



Antonio Riviezzo*

Il *clinamen* solidaristico della Costituzione sospeso tra teoria e ideologia**

SOMMARIO: 0. La tesi. – 1. Il campo. – 2. L’art. 2 Cost. e il principio solidaristico. – 3. L’art. 53 Cost. e la solidarietà tributaria. – 4. L’art. 81 Cost. e i vincoli alla spesa pubblica. – 5. Il “travisamento” dei diritti sociali e i suoi riflessi sulla c.d. costituzione economica. – 6. Teorie della solidarietà *vs.* dottrine dell’economia. – 7. Intermezzo: l’*homo economicus* come modello morale. – 8. La singolarità pandemica. – 9. Solidarietà e giustizia sociale. – 10. Conclusioni.

0. La tesi

La tesi che sostengo nelle prossime pagine afferma che le incertezze che accompagnano l’interpretazione dell’art. 53 Cost. e la legislazione che da questo si origina – cadenzata da condoni che si alternano a ritocchi verso l’alto delle imposte indirette – derivano da una costante sovrapposizione tra teoria costituzionale e politica costituzionale.

In particolare, se risulta condivisibile il collegamento sistematico dell’art. 53 con l’art. 2 Cost. e con l’art. 3, 1° comma, Cost., l’inserimento nel discorso prescrittivo del principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, 2° comma, Cost.) determina una lettura della solidarietà governata dal caso anziché dai principi costituzionali.

Orientare rigidamente (cioè: in termini di *legittimità*) il portato semantico dell’art. 2 della Costituzione verso l’idea dell’uguaglianza sostanziale è infatti ideologico e causa equivoci sul modo di intendere la disciplina tributaria nonché, di riflesso, i c.d. diritti sociali.

Più in generale, questo *stylus interpretandi* indebolisce la costituzione economica nazionale (*rectius*: le disposizioni che regolano l’economia), minandone la capacità di resistenza agli attacchi provenienti dal progetto sociale dell’ordinamento eurounitario, filosoficamente contrapposibile a quello che si ricava dalla Costituzione repubblicana, per ridondare infine sulla stessa forma dello stato sociale di diritto italiano.

* Professore associato di Diritto costituzionale - Università di Siena.

** Contributo sottoposto a *peer review*. Il presente scritto costituisce una rielaborazione, ampliata e arricchita di note, della relazione al Convegno tenutosi il 4 novembre 2022 presso la sede del Dipartimento di Scienze politiche e internazionali dell’Università di Siena sul tema «Le dimensioni del principio solidaristico nel terzo millennio».

1. *Il campo*

Politica, Economia, Diritto e, infine, Etica si rappresentano come sistemi sociali *contigui*, non di rado implicanti aree di intervento comuni ma pur sempre separati.

Campi separati, dunque, all'interno dei quali i protagonisti danno seguito a imperativi fondamentalmente disomogenei, operando con strumenti loro propri.

È altresì vero, peraltro, che – almeno nell'ottica del giurista – è proprio nel campo del Diritto (e in specie del Diritto costituzionale contemporaneo) che tali scienze sociali possono trovare la loro prospettiva unificante.

Questa capacità di sintesi è ben visibile nell'atto tipico attraverso il quale si svolge il «discorso prescrittivo del legislatore»¹: la legge (ivi compresa la Costituzione)². La legge infatti, oltre che un documento normativo è anche un *atto politico* (per lo meno nei sistemi di governo c.d. monisti)³, nonché un testo implicante l'adozione di una determinata prospettiva assiologica (questo è particolarmente evidente nelle costituzioni “lunghe” del secondo Dopoguerra, ma vale per qualsiasi atto legislativo), anche sul terreno economico quando si occupi di tali questioni (andando a plasmare i rapporti tra potere pubblico regolante e autonomia privata).

La prospettiva unificante del Diritto (in specie costituzionale, come detto) finisce poi col porre in primo piano un *soggetto giuridico*, lo Stato, il quale diviene quasi naturalmente il *garante della coerenza* dei diversi sistemi sociali nella concreta realtà dell'ordinamento.

E tale soggetto giuridico, a seconda di come svolgerà il suo compito, andrà qualificato e valutato.

Infine, dato che il Diritto (come la Politica, l'Economia e l'Etica) si richiama a una ragion pratica, risulta particolarmente rilevante esaminare i dispositivi dettati dal legislatore in materia fiscale (leggi: i meccanismi di reperimento delle risorse necessarie per “fare cose”) al fine di indurne sia un modello concettuale fedele, sia un sostrato ideologico plausibile.

Ecco perché le considerazioni che seguiranno non possono, in prospettiva giuridico-positiva, che partire dagli articoli della Costituzione che più direttamente impegnano il principio di solidarietà, e cioè gli artt. 2, 53 e 81 Cost., per estendersi in seconda battuta a ulteriori enunciati normativi riconducibili a tale principio (in particolare, gli artt. 3 e 118 Cost.) e infine ricavare da tale sistema un modello costituzionale della solidarietà⁴.

¹ N. BOBBIO, *Scienza del diritto e analisi del linguaggio*, in U. SCARPELLI (a cura di), *Diritto e analisi del linguaggio*, Milano, Comunità, 1976, 287 ss.

² Il rilievo teorico della nota distinzione tra costituzione e legge costituzionale di C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1928, tr. it. di A. Caracciolo, *Dottrina della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1984, 38 ss., infatti, sfuma – in prospettiva giuspositivistica – alla luce della XVIII disposizione transitoria e finale della Costituzione repubblicana: «La Costituzione dovrà essere fedelmente osservata *come Legge fondamentale* della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato» (corsivi aggiunti).

³ Sulla distinzione tra sistemi politici monisti e dualisti cfr. naturalmente L. DUGUIT, *Traité de Droit constitutionnel*, II, Paris, Boccard, 1923, 404 ss.

⁴ Una postilla forse non necessaria ma comunque non inutile: intendo qui condurre un'analisi sulla Costituzione intesa come *testo costituzionale*; non vi ricomprendo programmaticamente, quindi, entità extra-testuali quali la “tradizione”, la “cultura”, “i rapporti politici” e via dicendo, se non ove – e limitatamente a quanto – questo vada a *integrare* una lettura delle clausole costituzionali altrimenti impossibile. Su cosa poi sia in effetti “testo costituzionale”, mi baso sul *sensu comune* (sul tema cfr. in termini generali L. WITTEGENSTEIN, *On Certainty*, Oxford, Basil Blackwell, 1969, tr. it. di M. Trincherò *Della certezza*², Torino, Einaudi, 1978 e, specificamente per il senso comune del giurista, M. JORI, *Esistenze*, Modena, Mucchi, 2022).

2. L'art. 2 Cost. e il principio solidaristico

All'interno della Costituzione italiana il c.d. principio solidaristico si ricava – in termini generali – dall'art. 2, e segnatamente dal riferimento in chiusura ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

La *sedes materiae* (tale articolo è collocato tra i «Principi fondamentali») è un indizio sicuro della sua centralità nel sistema costituzionale.

Il catalogo analitico dei «doveri inderogabili» ai quali fa riferimento l'art. 2 veniva inizialmente fatto coincidere dalla migliore dottrina coi quattro doveri costituzionali riportati nel prosieguo del testo: obbligo di istruzione inferiore (art. 34 Cost.), difesa della Patria (art. 52 Cost.), concorso alle spese pubbliche tramite leva fiscale (art. 53 Cost.) e fedeltà alla Repubblica (art. 54 Cost.)⁵.

Successivamente, il principio di solidarietà pare aver trovato una sponda “forte” anche nell'art. 118, 4° comma, Cost., come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il quale stabilisce un *favor* verso l'autonoma iniziativa dei cittadini che intendano svolgere «attività di interesse generale», ordinate sulla base del principio di sussidiarietà c.d. orizzontale.

Infine, a tale elencazione oggi andrebbe con ogni probabilità aggiunta la *solidarietà ambientale inter- e intra-generazionale*, introdotta nell'art. 9 della Costituzione – quindi anch'essa in veste di principio costituzionale «fondamentale» – dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 tramite il riferimento incidentale a «l'interesse delle future generazioni» in materia di protezione dell'ambiente.

Come che sia (anche cioè nel caso in cui l'elencazione di cui sopra risultasse lacunosa), da quanto appena esposto si possono ricavare – sotto il profilo della struttura normativa, o forma logica del principio – due dati significativi per il prosieguo del discorso:

a.- in quanto principio *fondamentale e non isolato* (date almeno le sopra evidenziate connessioni con altre disposizioni costituzionali), quello solidaristico sembrerebbe (anche) un meta-principio (*recte*: una meta-norma di principio), ossia una norma giuridica che ha ad oggetto non (solo) comportamenti umani, bensì *altre norme giuridiche*, delle quali determina, almeno in parte, il contenuto⁶;

b.- in quanto principio *non formulato*, ci si trova probabilmente davanti, più che a una norma *stricto sensu* giuridica, a una *dottrina normativa*; ossia, al cospetto di un «sistema di enunciati prescrittivi» difficilmente fraseggiabili in una sintetica formula legislativa⁷.

Tale duplice caratteristica strutturale del principio solidaristico spiega come mai, in ordine alla sua concreta attuazione (*quando, quantum e quomodo*), sussistano molte opinioni, incontroverso restandone solo l'*an* (*rectius*: la direzione di sviluppo, nel senso che “una qualche attuazione al principio va, prima o poi, data”).

Nondimeno, attestarsi sulla soglia della teorica *ineffabilità* del contenuto del precetto (*in quanto* dottrina più che norma) significherebbe rinunciare sin da subito alla possibilità di farlo agire nel

⁵ Cfr. già il classico G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967.

⁶ Cfr. T. MAZZARESE, *Logica deontica e linguaggio giuridico*, Padova, Cedam, 1989, 19 ss.

⁷ Così R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1998, 278 ss.

sistema, ragion per cui una definizione iniziale – per quanto vaga e magari grezza – andrà comunque stipulata.

Del resto, ricostruire in maniera non arbitraria tale *contenuto* sembra possibile, osservando innanzitutto in quale modo si sia trattato della solidarietà in seno all'Assemblea costituente⁸, così da risalire alle retrostanti opzioni ideologiche e riportare il discorso su quel livello etico-politico ed economico-politico che – solo – pare consentire una razionale “scrematura” delle numerose opzioni attuative, alcune delle quali probabilmente da escludere a scapito di altre, da preferire.

Ebbene, dall'esame dei lavori dell'Assemblea costituente, il primo punto problematico a emergere è la circostanza (storicamente certificata) che il principio venne inteso con sfumature diverse dalle forze politiche coinvolte: l'accordo di massima su quello che sarebbe diventato l'art. 2 intervenne infatti tra le sinistre e l'ala cattolica, che di sicuro non avevano in mente il medesimo senso quando adoperavano l'identico segno⁹. Segnatamente, l'anima *conflittuale* della solidarietà (il c.d. conflitto/lotta di classe) è molto più forte nella tradizione di pensiero di ascendenza marxiana che non nella dottrina sociale della Chiesa cattolica, ove precocemente il principio solidaristico venne abbinato a quello della sussidiarietà, nel quadro della ricerca di un'armonia che superasse proprio quella contrapposizione che costituiva invece il motore della riflessione socialista e comunista¹⁰.

La componente liberale dell'Assemblea, invece, venne di fatto estromessa dalla discussione, sul presupposto che per gli esponenti di quella parte politica una formalizzazione del principio avesse una dimensione soltanto metagiuridica, che avrebbe trovato la sua sede ideale in un preambolo – non prescrittivo – al testo costituzionale vero e proprio¹¹.

La decisione dei Costituenti di non dotare la Costituzione del 1947 di un preambolo¹² costringe comunque l'interprete a ricercare un significato prescrittivo alla formula in discorso¹³:

«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo [...] e richiede l'adempimento dei doveri *inderogabili* di *solidarietà* politica, economica e sociale» (corsivi aggiunti)

E l'art. 2 Cost. qualche appiglio testuale, pur scarno, lo fornisce:

⁸ Cfr. in proposito, oltre al già menzionato lavoro di Giorgio Lombardi, l'opera ricostruttiva di A. BARBERA, *Art. 2*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, 50 ss.; per una lettura aggiornata e integrata cfr. invece almeno D. BORGONOVO RE, *I doveri inderogabili di solidarietà*, in D. FLORENZANO - D. BORGONOVO RE - F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza. Un'introduzione*², Torino, Giappichelli, 2015, 53 ss.

⁹ Cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 7.

¹⁰ Sin dalla lettera enciclica del Papa Leone XIII, *Rerum Novarum*, del 15 maggio 1891, consultabile *on line* nel portale www.vatican.va, spec. n. 15, ove si fa espresso riferimento alla «necessità della concordia» (tra classi sociali, *scil.*).

¹¹ E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, 38, spec. 39 ss.

¹² Cfr. *Atti Ass. cost.*, 22 dicembre 1947, seduta antimeridiana, intervento on. La Pira, 3577.

¹³ Sul tema della prescrittività della Costituzione, in opposizione alle dottrine allora dominanti, è tutt'ora da richiamarsi l'insegnamento di V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952.

i.- in positivo, mediante l'oggettiva connessione lessicale tra «diritti inviolabili» e «doveri inderogabili»¹⁴;

ii.- in negativo, attraverso la reiezione della proposta di collegare le prestazioni di solidarietà allo *status* di cittadino¹⁵, poiché la formulazione finale accorda le posizioni giuridiche soggettive in discorso all'«uomo»¹⁶.

A partire da questi elementi, è possibile pervenire a una plausibile perimetrazione dell'ambito soggettivo e oggettivo di efficacia del principio.

Quanto al primo punto, la dottrina maggioritaria è da tempo concorde nel riferirlo ai soli soggetti privati, escludendo quelli pubblici, sulla base dell'argomento letterale (l'art. 2 fa riferimento all'«uomo»), di quello storico (dalle discussioni in Assemblea pare chiaro come i Costituenti si riferissero alla dimensione *civica* della solidarietà) e sistematico (la Costituzione, in riferimento ai soggetti pubblici, esprime l'idea della doverosità giuridica attraverso il termine «funzione», che non si rinviene nell'articolato in commento)¹⁷.

Fa da contraltare a tale orientamento sia un'autorevole – seppur minoritaria – opinione dottrinale¹⁸, sia una consistente giurisprudenza costituzionale¹⁹, le quali sembrano aprire alla configurabilità di un dovere costituzionale di solidarietà anche in capo ai soggetti pubblici²⁰.

Il che, a ben vedere, non è però necessariamente in contraddizione con quanto sostenuto dalla maggioranza dei costituzionalisti italiani: basta intendersi sulle parole.

In effetti, l'opinione consolidata sembra muoversi compattamente sul piano dei diritti e dei doveri *in senso giuridico*, col logico corollario della loro azionabilità giudiziaria in caso di lesione dei primi e di elusione dei secondi. Da qui, coerentemente, l'esclusione dei soggetti pubblici dalla sfera d'azione dell'art. 2 Cost., non essendo ammessa dal sistema la *mora legislatoris*, né essendo sindacabile nel merito la discrezionalità amministrativa.

Viceversa, tanto l'idea di Serio Galeotti di una solidarietà, per così dire, verticale e «paterna» (implicante cioè un ruolo attivo dei pubblici poteri), quanto le specifiche prese di posizione della Corte costituzionale su singoli temi che involgano il principio in parola paiono alludere regolarmente al *completamento* del disegno costituzionale, e quindi finiscono per muoversi sul

¹⁴ Cfr. l'intervento del Presidente della Commissione per la Costituzione on. Ruini, il quale considera inscindibile il binomio diritti-doveri: «Vorrei aggiungere un rilievo che era certamente nel pensiero stesso dei proponenti, i quali hanno aderito alla mia tenace insistenza perché in questo articolo si mettano insieme come lati inscindibili, come due aspetti dei quali uno non si può sceverare dall'altro, i diritti e i doveri. Concetto tipicamente mazziniano, che si era già affacciato nella Rivoluzione francese, ed è ormai accolto da tutti, è ormai assiomatico. Il segreto dell'articolo è qui. Nello stesso tempo che si riconoscono i diritti inviolabili della personalità umana, si ricorda che vi sono dei doveri altrettanto imprescindibili dei quali lo Stato richiede l'adempimento. Non credo che questo saldo abbinamento troverà difficoltà fra voi» (*Atti Ass. cost.*, 24 marzo 1947, seduta pomeridiana, 2418).

¹⁵ *Atti Ass. cost.*, resoconto sommario della seduta della I sottocommissione del 21 settembre 1946, 89.

¹⁶ Cfr. D. BORGONOVO RE, *I doveri inderogabili di solidarietà*, cit., 75.

¹⁷ In tal senso, innanzitutto G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 10 ss. e più di recente, tra gli altri, F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, 31 ss. e A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum quad. cost. – Rass.*, 20 aprile.2015, 5.

¹⁸ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, n. 1/1996, 1, spec. 11 ss., allude in particolare agli interventi legislativi di perequazione sociale moventi dall'art. 3, 2° comma, Cost.

¹⁹ Cfr., *ex multis*, Corte cost., sent. n. 88 del 2014, a proposito della tematica della c.d. sostenibilità del debito pubblico.

²⁰ Cfr., ad es. Corte cost., sent. n. 75 del 1992 e sent. n. 119 del 2015, in tema – rispettivamente – di volontariato e di servizio civile.

terreno dell'*etica*, più che della legittimità, *costituzionale*; indulgendo quindi proprio a quelle “invasioni di campo” cui alludevo in esordio.

Così reinquadrato, il contrasto esegetico si rivela infine apparente, nel senso che i doveri *giuridici* di solidarietà si riportano all'elencazione tradizionale; ulteriori doveri di solidarietà (politica, economica, sociale), anche in capo agli apparati di potere pubblico, andranno invece collocati più precipuamente sul piano etico-politico, in una logica di attuazione del progetto costituzionale che troverà la sua dimensione propriamente giuridica solo a seguito di *interpositio* legislativa²¹.

In termini più sintetici: i due ragionamenti si svolgono su piani distinti, l'uno su quello della *scienza* del diritto, l'altro su quello della *politica* del diritto²².

Tale ultima considerazione conduce *de plano* al secondo punto da affrontare, quello dell'ambito oggettivo di applicazione del principio solidaristico.

Trattandosi infatti di “completare” il progetto sociale delineato dalla Costituzione, il principio in sé e per sé risulterà visibile – per così dire – in filigrana, ossia all'interno di altre disposizioni normative, di principio e di dettaglio, costituzionali e sub-costituzionali.

Così, ad esempio, la circostanza che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in contrasto con l'*utilità sociale* (e *ambientale*) ai sensi dell'art. 41, 2° comma, Cost., si inquadra perfettamente nella logica operativa dei doveri che devono accompagnare l'esercizio di una libertà all'interno di un gruppo umano dotato dell'attributo della *politicità*.

Detto diversamente, il principio solidaristico *ex art. 2 Cost.* assume, nelle sue specifiche manifestazioni, la forma logica dell'obbligo giuridico (di fare o non fare) quando connesso a un diritto soggettivo, ovvero della facoltà (sempre di fare o non fare) in presenza di un mero interesse alla prestazione²³.

L'attributo dell'*inderogabilità* di tali doveri – inserito peraltro solo in sede di coordinamento finale del testo²⁴ – viene generalmente ricondotto all'area semantica della simmetrica *inviolabilità* dei diritti riconosciuti dalla prima parte dell'art. 2²⁵; ai fini del presente scritto è sufficiente rifarsi all'interpretazione letterale dell'enunciato: se infatti «inderogabile» è un predicato prescrivente il *divieto di prevedere deroghe*, sembrerebbe discenderne che tali doveri devono incombere su «tutti» senza eccezioni²⁶.

²¹ Seguo sul punto A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*², Padova, Cedam, 2003, 55 ss. Che il completamento del disegno costituzionale possa avvenire anche attraverso l'*interpositio* degli interpreti è invece un punto di dottrina molto delicato, che qui non è possibile affrontare adeguatamente. Per restare all'opportunità, sia consentito però almeno osservare che l'attuazione del principio solidaristico verso i soggetti pubblici per via legislativa, diversamente dalle interpretazioni, pur qualificate, degli organi giurisdizionali e amministrativi, mostra strutturalmente un tasso di oscillazione e di reversibilità comunque inferiore, con relativo guadagno in termini di sicurezza giuridica.

²² In argomento, può vedersi H. KELSEN, *General Theory of Law and State*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1945, tr. it. di S. Cotta e G. Treves, *Teoria generale del diritto e dello Stato*⁶, Milano, Etas, 2000, 165 ss.

²³ Sulla naturale – non essenziale – connessione della situazione giuridica di dovere con quella di diritto soggettivo, v. per tutti R. GUASTINI, *Dovere giuridico*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, Treccani, 1990, 1 (*ad vocem*), spec. 4.

²⁴ Cfr. E. ROSSI, *Art. 2*, cit. 42.

²⁵ V. ad es. la già citata sentenza Corte cost. n. 75/1992.

²⁶ Cfr. G. LOMBARDI, *Doveri pubblici (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, agg. VI, Milano, Giuffrè, 2002, 357.

Così come sembra abbastanza logico, in presenza della riserva di legge *ex art. 23 Cost.*, concludere nel senso che l'elencazione "costituzionale" dei doveri non vieti integrazioni da parte del legislatore in base a valutazioni, nuovamente, di ordine etico-politico²⁷.

Ciò non significa, però, che tali valutazioni possano essere totalmente libere, dato che sussiste una *direzione* per lo sviluppo dell'ordinamento che è precluso al Parlamento negare *funditus*: come è stato acutamente evidenziato, infatti, il contenuto fondamentale del principio di solidarietà può tradursi, alla fin fine, in un'enunciazione tesa a orientare il «bilanciamento tra le ragioni del calcolo economico e quelle dello sviluppo sociale» in favore delle seconde²⁸.

Il terreno nel quale la consistenza di tale assunto pare emergere con maggior chiarezza è quello del dovere tributario *ex art. 53 Cost.*; dovere posto in capo a «tutti» (e non solo ai cittadini) e caratterizzato da una chiara declinazione *solidale* del prelievo fiscale, codificata nel duplice riferimento alla «capacità contributiva» (non economica) del singolo e alla costruzione *progressiva* (non *proporzionale*) del *sistema* dei tributi (§ 3).

In definitiva, anche a non voler fare dell'art. 53 Cost. il modello del come declinare il principio di solidarietà nell'intero ordinamento²⁹, ne risalta comunque la tenuta sotto il profilo della coerenza e della consistenza sistematica e – aggiungerei – la natura di riferimento centrale quando si tratti di conformare i rapporti tra ordine giuridico e ordine economico, lungo la linea del fronte tra i due sistemi, collocabile nel campo dei c.d. diritti sociali³⁰ (§ 4).

3. L'art. 53 Cost. e la solidarietà tributaria

Rileggere ora l'art. 53 Cost. alla luce dell'art. 2 Cost. consente di soffermarsi abbastanza agilmente sui suoi punti più delicati:

«Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro *capacità contributiva*.

Il *sistema tributario* è informato a criteri di *progressività*» (corsivi aggiunti)

Se infatti, in termini generali, il principio solidaristico consiste in un precetto orientato allo sviluppo sociale, è perfettamente logico che in Costituzione risulti prescritto un dovere di concorrere alle spese pubbliche animato da finalità redistributive della ricchezza, e quindi

²⁷ V. Corte cost., sent. n. 252 del 1983. Si noti, in aggiunta, che non necessariamente l'imposizione per legge di nuovi doveri dev'essere legata al principio di solidarietà: A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*³, cit., 56.

²⁸ Così M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, V⁴, Torino, Utet, 1990, 373, 378. In senso analogo, v. altresì Corte cost., sent. n. 264 del 2012.

²⁹ Rileva infatti correttamente A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, cit., 5, come tale nodo non possa essere sciolto in via generale per tutti i doveri, «ciascuno dei quali mostra una differente portata precettiva, diversamente operante nei confronti dei non cittadini».

³⁰ Ciò, ritengo, sia possibile anche a livello di semplice interpretazione sistematica; ma a maggior ragione se – come suggerisce la maggioritaria opinione – sia ravvisabile nel principio *de quo* una vera e propria *eccedenza normativa*, la quale finirebbe per svilupparlo «in almeno tre direttrici: a) quale norma di condotta per i soggetti privati, per lo più tramite l'intermediazione della legislazione di attuazione; b) quale norma relativa alla produzione normativa per gli organi di indirizzo politico, e in particolare per il legislatore; c) quale norma di interpretazione in capo agli organi giurisdizionali»: così, in chiara sintesi, A. GOLIA, *Il principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *MPIL Research Paper Series*, n. 6/2021, 1 (*paper*), 16.

parametrato alla effettiva «capacità» del singolo contribuente³¹ e guidato dal criterio della *progressività* del prelievo fiscale³².

La genesi dell'art. 53 Cost. emergente dai lavori dell'Assemblea costituente conferma la matrice comunitaria di tale dovere, pur se accompagnata da una cifra di sano realismo che imponeva di considerare come «non tutti i tributi possono essere progressivi, ve ne sono di diretti e di reali, che debbono essere necessariamente proporzionali»³³.

Ciò spiega, in particolare, perché il criterio della progressività sia riferito al *sistema* tributario nel suo insieme e non ai singoli tributi; spiega altresì perché in sede politica si possa ipotizzare l'introduzione della c.d. flat tax, ispirata al criterio di proporzionalità³⁴; spiega, infine, perché sia così complesso ragionare in termini secchi di legittimità/illegittimità costituzionale dei singoli tributi³⁵.

Non a caso il dibattito tende a slittare, in maniera più o meno irriflessa, dal piano tecnico-giuridico a quello etico-politico, restituendo risposte dissonanti a seconda che la riflessione si svolga in termini letterali oppure di *ratio*, nonché – internamente alla *ratio* medesima – in base alle diverse sensibilità morali tese a esplorarla.

Secondo una linea risalente e seguita anche dalla giurisprudenza costituzionale, tuttavia, l'*impasse* parrebbe superabile introducendo all'interno del ragionamento un ulteriore parametro, quello dell'uguaglianza sostanziale (art. 3, 2° comma, Cost.)³⁶.

Nondimeno, è davvero arduo rinvenire nella Costituzione una disposizione più *programmatica* di quest'ultima; quindi, indirizzata al legislatore; e quindi impegnante in via immediata quella «discrezionalità politica» delle Camere teoricamente insindacabile dalla giurisdizione, anche costituzionale, ex art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87³⁷.

In breve, inserire nel discorso giuristico l'art. 3, 2° comma, Cost., non mi pare eviti – e anzi aumenti – il rischio di sovrapporre i piani del ragionamento³⁸, allontanando ancor di più

³¹ Per una ricostruzione in tale prospettiva v., ad es., F. MOSCHETTI, *Il principio della capacità contributiva*, Padova, Cedam, 1973, 59 ss. e, più recentemente, G. FALSITTA, *Storia veridica, in base ai "lavori preparatori", della inclusione del principio di capacità contributiva nella Costituzione*, in *Riv. Dir. trib.*, 2009, 97.

³² Sulla finalità redistributiva del prelievo fiscale in Italia v. per tutti C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2011, spec. 30 ss. Il concetto era però già presente *in nuce* in L.V. BERLIRI, *La giusta imposta*, Milano, Giuffrè, 1946, 325 ss., laddove, pur in contesto pre-repubblicano, già si distingue tra «imposta giusta» e «imposta politica».

³³ *Atti Ass. cost.*, 23 Maggio 1947, intervento dell'on. Ruini, 4208.

³⁴ Spiega meno, invece, la prassi dei c.d. condoni/scudi fiscali, che appaiono in antitesi con una qualsiasi idea di solidarietà e preordinati unicamente a reperire risorse immediate: cfr. sul punto C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, cit., 154 ss.

³⁵ Cfr. in particolare Corte cost., sent. n. 23 del 1968, e Corte cost., sent. n. 159 del 1985.

³⁶ Esemplificative di tale orientamento le sentenze n. 155 del 1963; n. 120 del 1972; n. 178 del 1986; n. 400 del 1987; n. 513 del 1990; n. 143 del 1995; n. 73 del 1996.

³⁷ In generale sulle norme programmatiche v. nuovamente V. CRISAFULLI, *Le norme "programmatiche" della Costituzione*, in *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, cit., 68 ss.; specificamente sull'art. 3 Cost. v. invece – anche per l'impostazione qui accolta – C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione italiana*, in *La costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 17 ss.

³⁸ Come evidenzia L. GIANFORMAGGIO, *Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco*, in *Foro it.*, n. 6/1996, 1961 ss., infatti, mentre l'uguaglianza formale è una *qualità* di trattamento direttamente realizzabile dalla legge, l'uguaglianza sostanziale costituisce un mero indirizzo di *politica* del diritto. In termini analoghi, e cioè per la valenza politico-argomentativa del principio di uguaglianza sostanziale, si esprime anche G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in AIC, *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Padova, Cedam, 1999, 94 ss.

l'interprete, primo fra tutti la Corte costituzionale, dall'obbiettivo di dare un significato univoco e stabile all'art. 53 Cost., e, di conseguenza, alla legislazione che da questo scaturisce.

Una siffatta operazione ermeneutica, infatti, culmina il più delle volte – all'atto di tradursi in legge – nella configurazione di un c.d. *fine* extrafiscale del tributo, con ciò evocandosi in sostanza un'idea (evanescente) di giustizia sociale fondata appunto sull'uguaglianza sostanziale³⁹.

Idea che però finisce per porsi non di rado in contrasto con quanto dispone espressamente l'art. 53 Cost.: come è stato ben osservato, infatti, «dire che un tributo ha una funzione extrafiscale vuol dire che con lo strumento tributario si perseguono *anche* altri obbiettivi degni di tutela. Ma ciò non legittima l'alterazione dei principi costituzionali, in particolare quello di capacità contributiva, secondo il quale l'imposta deve essere collegata al presupposto tipico che ne è la causa»⁴⁰; causa dalla quale il *fine/finalità* extrafiscale tende per sua natura a svincolarsi, come avveniva – tanto per fare un solo esempio – con l'imposta sugli immobili che non producono reddito (la c.d. tassazione delle case sfitte).

Meglio sarebbe quindi, a mio avviso, restare fermi su una linea interpretativa che sviluppi una connessione forte tra art. 2 e art. 53 Cost., integrandoli con le sole preclusioni ricavabili dal principio di uguaglianza formale⁴¹, e nient'altro; il risultato sarebbe quello di relegare le suddette finalità extrafiscali al novero delle decisioni di politica economica stabilite volta per volta dal Governo in carica, evitando di trarne conseguenze di ordine legale solo perché il decisore politico non si è mosso nella direzione da noi auspicata.

Detto in altro modo, è possibile – e anzi preferibile – vedere nel dovere tributario *ex* art. 53 Cost. un'epifania del principio solidaristico senza dover scomodare l'universo assiologico implicito nell'allegazione del principio di uguaglianza sostanziale; allegazione che, come visto nell'esempio surriportato, può sfociare in una interpretazione antiletterale dei principi della capacità contributiva e della progressività del sistema tributario, e, più in generale, – sebbene animata dalle migliori intenzioni – riaprire costantemente il dibattito sul progetto sociale effettivamente perseguito dalla Costituzione repubblicana⁴².

La dottrina costituzionalistica e tributaristica, tra l'altro, ha già fatto da tempo molti passi avanti in questa direzione, evidenziando la distanza dell'art. 53 Cost. dallo scenario dei rapporti fiscali nel periodo statutario⁴³: mentre quest'ultimo (scenario) risultava infatti caratterizzato da una concezione autoritaria del tributo, mitigata soltanto dalla riserva di legge *in subiecta materia*, il

³⁹ Cfr. ad es. A. AMATUCCI, *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*, Napoli, Jovene, 2007, spec. 87 ss.

⁴⁰ E. DE MITA, *Interesse fiscale e tutela del contribuente*, Milano, Giuffrè, 2006, 516.

⁴¹ Similmente, ma più ampiamente, Corte cost., sent. n. 10 del 2015 e, in dottrina, L. PALADIN, *Il principio di eguaglianza tributaria nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. Dir. trib.*, 1997, 305. Sull'uguaglianza «di fronte alla legge» seguì però, come detto (nt. 37), la più restrittiva tesi di C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione italiana*, cit.: l'intento, ribadisco, è quello di tenere distinte *scienza* e *politica* del diritto, sviluppando un discorso del primo tipo. E, in ciò, interpretare l'art. 3, 1° comma, Cost. nel limitato senso che esso vieterebbe al legislatore di creare di aree di esenzione dall'efficacia dell'ordinamento giuridico basate sui parametri indicati dalla medesima disposizione – ossia: sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali – sembra estremamente utile. Anche in ambito fiscale.

⁴² *Contra* stanno però – lo ricordo ancora una volta – sia la maggioritaria dottrina sia la prevalente giurisprudenza costituzionale, che allegano abitualmente il parametro dell'uguaglianza sostanziale in funzione argomentativa; esemplari, in tal senso, le considerazioni, da ultimo, di G. ALPA, *Note sul principio di solidarietà come principio precettivo nel diritto interno e nel diritto dell'Unione europea*, in *Lo Stato*, n. 18/2022, 11, spec. 33 ss.

⁴³ Cfr. P. BORIA, *Art. 53*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 1055 ss.

vigente dovere costituzionale di concorrere alle spese pubbliche si colloca in un quadro più ampio.

In tale più ricca prospettiva, la c.d. capacità contributiva funge da limite *sostanziale* alla potestà impositiva pubblica, nel senso che vincola il legislatore a non considerarla mero equivalente della c.d. capacità economica: se infatti «tutti» devono contribuire economicamente al perseguimento dell'interesse generale, nondimeno il dovere tributario non può incidere anche su risorse che non siano un «indice sicuro ed effettivo di ricchezza», come avviene tipicamente per quelle preordinate alla soddisfazione di bisogni primari presidiati da apposite clausole costituzionali⁴⁴.

Dal canto suo, l'andamento *progressivo* dei prelievi determina – in misura maggiore o minore a seconda della “sensibilità” politica del momento – un depauperamento patrimoniale più che proporzionale per i soggetti economicamente più agiati e uno meno che proporzionale per quelli più deboli⁴⁵.

Tutto questo si giustifica perché l'obbligo di contribuire economicamente nel comune interesse viene contratto innanzitutto *tra* i consociati, più che tra il singolo contribuente e l'apparato di potere⁴⁶; e *tra* consociati, evidentemente, un carico fiscale ripartito in maniera non proporzionale e basato su un parametro individualizzato di ricchezza, sfugge alle logiche tradizionali, per trovare spiegazione in finalità di altra natura; natura che l'interpretazione sistematica conduce a individuare proprio (e solo) nell'art. 2 Cost.⁴⁷, per lo più sotto l'intestazione del c.d. interesse fiscale – e cioè dell'interesse della collettività governata al mantenimento del flusso delle risorse provenienti dal prelievo di ricchezza a carico dei contribuenti⁴⁸ – in luogo del precedente principio di sovranità tributaria (in cui tale interesse era collocato unicamente in capo all'apparato governante)⁴⁹.

4. L'art. 81 Cost. e i vincoli alla spesa pubblica

Un ruolo fondamentale, in questa saldatura della potestà impositiva statale all'idea di appartenenza a una comunità, lo ha giocato l'esperienza della Repubblica di Weimar, che i Costituenti avevano ben presente al momento di tracciare le linee portanti del sistema tributario del secondo Dopoguerra⁵⁰.

⁴⁴ Così Corte cost., sent. n. 109 del 1967; analogamente Corte cost., sent. n. 156 del 2001.

⁴⁵ Cfr., in dottrina, P. BORIA, *Interesse fiscale*, Torino, Giappichelli, 2002, 115 ss.; nella giurisprudenza costituzionale v. invece Corte cost., sent. n. 155 del 2001.

⁴⁶ Così, tra gli altri, F. MOSCHETTI, *Il principio di capacità contributiva, espressione di un sistema di valori che informa il rapporto tra singolo e comunità*, in L. PERRONE - C. BERLIRI (a cura di), *Diritto tributario e Corte costituzionale*, Napoli, Esi, 2006, 45 ss.

⁴⁷ Sintetizza molto bene tale passaggio, anche se all'interno della logica egualitaria qui rigettata, F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, BUP, 2016, 288: «il dovere tributario è stato ricostruito come dovere di concorso per la sussistenza stessa dello Stato e non come prestazione corrispettiva a fronte dell'erogazione di benefici per l'obligato. Il disegno costituzionale si è allontanato anche dallo schema teorico che delineava il rapporto tributario come obbligazione *ex lege* fondata sulla coattività, sostituendo alla logica autoritativa la logica solidaristica, nella misura in cui pone la ripartizione del costo delle spese pubbliche in base al principio della capacità contributiva e richiede che la ripartizione dei tributi sia informata al principio di progressività».

⁴⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 45 del 1963.

⁴⁹ Cfr. già A. FEDELE, *La tassa*, Siena, Tipografia senese, 1974, 23 ss.

⁵⁰ Lo evidenzia, bene, tra gli altri, G. ALPA, *Note sul principio di solidarietà come principio precettivo nel diritto interno e nel diritto dell'Unione europea*, cit., 15 ss.

Tale passaggio, culturale prima ancora che istituzionale, trova la sua espressione giuridica più nota nel catalogo costituzionale di una nuova serie di diritti (i diritti sociali cui accennavo in chiusura del § 2) che facciano, in un certo senso, da controcanto ai doveri «inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» ex art. 2 Cost.⁵¹.

Trattandosi peraltro di situazioni giuridiche che nella maggior parte dei casi richiedono l'impegno di consistenti risorse economiche per essere *attivati*, un tipico connotato dei diritti sociali è quello di dipendere dalle disponibilità finanziarie estraibili dal bilancio pubblico; detto altrimenti: di essere fruibili compatibilmente con l'equilibrio delle entrate e delle uscite contabilizzate nel bilancio generale dello Stato italiano.

Questa evidenza apre a un cruciale interrogativo: è (deve essere) il bilancio dello Stato a condizionare l'effettività dei diritti sociali oppure devono essere (sono) i diritti sociali a (dover) determinare il bilancio dello Stato⁵²?

Attraverso tale domanda, il principio di uguaglianza sostanziale – che si sta cercando di tenere fuori dalla porta – sembrerebbe irrompere in modo del tutto irresistibile dalla finestra; ma, di nuovo, mi pare trattarsi della già ipotizzata ibridazione di piano⁵³: il quesito, infatti, o pone una questione di schietta politica legislativa⁵⁴ oppure può essere evaso esplorando un diverso, e più circoscritto, parametro costituzionale, l'art. 81 Cost., ponente vincoli al potere di spesa dello Stato.

A loro volta, queste regole bilancistiche vanno inserite in una complessa triangolazione, nella quale ai diritti sociali si sommano le tradizionali libertà economiche (libertà di impresa e tutela della proprietà privata), anch'esse garantite dalla Costituzione.

Nella conformazione di tale triangolo, poi, gioca un ruolo importante il diritto dell'Unione europea, ragion per cui appare necessario un breve *excursus* sull'art. 81 Cost. al fine di comprendere in che termini la legge cost. 20 aprile 2012, n. 1 abbia inciso sul precedente assetto di interessi.

Orbene, le circostanze in presenza delle quali si pervenne, nel 2012, alla revisione dell'art. 81 Cost. sono abbastanza note, per cui sarà sufficiente un telegrafico cenno al fatto che, sull'onda montante della c.d. crisi dei debiti sovrani che aveva già colpito la Grecia, Cipro, l'Irlanda, la Spagna e il Portogallo tra il 2010 e il 2011, l'Italia divenne a sua volta oggetto di interessi di tipo lucrativo da parte dei grandi investitori internazionali; gli eventi, rapidi e incalzanti, determinarono la crisi del Governo in carica, sostituito da un Esecutivo “tecnico” col preciso mandato di risanare i conti pubblici e porre termine alle manovre speculative in atto.

⁵¹ Cfr. sul punto, in termini generali, G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/1981, 755 ss., che li fotogra all'apice della loro parabola, e, per l'inquadramento giuridico-costituzionale, facente leva sul principio di uguaglianza formale, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, Treccani, 1989, 1 ss. (*ad vocem*).

⁵² Su tale specifico profilo, v. almeno C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, Giappichelli, 2000, per osservare la linea evolutiva della giurisprudenza costituzionale in materia, e B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, Giuffrè, 2001, con approccio dottrinale più marcato.

⁵³ Lo si nota molto chiaramente nella celebre enunciazione della Corte costituzionale che, postasi tale interrogativo, risponde che «è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione» (cfr. sent. n. 275 del 2016, punto n. 11 del considerato in diritto). Affermazione senz'altro significativa, ma che si dipana, a ben guardare, lungo un crinale etico.

⁵⁴ È questa la linea esplicativa ricorrente, ad es., in L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1996, spec. 199 ss., che interpreta la leva fiscale essenzialmente quale strumento di copertura dei costi di tali diritti.

Tra gli strumenti a ciò finalizzati vi era appunto il perfezionamento della riscrittura dell'art. 81 Cost. (e non solo di esso, chiaramente):

«Lo Stato assicura l'*equilibrio* tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del *ciclo economico* e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di *eventi eccezionali*.

[...]

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'*equilibrio* tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a *maggioranza assoluta* dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale» (corsivi aggiunti).

Il disegno riformatore si completava, per quanto qui rileva⁵⁵, con l'inserimento di un nuovo primo comma nell'art. 97 Cost.:

«Le pubbliche amministrazioni, *in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea*, assicurano l'*equilibrio* dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (corsivo aggiunto)

Non è necessario esaminare finemente i meccanismi posti a presidio della finanza pubblica con tale riforma; basterà invece verificare, come detto poc'anzi, se la novella costituzionale abbia impattato sull'impianto solidaristico della Costituzione repubblicana.

A prima vista, sembrerebbe doversi rispondere di sì: in effetti, l'obiettivo (vagamente *rétro* peraltro) di chiudere ogni anno bilanci pubblici come minimo in *pareggio* (con entrate cioè almeno equivalenti alle spese) non sembra compatibile coi compiti di cui dovrebbe farsi programmaticamente carico uno stato sociale qual è il nostro (in particolare: garantire, a prezzi accessibili a tutti, i servizi pubblici che rendono effettivi i singoli, e costosi, diritti accordati dalla Costituzione alla collettività governata).

Inoltre, il cambiamento rispetto alla disciplina costituzionale precedente è notevole⁵⁶, sol che si pensi che il "vecchio" art. 81 conteneva appena due indicazioni in materia, e cioè il *divieto* (oggi abrogato) di introdurre con la legge di bilancio nuove spese e l'obbligo di copertura finanziaria

⁵⁵ Ulteriori modifiche, vennero apportate agli artt. 117 e 119, che preferisco tralasciare per non dilungarmi troppo in esposizioni certamente utili ma che non mi paiono necessarie allo sviluppo dell'argomentazione portata avanti.

⁵⁶ Sebbene non fossero mancate autorevoli voci dottrinali che ritenevano il principio del "pareggio" del bilancio già iscritto nel perimetro costituzionale, sol che si fosse data fedele (e non distorta) applicazione ai principi di finanza pubblica codificati nell'originario art. 81 Cost.: cfr. G. DI GASPARE, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 2005; G. BOGNETTI, *Costituzione e bilancio dello stato: il problema delle spese in deficit*, in *Astrid online*, 2009; L. GIANNITI, *Il pareggio di bilancio nei lavori della costituente*, in *Astrid online*, 2011.

per «ogni altra legge» che intendesse introdurre nuove spese (obbligo rafforzato nella nuova versione testuale⁵⁷).

Tuttavia il legislatore della revisione ha avuto anche cura di prevedere eccezioni alla regola ottocentesca della neutralità del bilancio e ha addirittura evitato di utilizzare la parola «pareggio» nel testo, preferendole, nel delimitare l'oggetto del vincolo costituzionale, il lemma «equilibrio», probabilmente proprio al fine di mitigarne il rigore⁵⁸.

Una temporanea gestione dei conti in *deficit* è quindi possibile in corrispondenza di una fase recessiva del ciclo economico (art. 81, 1° comma); inoltre (2° comma) le Camere possono comunque autorizzare l'emissione di titoli di debito pubblico per finanziare la spesa sociale in presenza di «eventi eccezionali» (come è avvenuto ad esempio nel corso della pandemia da Covid-19), con l'unica cautela rappresentata dalla necessità di un'approvazione parlamentare a maggioranza assoluta anziché semplice; infine, sempre a maggioranza assoluta va approvata la legge annuale di bilancio (6° comma).

Re melius perpensa, quindi, si può correggere la prima impressione, osservando come gli attuali vincoli costituzionali alla spesa pubblica non elidano *necessariamente* le possibilità per lo Stato di garantire le prestazioni che rendono effettivi i diritti costituzionali⁵⁹ ma si limitino a:

a.- irregimentare le fonti da cui attingere le risorse all'uopo necessarie, restringendo fortemente il canale dell'emissione dei titoli di debito pubblico (in modo da contenerne lo *stock*);

b.- allargare la base parlamentare necessaria ad autorizzare politiche pubbliche in *deficit*, poiché il consenso richiesto è più ampio di quello occorrente per formare e sostenere un Governo, con teorico coinvolgimento nel circuito decisionale delle forze extra-governative;

c.- esplicitare l'impatto della normativa eurounitaria sui conti pubblici mediante l'introduzione dell'obbligo, posto in capo agli apparati pubblici, di conformarsi alle regole di quell'ordinamento quando si tratti di perseguire «l'equilibrio [tra le entrate e le spese] dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (art. 81, 6° comma; art. 97, 1° comma).

In buona sostanza, a leggere con più attenzione le rinnovate clausole costituzionali, sembra evidente che l'obiettivo *immediato* del legislatore della revisione non fosse quello di ridurre lo *standard* dei servizi offerti alla collettività, bensì contenere la crescita incontrollata del retrostante debito pubblico⁶⁰.

⁵⁷ La precedente formulazione prescriveva infatti la mera «indicazione» dei mezzi di finanziamento mentre nell'attuale versione la legge (introduttore nuove spese) «provvede» direttamente allo stanziamento delle somme necessarie.

⁵⁸ Spiega bene M. PASSALACQUA, «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *Amministrazione in cammino*, 2012, 1 (*paper*), 8: «con il termine pareggio si suole indicare la posizione contabile di uguaglianza tra entrate e uscite indicate nel bilancio, la scelta di avvalersi della parola “equilibrio” sembra voler sottintendere la volontà degli autori della riforma di riferire il pareggio al “bilancio strutturale”, vale a dire al netto del ciclo economico».

⁵⁹ In tal senso, v. ad es. A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Riv. Aic*, n. 1/2014, 1 (*paper*), spec. 9 ss., ove si evidenzia la compatibilità, in via di principio, della nuova regola sull'equilibrio di bilancio con le politiche economiche statali in *deficit*, con l'unica differenza (che non mi pare comunque da poco ...) che, rispetto al passato, adesso i *presupposti* per la loro attivazione sarebbero eterodeterminati (dall'ordinamento dell'Unione europea). Tale conclusione pare in linea con quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale – non sempre di facile lettura peraltro – e particolarmente dalle sentt. n. 181 del 2013 e n. 224 del 2014.

⁶⁰ ... visto che i vincoli originariamente posti dai Costituenti si erano dimostrati, anche per colpa delle prassi politiche e amministrative consolidate nel tempo, inidonei allo scopo. Un'accurata ricostruzione della progressiva torsione istituzionale della c.d. costituzione economica, con *focus* appuntato proprio sull'elusione dei vincoli costituzionali alla spesa pubblica, può leggersi in G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Padova, Cedam, 2003, 165 ss.

Vero è pure che *nei fatti* all'introduzione della nuova serie di vincoli al bilancio ha corrisposto un indebolimento – in certo senso avallato dalla stessa giurisprudenza costituzionale – dei servizi pubblici, con conseguente sacrificio dei diritti sociali⁶¹.

Il che qualche dubbio in ordine alla tenuta del principio di solidarietà lo pone.

Di nuovo, però, la risposta va ricercata non tanto nel meccanismo tecnico-giuridico in sé e per sé, quanto nell'ideologia (in questo caso, politico-economica) che ha determinato la concreta traiettoria dei provvedimenti limitativi e depressivi; e cioè – semplificando – nella dottrina della c.d. economia sociale di mercato, imperante in ambito eurounitario e che contempla l'intervento pubblico nel sistema economico soltanto nei settori di c.d. fallimento del mercato e comunque nel rispetto del principio di equivalenza tra spese e entrate⁶².

E in un contesto nel quale le strategie di finanziamento rappresentate dalla svalutazione monetaria e dall'indebitamento sono, per diverse ragioni, totalmente o largamente precluse, tale dottrina non può che indicare – quali canali di sostegno della spesa pubblica – o le alienazioni del patrimonio disponibile dello Stato (c.d. privatizzazioni) o l'inasprimento della leva tributaria: proprio ciò che suggerisce oggi, in ambito eurounitario, il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria, c.d. Fiscal Compact.

Nel caso dell'Italia, inoltre, il certificato insuccesso delle privatizzazioni avviate sin dagli anni Novanta del Millenovecento, unitamente al proverbiale alto tasso di infedeltà dei contribuenti, hanno determinato una consistente diminuzione del flusso di cassa; con la conseguenza che l'impossibilità – vuoi *de iure*, vuoi soprattutto *de facto* – di fare fronte agli oneri di servizio ha spinto inesorabilmente e in modo molto marcato lo Stato italiano verso l'adozione di politiche di c.d. austerità sia in ambito sociale sia in ambito fiscale.

Se si condivide tale lettura, è necessario ammettere anche ciò che essa presuppone, ossia che non sussista un nesso di implicazione necessaria tra regole costituzionali del bilancio e declino dei servizi pubblici e sociali⁶³.

Al contrario, la classe dirigente nazionale:

i.- privata nel 1999 – con l'adesione all'Unione monetaria europea – della possibilità di svalutare la propria divisa per abbattere il passivo,

⁶¹ Già nel vigore della precedente formulazione dell'art. 81, infatti, la Corte costituzionale si era mostrata attenta ai problemi di sostenibilità dei bilanci pubblici, anche qualora andassero a impattare sui diritti soggettivi garantiti dalla Costituzione; e ciò sin dalla sentenza capostipite n. 1 del 1966. Tale giurisprudenza (oramai ultracinquantennale), anche se ribadiva costantemente la priorità dei diritti (anche sociali) sulle esigenze di avere i conti pubblici "in ordine", ha prodotto un progressivo restringimento dei margini di discrezionalità accordati alle autorità legislative statali e regionali sul punto; restringimento che ha conosciuto almeno due *step* cruciali: il primo in corrispondenza della revisione del Titolo V (legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3) e il secondo proprio in occasione della riforma *ex lege* cost. n. 1/2012.

⁶² Tracce linguistiche del recepimento in Costituzione di tale ideologia sono chiaramente rinvenibili nel riferimento *ex art.* 81, 1° comma, Cost., al «ciclo economico», che è concetto proprio della c.d. Scuola marginalista; addirittura, si è sostenuto – con maggior precisione di quanto da me affermato nel testo – che, allargando lo sguardo all'intero *sistema* normativo (comprendendovi cioè anche le norme eurounitarie, in particolare il c.d. Fiscal Compact, nonché la legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa del principio del pareggio di bilancio *ex art.* 81, 6° comma, Cost.), si potrebbe individuare con chiarezza la sagoma della versione più aggiornata di quella dottrina, definita *austerità espansiva* e caratterizzata da un apparato di regole di politica economica *vincolanti* (non più discrezionali) riassumibili nella dizione di *Balance Budget Rules* (BBR): cfr. O. CHESSA, *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, Giappichelli, 2015, 558 ss.

⁶³ Anzi: proprio la scelta del legislatore costituzionale del 2012 di non adottare, nell'art. 81 Cost., la formula del «pareggio» bensì quella dell'«equilibrio» tra entrate e spese, come detto poc'anzi, avrebbe potuto gettare un robusto ponte verso il principio di solidarietà dell'art. 2 Cost.!

ii.- limitata fortemente nel 2012 nella facoltà di emettere titoli di debito pubblico e

iii.- preso atto – sin dagli anni Novanta del Millenovecento – di aver clamorosamente sovrastimato le entrate extrafiscali derivanti dalle alienazioni del patrimonio disponibile, ha semplicemente *deciso* di interpretare l'art. 53 Cost. asservendolo al principio dell'equilibrio del bilancio indicato nell'art. 81 Cost. (e nel Fiscal Compact).

In particolare, essa ha riplasmato l'unico strumento davvero nelle sue mani per riequilibrare i conti pubblici lungo almeno due direttrici, in ambo i casi allontanandosi dal parametro solidaristico:

a.- ha ridotto l'offerta di servizi alla collettività, prevalentemente attraverso la prassi dei c.d. tagli lineari alla spesa, e contemporaneamente elevato il livello complessivo della pressione fiscale, in tal modo privando le fasce più deboli della popolazione delle risorse loro necessarie per il godimento dei diritti costituzionali;

β.- non riuscendo a fronteggiare altrimenti gli alti tassi di evasione ed elusione tributaria, ha sia innalzato le aliquote di prelievo delle imposte sui consumi (di più sicura esazione), sia aperto a forme ricorrenti e generalizzate di condono fiscale; se non che, da un lato, l'imposta indiretta è per definizione più *iniqua* di quella diretta, e, dall'altro, il condono viene non a torto percepito come un *premio* per il contribuente infedele.

Quindi: l'allontanamento dagli stilemi della social-democrazia in Italia non è stato causato dalle norme costituzionali sul bilancio, ma dalle politiche economiche governative che hanno innalzato quelle norme a centro del sistema, deprimendo la cifra solidaristica dell'ordinamento.

5. Il “travisamento” dei diritti sociali e i suoi riflessi sulla c.d. costituzione economica

Per semplificare il prossimo passaggio argomentativo sui diritti sociali – punto di emersione più visibile del fenomeno che sto illustrando – intendo limitarmi a osservare quelli che richiedono rilevanti oneri economici a carico della fiscalità generale. In termini diversi, mi riferisco ai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» che devono essere assicurati uniformemente sul territorio nazionale (artt. 117, 2° comma, lett. *m*, e 120, 2° comma, Cost.)⁶⁴.

⁶⁴ Si impone a questo punto una precisazione, prima di andare avanti. In un certo senso, è senz'altro vero, come è stato evidenziato da un'attenta dottrina, che *tutti* i diritti, anche quelli c.d. di libertà, “costano”, non solo i diritti sociali (cfr. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritto – Teoria generale: VII – Diritti soggettivi: e) diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, Giuffrè, 1964, 802, 806 ss.); ed è certo che moltissimi diritti vantano una doppia dimensione, negativa e positiva, per cui, *in un certo senso*, hanno tutti struttura positiva (così, in particolare, S. HOLMES - C.R. SUNSTEIN, *The Costs of Rights – Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, Norton, 1999, tr. it. di E. Caglieri, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, Il Mulino, 2000). Esempio classico di tale bivalenza, nel nostro ordinamento, è il diritto alla salute *ex art. 32 Cost.*, che si atteggia a “libertà” (negativa) quando il titolare rivendica il diritto di *non* curarsi mentre assume un andamento “sociale” (positivo) in corrispondenza dell'aspettativa di ricevere gratuitamente le cure necessarie in strutture pubbliche. Nondimeno, mettere sullo stesso piano i costi, per così dire, “di attivazione” di un diritto con quelli “di presidio” e “di ripristino” dello stesso non mi sembra del tutto corretto, almeno in ottica giuridica; né mi persuade, sotto l'aspetto lessicale, l'osservazione sulla generalizzata natura, per così dire, bifronte delle situazioni giuridiche costituzionali: magari si potrebbe anche decidere di parlare, a seconda del caso, di “lato negativo” o di “lato positivo” del diritto *x* (nell'esempio proposto, quello alla salute); tuttavia, a quel punto, mi chiedo se non si sarebbe solo resa più difficoltosa la designazione della fattispecie concretamente osservata e se, quindi, non valga la pena di tener ferma la terminologia tradizionale, almeno per chiarezza.

Il catalogo di questi diritti (c.d. a prestazione) è pacifico e si rinviene all'interno della prima parte del testo costituzionale, né richiede quindi di intrattenersi troppo a lungo su di esso: si tratta, in buona sostanza, dei diritti connessi alla salute, all'istruzione, al lavoro e alla famiglia⁶⁵.

Come già detto, ognuna di tali aspettative (uso volutamente un termine generico) può essere realizzata, di regola, solo se i pubblici poteri si attivano in tal senso; a seconda dei casi, tuttavia, l'attivarsi dei soggetti pubblici può essere normativamente obbligatorio oppure facoltativo: dipende⁶⁶; l'unica assunzione ragionevolmente certa è che *in nessun caso* si possono legittimamente adottare misure amministrative o legislative (o giurisdizionali...) che neghino in radice quelle stesse aspettative⁶⁷.

Sul piano etico-politico, al contrario, assecondarle è sempre un dovere, potendosi al limite discutere la *misura* – più o meno ampia – del loro riconoscimento.

Non a caso, nella storia repubblicana, si sono visti molteplici *standard* di attivazione delle clausole in parola e l'unica costante è stata la polemica che ha accompagnato ogni loro singola realizzazione.

Il punto di diritto è semmai un altro: cosa c'è – nella forma logica dei diritti sociali a prestazione – che rende ugualmente legittime declinazioni tanto divergenti del medesimo enunciato?

La risposta in realtà è già stata anticipata: i diritti sociali, dipendendo dalle disponibilità di cassa, non possono fare a meno dell'*interpositio legislatoris*; e questa constatazione sposta il discorso dal piano concettuale a quello pratico.

Come è stato ben evidenziato, infatti, la particolare concezione dei diritti sociali affermatasi nella prassi istituzionale ha determinato tale situazione⁶⁸, in corrispondenza dapprima di una diffusa volontà politica di dare seguito alle promesse costituzionali legate ai principi di solidarietà e uguaglianza e, successivamente, della necessità di contenere gli oneri economici conseguenti alla loro realizzazione.

Siffatta concezione (meglio sarebbe però parlare di vero e proprio *travisamento*) prende le mosse, tecnicamente, dal diritto di azione riconosciuto dall'art. 113 Cost. per la tutela giurisdizionale «dei diritti e degli interessi legittimi»; tale dispositivo è stato letto dai pubblici poteri alla luce della tradizionale elaborazione dei secondi, che vedeva nella situazione di interesse legittimo un *minus* rispetto a quella di (pieno) diritto soggettivo; in tal modo, l'attivazione dei diritti sociali è divenuta nei fatti una questione di mero interesse pubblico, rimessa alla valutazione discrezionale dell'autorità; tale opinabile configurazione è stata poi aggravata da un'improvvida omologazione, legislativa, amministrativa e giurisdizionale, della categoria che ha reso i diritti sociali tutti uguali, mentre dal testo costituzionale si potevano ricavare diversi livelli di consistenza per ciascuno di essi, in un delta che spazia dalla mera aspettativa di fatto (es. art. 4, 1° comma) alla pretesa giuridicamente azionabile (es. art. 32, 1° comma)⁶⁹.

⁶⁵ Cfr. da ultimo F. POLITI, *Libertà costituzionali e diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2019, 205 ss.

⁶⁶ Il Potere legislativo non può essere costretto a legiferare e quindi in tal caso l'attivazione dei diritti è, giuridicamente parlando, sempre e solo discrezionale (*rectius*: politica).

⁶⁷ Sul valore preclusivo delle norme (sovraordinate) non immediatamente applicabili v. per tutti R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 295 ss.

⁶⁸ Da G. DI GASPARO, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 71 ss. e 126 ss.

⁶⁹ Come nei casi «di indigenza e incolpevole bisogno, in cui il cittadino avrebbe chiaramente un diritto attuale alla solidarietà pubblica ad esigere le cure necessarie e il sostentamento a carico dello Stato» (*ivi*, 127).

L'insieme di tali pratiche istituzionali ha determinato infine un'interpretazione svalutativa di *tutti* i diritti sociali, rendendoli particolarmente esposti ai “cambi di vento” (politico ed economico).

Il risultato del travisamento è ben esemplificato dalla parabola della sanità pubblica (ma identico discorso potrebbe farsi per l'istruzione e per tutti gli istituti di previdenza e assistenza sociale): all'apice della sua grandezza – che possiamo simbolicamente collocare in corrispondenza dell'approvazione della legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del Servizio sanitario nazionale – la realizzazione di un sistema di salute pubblica ispirato ai principi di *universalità*, *uguaglianza* ed *equità* (cfr. art. 1 della legge n. 833/1978) si mostrava infatti come una conquista instabile, tanto è vero che nulla ha potuto arrestare, pochi anni dopo, il movimento di ritorno avviatosi in funzione del contenimento di una spesa corrente oramai fuori controllo. E quella struttura, come “universalmente” era cresciuta, altrettanto “universalmente” si è ripiegata su sé stessa.

Del resto, se le aspettative dei cittadini sono tutte uguali, tutte risultano ugualmente sacrificabili ove lo richieda il superiore interesse pubblico, nella fattispecie identificato con la necessità di correggere lo sbilancio economico e contabile connesso all'erogazione generalizzata e incondizionata del servizio⁷⁰.

In definitiva, la dequotazione dei diritti sociali (di cui la parabola del Servizio sanitario nazionale è allo stesso tempo metafora e monito) avviene sul piano ideologico e fattuale, dato che pare originarsi, in ultima analisi, proprio dall'inserimento nel discorso – al fianco del principio di solidarietà – di quel (labile) parametro che è l'uguaglianza sostanziale, la quale aveva costituito l'obiettivo perseguito dalla classe dirigente nei decenni precedenti e che da un certo punto in poi (direi dalla fine degli anni Ottanta del Millenovecento) è parso, a torto o a ragione, irrealizzabile.

Salendo di un livello, e quindi osservando il fenomeno complessivo di de-socializzazione della *res publica*, bisogna perciò riproporre, in termini più ampi, la stessa domanda posta nel paragrafo precedente: come è possibile che lo stato sociale italiano abbia potuto tollerare, in punto di legittimità, simili oscillazioni?

Rispondere significa però interrogarsi *omisso medio* sulla c.d. costituzione economica italiana.

Chiarisco – nel seguire il consiglio di un'autorevole dottrina⁷¹ – che qui adopero la locuzione “costituzione economica” in senso descrittivo, cioè semplicemente per designare il modo in cui le singole norme costituzionali trattano i temi economici⁷².

Ciò detto, occorre in primo luogo registrare che la c.d. costituzione economica italiana, pur restandone invariato almeno sino al 2012 l'impianto formale, pare essere slittata – sotto l'impulso del diritto eurounitario – da una iniziale configurazione in termini sociali, che ha toccato il suo apice tra gli anni Settanta e Ottanta del Millenovecento, verso un assetto di stampo più decisamente liberale, almeno a partire dai primi anni Novanta dello stesso secolo⁷³.

⁷⁰ E una volta inaridite, come detto (§ 4), le tradizionali fonti di finanziamento (la leva monetaria e il ricorso all'indebitamento) e preso atto che il carico fiscale *ex art. 53 Cost.* non poteva essere inasprito *ad infinitum* per sostenere i pregressi *standard*, non restava che fare retromarcia. Ciò che è avvenuto quasi esclusivamente attraverso la prassi dei c.d. tagli lineari alla spesa sanitaria.

⁷¹ G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, Treccani, 1989, agg. 2001, 1 (*ad vocem*), 8.

⁷² Cfr. M. LUCIANI, *Economia (nel diritto costituzionale)*, cit., 374-375.

⁷³ Cfr. G. DI GASPARE, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 135 ss.

Nel dire questo, seguo un canone che distingue a seconda che la costituzione *tout court* (o politica) protegga i soli diritti di libertà (economica), ovvero i c.d. diritti sociali, ovvero ancora entrambi; nell'ultima eventualità, occorre verificare altresì la presenza o meno di regole costituzionali che pongano vincoli ai bilanci pubblici, per concludere in favore dell'opzione liberale (presenza) o social-democratica (assenza)⁷⁴.

In base a questa intavolazione, la Costituzione repubblicana si presenta giuridicamente sin dall'origine come liberal-democratica, stante il riconoscimento, oltre che dei diritti di libertà economica (libertà d'impresa e proprietà privata) e di quelli sociali (diritti del lavoratore, alla salute, all'istruzione, alla previdenza e assistenza sociale), nonché la presenza dell'art. 81 Cost. (regole di bilancio).

Si può ovviamente controvertere sulla bontà del criterio classificatorio da me prescelto, e quindi ritenere, ad esempio, che la Costituzione italiana fosse permeata sin dall'inizio di ideali socialisti in materia economica; ma su una cosa – credo – si può essere tutti d'accordo: invariato il quadro normativo (ripeto: almeno sino al 2012), questo slittamento, sotto il profilo teorico, non si spiega: se social-democratica nel 1947, la Costituzione dovrebbe infatti esserlo tutt'ora, e quindi le attuali politiche economiche fuoriuscirebbero dal quadro ordinamentale; se, al contrario, la Costituzione repubblicana era sin dall'esordio (qualificabile come) liberal-democratica, allora per un quarantennio abbondante si è operato nell'illegittimità costituzionale.

Si potrebbe essere tentati di farsi bastare la risposta più immediata, ossia che “le cose cambiano col passare del tempo” ma – per quanto accattivante – una simile affermazione non risolverebbe granché: la Costituzione, infatti, *non è cambiata* (almeno sino al 2012, ripeto ancora una volta), mentre le politiche sociali sì, e più e più volte.

L'ipotesi esplicativa che propongo è perciò quella che ho anticipato sin dall'inizio (§ 0): l'oscillazione in esame (di cui il travisamento dei diritti sociali è il sintomo più evidente) prende le mosse dall'impropria connessione sistematica – e quindi applicativa – del principio solidaristico *ex art. 2 Cost.* con quello di uguaglianza sostanziale *ex art. 3, 2° comma, Cost.*; interazione – ripeto – che non può operare a livello giuridico-costituzionale. E ciò per le ragioni già segnalate nelle pagine precedenti, ovvero che:

- a.- quello solidaristico è innanzitutto un meta-principio variamente concretizzabile (§ 2);
- b.- quello dell'uguaglianza sostanziale è un obiettivo di politica legislativa (§ 3).

Tali caratteristiche degli enunciati linguistici in discorso fanno sì che una loro messa a sistema possa avvenire sul piano dell'*opportunità* delle scelte effettuate, non della loro legittimità.

In altre parole, la lettura combinata degli artt. 2 e 3, 2° comma, Cost. – che determina l'inclinazione “egualitaria” della solidarietà, anche tributaria⁷⁵ – è sì possibile, ma soltanto per valutare *politicalmente* l'azione del Governo e del Parlamento.

In tale valutazione, inoltre, è assunto implicitamente che la conciliazione tra tutela dei diritti e sostenibilità del debito pubblico, in una repubblica parlamentare qual è la nostra, debba essere

⁷⁴ *Ivi*, 45 ss.

⁷⁵ Cfr. ad es. F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, cit., rispettivamente 30 ss. (in termini generali) e 285 ss. (con specifico riguardo all'art. 53 Cost.).

trovata volta per volta dagli organi dell'indirizzo politico⁷⁶; e che un simile potere – se genuinamente democratico – non possa essere dislocato in capo alla Corte costituzionale, in sede di controllo di legittimità⁷⁷, né demandato alle istituzioni eurounitarie, che tendono a integrare gli ordinamenti nazionali nel sistema giuridico sovranazionale in modo asimmetrico⁷⁸.

Se quindi il bilanciamento degli interessi in gioco spetta agli organi nazionali di indirizzo, che devono comunque muoversi all'interno del perimetro costituzionale, risulta quantomai utile separare i profili giuridici degli enunciati linguistici, soprattutto se costituzionali, da quelli metagiuridici⁷⁹, come ho tentato di fare nelle pagine precedenti.

Ne deriva però anche che sia altrettanto cruciale – e in certo senso prioritario – ricomporre già sul piano ideologico il segnalato contrasto delle dottrine economiche attualmente vincenti in ambito eurounitario con gli ideali della Costituzione italiana; cosa che invece proverò a fare da qui in avanti.

6. *Teorie della solidarietà vs. dottrine dell'economia*

Preliminarmente, un *caveat*.

Non è pensabile liquidare in poche battute temi tanto densi e complessi come quelli che mi accingo ad affrontare; procederò quindi per cenni con riferimento sia all'idea di solidarietà, sia alla ideologia economica che sorregge l'impianto normativo dell'Unione europea; senza cioè alcuna pretesa di completezza e rimandando alla letteratura più collaudata in materia ai soli fini utili alla progressione del discorso.

Tanto premesso, ricordo innanzitutto che il principio di solidarietà, nella sua primigenia configurazione, è un istituto di Diritto romano e riguarda il regime delle obbligazioni civili: più persone contemporaneamente possono essere tenute a fornire o a ricevere una prestazione sulla base di un titolo (per lo più, un contratto o un atto illecito, come oggi prescrive, ad es., l'art. 1173 c.c.).

In tale originaria struttura si può apprezzare l'idea di un vincolo tra soggetti legati da un interesse comune⁸⁰; bisogna però attendere la Rivoluzione francese perché la solidarietà transiti

⁷⁶ Cfr., in particolare, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. soc.*, n. 4/2011, 636.

⁷⁷ Per l'ammissibilità di tale parametro in combinazione con l'art. 53 Cost., v. invece da ultimo la già segnalata, ad altro fine, sentenza della Corte costituzionale n. 10/2015.

⁷⁸ Il noto "caso Taricco" può essere piuttosto istruttivo in merito, chiamando in causa proprio l'art. 53 Cost. In quel caso è infatti accaduto che la Corte di giustizia dell'Unione europea, in sede di rinvio pregiudiziale, avesse inizialmente statuito l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare retroattivamente gli artt. 160, 3° comma, e 161, 2° comma, del codice penale (calcolo dei termini di prescrizione) in materia di reati tributari, in quanto tale applicazione avrebbe contrastato col dispositivo dell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), prescrivente la priorità dell'interesse dello stato alla riscossione dei tributi (sent. 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco). Solo dopo un'inedita seconda sollecitazione della Corte costituzionale (mossa con l'ordinanza n. 24 del 2017, ove si evidenziava in particolare il contrasto di tale interpretazione col principio supremo di determinatezza della fattispecie penale), la Grande sezione, con sentenza 5 dicembre 2017, causa C-42/17, M.A.S. e M.B., ha aderito alla prospettazione internista, sancendo l'inapplicabilità dell'art. 325 Tfue al caso di specie in applicazione della dottrina dei controlimiti.

⁷⁹ In senso analogo, distinguendo tra *politica nazionale*, *politica dello Stato* e *indirizzo politico*, G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, XVI, Roma, Treccani, 1989, 1 (*ad vocem*), 7.

⁸⁰ S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., 3

dal Diritto privato a quello costituzionale, andando a costituire uno dei valori di riferimento della comunità politica, sotto forma di *Fraternité*, unitamente alla *Liberté* e all'*Égalité*.

La *Fraternité* rivoluzionaria, tuttavia, è diversa dalla *fraternitas* cristiana, dalla quale pure discende: mentre la *fraternitas* si instaura infatti tra fedeli o anche – laicizzata – tra appartenenti alla medesima corporazione o associazione, la *Fraternité* si connette direttamente allo *status* di cittadino, a prescindere quindi dall'appartenenza a un gruppo umano più ristretto interno alla *civitas*⁸¹.

Va ascritto al pensiero social-comunista l'ulteriore arricchimento della figura, avendone esso portato compiutamente alla luce il profilo di potenziale conflittualità che può insorgere tra individui portatori di interessi contrastanti (leggi: appartenenti a classi sociali diverse)⁸²; profilo che transita anche nelle versioni moderne della solidarietà civilistica (come attesta, ad es., l'azione di regresso riconosciuto al co-debitore adempiente *ex art.* 1299 c.c.) ma che era invece assente nel prototipo romanistico⁸³.

Le teorizzazioni successive si sono mosse all'interno di questo intervallo, producendo diversi livelli di ibridazione tra concezione “fraterna” e concezione “conflittuale” della solidarietà, che qui è possibile tralasciare; basterà ricordare soltanto che la sintesi più fortunata delle due anime del principio si è manifestata, almeno negli ordinamenti dell'Europa occidentale, come *social-democrazia* ed è culminata nell'edificazione del c.d. stato sociale di diritto⁸⁴; costruzione che si è poi perfezionata nel secondo Dopoguerra, grazie all'irrigidimento dei testi costituzionali e al formale inserimento in essi dei diritti sociali⁸⁵.

Da ultimo, l'insieme di tali conquiste si è svincolato dallo stesso presupposto della cittadinanza e si è ancorato a quello, ancora più esteso, della dignità umana – ossia dell'Uomo in quanto tale – evolvendo gli stati europei verso una forma istituzionale che pareva quella definitiva: il c.d. stato costituzionale, finalizzato alla tutela dei diritti umani⁸⁶.

Se non che, poco dopo, è intervenuta in Europa una decisiva novità nel processo di integrazione comunitaria, consistente nell'approvazione dell'Atto unico europeo (Aue) del 1986, con cui venne invertita l'agenda degli adempimenti dei Trattati istitutivi; tale rovesciamento delle priorità divenne effettivo nel 1990 e sancì la liberalizzazione della circolazione dei capitali e dei servizi nello spazio giuridico comune⁸⁷.

⁸¹ S. STJERNØ, *Solidarity in Europe. The History of an Idea*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 25 ss.

⁸² La più celebre e organica teoria del conflitto è quella di Friedrich Engels e Karl Marx, esposta in K. MARX - F. ENGELS, *Manifest del Kommunistischen Partei*, London, Bishopgate, 1848, più volte tradotto in varie lingue, compreso l'italiano (la prima nel 1892, di Pompeo Bettini apparsa sul periodico *Lotta di classe*). Segnalo, tra le tante, l'edizione *Manifesto del partito comunista*, Milano, Rizzoli, 1998, per l'essere impreziosita da una introduzione dello storico Eric John Ernest Hobsbawm.

⁸³ Il Diritto romano classico non conosceva infatti un'azione generale di regresso: cfr. V. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di Diritto romano*¹⁴, Napoli, Jovene, 1978, 424-425.

⁸⁴ Tale sistemazione può dirsi compiuta con L. DUGUIT, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, Paris, Algan, 1908, tr. it. di B. Paradisi, *Il diritto sociale, il diritto individuale e la trasformazione dello Stato*, Firenze, Sansoni, 1950.

⁸⁵ Cfr. E.W. BÖCKENFÖRDE, *Stato, costituzione, democrazia*, Milano, Giuffrè, 2006.

⁸⁶ Cfr. P. HÄBERLE, *Stato costituzionale: I) principi generali*, tr. it. di F. Politi e S. Rossi, in *Enc. giur.*, Roma, Treccani, 2000, 1 (*ad vocem*), 2, 7-9. Tra gli studiosi italiani, v. invece, la ricostruzione di E. CHELI, *Lo Stato costituzionale: radici e prospettive*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, spec. 16 ss. La c.d. Terza via sembrava così aver sciolto il nodo gordiano della contrapposizione tra individualismo liberale e collettivismo comunista nel nome dei diritti umani.

⁸⁷ Così disponeva la direttiva Cee n. 361 del 24 giugno 1988, poi confluita negli artt. 63-66 del Tfu.

L'accordo sottoscritto a Lussemburgo, nelle intenzioni, mirava a contrastare il flusso di capitali verso gli Stati Uniti, ove gli investitori potevano beneficiare di remunerazioni superiori e tassazioni inferiori a quelle europee; tuttavia, data la presenza all'interno dell'Unione (allora denominata ancora "Comunità europee") di sistemi economici alquanto disomogenei, tale scelta ha determinato anche un involontario effetto redistributivo interno, avvantaggiando gli Stati membri più accentuatamente liberali, a detrimento di quelli che vantavano un impianto più spiccatamente sociale⁸⁸.

Come prevedibile, l'Aue ha prodotto conseguenze anche sulle costituzioni di questi ultimi Stati, imponendone la revisione od orientandone l'interpretazione.

Restringendo lo sguardo all'Italia, l'impatto sulla costituzione economica è stato essenzialmente di tipo interpretativo, dato che la laconicità delle disposizioni in materia consentiva di trarne, *volendo*, precetti ispirati all'ideologia democratica tanto liberale quanto sociale⁸⁹.

Diverso discorso è invece da farsi per la disciplina subordinata.

Risale infatti a quel periodo il già menzionato (§ 4) cambio di indirizzo politico che ha portato piuttosto velocemente a convertire il precedente stato sociale in una forma sociologicamente spuria⁹⁰, in ossequio all'imperativo di contenere la spesa pubblica; la regolamentazione di quegli anni ha spinto infatti le pubbliche amministrazioni verso un costante avanzo primario di bilancio (che poi significa più prosaicamente "taglio dei servizi")⁹¹, determinato una gestione ondivaga della leva fiscale (con sistematico ricorso alla prassi dei condoni accompagnata da un ciclico inasprimento delle imposte indirette)⁹² e aperto la (controversa) stagione delle privatizzazioni⁹³.

Le ricadute sull'assetto complessivo della macchina pubblica sono intuitive e non pare necessitino di chissà quali chiarimenti.

Merita invece soffermarsi un attimo in più sul presupposto che ha favorito – verrebbe da dire ironicamente – questa traiettoria: il principio che regge l'intero ordinamento eurounitario, quello di *concorrenza*, è infatti a un tempo consonante con l'idea marxiana di solidarietà e dissonante dalla versione cattolica del principio.

In effetti, la teoria del conflitto sociale – marxianamente, lotta di classe – si è dimostrata funzionale agli obiettivi del capitalismo maturo, che ha solo spostato la "lotta" fra gruppi portatori di interessi antagonisti dalle piazze urbane (capitalisti *vs.* proletari) a quelle degli affari

⁸⁸ Cfr. G. DI GASPARÈ, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, cit., 202 ss.

⁸⁹ Riprendendo il filo di un discorso lasciato in sospeso nel § 2, ricordo che in Assemblea costituente si erano fronteggiate due idee antitetiche di solidarietà, quella "fraterna" propugnata dai cattolici e quella "conflittuale" sostenuta dai social-comunisti, coi liberali relegati a un ruolo ancillare, e che tale tensione era rimasta fondamentalmente irrisolta, probabilmente determinando – a gioco lungo – quelle oscillazioni delle politiche attuative del progetto costituzionale cui, pure, ho accennato (§ 5).

⁹⁰ Cfr. I. COLOZZI, *La sussidiarietà nelle politiche sociali*, in P. DONATI - I. COLOZZI (a cura di), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Roma, Carocci, 2005, 137 ss., ove si delineano le quattro possibili manifestazioni dello stato sociale: *socialdemocratico* (il modello "classico"), *liberale* (che si caratterizza per un generale arretramento dei livelli di protezione garantiti dallo Stato), *lib/lab* (che propone di garantire gli attuali livelli di protezione solo alle categorie meno agiate), *societario* (che postula un coinvolgimento della società civile nella catena che garantisce determinate prestazioni alla collettività).

⁹¹ P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato*, Bari, Dedalo, 1998, 193 ss.

⁹² G. FALSITTA, *La fiscalità italiana tra rispetto delle garanzie costituzionali e giustizialismo fiscale*, in *Corr. trib.*, n. 24/2007, 1931.

⁹³ S. CASSESE, *Le privatizzazioni in Italia*, in *Stato e Mercato*, n. 2/1996, 323.

(produttori *vs.* consumatori), riorientando silenziosamente il metodo competitivo in senso anti-egualitario⁹⁴ (o per lo meno *altri-egualitario*).

Di questo ampio movimento, preme concentrarsi sulle variazioni che hanno interessato l'art. 53 Cost., e che possono riassumersi nella riconfigurazione dell'*interesse fiscale*, vocato ora al maggior recupero possibile del disavanzo pubblico, con relativa messa tra parentesi del fine di c.d. giustizia sociale⁹⁵.

Come già detto, non posso pretendere di argomentare *funditus* le connessioni tra teoria costituzionale e politica economica, peraltro oggetto di meditati studi, anche giuspubblicistici; sembra però abbastanza chiaro che i problemi di Diritto costituzionale siano iniziati appunto in questo periodo, quando cioè «si è insinuata l'*idea* che il principio concorrenziale sia la traduzione privilegiata dell'«utilità sociale» e il più efficace veicolo del «pieno sviluppo della persona umana»⁹⁶, mentre la sua *ratio* storica era quella (ben diversa) di impedire la formazione di prepoteri privati che potessero influenzare la vita pubblica⁹⁷.

Certamente non si può ignorare la presenza di disposizioni costituzionali che rimandano alla concezione conflittuale del divenire sociale: si pensi al riconoscimento della libertà di associazione sindacale (art. 39 Cost.) e al connesso diritto di sciopero (art. 40 Cost.); nemmeno si può però allegare isolatamente il principio di uguaglianza sostanziale per sostenere l'irricevibilità di interpretazioni del principio solidaristico (anche in ambito tributario) solo perché determinano conseguenze anti-egualitarie: un giudizio del genere, infatti, non può appoggiarsi su una logica argomentativa stringente⁹⁸.

Nondimeno, a far data dalla promulgazione della legge cost. n. 3/2001 si può forse intravedere una linea esegetica promettente per riportare *in auge* una versione più mite del principio di solidarietà *ex* art. 2 Cost.; tale linea passa dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà (*ex* art. 118, 4° comma) risalente al 2001:

«Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni *favoriscono* l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di *attività di interesse generale*, sulla base del principio di sussidiarietà» (corsivo aggiunto)⁹⁹

⁹⁴ Cfr. M. RAVELLI, *La lotta di classe esiste e l'hanno vinta i ricchi*, Bari, Laterza, 2014.

⁹⁵ La comune filosofia di fondo dei due approcci ruota infatti attorno alla duplice idea di coesione tra portatori di interessi omogenei (solidarietà) che agiscono collettivamente in contrapposizione ai portatori di interessi opposti (conflitto/lotta sociale/di classe). L'analisi è formulata in termini generali da T. PIKETTY, *Le capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013, trad. it. di S. Arecco, *Il Capitale nel XXI secolo*, Milano, Bompiani, 2014, spec. 771 ss. e mi limito perciò a riproporla riferita all'ordinamento italiano, col vincolo – che Piketty, naturalmente, non subisce in analoga misura – di dover fare i conti, innanzitutto e principalmente, con le disposizioni normative del sistema osservato.

⁹⁶ O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, Napoli, Jovene, 2016, 138 (corsivo aggiunto).

⁹⁷ Cfr. M. MANETTI, *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, in *Quad. cost.*, n. 2/2019, 315 ss.

⁹⁸ Il collegamento forte tra solidarietà e uguaglianza, attraverso il filtro del principio democratico è invece ben visibile, ad es., in C. MORTATI, *Art. 1*, in G. Branca (diretto da), *Commentario della Costituzione*, cit., 1, 20 ss.

⁹⁹ Tralascio qui di esaminare finemente le differenze correnti tra servizi pubblici in senso stretto, servizi di pubblica utilità, servizi sociali e servizi di interesse generale, assimilandoli: la formula costituzionale «attività di interesse generale» mi pare idonea a comprendere tutte queste figure, almeno ai fini del mio ragionamento: in prospettiva solidaristica, infatti, rileva semplicemente che una determinata attività/azione serva interessi superindividuali, indipendentemente dal soggetto che la esegue (pubblico, privato, misto) e dal titolo in base al quale la esegue (legge, convenzione, volontà unilaterale). Le differenze, peraltro, esistono e determinano conseguenze anche rilevanti sotto il profilo del regime giuridico, in particolare andando a incidere, direttamente e non sempre in maniera razionale, sul rapporto tra il principio concorrenziale e quello di libertà organizzativa degli apparati pubblici: cfr. sul punto E. ZAMPETTI, *I servizi pubblici nel contesto pandemico. Riflessioni su libertà*

Va rilevato innanzitutto che il termine *sussidiarietà* deriva dal latino *subsidium* (“aiuto”) ed è utilizzato sin da epoca risalente in numerosi documenti ufficiali della Chiesa cattolica: più precisamente, la locuzione «subsidium afferre»¹⁰⁰ è traducibile con «prestare aiuto»; concetto piuttosto lontano da uno scenario di lotta (di classe).

La cifra etica del principio¹⁰¹ non impedisce una sua verbalizzazione relativamente precisa: si tratta di un criterio in base al quale un’azione può essere compiuta da un determinato soggetto, in aiuto o anche in sostituzione di un altro, se il risultato finale è stato/sarà (prevedibilmente) *migliore*¹⁰²; tutto sta a intendersi su cosa sia “migliore” di cosa, ma questo è un interrogativo che al momento può essere messo tra parentesi (§ 9).

Inoltre, sembra possibile recuperare sul punto anche la prospettiva liberale, che era invece stata espunta dal dibattito in Assemblea costituente sul finitimo principio di solidarietà (§ 2); la sussidiarietà “liberale”, in particolare, predica la riduzione dell’intervento statale al minimo indispensabile per garantire la sopravvivenza del consorzio civile (c.d. aspetto *negativo* della sussidiarietà¹⁰³): l’art. 5 del Trattato di Maastricht sembra rifarsi proprio a tale concezione (liberale) del principio, costruendolo come regola permissiva che opera in via di eccezione, ogni qual volta il decisore collettivo non possa essere il Mercato.

Il principio di sussidiarietà, quindi, sembrerebbe a prima vista compatibile (anche) coi dettami della dottrina ordoliberal, il cui nucleo centrale è costituito appunto dal primato della persona sullo stato e, per quanto qui rileva, dall’individuazione dei settori economici nei quali all’interesse privato si sommi un interesse pubblico che autorizzi lo stato ad intervenire direttamente sui mercati¹⁰⁴.

Se non che, tale intervento deve comunque rispettare i meccanismi concorrenziali (la *Marktkonformität*) e il Mercato, in quanto per definizione luogo di scontro, implica una tecnica di decisione niente affatto solidale¹⁰⁵!

Per quanto si voglia forzare la lettera delle disposizioni costituzionali, insomma, non può trarsi dall’enunciato dell’art. 2 Cost. un significato ultimo consonante con la visione del mondo dell’*homo oeconomicus* protagonista nei mercati dei beni e dei servizi (§ 7).

Da parte sua, il pensiero social-comunista – con la sua teoria del conflitto sociale – “vede” senz’altro la solidarietà (intesa come solidarietà di classe e perimetrata dal riconoscimento

organizzativa, affidamento in house e principio di sussidiarietà, in A. RIVIEZZO - R. BORRELLO (a cura di), *Il governo dell’economia e della comunicazione ai tempi del Covid-19. La prospettiva giuridica*, Roma, [Inschibboleth](https://www.inschibboleth.it/), 2022, 61 ss.

¹⁰⁰ Tale locuzione si rinviene nell’Enciclica del Papa Pio XI del 15 maggio 1931, *Quadragesimo anno*, n. 80, leggibile *on line* all’indirizzo www.vatican.va; essa viene adoperata dal Pontefice per riferirsi all’azione della società civile che si deve affiancare a quella dei pubblici poteri senza pretendere di sostituirla.

¹⁰¹ Cfr. ad es. P. DURET, *Sussidiarietà ed autoamministrazione dei privati*, Padova, Cedam, 2004, 1, nonché – volendo – il mio *L’associazionismo economico nei rapporti coi soggetti pubblici: rappresentanza degli interessi e c.d. principio di sussidiarietà*, in *Riv. giur. Mezz.*, nn. 2-3/2006, 377 ss., ove sostengo una lettura estremamente debole del principio di sussidiarietà.

¹⁰² Cfr. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n.1/2002, 5, 14 ss.

¹⁰³ Viceversa, nella dottrina sociale della Chiesa emerge soprattutto il profilo positivo del precetto; sul duplice aspetto (negativo e positivo) della sussidiarietà v. V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, Treccani, 2004 (agg.), 1 ss. (*ad vocem*).

¹⁰⁴ Una buona sintesi ricostruttiva è quella di L. DI NELLA, *La scuola di Friburgo o dell’ordoliberalismo*, in N. IRTI (a cura di), *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, Padova, Cedam, 1999, 171 ss.

¹⁰⁵ «L’idea di integrazione che sta a fondamento della costruzione europea, infatti, non è un principio welfaristico o di coesione sociale» (O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit., 469).

costituzionale dei diritti sindacali) ma non riesce a spiegare la logica della sussidiatura, semplicemente per il fatto che gli è del tutto estranea: d'altronde, perché mai «prestare aiuto» a chi appartiene a una classe sociale antagonista? Il lemma “sussidiarietà” è non a caso sostanzialmente assente in quella tradizione di pensiero.

Al giurista resta quindi in mano soltanto un'opzione per interpretare in maniera coerente il sistema di valori che sta dietro le disposizioni costituzionali in discorso: la dottrina sociale della Chiesa.

Nella prospettiva cattolica, infatti, la sussidiatura (*ex art. 118 Cost.*) è una manifestazione del principio solidaristico (*art. 2 Cost.*)¹⁰⁶ così come lo è il concorso al finanziamento dei servizi pubblici mediante il pagamento dei tributi (*art. 53 Cost.*); il tutto in vista di una transizione dallo stato di conflitto a quello di «pace» *sociale*¹⁰⁷.

Ed è questo un punto molto significativo: nella sua versione “fraterna”, infatti, la solidarietà diviene sostanzialmente uno strumento per *superare* lo stato di belligeranza tra consociati (poco importa se ritualizzato in forma concorrenziale o meno), mentre nella visione politica marxiana e in quella economica capitalistica, di matrice liberale, il conflitto è un dato di realtà ineliminabile, se non addirittura desiderabile in quanto motore del progresso.

Pur provenendo da direzioni opposte, insomma, individualismo liberale e collettivismo socialista si ritrovano accomunati dalla rinuncia programmatica a perseguire una stabile e definitiva pacificazione della *civitas*, come invece sembra proporsi la Costituzione, quando nell'art. 11 mostra persino di accettare «limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Obiettivo che il corporativismo cattolico riconosce invece come proprio.

Che poi «la pace e la giustizia» si debbano per forza concretizzare in un eguagliamento generalizzato degli individui non è affatto scontato e rischia anzi di riportare nel discorso quella componente puramente ideologica che si sta qui cercando di sopprimere.

Segnatamente, solidarietà e uguaglianza sostanziale, oltre a non essere la stessa cosa, nemmeno sono necessariamente connesse: la solidarietà (comunque intesa) si manifesta in atti/attività che possono avere le più diverse motivazioni, certamente *anche* l'eguagliamento – o il diseguagliamento in vista di un successivo eguagliamento – ma non solo¹⁰⁸; si può “solidarizzare” pure per semplice benevolenza¹⁰⁹ e persino per calcolo utilitaristico¹¹⁰.

Vero questo, risulta confermata, mi pare, l'opinabilità del ricorrente inserimento dell'art. 3, 2° comma, Cost. nei discorsi tesi a ricostruire il significato giuridico-costituzionale dell'art. 2 Cost.¹¹¹.

¹⁰⁶ Dice infatti il Papa Benedetto XVI, nell'enciclica del 29 giugno 2009, *Caritas in Veritate*, n. 57, consultabile *on line* dal portale www.vatican.va, che la sussidiarietà «è prima di tutto un aiuto alla persona, attraverso l'autonomia dei corpi intermedi».

¹⁰⁷ Così nella già citata lettera enciclica *Quadragesimo anno*, n. 114.

¹⁰⁸ In questo, come ho già detto, non seguo le tesi della dottrina maggioritaria, in cui il nesso democrazia-uguaglianza-solidarietà è proposto come necessario: cfr. in particolare di S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 7 ss.

¹⁰⁹ Secondo la Corte costituzionale, peraltro, la dimensione propriamente solidale dell'azione umana andrebbe a collocarsi in un *milieu* tra la carità e i doveri costituzionali veri e propri (cfr. sent. n. 500 del 1993).

¹¹⁰ L. BOURGEOIS, *Solidarité*, Paris, Armand Colin, 1896, 138, parla di un «*quasi-contrat d'association*» (corsivo testuale) avente ad oggetto la distribuzione dei profitti e dei costi (sociali).

¹¹¹ Cfr. più radicalmente S. FOIS, *Analisi delle problematiche fondamentali dello «stato sociale»*, in *Dir. soc.*, n. 1/1999, 163, 171 ss., che misconosce l'allegazione del principio di uguaglianza sostanziale in *qualsiasi* discorso riguardi lo stato sociale.

Ciò che si può invece affermare con un buon margine di certezza è che il principio solidaristico della Costituzione italiana andrebbe letto, di preferenza, alla luce della dottrina sociale della Chiesa cattolica (e cioè come strumento per *superare* il conflitto) anziché – come è avvenuto negli ultimi decenni – seguendo i dettami dell'economia sociale di mercato; e che tale lettura spetterebbe agli organi nazionali dell'indirizzo politico e cioè, in ultima analisi, al Parlamento, interprete privilegiato della «pace sociale» o – per dirla in termini più esatti – del *progetto sociale* incorporato nella Costituzione repubblicana¹¹².

La conclusione prospettata acquista poi una maggiore robustezza se si considera che – diversamente da quanto potrebbe sembrare – le *Weltanschauung* cattolica, social-comunista e capitalistica non vantano matrici disomogenee (rispettivamente religiosa, politica ed economica), nel senso che la dottrina della c.d. economia sociale di mercato (ufficiosamente recepita nell'ordinamento eurounitario) si pone sul medesimo piano di quelle marxiana e cattolica¹¹³: dietro le formule matematiche delle sue tesi si cela infatti – non diversamente che dalle altre due prospettive – un universo *morale*, che non può vantare alcuna superiorità epistemologica sulle altre prospettive in virtù di una sua pretesa oggettività.

Questa affermazione necessita però di un rapido approfondimento, prima di andare avanti.

7. *Intermezzo: l' homo œconomicus come modello morale*

Anche in questo caso devo premettere l'ovvio avvertimento che non potrò che alludere, senza approfondirle, a una serie di questioni apicali proprie di un completo ragionamento attorno ai fondamenti razionali del comportamento umano di fronte ai due concetti di *bene* e di *male*, iniziando dalla duplice distinzione tra teorie teleologiche e deontologiche dell'etica, da un lato, ed etica e metaetica, dall'altro¹¹⁴.

Venendo ora al punto, il sistema di valori accolto in ambito eurounitario e, per ricaduta, nell'ordinamento nazionale può farsi risalire, con buona approssimazione, all'etica utilitaristica del capitalismo originario, il quale si fonda sul riconoscimento del lavoro, e quindi della ricchezza, come valore in sé; a sua volta, tale orizzonte assiologico sembra presentare una certa connessione col pensiero religioso, soprattutto protestante¹¹⁵; il che spiegherebbe il comportamento

¹¹² Sarebbe cioè a dire che l'organo costituzionale democraticamente eletto ha il compito di *comprendere* il meta-progetto umano contenuto nelle norme costituzionali e *assecondarlo* attraverso l'esercizio della potestà legislativa (art. 70 Cost.), elaborando così l'intero indirizzo politico, nella sua duplice dimensione statica (atti) e dinamica (attività): v. M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, Utet, 1993, 244, 257 ss.

¹¹³ Considero qui unitariamente la matrice religiosa e quella politica in virtù della loro fondamentale assimilabilità: cfr. C. SCHMITT, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre der Souveranität*, München-Leipzig, Duncker & Humblot, 1934, tr. it. di P. Schiera, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità*, in *Le categorie del politico*, Bologna, Il Mulino, 1998, 33, 61 ss.

¹¹⁴ Nell'ambito di una letteratura sterminata, mi limito a segnalare il lavoro di J. DEIGH, *An introduction to Ethics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, tr. it. di G. Martinetti, *Etica. Un'introduzione*, Milano, Feltrinelli, 2012, poiché illustra molto chiaramente le categorie concettuali adoperate in ambito morale. D'altronde, in prospettiva storico-istituzionale, è sufficiente individuare il sistema di valori effettivamente immesso dal legislatore nell'ordinamento giuridico (nella fattispecie, quello italiano) e quindi limitarsi a descriverlo senza particolari approfondimenti critici, come appunto ho cercato di fare nelle pagine precedenti.

¹¹⁵ V. ad es. le considerazioni di A. FANFANI, *Cattolicesimo e protestantesimo nella formazione storica del capitalismo*, Venezia, Marsilio, 2005.

(controintuitivo) del reinvestire gli utili realizzati attraverso le transazioni all'interno della stessa impresa, così da accrescerla: il “successo” nell'impresa economica (*Beruf*) è infatti il *segno* della grazia divina¹¹⁶.

È vero che tale connessione non andrebbe enfatizzata oltremodo¹¹⁷, tuttavia è proprio la matrice religiosa che spiega meglio di qualunque altro fattore la proiezione verso l'altro racchiusa nel concetto di solidarietà, (proiezione) mossa appunto dall'appartenenza a un gruppo umano strutturato sulla base di una comunanza riassumibile nel nome con cui viene invocata la divinità (la *fraternitas* cui accennavo nel § 4).

L'etica del capitalismo originario (la c.d. etica del lavoro) porta però in sé una contraddizione: se, infatti, il “successo” imprenditoriale – e il conseguente “benessere” materiale – sottintendono una benevolenza divina verso il buon credente, allora il suo contrario (l'“insuccesso” e il conseguente “stato di bisogno”) deve essere letto come lo stigma del cattivo cristiano; il che neutralizza la spinta solidaristica derivante dal riconoscersi come appartenenti al medesimo schieramento.

Sembra quindi che nell'etica protestante vi sia un conflitto latente, che non può non influire sul concreto atteggiarsi dei sistemi giuridici che a tale etica, più o meno dichiaratamente, si richiamano.

Questa chiave di lettura morale delle vicende economiche dei singoli cittadini, riconducibile al paradigma dell'*homo aconomicus*, è invece assente nella morale cattolica, ove le istanze di solidarietà vengono accolte senza quelle difficoltà in virtù dell'interpretazione più mite del progetto divino per l'Umanità che si rinviene in quella dottrina¹¹⁸.

Una conferma indiretta dell'esattezza di questo rilievo mi pare possa trarsi dall'episodio della pandemia da Covid-19, visto che le richieste di sostegno economico rivolte dall'Italia (nazione culturalmente cattolica, oltre che primo Paese europeo colpito dall'ondata dei contagi) agli altri membri dell'Unione europea in nome del principio di solidarietà vennero accolte solo dopo aver

¹¹⁶ M. WEBER, *Die Protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, in *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, XX-XXI, 1905-05, tr. it. di A.M. Marietti, *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*²⁴, Milano, Rizzoli, 2018, spec. 101 ss. Naturalmente, tale schema primigenio non ha superato inalterato la prova del tempo e anzi ha subito numerose correzioni e integrazioni *in itinere*; tuttavia ai fini del presente discorso è sufficiente registrare la persistenza del nucleo originario di tale sistema di valori.

¹¹⁷ Tra i critici della tesi weberiana, si veda ad es. già B. GROETHUYSEN, *Die Entstehung der Bürgerlichen Welt und Lebensanschauung in Frankreich*, I-II, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1927-30, tr. it. di A. Forti (parziale: vol. I) *Le origini dello spirito borghese in Francia*, Milano, Il Saggiatore, 1967, la cui tesi centrale è appunto che non sussista alcuna incompatibilità *ideologica* tra Capitalismo e Cattolicesimo come dimostra l'esperienza dei grandi banchieri italiani in epoca rinascimentale. Peraltro, vero è anche che, come annota N. FERGUSON, *Civilization. the West and the Rest*, New York, Penguin, 2011, tr. it. di A. Piccato, *Occidente. Ascesa e crisi di una civiltà*, Milano, Mondadori, 2014, 299 ss., la grande novità portata dal cristianesimo riformato è stata proprio la secolarizzazione della religione, mentre il cattolicesimo romano – come dottrina – è sempre rimasto legato a una visione ascetica della vita, e quindi all'idea del distacco dalle “cose mondane”: da qui, verosimilmente, l'approccio più temperato agli insuccessi individuali negli affari.

¹¹⁸ Secondo la dottrina ufficiale della Chiesa cattolica, infatti, l'uomo «venendo al mondo, non dispone di tutto ciò che è necessario allo sviluppo della propria vita, corporale e spirituale. *Ha bisogno degli altri*. Si notano differenze legate all'età, alle capacità fisiche, alle attitudini intellettuali o morali, agli scambi di cui ciascuno ha potuto beneficiare, *alla distribuzione delle ricchezze*» (*Catechismo della Chiesa cattolica*, in www.vatican.va, n. 1936, corsivi aggiunti) e «la solidarietà si esprime innanzi tutto nella *ripartizione dei beni* e nella remunerazione del lavoro. Suppone anche l'impegno per un *ordine sociale più giusto*, nel quale le tensioni potrebbero essere meglio riassorbite e i conflitti troverebbero più facilmente la loro soluzione negoziata» (*ivi*, n. 1940, enfasi aggiunte).

superato l'iniziale resistenza dei c.d. stati frugali¹¹⁹, la maggior parte dei quali proprio di tradizione protestante (§ 8).

In sintesi: il paradigma dell'*homo oeconomicus* implicitamente recepito attraverso la sponda sovranazionale – contrariamente a quanto lascerebbe intendere l'aggettivo – è anch'esso un modello morale; ed è un modello morale in ultima istanza contrastante con le disposizioni costituzionali. Servirsi, per verbalizzarlo, del linguaggio matematico, come avviene ininterrottamente dall'intuizione degli economisti neoclassici in avanti, rischia solo di sollevare una «cortina fumogena» buona per dissimulare il nocciolo della questione¹²⁰.

8. La singolarità pandemica

Che dietro le equazioni neoclassiche non si celi un'oggettività scientifica ma un'assunzione di valori mi sembra trovi conferma, come accennavo, negli eventi seguiti alla pandemia da Covid-19.

Dal punto di vista delle politiche attuate per fronteggiare la crisi, prima sanitaria e poi economica, infatti, si deve registrare in tutti gli stati coinvolti un ritorno *in auge* dell'intervento pubblico nell'economia¹²¹.

Sempre limitandosi a esaminare il caso italiano, va sottolineato come tutti i provvedimenti di sostegno pubblico alle attività economiche private (sussidi, sovvenzioni, agevolazioni...), nonché la ridefinizione dell'organizzazione amministrativa dei servizi alla cittadinanza, siano stati finanziati mediante numerosi scostamenti di bilancio, pur in presenza del “nuovo” art. 81 Cost.¹²²; in ambito propriamente fiscale, il sostegno si è in genere tradotto in un differimento delle scadenze dei pagamenti, con riflessi sul bilancio – quindi – in termini di cassa, più che di competenza.

Una considerazione a parte merita poi il provvedimento-simbolo di tale mutato approccio, rinvenibile in contesto sovranazionale: il c.d. Recovery fund, uno strumento finanziario *ad hoc* la cui caratteristica fondamentale risiede nel fatto che il debito relativo alla sua costituzione è stato garantito non dai singoli stati membri, bensì direttamente dall'Unione europea; anche nell'approccio valutativo più conservatore, un appostamento di tale entità direttamente nel bilancio unionale non può non significare che l'Unione stessa abbia individuato un *interesse pubblico comune*, allitterabile come *interesse alla salute dei cittadini europei*¹²³.

¹¹⁹ E cioè Austria, Danimarca, Olanda e Svezia; l'espressione “stati frugali” (*frugal four* in originale) compare per la prima volta in un titolo del *Financial Times* (*The 'frugal four' advocate a responsible EU budget*), a seguito della pubblicazione, il 16 febbraio 2020, di una lettera a firma del Cancelliere austriaco Sebastian Kurz, leggibile nella versione *on line* del periodico all'indirizzo www.ft.com.

¹²⁰ L'espressione (polemica) è di M. FABBRI, *La fabbrica delle illusioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, 185.

¹²¹ Lo evidenzia C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, 761, 765 ss.

¹²² Nel corso del solo 2020 (quindi in corrispondenza della c.d. prima ondata di contagi e all'alba della seconda), il Governo e Parlamento hanno immesso nel sistema economico quasi 150 miliardi di euro in termini di indebitamento netto, reperiti attraverso quattro successivi scostamenti di bilancio, oltre a predisporre il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) – necessario per accedere al *Recovery fund* – per un totale ad oggi di ulteriori 31 miliardi, che potrebbero diventare più di 200 al termine dell'emergenza se verranno rispettate tutte le condizioni di investimento promesse.

¹²³ Cfr. G. CORDINI, *Crisi dello Stato sociale e tutela della salute: ultima sfida per l'Unione Europea*, in *DPCE*, n. 2/2020, 479 ss.

Né deve disorientare il fatto che il Recovery fund sia uno strumento finanziario anziché il classico testo normativo: l'azione regolatrice dell'Unione europea si sviluppa infatti indifferentemente tanto attraverso atti giuridici (come avviene per le materie del c.d. Primo pilastro, ossia, tipicamente, i mercati dei beni e dei servizi), quanto mediante azioni o programmi, frutto di cooperazione intergovernativa tra gli stati membri (ciò che avviene in riferimento ai cc.dd. Secondo e Terzo pilastro); quello pandemico è cioè un caso la cui disciplina rientra nell'approccio "per politiche" invece che in quello "per atti normativi" ma in entrambi i casi l'azione regolatrice deve essere sorretta dall'allegazione, almeno implicita, di un interesse comune.

E un interesse comune sottintende un apprezzamento del retrostante problema in termini *solidali*, per quanto si tratti di una solidarietà *sui generis*, vuoi perché giustificata come rimedio emergenziale, vuoi perché finalizzata alla salvaguardia dei mercati, in coerenza con quanto stabiliscono gli artt. 2 e 3 del Trattato sull'Unione europea e gli artt. 122 e 222 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹²⁴.

D'altra parte, non andrebbe nemmeno dato troppo velocemente per scontato che un eventuale tramonto del neoliberalismo (e quindi di una costituzione economica rigidamente liberale) in ambito eurounitario significhi il ritorno al keynesismo più ortodosso (ossia a una "pura" costituzione economica social-democratica), dato che non può escludersi la possibilità di «salvare eguaglianza, persona e diritti sociali anche *senza* Keynes, ma anche senza violare gli equilibri macroeconomici»¹²⁵.

Resta così l'impressione che l'emergenza pandemica, tra le altre cose, abbia contribuito a far emergere una nuova *sagoma statale*; di uno stato, cioè, che nei "tempi straordinari" interviene incisivamente (anche) sull'economia, con strumenti speciali, in vista del perseguimento di finalità contingenti; sagoma che altrove ho proposto di designare come *stato risolutore*, poiché non riconducibile né allo schema dello stato imprenditore social-democratico, né a quello dello stato regolatore liberal-democratico¹²⁶.

Uno stato, anzi, nel quale – se si prende l'esperienza italiana a riferimento – il principio di solidarietà pare essersi addirittura conformato più ai canoni dell'*humanitas* (carità) che non a quelli dell'*obligatio in solidum*¹²⁷ e che, in particolare, sembra postulare il ritorno del sistema tributario verso logiche più "progressive", persino in ottica utilitaristica, dato che la redistribuzione finalizzata a garantire servizi pubblici si è dimostrata, alla prova dei fatti, economicamente efficiente¹²⁸.

Quest'ultima considerazione conduce allo *step* conclusivo del ragionamento.

¹²⁴ Cfr. F. PEPE, *L'emergenza Covid-19 nell'Unione europea: verso una solidarietà tributaria "strategica"?*, in *Riv. Dir. trib.*, suppl. *on line*, 30 aprile 2020.

¹²⁵ G. DI PLINIO, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*, in *Federalismi*, n. 5/2020, 103, 128, nt. 62.

¹²⁶ Per un approfondimento di questa posizione, volendo, v. il mio *Fonti dell'emergenza e costituzione economica*, in *Osservatorio Aic*, n. 4/2021, 129, 147 ss., ora anche in A. RIVIEZZO - R. BORRELLO (a cura di), *Il governo dell'economia e della comunicazione ai tempi del Covid-19. La prospettiva giuridica*, cit., 35, 58 s.

¹²⁷ Cfr. A. PERRONE, *Emergenza Coronavirus e prelievo fiscale, tra diritti "scontati", obbligo contributivo, solidarietà ed Europa: riflessioni a caldo*, in *Riv. Dir. trib.*, suppl. *on line*, 21 aprile 2020.

¹²⁸ Cfr. J. LE GRAND, *Equity versus Efficiency: The Elusive Trade-Off*, in *Ethics*, n. 3/1990, 554.

9. *Solidarietà e giustizia sociale*

Seguendo sino in fondo il filo proposto emerge come il principio solidaristico della Costituzione repubblicana possa trovare una declinazione univoca sotto il profilo teorico solo se si evita di metterlo in relazione col principio di uguaglianza sostanziale.

È vero che la seduzione dell'art. 3, 2° comma, Cost. è fortissima, oltre che sostenuta da buonissimi argomenti di tipo *etico*, soprattutto in contesto democratico¹²⁹; tuttavia – a ben pensarci – lo stesso ideale dell'uguaglianza sostanziale non è un vero punto di arrivo, ma solo una tappa intermedia verso il fine *ultimo* della disciplina giuridica.

Questo “super-fine” è la c.d. pace e/o giustizia sociale¹³⁰, con cui bisogna fare i conti anche aderendo alla mia più ristretta prospettazione, poiché il medesimo ideale fa capolino nel sistema costituzionale (art. 11 Cost.) e acquisisce spessore attraverso la dottrina sociale della Chiesa, essendo questa l'unica concezione che porta significati, *quando necessario*, a tutte le disposizioni implicate senza cadere in antinomia (§ 7).

Il che rende ineludibile un cenno al classico tema del rapporto tra Diritto e Morale.

La relazione tra questi due sistemi è controversa sin dall'antichità, come attestano in modo esemplare le definizioni di *Ius* rinvenibili in Celso e Ulpiano: il primo ne fornisce una *etica* (diritto come “giustizia”), il secondo una che – con terminologia più moderna – definiremmo *avalutativa* (diritto come *comando del legittimo sovrano*)¹³¹.

La diatriba sull'altro termine della tormentata relazione, poi, data a un'epoca ancora precedente, e cioè a Platone, che nel dialogo tra Socrate e Trasimaco su cosa sia la “giustizia” fa dire al sofista che essa è l'*utile del più forte* e pertanto è giusto condurre una vita orientata al proprio interesse anziché al rispetto delle leggi e degli interessi comuni¹³².

Il punto impegna ancora oggi i filosofi morali, che però spesso – più che dire cose diverse – *si riferiscono* a cose diverse¹³³.

Provo a spiegarmi meglio. “Diritto” può significare sia “diritto positivo” – il diritto oggettivo di un determinato ordinamento storicamente esistente o esistito – sia “diritto ideale”, un insieme di *valori* (quali ad es. la libertà, la democrazia ecc.) sintetizzabili nel concetto di *legalità*.

Nel primo caso, il diritto (positivo) è un *fatto*, nel secondo (legalità) è un *valore*.

Similmente, “Morale” (nel senso specifico di “giustizia”), può significare tanto *morale positiva* (l'insieme delle convinzioni di un dato popolo in un dato momento storico, o *giustizia relativa*) –

¹²⁹ Un esercizio esemplare di ciò è in L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2016, 45 ss.

¹³⁰ Cfr. nuovamente C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione italiana*, cit., spec. 62 ss.: «non spetta allo Stato, né ad altra autorità, di realizzare una assoluta giustizia distributiva, o una assoluta eguaglianza di fatto tra i cittadini, ma solo un *minimo di giustizia sociale*» (*ivi*, 66, corsivi aggiunti).

¹³¹ Per il primo il diritto è infatti «ars boni et æqui», con evidente connessione del concetto, quindi, alla sfera morale; per il secondo, invece, «quod principi placuit, legis habuit vigorem», e pertanto nessuna relazione necessaria sussiste tra diritto e morale (*rectius*: giustizia): cfr. *Dig.*, I, 4, 1 pr. Per il concetto di *avalutatività* il riferimento è naturalmente M. WEBER, *Der Sinn der «Wertfreiheit» der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften*, in *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, Mohr, 1922, tr. it. di P. Rossi, *Il significato della 'avalutatività' delle scienze sociologiche ed economiche*, in *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 1958, 309 ss.

¹³² *Repubblica*, I, 336b-354b, in PLATONE, *Opere complete*⁹, Roma-Bari, Laterza, 1993, 39 ss.

¹³³ Cfr. M. BARBERIS, *Filosofia del diritto. Un'introduzione teorica*², Torino, Giappichelli, 2005, 41 ss.

e allora è un *fatto* – quanto *morale critica* (o *giustizia assoluta*, o *Giustizia*, con la *g* maiuscola) – e allora è un *valore*.

Quindi: nell'interrogarsi sul rapporto tra Diritto e Morale, non tutti i filosofi morali pongono in relazione i medesimi concetti: alcuni confrontano due *fatti*, altri due *valori*, altri ancora un fatto con un valore.

Qui cerco di ricostruire il rapporto tra due fatti (diritto positivo *vs.* morale positiva), e proprio per questo espungo dal discorso l'uguaglianza sostanziale: altrimenti mi ritroverei al cospetto di un valore tirannico (la Giustizia intesa come morale critica) da raffrontare a un fatto (il diritto positivo italiano, specialmente costituzionale).

L'obiezione a tale scelta è facile: si può rinunciare così disinvoltamente a realizzare un progetto sociale ispirato a un ideale assoluto di giustizia?

La replica non è altrettanto immediata, ma comunque è possibile.

L'ampio ventaglio di definizioni che la giustizia assoluta ha avuto nei secoli sembrerebbe infatti dare ragione a quella linea – detta *soggettivismo etico* – che la definisce un «ideale irrazionale», una «eterna illusione»¹³⁴; in senso contrario può però obiettarsi che censire ed elencare tutti i possibili significati che nel tempo ha assunto il valore della giustizia non fa altro che appiattare «i vari contenuti del valore di giustizia in un'irreale sincronia, mentre, nella realtà storica, quei valori non coesistono, ma si succedono nel tempo, sia pur con inevitabili sovrapposizioni parziali»¹³⁵.

D'altra parte – e questa è la vera replica – a una definizione di giustizia in prospettiva giuridico-costituzionale bisognerà pur approdare, dato che un sistema legale che non sia anche (percepito come) moralmente *giusto*, sarà difficilmente giustificabile, almeno *qui e ora*¹³⁶.

Per quanto qui interessa, mi è in proposito sufficiente annotare che la tematica definitoria sulla giustizia (in relazione al diritto positivo) si è progressivamente ibridata con la c.d. questione sociale¹³⁷ tanto che, in epoca contemporanea, la giustizia per eccellenza è *soltanto* quella *sociale*, intesa quale *equità*¹³⁸.

La questione, in altre parole, appare risolvibile storicizzandola, anche se così si è costretti a ripiegare su una debole morale positiva.

Aggiungasi che quella che agli occhi del filosofo morale può sembrare una dimidiazione, per il giurista è probabilmente l'unica via praticabile in un contesto di democrazia liberale: in effetti non solo la morale protestante, ma anche quella cattolica – e più in generale tutte le morali di matrice religiosa, compresa in questo senso anche quella social-comunista – appartengono al novero delle etiche c.d. teleologiche, in cui la valutazione è guidata dai fini o dagli interessi cui tendere; viceversa, un ordinamento giuridico democratico¹³⁹ e pluralista¹⁴⁰ – qual è il nostro –

¹³⁴ H. Kelsen, *Das Problem der Gerechtigkeit*, Wien, Franz Deuticke, 1960, tr. it. di M.G. Losano, *Il problema della giustizia*, Torino, Einaudi, 2000, 66-67.

¹³⁵ Così M.G. LOSANO, *Introduzione* (1975), in H. Kelsen, *Il problema della giustizia*, cit., XXXIX.

¹³⁶ J. Rawls, *Justice as Fairness: a Restatement*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2001, tr. it. di G. Rigamonti, *Giustizia come equità. Una riformulazione*, Milano, Feltrinelli, 2002, 201 ss.

¹³⁷ Cfr. K. Marx, *Critica al programma di Gotha (1875)*, Roma, Editori Riuniti, 1990, 7 ss.

¹³⁸ Cfr. J. Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1971, tr. it. di U. Santini, *Una teoria della giustizia*, Milano, Feltrinelli, 1982, spec. 21 ss.

¹³⁹ Non posso certo pretendere di impegnarmi qui anche solo in una semplice rassegna delle teorie in proposito; rinvio pertanto, anche per gli opportuni cenni bibliografici, a M. Barberis, *Etica per giuristi*, Bari, Laterza, 2006, 42 ss.

¹⁴⁰ *Ivi*, 157 ss.

sarebbe maggiormente compatibile, in tesi, con una teoria etica c.d. deontologica, orientata cioè ai comportamenti, indipendentemente dai fini o dagli interessi perseguiti¹⁴¹.

Una ragione di più per preferire il ripiegamento verso l'equità anziché inseguire ambiziose e problematiche forme assolutizzanti di giustizia.

Un ordinamento democratico e pluralista, cioè, presuppone un sistema morale aperto¹⁴², mentre quelli di matrice cristiana (ma il discorso è estensibile sul punto anche all'etica marxiana, come detto) sono chiusi, pur presentando diversi gradi di compatibilità con le clausole costituzionali (maggiore quello dell'etica cattolica, minori quelli di protestantesimo e marxismo).

Derubricare la dottrina sociale della Chiesa, da morale critica, quale è nel contesto di provenienza (l'ordinamento canonico), a positiva come (ritengo) assunta nel Diritto italiano è quindi una soluzione esegetica accettabile.

Tale morale positiva può credibilmente fondarsi sull'istanza di *certezza* propria di qualunque ordinamento giuridico, in quanto essa rende i comandi dell'autorità (quali che siano) accettabili da parte della collettività perché in un qualche modo prevedibili dai suoi destinatari; una *prevedibilità* non assoluta ma certo graduabile¹⁴³, quindi pur sempre tale.

Tutto questo considerato che «nella certezza del diritto è la sua equità»¹⁴⁴.

Attraverso la mediazione del concetto di certezza, quindi, il diritto positivo attinge *anche* a quella dimensione valoriale che lo mette in comunicazione con un'idea di giustizia (con la *g* minuscola) in grado di consentire al sistema legale di essere effettivo, oltre che valido.

Insomma: l'unica morale a disposizione del giurista italiano per significare in maniera coerente la Costituzione del 1947 è quella cattolica, i cui precetti trovano sponda persino lessicale in molti degli articoli che ho commentato («solidarietà» nell'art. 2, «sussidiarietà» nell'art. 118, «pace» nell'art. 11); la dottrina sociale della Chiesa propone un progetto umano ben delineato: una società *pacificata* attraverso la pratica della solidarietà; non persegue l'uguaglianza di fatto, che può al limite essere vista come una stazione, parziale e intermedia, verso la realizzazione del fine ultimo; tale dottrina viene assunta nell'ordinamento costituzionale italiano come *equità* e non come *Giustizia*, dato il carattere a-confessionale dello Stato.

A questo punto, si possono estrarre dal testo costituzionale alcuni corollari di natura teorica.

10. Conclusioni

Il principio fondamentale di solidarietà (art. 2 Cost.) sembra dare una traiettoria abbastanza decifrabile agli atti subordinati, orientare in maniera più chiara del previsto l'interpretazione delle disposizioni costituzionali specifiche (l'art. 53 Cost., le varie clausole sociali e lo stesso art. 81 Cost., a ben vedere), nonché consentire una ponderazione non arbitraria delle decisioni dei governi che si sono succeduti alla guida del Paese nei corretti termini della loro legittimità senza

¹⁴¹ Cfr. J. DEIGH, *Etica. Un'introduzione*, cit., 15 ss., 16.

¹⁴² H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, Mohr, 1929, tr. it. di G. Melloni, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*³, Bologna, il Mulino, 1984, 37.

¹⁴³ Cfr. G. GOMETZ, *La certezza giuridica come prevedibilità*, Torino, Giappichelli, 2005, 268 ss.

¹⁴⁴ F. LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*², Milano, Giuffrè, 1968, 161.

debordare in valutazioni puramente politiche (che spettano istituzionalmente agli organi nazionali di indirizzo).

Segnatamente, i provvedimenti di condono fiscale – comunque denominati – risultano sempre non conformi al disegno costituzionale, poiché si traducono in una rinuncia dell’Erario a percepire il dovuto da chi si è sottratto all’obbligo contributivo, in lesione diretta del vincolo di solidarietà così fraseggiabile: «l’evasore [...] sfrutta servizi e prestazioni pubbliche pagate dagli altri: ruba risorse [...] in particolare ai più deboli limitando illegalmente le risorse destinate ai loro bisogni»¹⁴⁵.

La medesima illegittimità affligge un sistema tributario che – dovendo essere informato a criteri di progressività – si strutturi al contrario in maniera prevalentemente proporzionale, tassando i consumi (imposte indirette) e “appiattendo” i prelievi sulle imposte dirette (c.d. flat tax) e che innalzi eccessivamente il livello della pressione fiscale, in violazione del principio della capacità contributiva.

I diritti sociali, proprio in ossequio al principio solidaristico, devono tornare a essere differenziati sulla base dello specifico gradiente di doverosità che li caratterizza: esistono prestazioni sociali che vanno garantite *incondizionatamente* (si pensi alle cure garantite agli indigenti; all’istruzione garantita ai capaci e meritevoli privi di mezzi; all’equa retribuzione del lavoro subordinato; al diritto al mantenimento e all’assistenza pubblica per chi sia inabile al lavoro e privo di mezzi) senza che nessun vincolo di bilancio possa ostacolarne l’erogazione.

Altre prestazioni, al contrario, sono facoltative (ad es., i contributi pubblici alla Sanità e alla Scuola private nonché, più in generale, tutte le misure a sostegno del c.d. Terzo settore) e in quel caso l’attitudine prescrittiva dell’art. 81 Cost. dovrebbe prevalere sulle aspettative dei destinatari.

Tutto questo discende in maniera abbastanza lineare dall’interpretazione del principio solidaristico qui proposta, generando una *prevedibile*, e quindi *equa, inclinazione* equitativa di un ordinamento giuridico finalizzato alla tutela della persona umana e – in prospettiva ultima – al conseguimento della pace sociale.

Viceversa, riconoscere al principio di uguaglianza sostanziale una valenza giuridica piena, significa innescare un fattore di incoerenza, che trasforma quella inclinazione ben decifrabile in una traiettoria *casuale*, quindi imprevedibile e quindi iniqua, poiché espone indistintamente tutte le aspettative della comunità ai mutevoli venti della politica e dell’economia (come in effetti è avvenuto).

Il che dà conto del perché nel titolo, per descrivere la solidarietà *effettivamente praticata* nell’ordinamento italiano, abbia preferito utilizzare la parola *clinamen*.

¹⁴⁵ L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, cit., 65.

ABSTRACT

Il contributo afferma che le incertezze che accompagnano l'interpretazione dell'art. 53 Cost. e la legislazione che da questo si origina – cadenzata da condoni che si alternano a ritocchi verso l'alto delle imposte indirette – derivano da una costante sovrapposizione tra teoria costituzionale e politica costituzionale. In particolare, l'inserimento nel discorso prescrittivo del principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, 2° comma, Cost.) determina una lettura della solidarietà governata dal caso anziché dai principi costituzionali, per ridondare infine sulla stessa forma dello stato sociale di diritto italiano.

Contribution states that the interpretative uncertainties of the article 53 of the Italian Constitution and related legislation – characterized by tax amnesties alternating with a rise in tax rates – depends on the confusion between constitutional theory and constitutional policy. In particular, the inclusion of the principle of *de facto* equality (art. 3 (2) of the Italian Constitution) in the prescriptive discourse causes a random and unpredictable interpretation of solidarity, ultimately redounding on the form of the Italian welfare state.

PAROLE CHIAVE

Solidarietà; principio di uguaglianza; Costituzione economica, diritti sociali; equità.

KEYWORDS

Solidarity; Equality Principle; Constitution and Economics; Social Rights; Equity.