solidale* si radicalizza nella materialità dei rapporti politici, economici e sociali»²⁵. Questa «triplice direzione», in cui si muove la solidarietà, trova così esatta corrispondenza nei tre ambiti che, indicati dal successivo art. 3, co. 2, contribuiscono a specificare «il principio solidaristico in termini di *integrazione* della persona nella vita dell'ordinamento e della collettività»²⁶.

Né, inoltre, si può dimenticare, o trascurare, che la solidarietà è un impegno che, coinvolgendo la Repubblica per intero, non grava solamente sullo Stato-apparato (che si sta producendo nel più poderoso sforzo finanziario che la nostra storia nazionale abbia conosciuto, perlomeno dalla fine della guerra), ma comprende anche lo Stato-comunità (con la conseguente impossibilità di escludere qualcuno dei consociati all'assolvimento, in prima persona, di quei doveri che l'appartenenza alla medesima comunità richiede): poiché «tutti siamo "Repubblica"»²⁷, nessuno può essere dispensato dal contribuire (a sorreggere lo Stato, ogni istituzione pubblica e la società intera, specie in questo delicatissimo frangente)²⁸.

Da qui consegue che i vari soggetti dell'ordinamento non possono essere semplicemente sollecitati, «in forme libere», ad esprimere solidarietà in virtù della «socialità umana» insita in ognuno di loro²⁹, ovvero solamente «invitati» a limitare, più

²⁵ A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, 10. L'Autrice (*ibidem*, nt. 23), peraltro, sulla scia di G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, 465, chiarisce che i tre contesti non possono essere nettamente separati, in quanto tutti suscettibili di «reciproche interferenze», che li rendono, in definitiva, manifestazioni di una «categoria unitaria».

²⁶ A. APOSTOLI, *op. cit.*, 3 e 11. Si può sostenere, allora, che «la solidarietà è una parola che non sta da sola, ma si accompagna ad altre parole da essa indissolubili», a partire dall'«eguaglianza», intesa come divieto di *discriminazioni*, ma anche come divieto di *privilegi*: L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, 52.

²⁷ D. TEGA, *op. cit.*, 27.

²⁸ La stessa Corte costituzionale ha chiarito, in primo luogo, che la solidarietà, ponendo in risalto «l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*», si colloca «tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico» (sent. n. 75 del 1992, punto 2 del *Cons. dir.*); ed ha, poi, specificato che essa rappresenta non solo «un paradigma di azione collettiva che può trovare attuazione in molteplici campi» ma anche «un compito che coinvolge l'intera comunità nazionale» (sent. n. 202 del 1992, punto 2 del *Cons. dir.*).

²⁹ D. TEGA, *loc. ult. cit.*

o meno spontaneamente, la propria autonomia individuale, sulla base della considerazione dei bisogni e degli interessi altrui (c.d. solidarietà orizzontale o fraterna). Vero è che anche in queste ipotesi la solidarietà non cessa di porsi come principio rivolto ai pubblici poteri, i quali «sono quantomeno chiamati a predisporre i mezzi per renderla possibile o per agevolarne la realizzazione (si pensi, ad esempio, alla legislazione promozionale delle attività di volontariato)»³⁰. Ma è ugualmente vero che la solidarietà deve sempre poter esibire, altresì, una «componente autoritativa»³¹, in grado di imporre (e non solo di consentire) specifiche prestazioni ai privati, singoli o associati (c.d. solidarietà verticale o paterna)³²: anzitutto durante i periodi di difficile congiuntura economico-finanziaria, il *Welfare State* deve funzionare a pieno regime, non abbandonando, anzi accentuando, il proprio «atteggiamento interventista [...] nel campo del godimento dei diritti»³³, in modo che questi ultimi, in particolare quelli sociali, continuino ad esercitarsi come legittime pretese, positivamente garantite, senza degradare a mere aspettative di condotte liberamente poste da altri³⁴. *L'ubi consistam*

³⁰ M. COSULICH, *Nuove forme di solidarietà*, in AA.VV., *Il libro dell'anno del diritto 2017*, reperibile anche sul sito www.treccani.it, par. 1. Per A. APOSTOLI, *op. cit.*, 25, si può intravedere un autentico rapporto di sussidiarietà (piuttosto che di mera supplenza) tra società civile e potere pubblico solo allorché vi sia «un intervento di regolazione e di controllo» da parte del secondo e il suo «rifiuto di un atteggiamento di disimpegno ovvero di semplice rinvio» alla prima.

³¹ M. COSULICH, *loc. cit.*

³² La natura di “paterna”, come precisa F. POLITI, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 2011, 70, è diversa da quella di “paternalistica”, che, invece, è propria dei regimi non (pienamente) democratici. Per approfondimenti sulla bipartizione tra solidarietà orizzontale, o privata o, ancora, fraterna, e la solidarietà verticale, pubblica o, altresì, paterna, si rinvia, innanzitutto, a G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ. comm.*, n. 2/1994, 365 ss., spec. 372, e S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, n. 1/1996, 1 ss. Cfr., inoltre, F. GIUFFRÈ, voce *Solidarietà*, in S. CASSESE (diretto da), *op. cit.*, vol. VI, 5624 ss., il quale, mentre considera la prima solo «come fondamento di legislazione e paradigma di azione sociale giuridicamente qualificato», attribuisce alla seconda il valore di «presupposto dei doveri costituzionali e matrice degli interventi pubblici di redistribuzione». Parzialmente differente risulta la classificazione operata da A. APOSTOLI, *op. cit.*, 11, nt. 25, laddove sostiene che la solidarietà in senso orizzontale «implica il coinvolgimento e il ruolo attivo dei singoli e delle formazioni sociali», anche nell’adempimento di alcuni doveri fondamentali, mentre quella in senso verticale presuppone che siano solo «i poteri pubblici, articolati nei vari livelli di governo [...] a doversi far carico degli obblighi di solidarietà».

³³ M. D’AMICO, *Articolo 3*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *op. cit.*, 28. Anche per G. RAZZANO, *Lo “statuto” costituzionale dei diritti sociali*, in *Associazione Gruppo di Pisa*, n. 3/2012, 72, «le istituzioni pubbliche restano pienamente responsabili per i beni comuni e per la soddisfazione dei diritti garantiti, anche e soprattutto nel momento della crisi economico-finanziaria».

³⁴ Aderiamo qui alla posizione, seppur da non pochi contestata, o, comunque, non pienamente condivisa, di A. GIORGIS, *op. cit.*, 108 s., secondo cui l’assenza di una puntuale disciplina

dello Stato del benessere, lungi dal potersi risolvere, come nella precedente esperienza ordinamentale liberal-borghese, in indirizzi politici o in iniziative private, altamente discrezionali, di benevola ed occasionale protezione delle masse (reputate perlopiù incapaci di decidere consapevolmente e realizzarsi in modo autonomo), si esprime nel principale ed indeclinabile compito, per tutte le istituzioni pubbliche (poteri centrali e periferici, organi legislativi, amministrativi e di garanzia, giudici ordinari, speciali e costituzionali), di attuare (o far attuare) le istanze di uguaglianza sostanziale direttamente accollando (o spingendo ad accollare) «a tutti coloro che sono costituzionalmente tenuti agli inderogabili doveri di solidarietà, nella misura prescritta dall'art. 53 Cost.» – e, nello specifico ambito previdenziale, all'intera categoria dei lavoratori – «il costo» delle relative prestazioni³⁵. In altri e più sintetici termini, la solidarietà non può solo ritenersi dipendente dalle scelte, sempre mutevoli e revocabili, di chi autonomamente la pratica, bensì concepita soprattutto come un diritto, pieno ed

legislativa e di adeguati impegni di spesa non può reputarsi un impedimento assoluto all'azionabilità dei diritti all'uguaglianza sostanziale. Egli sostiene che, diversamente opinando, si legittimerebbe la vanificazione di «gran parte delle aspirazioni del diritto costituzionale contemporaneo: anziché sottrarre alla politica la decisione in ordine alla distribuzione di alcuni beni, si affiderebbe la più ampia libertà in proposito». In particolare, «significherebbe» – prosegue l'A. – «ribaltare la stessa *ratio* della riserva di legge [... che] da strumento di garanzia contro gli abusi dell'esecutivo, si tramuterebbe infatti in possibile strumento di abuso del legislatore contro i diritti dei più poveri». E significherebbe altresì – aggiungiamo noi – rovesciare il ruolo dei principi dell'equilibrio di bilancio e dell'efficienza economica che da strumenti (per la realizzazione di simili diritti) assurgerebbero a valori supremi dell'ordinamento (a cui condizionare finanziariamente questi ultimi). Per interessanti riflessioni in argomento v., *ex aliis*, L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013; F. GABRIELE, *Diritti sociali, unità nazionale e risorse (in)disponibili: sulla permanente violazione-inattuazione della Parte prima (quella "intoccabile"!)* della Costituzione, in *Rivista AIC*, n. 3/2013; M. LUCIANI *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid rass.*, n. 3/2013; E. PALLANTE, *Il Consiglio di Stato: dall'inderogabilità dei diritti (sociali) all'inderogabilità dell'equilibrio di bilancio?*, in *Dem. dir.*, n. 1/2014, 173 ss.

³⁵ Così si esprime A. GIORGIS, *op. cit.*, 107, dopo aver affermato che, essendo la possibilità di accesso ad una quota minima essenziale di risorse (materiale e culturali) «la preconditione per l'esercizio di qualsiasi libertà» e per la conduzione «di una vita degna», l'adempimento dei doveri solidarietà, di cui all'art. 2 Cost., chiama in causa, prima di altri, chi, ai sensi dell'art. 53 Cost., è economicamente capace di contribuire a creare tali quote. Il prevalente richiamo al dovere fiscale, peraltro, sembra giustificato anche dal fatto che, mentre quest'ultimo rappresenta l'emblema delle imposizioni legali del *Welfare State* e il presupposto essenziale per la sua politica di tipo redistributivo, gli altri doveri (come, ad es., quello di lavorare, di voto, di essere fedeli alla Repubblica), valgono, quali imperativi della coscienza civica, «soprattutto ad esprimere a livello giuridico-positivo la fondazione assiologica del modello costituzionale»: F. GIUFFRÈ, *op. cit.*, 5267.

incondizionato, in capo ai destinatari di essa³⁶. Il che – giova puntualizzare, a scanso di equivoci – non significa affatto postulare l’eliminazione della bipartizione tra solidarietà pubblica e solidarietà privata, la quale, peraltro, oggi trova un più sicuro aggancio testuale, innanzitutto, nell’ultimo comma del novellato art. 118 Cost. (e, poi, nei suoi ulteriori sviluppi legislativi)³⁷; vuol dire, piuttosto, che, sempre muovendosi all’interno del disegno costituzionale, per quanto le attività filantropiche private e i movimenti spontanei volti all’interesse generale meritino di essere il più possibile incoraggiati, non viene mai meno la responsabilità dello Stato e, in senso più ampio, delle istituzioni pubbliche nell’assicurare il godimento dei diritti dei più deboli e dei più poveri³⁸.

Emerge, così, come la solidarietà (nelle sue varie declinazioni) operi quale indispensabile *trait d’union* tra riconoscimento/manifestazione di «libertà» (o, in senso più ampio, di autonomia)³⁹ e attribuzione/esercizio di «responsabilità» (ovvero di autorità), rendendo l’inderogabilità dei doveri una sorta di contraltare dell’inviolabilità dei diritti e facendo sì che la prima qualificazione normativa condivida la stessa valenza garantistica e la stessa funzione di limite alla revisione costituzionale della

³⁶ Così, *ex aliis*, N. LIPARI, «Spirito di liberalità» e «spirito di solidarietà», in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, n.1/1997, 1 ss., e F.D. BUSNELLI, *Solidarietà: aspetti di diritto privato*, in *Iustitia*, n. 4/1999, 435 ss.; L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., 45 ss.

³⁷ ... in merito ai quali, v., da ultimo, V. TONDI DELLA MURA, «Esclusivamente per fini di solidarietà». La centralità della persona nella riforma del volontariato e la paradossale dinamica della solidarietà, in AA.VV., *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, reperibile su *Consulta online*, 20 luglio 2020.

³⁸ Cfr. E. ROSSI, *op. cit.*, 59, il quale precisa che, restando ineludibile «la linea direttrice» di cui al secondo comma dell’art 3 Cost., non si può assolutamente pensare «che una rozza applicazione del principio di sussidiarietà possa assegnare alle regole di forza della società, e tra esse in particolare a quelle del mercato, la tutela dei diritti e le misure finalizzate alle loro garanzie». E ciò tanto più in considerazione del fatto che, non di rado, al c.d. “terzo settore” si riconducono, oltre che «mille forme di lavoro precario e mal pagato» (bisognose, paradossalmente, esse stesse di interventi di solidarietà), svariate realtà organizzative «svolgenti attività della cui utilità sociale è più che lecito dubitare, peraltro fruendo di sgravi fiscali e misure premiali che non di rado costituiscono l’effettiva ragione» della loro costituzione: G. BASCHERINI, *La solidarietà politica nell’esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, 126 s.

³⁹ Abbiamo fatto cenno al concetto di autonomia in quanto capace di ricomprendere, a pieno titolo, oltre i singoli cittadini, anche i soggetti collettivi privati e, soprattutto, gli enti territoriali substatali, sui quali gravano analoghi doveri di solidarietà (interterritoriale) come si evince, tra l’altro, dall’art. 119, co. 6 (già co. 5), Cost., che sembra ispirarsi alla «*general welfare clause*» propria dei modelli ordinamentali federali: F. COVINO, *Autonomia finanziaria e solidarietà*, in T. GROPPI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Giappichelli, Torino, 2003, 254.

seconda⁴⁰. La solidarietà dello «Stato sociale di diritto»⁴¹, non genera doveri che, come negli ordinamenti illiberali, o anche solo non pienamente democratici, esprimono il «volto arcigno ed intrusivo» della soggezione al comando⁴², denotando uno stretto nesso di strumentalità rispetto agli interessi del sovrano assoluto, della classe dominante o del partito unico. Essa si manifesta, invece, in prestazioni molteplici, tanto imposte (dall'ordinamento costituzionale) quanto spontanee (ma, vieppiù, giuridicamente regolate) ed in altre situazioni variamente limitative che, corrispondendo all'accresciuta complessità di tale forma di Stato, sono mirate a soddisfare, direttamente o indirettamente, precise pretese soggettive «non soltanto più verso il potere pubblico ma altresì verso il [...] potere privato»⁴³. Non si tratta esclusivamente di una «mitigazione in senso sociale dei tradizionali diritti [...] economici», ma della progettazione in via generale (da parte del potere costituente) e

⁴⁰ Così G. BASCHERINI, *op. ult. cit.*, 130, sulla scorta, *ex aliis*, di P. GROSSI, *Introduzione allo studio dei diritti inviolabili*, Cedam, Padova, 1972, 107, e A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, 117. È assai significativo della stretta relazione intercorrente tra queste situazioni giuridiche soggettive fissate in Costituzione, l'esistenza di importanti questioni che coinvolgono entrambe. Si pensi, ad es., al tipo di catalogo (chiuso piuttosto che aperto) a cui darebbero luogo, alla possibile titolarità di esse da parte dei non cittadini, ai confini invalicabili dei loro contenuti. Su quest'ultima questione, I. MASSA PINTO, *Principio di solidarietà, abuso del diritto e indefettibile necessità di un ordinamento coercitivo: appunti per una riconsiderazione della dottrina pura del diritto al tempo dell'anomia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, 71, sostiene perentoriamente che «il "contenuto massimo" dei doveri inderogabili non potrebbe che coincidere col "contenuto minimo" dei diritti inviolabili altrui». L'affermazione, tuttavia, non suona del tutto persuasiva specie in considerazione del fatto che – come evidenziava già S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico* (1947), Giuffrè, Milano, 1983, 91 ss., e come, più di recente, ha ricordato anche A. APOSTOLI, *op. cit.*, 14 ss., in part. nt. 35 – tra diritti e doveri, che pure, in un ottica di sistema, «possono risultare due aspetti complementari del medesimo valore», in concreto non sempre è «configurabile una perfetta corrispondenza». La giurisprudenza costituzionale, del resto, ha già da tempo affermato che i doveri inderogabili vanno positivamente determinati dal legislatore e non direttamente desunti dalla coscienza sociale (v. le sentt. n. 12 del 1972 e 29 del 1977), il che, come rileva la stessa Apostoli, varrebbe, di per sé, ad escludere che vi sia piena «simmetria» tra e i diritti e gli stessi doveri, «quantomeno nella loro dimensione verticale» (p. 23).

⁴¹ La formula, secondo l'insuperato insegnamento di L. PALADIN, voce *Eguaglianza (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, 549, vuol rimarcare come la rimozione degli ostacoli all'effettiva uguaglianza e libertà dei cittadini perseguita dallo Stato sociale, quantunque autorizzi o imponga restrizioni di alcuni diritti costituzionali (in particolar modo le libertà economiche di cui agli art. 41 ss. Cost.), debba, nondimeno, avvenire nelle forme dello Stato di diritto (come pare dimostrare «la preposizione dell'eguaglianza formale, la corretta interpretazione dell'art. 3, co. 2, la funzione preminente che il testo costituzionale riconosce al legislatore nei confronti della pubblica amministrazione, le molte specifiche riserve di legge»).

⁴² Cfr. A. POGGI, *Corte costituzionale e doveri*, in F. DAL CANTO, E. ROSSI (a cura di), *op. cit.*, 73.

⁴³ G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (dir. cost.)*, in *Enc. Giur.*, Aggiornamento, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2002, 361 ss.

della successiva costruzione più puntuale (da parte di quelli costituiti, legislatore *in primis*) delle forme di «contatto tra il consociato (che può anche non essere cittadino, ma straniero ed apolide) e l'ordinamento nel suo complesso (la Repubblica)»⁴⁴. Tali forme di contatto fungono da «vettori» di integrazione, di coesione sociale e di identità civica in dissonanza con quella dimensione atomistica, economicistica e «appropriativa» tipica delle dottrine sui diritti fondamentali del pregresso Stato borghese (e utilitaristicamente riproposte dalla odierne «retoriche» neoliberaliste)⁴⁵.

5. Qualcuno ha affermato che lo Stato di diritto contemporaneo, basato sul consenso popolare e dalla legalità costituzionale, «non è affatto debole», potendo efficacemente e legittimamente «chiudere in casa milioni di persone con decreto-legge; serrare uffici, aziende e fabbriche, studi professionali; requisire immobili; affidare appalti pubblici sopra-soglia comunitaria a trattativa privata [...]; trasferire personale medico e sanitario da una regione all'altra»⁴⁶. Ebbene, questo stesso Stato, in quanto pure fondato, a parte che sui diritti, sui doveri dei cittadini e, a parte che sulla libertà (dall'arbitrio e dall'oppressione), sull'emancipazione (dal bisogno e da una vita poco dignitosa), per non rinnegare la propria natura, ha da dimostrare, adesso e nel futuro, di possedere, altresì, la forza sufficiente per andare oltre l'emergenza, per dare un concreto e coerente seguito a tutte quelle drastiche iniziative *extra ordinem* che ha assunto per contrastarla. Ancor più che nelle precedenti fasi, in questa e in quelle che si succederanno, pertanto, c'è e ci sarà bisogno di far valere l'uguaglianza (sostanziale) e, quindi, la solidarietà (soprattutto economica). Invero, ai già elevatissimi costi per debellare il contagio e spegnere l'epidemia si sommano quelli, tra gli altri, per

⁴⁴ Ivi, 359 e 363. Per quanto concerne l'estensione dei doveri inderogabili anche ai non cittadini, punto di riferimento essenziale è la sent. n. 172 del 1999, punto 2.3 del *Cons. dir.*, in cui la Consulta ha rilevato l'esistenza di una comunità «più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto». Questa comunità – precisa il Giudice delle leggi – accoglie e parifica, anche se non *in toto* (permangono, ad es., differenze nel campo della partecipazione politica) «tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza».

⁴⁵ In questo senso, *ex multis*, G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 47 s.; G. ALPA, *op. cit.*, 371; G. BASCHERINI, *Doveri costituzionali*, cit., parr. 4 e 5, da cui sono tratte le espressioni da ultime virgolettate nel testo.

⁴⁶ M. BIGNAMI, *op. cit.*, par. 6.

sovvenzionare i settori produttivi più colpiti dalla crisi, per soccorrere le aree del Paese meno dotate di resilienza, per assistere soggetti e categorie maggiormente vulnerabili e poco capaci, o del tutto incapaci, di autonoma ripresa.

Né si può fare troppo affidamento sulle deroghe ai vincoli di bilancio e sugli aiuti economici che possa concedere l'Europa (o qualche altro organismo sovranazionale, a partire dal tanto spesso evocato, quanto assai poco conosciuto, Meccanismo europeo di stabilità). E ciò non solo perché, checché, di contro se ne dica o si spera, non esistono prestiti e aiuti da accettare senza somme da restituire, interessi da pagare o, perlomeno, condizioni da rispettare⁴⁷, ma perché sulla questione della ripartizione interna delle risorse disponibili, le istituzioni europee ed internazionali non sembrano possedere né la sensibilità sufficiente né i poteri adeguati a provvedere⁴⁸. Anzi, la giurisprudenza sovranazionale, nella misura in cui, facendo leva sui diritti nascenti dalla cittadinanza dell'Unione, ha reso più «porosi» i confini anche dei sistemi statali di *Welfare*, rischia di alterare i già delicati equilibri distributivi raggiunti da questi ultimi, «innescando

⁴⁷ Si tenga a mente che le istituzioni europee tendono a vincolare il finanziamento dell'emergenza sanitaria a successivi piani di riforma, estesi controlli e, soprattutto, «politiche di *austerità*»: così P. PELLIZZETTI, *op. cit.*, 65. Assai chiarificatore sul punto, è, già dal titolo, il contributo di C. TANI, *Il debito è asservimento. La catastrofe all'orizzonte*, in *LaCostituzione.info*, 12 giugno 2020, il quale ritiene che i soldi che si possono ottenere dal Mes o con il *Recovery fund*, resi magari più appetibili con la concessione di un tasso di interesse basso, o addirittura negativo, e con la lunga durata del rimborso, nascondono numerose insidie essendo stati ideati per gli Stati «già falliti» o comunque «sull'orlo del *default*». E puntualizza che essi indurrebbero a spendere somme enormi per tentare di superare la crisi, ma con nessuna garanzia di politiche di bilancio «sane e selettive», capaci di ridurre il debito pubblico e rinviare il *Welfare State*, potendo, invece, paradossalmente, aggravare «la situazione, con conseguenze sociali ed economiche catastrofiche», che si abbatterebbero «su un sistema industriale destrutturato e in svendita». Indipendentemente da queste previsioni, forse troppo pessimistiche sulle possibilità di efficace utilizzo delle risorse concedibili al nostro Paese (l'A. giunge a sostenere che siamo passati «dal metadone del *quantitative easing* di Draghi all'overdose mortale di Lagarde»), bisogna pur sempre riconoscere che un debito pubblico eccessivo, finisce ineluttabilmente per scaricare almeno parte del suo peso anche sulle generazioni avvenire, che si troverebbero a pagare, senza alcuna colpa, il costo per la realizzazione di bisogni ed aspirazioni delle generazioni attuali. Proprio per questo, come stigmatizzato da S. GALEOTTI, *op. cit.*, 20, realizzare la solidarietà economica attraverso progressivi disavanzi di bilancio, per quanto possa apparire nell'immediato un metodo politicamente «indolore» (o comunque assai meno di quello del ricorso alla leva tributaria), nel tempo si rivela «quello più raggirante e malsano». Galeotti, così, finisce per accennare ad un ulteriore profilo della sussidiarietà, quella intergenerazionale, su cui, non potendoci qui dilungare, rinviamo agli interessanti studi di G. MAJORANA, *Il dovere di solidarietà e le generazioni future*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, GROSSO E., LUTHER J. (a cura di), *op. cit.*, 403 ss., e R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Giuffrè, Milano, 2008.

⁴⁸ Sul tema, da ultimi, G. LUCHENA, N. RUCCIA, *Meglio le misure della BCE o i prestiti del MES?*, sempre nella sezione *Attualità*, di questa Rivista, 5 giugno 2020.

dinamiche di *social leveling-down*» e favorendo i soggetti meglio attrezzati far buon uso delle loro libertà di circolazione, piuttosto che quelli più bisognosi di protezione sociale⁴⁹.

Sia come sia, indipendentemente da questi suoi possibili effetti distorsivi, nel processo di integrazione europea, che seguita ad accusare la carenza di alcuni elementi, invece tipici in uno Stato sovrano (quali una vera e propria Costituzione, un Parlamento eletto e composto sulla base di liste e partiti sovranazionali, una Banca centrale dotata di tutti i poteri propri di quella di un ordinamento federale, una fiscalità e un governo dell'economia comuni⁵⁰, nonché, dunque, una sfera autenticamente pubblica a cui riconnettere una tendenziale «biunivocità del rapporto tra diritti e doveri-doveri»⁵¹), diviene arduo «ritracciare un cemento collettivo e autenticamente politico della solidarietà»⁵².

Non potendo allora contare troppo sugli interventi dalle sedi europee (e, *a fortiori*, da altre internazionali), non resta che affidarsi, per così dire, *toto corde* alla stessa sovranità degli Stati. Essi, che, rispetto alle crisi sistemiche, non hanno mai dismesso i panni dei “salvatori” e degli “assicuratori”⁵³, dovrebbero seguitare a presentarsi (sulla scena continentale e globale) e ad agire (nella propria dimensione interna) non solo come “i signori dei Trattati”, ma anche come “i signori della solidarietà”⁵⁴.

⁴⁹ S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Il Mulino, Bologna, 2012, 225 ss.

⁵⁰ Proprio per questi difetti FERRAJOLI, *op. cit.*, 102 ss., ritorna alla proposta di un processo costituente europeo preceduto da un deciso mutamento delle politiche dell'Unione volto a riaccreditarla presso i popoli dei suoi Stati membri.

⁵¹ Così A. LOLLO, *Il paradigma inclusivo della cittadinanza europea e la solidarietà transnazionale*, in *Associazione Gruppo di Pisa*, n. 3/2012, 13, per il quale i doveri risultano «attualmente inconsistenti in Europa, malgrado il vago richiamo che è contenuto nei Trattati».

⁵² S. GIUBBONI, *op. cit.*, 230. Similmente A. LOLLO, *op. cit.*, 8, a cui appare tuttora «lontana l'idea di una compiuta solidarietà postnazionale o paneuropea, che assuma i medesimi caratteri somatici della solidarietà nazionale».

⁵³ Si rinvia, rispettivamente, a G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 11/2008, 1083 ss., e a F. CAVAZZUTI, *Nuovi confini per lo Stato assicuratore?*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2009.

⁵⁴ Il che, d'altro canto, non implica l'assoluta irriducibilità tra il perseguimento degli obiettivi della solidarietà (punto cardine dell'impianto costituzionale italiano e non solo) e l'impiego del metodo della concorrenza (che, diversamente, contrassegna meglio il processo di integrazione europeo e, più ampiamente, il fenomeno della globalizzazione). Invero, si parla da tempo (v. in part., W. STREEK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, tr. it. di L. BURRONI, in *Stato e mercato*, n. 1/2000, 3 ss.), di «solidarietà competitiva», ravvisandosi nella formula una sorta di sintesi concettuale tra l'alto valore della persona umana e l'interesse

In quest'ottica, la prima ed elementare misura da prendere ad opera dei poteri sovrani nazionali (in mancanza della quale ogni altra diverrebbe esponenzialmente più ingiusta) dovrebbe essere «disoccultare le ciclopiche fortune nascoste in conti, società di comodo e cassette di sicurezza dei paradisi fiscali e comunque all'estero, così eclissate perché (quasi) sempre frutto di illegalità, sia essa da corruzione o da grande evasione (o mafie, o intreccio tra le fattispecie)»⁵⁵. In argomento v'è da tenere presente che l'illecito trasferimento di ingenti capitali fuori confine e la diffusa evasione (o elusione) fiscale, a parte che incidere sulla pressione fiscale complessiva, penalizzando oltremisura i contribuenti onesti (che sono costretti a pagare per prestazioni e servizi "sfruttati" anche dai contribuenti disonesti o "furbi"), inevitabilmente sottraggono una larga fetta della ricchezza prodotta nel Paese alla diretta realizzazione di obiettivi di equità sociale e di crescita economica o, come minimo, alla riduzione di quelle grosse e croniche esposizioni debitorie che rappresentano enormi macigni per la nostra finanza pubblica (e che, a causa del forte rallentamento produttivo e dell'intensificarsi degli interventi anticrisi, sono destinate a peggiorare notevolmente nel prossimo futuro)⁵⁶.

materiale dell'operatore economico. L'idea, più in dettaglio, sarebbe quella di puntare non solo o non tanto a proteggere i singoli individui dal mercato, quanto e soprattutto a potenziarne la «capacità di concorrere» al suo interno, mediante un riallineamento di risorse e di posizioni iniziali derivante, tra l'altro, dalla razionalizzazione del sistema dei servizi pubblici, dall'investimento in beni infrastrutturali e, più in generale, dall'incremento-riequilibrio di «oneri di partecipazione di tutti i tipi». Così – cioè offrendo uguali opportunità di partenza (anche mediante forze ed incentivi del mercato), piuttosto che garantendo uguali risultati finali (con interventi correttivi *ex post*) – diverrebbe più facile evitare, al contempo, sia gli effetti devastanti di una competizione senza (troppe) regole sia le «trappole della dipendenza», rivenienti da una redistribuzione, centralizzata, troppo generosa e poco selettiva, tipica di "politiche consociative e spartitorie" di vecchio stampo (che a ragione, con espressione assai efficace, sono state ritenute foriere di «mala-solidarietà»: S. GALEOTTI, *op. cit.*, 21).

⁵⁵ P. FLORES D'ARCAIS, *Filosofia e virus: le farneticazioni di Giorgio Agamben*, in *Micromega on line*, 16 marzo 2020. L'A. prosegue evidenziando la necessità di introdurre l'«obbligo di denunciare queste ricchezze immediatamente, e [l'] automatico sequestro definitivo e irreversibile (oltre a pesanti sanzioni penali, pesanti al punto da essere deterrenti) di quelle che non lo saranno, con conseguente reato di ricettazione per qualsiasi banca e istituto finanziario le nasconda». Del resto, una siffatta novità – ci sembra di poter dire – sarebbe del tutto in linea con (o, se non altro, non meno giustificabile del) l'inasprimento delle sanzioni amministrative e/o penali ricollegabili alla violazione delle misure contenitive predisposte con i vari dd.P.C.M susseguitisi dopo la dichiarazione dell'emergenza di fine gennaio.

⁵⁶ Degna di particolare segnalazione, in argomento, è una pronuncia della Consulta (sent. n. 51 del 1992, punto 4 del *Cons. dir.*) in cui si è statuito che «l'evasione fiscale costituisce in ogni caso una "ipotesi di particolare gravità", per il semplice fatto che rappresenta, in ciascuna delle sue manifestazioni, la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei "doveri inderogabili di solidarietà", sui quali, ai sensi dell'art. 2

Inoltre, dovrebbe essere abbandonata ogni esitazione a fissare, se non con una riforma di tipo strutturale, almeno in via straordinaria, una sorta di *wealth tax* o – per dirla, senza infingimenti e, quindi, con termini più chiari e comprensibili – una “imposta patrimoniale”⁵⁷ (o – se più piace e meno spaventa – un “contributo di solidarietà”)⁵⁸, vale a dire un ulteriore prelievo forzoso sui guadagni, sulle pensioni, sui risparmi e sugli immobili dei contribuenti più facoltosi (e meno toccati dalla crisi). C’è qualcuno che rimarca come l’imposizione negli Stati Uniti fosse stata innalzata fino al 94% con la presidenza di Roosevelt, durante il secondo conflitto mondiale, e avesse raggiunto comunque il 70%, dopo, con la presidenza Johnson⁵⁹, che, invece, dovette occuparsi della prosecuzione delle operazioni belliche in Vietnam. Né manca chi rammenta che imposte straordinarie sui patrimoni furono approvate, con legge, dalla stessa Assemblea costituente, a causa del grave dissesto finanziario in cui versava l’Italia appena uscita dalla guerra⁶⁰. Senza adesso indugiare in possibili parallelismi (che, nondimeno, molti hanno tracciato) tra il carico economico-tributario per condurre simili guerre, o provvedere alla necessaria ricostruzione dopo di esse, e quello per contrastare gli effetti di una pandemia aggressiva come quella da covid-19, ci limitiamo

Cost., si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale».

⁵⁷ Una simile imposta viene applicata, a tacer di possibili altri ordinamenti democratici avanzati, in Francia, Spagna, Svizzera e Norvegia. E la buona tenuta e del loro sistema economico e della loro rete di protezione sociale, anche in caso di crisi come quella in analisi, sembra dimostrare l’infondatezza, se non di tutte, di molte remore sull’introduzione della misura anche in Italia.

⁵⁸ Bisogna ricordare, infatti, come la Corte costituzionale (sent. n. 173 del 2016) abbia fatto salva la previsione circa il contributo di solidarietà sulle cc.dd. “pensioni d’oro” previsto dalla legge di stabilità per il 2014 (più precisamente, dall’art. 1, co. 486, legge n. 147 del 2013) proprio sul presupposto che non si sia trattato dell’introduzione mascherata di un nuova imposta a carico di un’unica categoria di soggetti (ossia per i beneficiari di trattamenti di quiescenza più elevati) e a vantaggio della fiscalità generale. Il tributo, invece, è stato prelevato *una tantum* e in via diretta dall’INPS e dagli altri enti previdenziali coinvolti, i quali – anziché versarlo all’Erario in qualità di sostituti d’imposta – lo hanno trattenuto «all’interno delle proprie gestioni, con specifiche finalità solidaristiche endo-previdenziali, anche per quanto attiene ai trattamenti dei soggetti cosiddetti “esodati”» (punto 9 del *Cons. dir.*) La previsione, dunque, ha superato lo scrutinio di costituzionalità, perché, senza violare «il precetto (altrimenti non pertinente) di cui all’art. 53, in relazione all’art. 3» (evitando, cioè, di penalizzare oltremisura una sola tipologia di contribuenti) (*ibidem*), ha realizzato un preciso obiettivo riveniente dal combinato degli artt. 2 e 38 Cost. (fissando, in altre parole, una «misura improntata alla solidarietà previdenziale») (punto 11.1 del *Cons. dir.*).

⁵⁹ L. FERRAJOLI, *op. cit.*, 100.

⁶⁰ P. BONETTI, *La Costituzione regge l’emergenza sanitaria: dalla pandemia del coronavirus spunti per attuarla diversamente*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2020, 733.

a rilevare come il nostro sistema fiscale, in ogni caso, risenta, oramai cronicamente, della sua scarsa razionalità (legata soprattutto ad un'attenuazione del carattere della progressività), la quale, ancor più nelle circostanze attuali, andrebbe quanto prima ripristinata per agevolare la tanto invocata ripartenza⁶¹.

Peraltro, se è plausibile (anche se non pienamente dimostrato) che la stragrande maggioranza del popolo italiano abbia sopportato, in modo consapevole e con senso civico, il temporaneo sacrificio di molte delle proprie libertà fondamentali, perché quella stessa maggioranza dovrebbe essere così spaventata da simili prospettive di innovazione, che, vieppiù, colpirebbero solo i redditi e i patrimoni più alti (e, dunque, una minoranza del medesimo popolo)? Perché la nostra democrazia costituzionale, che pure ha totalmente sospeso (o fortemente ridotto) le possibilità di muoversi e riunirsi, di praticare collettivamente il proprio culto religioso, di votare o di essere votati, di recarsi al lavoro, di aprire il proprio negozio o la propria bottega, di andare a scuola, all'università, a cinema, a teatro, allo stadio, in piscina, in palestra, di incontrare o abbracciare persino i familiari non conviventi, nonché, con inevitabile paradosso, di essere adeguatamente curati finanche in strutture ospedaliere o ambulatoriali pubbliche⁶², non potrebbe, altresì, fissare ulteriori, comunque parziali (e quantomeno provvisorie) limitazioni alle proprietà o ai risparmi⁶³ dei soggetti più abbienti?⁶⁴.

⁶¹ Sul punto, lo stesso L. FERRAJOLI, *loc. ult. cit.*, si chiede come mai «in Italia, in contrasto con l'art. 53 della Costituzione, l'aliquota massima e indiscussa dell'imposta sui redditi delle persone fisiche sia il 43%, la stessa per chi guadagna 75 mila euro l'anno e per chi guadagna cento volte di più». Altrettanto critica, seppur per motivi diversi, è l'opinione di S. SILEONI, *Articolo 53*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *op. cit.*, 344, la quale segnala che l'originario disegno sul carico tributario è stato stravolto «da forme di imposizione sostitutiva o indiretta [...] e da una selva di eccezioni, deroghe, agevolazioni fiscali che, a ben vedere, non hanno più a che fare con la progressività né con l'equità fiscale».

⁶² Il congelamento delle liste d'attesa e degli ordini di prenotazione per vaccinazioni, esami specialistici e interventi chirurgici si è, evidentemente, reso indispensabile sia per contenere il rischio di contagio che per dare la priorità alla cura dei pazienti ricoverati per covid-19.

⁶³ Del resto, alla proprietà e al risparmio, che pure rappresentano beni costituzionalmente protetti, si riconducono situazioni giuridiche di vantaggio che, non foss'altro per via della collocazione postposta a quelle altre presenti, e poc'anzi elencate nel testo, all'interno nella Carta repubblicana, non paiono essere garantite dal, e qualificanti per il, nostro ordinamento nella stessa maniera delle altre. Confortati da una ben argomentata posizione teorica, possiamo meglio puntellare la nostra tesi rimarcando come, in realtà, il decisore politico non debba mai sottrarsi al compito di effettuare un ragionevole contemperamento tra interessi costituzionali confliggenti parimenti meritevoli di tutela o, diversamente, di assegnare la prevalenza a quei valori «che esprimono diritti inviolabili, doveri inderogabili, principi fondamentali»: A. CERRI, *op. cit.*, 2, e, *amplius*, ID., *Appunti sul concorso conflittuale di diverse norme della Costituzione*, in *Giur*

Insomma, riteniamo che la Costituzione repubblicana non possa reggere all'urto della pandemia solo grazie alla maturità e alla solidarietà dimostrata da un popolo, che, come non mai astretto dai provvedimenti dell'autorità, ha in larga maggioranza ascoltato, capito, obbedito, spesso anche tenendo il tricolore appeso alle finestre e cantando l'inno nazionale dai balconi⁶⁵. Né condividiamo appieno l'idea che, in tempo di emergenza, la riflessione sui doveri costituzionali debba focalizzarsi prevalentemente su quello di fedeltà alla Repubblica (e di osservanza della Costituzione e delle leggi) fissato dall'art. 54 Cost.⁶⁶.

cost., 1976, 272 ss., spec. 277 ss. In modo non molto dissimile L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1996, 195, il quale ritiene che il legislatore in tanto precisa situazioni giuridiche di svantaggio in quanto deve tener conto di talune «priorità di valore» segnate dal Costituente.

⁶⁴ Alcuni di essi, peraltro, specie *star* dello spettacolo televisivo o campioni dello sport, hanno osato, per così dire, «pontificare chiedendo a tutti di restare a casa dalle proprie comode villette, prendendo il sole in giardino», in un modo, in definitiva, che è risultato quasi beffardo, se non addirittura provocatorio, per i molti italiani che vivono in una situazione assai meno agiata e che, in qualche caso, durante il *lockdown*, sono stati «confinati in cinque, sei, sette, in un basso [...], senza luce, senza verde»: T. GROPPI, *op. cit.*, 196.

⁶⁵ Tra quanti hanno sottolineato il contegno civico e patriottico, o almeno non irresponsabile, di una buona parte di Italiani, vi sono anche C. TRIPODINA, *La Costituzione al tempo del Coronavirus*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 81, e L. FERRAJOLI, *Il virus mette la globalizzazione con i piedi per terra*, in *Il Manifesto*, 17 aprile 2020. Alle loro considerazioni, tuttavia, si contrappongono quelle di chi, come P. PELLIZZETTI, *La politica dopo la pandemia*, in *MicroMega*, n. 4/2020, 59, stigmatizza «il perdurante cretinismo di quanti hanno cercato di eludere la quarantena per puro capriccio sconsiderato e infantile (e non sono stati certamente pochi)», a cui si aggiunge, a tacer d'altro, il comportamento, assai poco solidale, di un'ampia «schiera di professionisti, avvocati e notai in lista per ottenere a sbafo il sussidio coronavirus di 600 euro». E neppure si può sottacere il prevalere, da qualche anno, di una solidarietà «social», piuttosto che socio-economica, «tanto globale quanto debole e superficiale – il più delle volte suscitata da immagini a impatto emotivo alto ma rapido a evaporare, a venire sostituito dalla successiva disturbante immagine – e che si arresta ad un *emoticon*, ad un *like*, ad un *post*, alla firma di un altro appello»: G. BASCHERINI, *La solidarietà politica*, cit., 127.

⁶⁶ Come, invece, ritiene A. PALMA, *Libertà e doveri: questioni costituzionali alla luce dell'emergenza CoVid-19*, in *BioLaw Journal*, Special Issue n. 1/2020, 324. Vero è, d'altro canto, che il dovere di fedeltà andrebbe inteso eminentemente come necessario contributo alla salvaguardia dei supremi principi ordinamentali, nonché come rigore nell'adempimento dei doveri pubblici (compreso, ovviamente, quello tributario). Non è meno vero, però, che i doveri di solidarietà economica sono quelli che, in ultima analisi, consentono la tenuta e lo sviluppo della solidarietà politica, laddove impediscono alla disomogeneità nella cittadinanza di superare quei livelli oltre i quali vengono meno le stesse condizioni di salvezza della democrazia: così A. MORELLI, *op. cit.*, 7, il quale, dapprima, rimarca come la rinuncia di alcuni consociati ad una parte dei propri beni materiali diviene condizione per il benessere o, addirittura, per la sopravvivenza di altri consociati (p. 18); e, successivamente, precisa che tale depauperamento patrimoniale, laddove avviene in modo più che proporzionale nei soggetti dotati di maggiore ricchezza ed in modo meno che proporzionale nei soggetti più poveri, fa emergere il quanto mai stretto collegamento tra il dovere di cui al ridetto art. 53 e l'uguaglianza sostanziale (p. 19).

Invero, la solidarietà pubblica o paterna, di cui al combinato disposto dell'art. 2 e dell'art. 3, co. 2, Cost., quella che muove prevalentemente dall'alto verso il basso, dallo Stato verso i cittadini, «si volge precipuamente nei campi sociale ed economico, perché è qui (e non nel campo della vita politica, già posta dalla Costituzione su basi democratiche di libertà ed eguaglianza), che più acutamente se ne avverte la necessità»⁶⁷. Come abbiamo visto, è una solidarietà che, rifiutando di essere consegnata soltanto a libere iniziative vagamente compassionevoli e a private scelte caritatevoli altamente discrezionali, esige di essere tradotta «in obblighi (diretti, concreti, attuali) delle persone e dei cittadini»⁶⁸; che, inoltre, non potendo essere disgiunta dall'uguaglianza (sostanziale) e dalla giustizia (redistributiva), richiede all'intera comunità di condividere equamente «i costi della esistenza collettiva» (talvolta «anche oltre i confini della statualità»)⁶⁹; che, pertanto, lungi dal ridursi ad un legame di gruppo, o a manifestazioni «parziali (solidarietà familiare, di ceto, religiosa, etc.), necessita di esprimere una precisa «valenza normativa» di carattere «generale»⁷⁰; che, in definitiva, anziché esaurirsi in un impegno «morale» o «etico», si attua soprattutto «in forza della dimensione della doverosità "giuridica"»⁷¹.

Di questo carattere egualitario e redistributivo, di questa valenza normativa di portata generale, di questa doverosità anche e soprattutto giuridica, come abbiamo già rilevato, sembra essere «intrisa» massimamente – e, comunque, maggiormente di altre previsioni inerenti l'esplicitazione di prestazioni solidali – la previsione di cui all'art. 53 Cost.⁷², inducendo a ritenere che, tra i mezzi per prefigurare e preservare un «autentico *Welfare-State*, uno Stato del benessere e di equi rapporti sociali», v'è da considerare, «in primo luogo, il mezzo classico e imprescindibile della *leva tributaria*»⁷³. Azionare

⁶⁷ S. GALEOTTI, *op. cit.*, 15.

⁶⁸ Ivi, 12.

⁶⁹ A. APOSTOLI, *op. cit.*, 4.

⁷⁰ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 32 s.

⁷¹ E. ROSSI, *op. cit.*, 58.

⁷² A quanto già osservato in proposito *supra* (v., in part., nt. 35), possiamo aggiungere che la forza più immediatamente ed evidentemente precettiva dell'art. 53 Cost. riviene anche dalla circostanza che esso pone solo una situazione giuridica soggettiva di svantaggio e non, al contempo, anche una di vantaggio, come nei casi, dalla natura «anfibia», dei diritti-doveri di istruzione, lavoro, educazione, voto: G. BASCHERINI, *Doveri costituzionali*, cit., par. 3.

⁷³ S. GALEOTTI, *op. cit.*, 16. In modo non molto diverso paiono orientarsi L. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 64 s., (laddove afferma che le entrate pubbliche, essenzialmente derivanti dal concorso di tutti i consociati in base alla propria capacità contributiva, «sono il mezzo indispensabile per lo

correttamente questa leva⁷⁴ dovrebbe comportare, quindi, anche la reintroduzione o la rimodulazione di tasse ed imposte (ordinarie) sul patrimonio (pressoché) indiscriminatamente soppresse, largamente “deprogressivizzate” o, comunque, ampiamente sganciate dall’effettivo valore dei redditi, dei beni mobili o immobili di riferimento⁷⁵; ed implicare, per converso, lo sfoltoimento drastico dell’inestricabile giungla di agevolazioni fiscali esistenti⁷⁶, circoscrivendole in modo mirato «alle sole ipotesi costituzionalmente previste o favorite dalla Costituzione»⁷⁷.

L’urgente recupero del senso più genuino dell’art. 53 Cost., onde ritornare quanto prima ad uso legislativamente più saggio e coraggioso degli strumenti fiscali, va visto

svolgimento delle attività dello Stato e degli altri enti che, senza le risorse necessarie fornite da ciascuno, non potrebbero realizzare i loro compiti, essenziali per la vita della comunità»), e G. BASCHERINI, *La solidarietà politica*, cit., 135 (il quale vede nell’imposizione del dovere tributario lo «strumento primo di redistribuzione della ricchezza e di predisposizione delle risorse necessarie ai costi di un ordinamento che si autodefinisce solidale»).

⁷⁴ L’avverbio “correttamente” – è appena il caso di precisarlo – è da intendersi “conformemente, oltre che allo stesso art. 53, anche dai precedenti artt. 2 e 3, co. 2, Cost.”, ossia in maniera rispettosa dei limiti e funzionale agli obiettivi in essi sanciti.

⁷⁵ P. BONETTI, *op. cit.*, 733 ss., dopo aver accennato alla specifica esigenza del ripristino dell’imposta di successione, parla di quella, più generale, tanto di rivedere il carico fiscale sul patrimonio mobiliare in senso progressivo, «cioè secondo la complessiva capacità contributiva di ciascun contribuente e non sulla base dell’importo da tassare di volta in volta»; quanto di riformare la classificazione catastale degli immobili, in modo da rendere la relativa imposizione tributaria (statale, regionale e locale) «effettivamente realistica rispetto alle qualità e al valore commerciale aggiornato di ogni immobile». In argomento, M. COSULICH, *op. cit.*, par. 2, evidenzia come sia l’esclusione in via generale della prima casa dall’ICI (imposta comunale sugli immobili), fissata nel 2008, che l’abolizione della TASI (tassa per i servizi indivisibili) sempre sulla prima casa (ma, perlomeno, con l’eccezione di abitazioni di lusso, ville e castelli), disposta nel 2015, non sono misure attuative del principio di solidarietà proprio perché avulse da qualsiasi considerazione in ordine al reddito dei loro destinatari (l’A., pertanto, considera non solidaristica anche la concessione del *bonus* di 500 euro, per consumi culturali, prevista dalla legge di stabilità per il 2016 a tutti i residenti in Italia diciottenni).

⁷⁶ V., da ultimo, l’approfondito contributo reso da C. BERGONZINI, G. LUCHENA, *Le tasse non sono per tutti. L’ambivalenza delle agevolazioni fiscali. Quanto tolgono allo Stato, quando danno ai cittadini?*, FrancoAngeli, Milano, 2020.

⁷⁷ Tali ipotesi vengono “solidaristicamente” ricondotte da P. BONETTI, *op. cit.*, 733, «alle spese necessarie per la formazione e le esigenze delle famiglie e dei minori (art. 31), per esercitare il diritto allo studio (art. 34), per il mantenimento delle persone sprovviste di mezzi o inabili al lavoro (art. 38 Cost.), ma anche a quelle fatte per esigenze sanitarie e per qualsiasi esigenza di giustizia, per evitare alle persone di giungere a situazioni di indigenza per motivi di salute (art. 32 Cost.) o di non abbenza a causa di esigenze di difesa in giudizio (art. 24 Cost.)». Egli sollecita, altresì, a porre rimedio all’iniqua penalizzazione dei «redditi delle persone con familiari a carico rispetto a quelli delle persone senza familiari a carico». Ed ancora – anche sulla base di studi scientifici comprovanti che il virus è veicolato da alcune sostanze inquinanti dell’atmosfera – ravvisa l’opportunità di incentivare l’acquisto di mezzi di trasporto non inquinanti ed altre attività più attente al rispetto degli equilibri ecologici (pp. 732 s.).

come il primo, ma decisivo, passo di una operazione a più largo spettro che, tuttavia, non richiede di inventare alcunché, ma semplicemente di attuare il disegno costituzionale, così da restituire «alla politica il suo ruolo di governo dell'economia e al diritto il suo ruolo di garanzia dei diritti sociali». Gli interventi necessari a «restaurare» la rigidità delle norme della Carta repubblicana⁷⁸ risultano essere i più vari: a partire dalla riaffermazione del diritto alla salute, il cui godimento, negli ultimi anni, a milioni di Italiani è stato, quando non negato, fortemente ostacolato a causa dei progressivi tagli alla sanità e dalla «monetizzazione di farmaci e visite mediche»⁷⁹; passando, tra l'altro, per la riqualificazione della scuola pubblica con la predisposizione degli investimenti necessari da ottenersi anche mediante la sottrazione di risorse al finanziamento della scuola privata⁸⁰; per finire al ripristino delle garanzie nel mondo del lavoro che (se, già prima risultava fortemente, pregiudicato, oltre che dal contenimento della spesa a fini sociali, dalle riforme sulla sua flessibilizzazione e dalla neutralizzazione del potere sindacale), dopo la pandemia (senza adeguate contromisure), rischia seriamente di divenire «ancora più precario e meno pagato»⁸¹.

Su di un piano più in generale, il destino ed il contenuto delle prestazioni sociali andrebbero affidati ad una ritrovata coscienza costituzionale da parte del potere legislativo, anche per affrancare i beneficiari delle medesime prestazioni da quella

⁷⁸ Così L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, cit., 96 s., secondo cui, mentre a proposito dell'Unione europea v'è da ravvisare l'esigenza di attivare un processo «costituente» (v. anche *supra*, nt. 50), in merito agli ordinamenti statali si può parlare di processo «ricostituente», entrambi da opporre a quelli «decostituenti della sfera pubblica», promossi in questi anni dall'azione congiunta della crisi economica e della crisi della democrazia».

⁷⁹ Ivi, 97. Eppure la Corte costituzionale, di recente (sent. 275 del 2016, punto 11 del *Cons. dir.*), ha ribadito che il nucleo irriducibile del diritto alla salute non può essere mai intaccato giacché «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione».

⁸⁰ Pur potendosi ammettere, grazie ad una interpretazione costituzionale alquanto lasca, forme di finanziamento, dirette e indirette, alle scuole private o religiose, questo stesso finanziamento è da reputarsi, al più, facoltativo, mentre quello per l'istruzione pubblica resta, comunque, obbligatorio. Pertanto, come assai lucidamente esposto da A. PACE, *Il diritto all'istruzione nel tempo di crisi*, in *Dir. soc.*, n. 1/2013, 48, nella fasi avverse del ciclo economico, tale ordine di preferenza assume un carattere maggiormente rigido, atteso che «la logica vuole che si faccia prima luogo agli obblighi, e solo dopo aver rispettato questi, agli impegni meramente facoltativi».

⁸¹ In tal senso F. 'P.' PARDI, *loc. ult. cit.*, il quale, dopo aver rilevato che «il lavoro *online*, imposto dalla necessità, trova sempre più convinti sostenitori per il futuro tornato normale», avanza il timore che «la modalità da remoto servirà a rendere remoti i diritti di chi lavorerà staccato da qualsiasi possibilità di azione collettiva».

«complessa e pesante mediazione burocratica, fonte inevitabile di discrezionalità selettiva e perciò di discriminazioni, di iniquità, di ineffettività e talora di corruzione»⁸². Questa stessa coscienza dovrebbe spingere anche ad invertire, o, perlomeno, a rivedere, la logica assai perversa e, comunque, tutt'altro che solidaristica, "della privatizzazione dei profitti/socializzazione delle perdite"⁸³, che chiama periodicamente lo Stato in soccorso non solo di istituti di credito e altre grosse società finanziarie e industriali in stato di decozione, ma anche di imprese affidatarie di servizi sociali essenziali (ospedali, trasporti, poste, ospizi, servizi all'infanzia) che, *a fortiori*, non possono fallire (nonostante, non di rado, esse siano anche responsabili di un abbassamento della qualità dei medesimi servizi, dovuto alla ricerca di ulteriori margini di profitto mediante la riduzione dei costi di loro erogazione)⁸⁴. E – come qualcuno giustamente sostiene – «finita l'emergenza, che ci ha confermato la necessaria centralità del pubblico», bisognerà evitare che tutto sia dimenticato e si torni «alla retorica del privato»⁸⁵.

6. Tanto ancora si potrebbe dire, solo per fare alcuni esempi, sui costi e sugli sprechi della politica; sugli emolumenti e sulle indennità di alti funzionari, amministratori e consulenti dei più vari enti (non di rado "inutili"); sulla riluttanza o timidezza (ma anche sulla oggettiva estrema difficoltà) nel tassare le rendite finanziarie o le

⁸² L. FERRAJOLI, *op. cit.*, 98.

⁸³ È quanto mai evidente la contrarietà di tale logica a quella della solidarietà laddove quest'ultima «spinge verso la condivisione delle esperienze di vita, nei benefici così come negli oneri, tra quanti stabilmente operano nell'ambito di una determinata comunità»: A. APOSTOLI, *op. cit.*, 15».

⁸⁴ L. FERRAJOLI, *op. cit.*, 93. In proposito viene invocata la giustificazione del "*too big to fail*", viene, cioè, agitato lo spauracchio del rischio di danni ancor più ingenti per il sistema socio-economico nazionale in caso di mancato salvataggio pubblico di determinati gruppi aziendali privati. Orbene, in disparte la considerazione che la frequenza di interventi di questo tipo sembra smentire, di per sé, l'"ideologia della globalizzazione" quale ordine naturale capace di mantenere spontaneamente gli equilibri del mercato, v'è da dire, di contro, sulla scorta di L. GILL, *All'origine delle crisi: sovrapproduzione o sottoconsumo?*, in *www.eco.unibs.it*, tr. it. di C. GAROLLA (marzo 2009), par. 3, che le imprese bisognose del sostegno pubblico per sopravvivere andrebbero considerati non tanto «*too big to fail*» quanto «*too big to remain private*», con conseguente loro acquisizione, totale o parziale, da parte dello Stato, su base permanente e con controllo determinante di gestione. In questo modo – specifica l'A. – si garantirebbe meglio la funzione sociale di tali imprese e si eviterebbero «la frode e le indecenti remunerazioni dei [loro] dirigenti».

⁸⁵ F. 'P.' PARDI, *op. cit.*, 111.

transazioni *on line*; sulla scarsità di investimenti (e, comunque, di risultati), che registra il sistema produttivo nella prevenzione di morti, infortuni ed altri «danni alla salute di lavoratori e cittadini»⁸⁶; sulla conculcazione dei «diritti della natura», avvelenata soprattutto dagli interessi economici di pochi e «minata nei suoi caratteri per noi benigni»⁸⁷. Tuttavia, il quadro che abbiamo provato a delineare ci pare sufficiente per giungere ad una conclusione.

Lo Stato, anzi la Repubblica, deve ora far sì che «le singole preoccupazioni economiche» non sopravanzino «quelle collettive di eguaglianza sociale e quelle circa i necessari adeguamenti alle esigenze sanitarie, scolastiche, ambientali ed egualitarie che la pandemia ha dimostrato essere state colpevolmente trascurate»⁸⁸. Superata la fase acuta dell'emergenza, «più-eguaglianza-ogni-giorno dovrà diventare la bussola di ogni politica economica e sociale»⁸⁹. Ed in stretta ed inscindibile connessione con l'uguaglianza, occorrerà ritrovare, da parte di tutti, il senso più ampio e profondo della solidarietà non solo per rafforzare ed infittire la rete di protezione del bistrattato *Welfare* italiano, «sottraendo i beni essenziali al dominio del mercato e del profitto», nonché riportando al centro del sistema il decisore politico (*in primis* parlamentare)⁹⁰,

⁸⁶ Cfr. M. PIANTA, *Le conseguenze economiche del coronavirus*, in *Sbilanciamoci.it*, 13 marzo 2020, par. 2, il quale in ciò intravede «Un'altra crisi sanitaria che [però] riceve pochissima attenzione in Italia».

⁸⁷ Secondo F. 'P.' PARDI, *op. cit.*, 113 s., «i diritti della natura» corrispondono «al nostro dovere di non offenderla, di non infliggerle danni irreparabili» (con tutte le rovinose conseguenze anche su noi stessi che comporta non osservare tale dovere).

⁸⁸ Così G. PROCACCI, *Il vaso di pandora del coronavirus*, in *MicroMega*, n. 4/2020, 101, precisando che si tratta di «quel bilanciamento sociale che 100 anni fa fu realizzato – almeno in parte – nelle democrazie occidentali».

⁸⁹ P. FLORES D'ARCAIS, *op. cit.* V. anche N. BELLANCA, *op. cit.*, 21 s. il quale ad un modello di intervento pubblico, per affrontare all'emergenza, centrato sulla «prospettiva *isolamento-repressione*» oppone e preferisce un altro modello basato sul «prevalere di *solidarietà-spinta ugualitaria*».

⁹⁰ Invero, stando ad un'acuta riflessione di A. D'ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, n. 1/2008, 194 ss., mentre la solidarietà economico-sociale andrebbe intesa preminentemente «quale ricerca da parte dei pubblici poteri della coesione comunitaria attraverso il superamento delle disuguaglianze, l'abbattimento delle discriminazioni e la promozione dell'integrazione», la solidarietà politica sarebbe da ricollegare alla «dichiarata preferenza espressa dalla Costituzione italiana verso modelli organizzativi capaci di esaltare la "centralità" dell'organo supremo della rappresentanza unitaria della comunità, il Parlamento, nel quale il processo deliberativo si dipana dialetticamente attraverso modalità che favoriscono comunque il significato solidaristico del "decidere" dopo aver discusso "insieme" ed aver illustrato i rispettivi punti di vista».

ma pure per rinunciare, a tacer d'altro, «allo sfruttamento intensivo della Terra, immaginando un diverso rapporto tra la natura e la persona»⁹¹.

In proposito, ancora una volta, appare illuminante il pensiero del filosofo del diritto Capograssi, il quale affermava che dalle catastrofi epocali, dal «grandioso travaglio» delle crisi, dalle dure «prove della storia», l'umanità ha compreso, almeno in parte, cosa «è necessario per ordinare la sua vita». Essa «ha intuito l'uomo e i suoi diritti con una assoluta concretezza. Ha visto che l'uomo è riconosciuto come tale, solo se e in quanto è messo in condizioni di essere uomo, se è garantito dai bisogni e dalla miseria che gli impediscono di essere e svolgersi come uomo». Ha raggiunto la consapevolezza che «il riconoscimento e la tutela di questi diritti così sociali come di libertà sono la condizione non solo dell'ordine giuridico nell'interno di ogni società, ma soprattutto per la formazione di un assetto internazionale e mondiale in cui la pace e la sicurezza di tutti i popoli sia assicurata»⁹². Il raffinatissimo studioso abruzzese precisava, inoltre, che si tratta di «intuizioni di verità», «imperative indicazioni, lezioni di salvezza» in teoria definitivamente acquisite: il problema non è quello di scoprirle o rivelarle, allora, ma di «metterle in pratica, farle passare nell'azione»⁹³. Egli chiudeva la sua lunga ed appassionata riflessione rilevando, dapprima, come tutto ciò costi molta fatica e ponendosi, poi, la seguente domanda: «l'individuo che ognuno di noi è, ha la volontà d'animo e la forza adeguata per mettersi a questa fatica?»⁹⁴.

Con più specifico riguardo ad oggi, dunque, di fronte alla crisi di cui ci stiamo (pre)occupando, «la prospettiva di un nuovo spirito solidaristico fra le persone che soppiantano l'individualismo spinto dell'ideologia neoliberista è aperta: difficile, sì, ma aperta»⁹⁵.

⁹¹ G. AZZARITI, *op. cit.*, II. Anche l'impostazione di un diverso rapporto dell'uomo con l'ambiente che lo circonda mette in luce un profilo, l'ennesimo, di realizzazione del principio di solidarietà: quello, cioè, dell'equa redistribuzione delle risorse naturali, sia in dimensione sincronica (tra gli appartenenti alle generazioni presenti) sia in prospettiva diacronica (tra queste generazioni e quelle future).

⁹² G. CAPOGRASSI, *op. cit.*, 191 s.

⁹³ *Ivi*, 195.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, 141.

dirittifondamentali.it