

# Editoriale

## Doveri costituzionali e principio di solidarietà

Alessandro Morelli\*

Il fascicolo che qui si presenta è dedicato al tema dei doveri costituzionali, che, nel panorama degli studi del settore, ha ricevuto, nel complesso, un'attenzione di gran lunga inferiore rispetto a quella riservata ai diritti (anche se, come subito si dirà, da qualche anno si riscontra un rinnovato interesse per l'argomento).

La maggior fortuna dei diritti, come già notava Bobbio, è dipesa soprattutto da ragioni di ordine storico. In passato, infatti, nel pensiero filosofico-politico occidentale, il tema dell'obbligazione politica era stato ampiamente affrontato e la questione del potere era stata indagata soprattutto *ex parte principis*, dal punto di vista dei governanti. Un significativo mutamento di paradigma si ebbe, innanzitutto, sulla spinta del pensiero illuminista, con le Rivoluzioni e le Dichiarazioni liberali del tardo XVIII secolo: soprattutto, da questo momento in poi si cominciò a guardare al rapporto tra governanti e governati *ex parte populi*, il che indusse molti pensatori a ricostruire il legame tra autorità e libertà dal punto di vista dei diritti dei cittadini.

In epoca successiva, dopo il declino dei principali regimi autoritari europei e la conclusione dei grandi conflitti mondiali della prima metà del XX secolo, forte si avvertì l'esigenza di affermare politicamente e giuridicamente, sia in ambito nazionale sia a livello internazionale, la supremazia dei diritti fondamentali della persona, i quali, come ricorda Ansuátegui Roig, sono i protagonisti del costituzionalismo, ne rappresentano la stessa ragion d'essere. Nella dimensione dello Stato costituzionale, nel quale il sistema delle garanzie è stato pensato e costruito in funzione dei diritti, per i doveri si percepisce maggiormente l'esigenza di una giustificazione, che è fornita soprattutto (anche se non esclusivamente) da quel principio di solidarietà

\* Università degli Studi Magna Graecia di Catanzaro.

evocato dall'art. 2 Cost. per connotare i «doveri inderogabili» previsti dalla stessa Legge fondamentale. Una solidarietà che è, nel contempo, precetto etico e norma giuridica e che, come notava già Lombardi nel 1967 (*Contributo allo studio dei doveri costituzionali*), segna la via repubblicana alla salvaguardia dell'unità politica. Un valore, quest'ultimo, che certo non può essere assicurato con i soli strumenti del diritto positivo, ma che comunque, nelle varie forme di Stato che si sono storicamente succedute, è stato perseguito attraverso diversi espedienti: dalla limitazione del suffragio e dell'accesso alle istituzioni rappresentative (come nello Stato liberale di diritto) alla riduzione del pluralismo politico e alla limitazione dei diritti politici e civili (come nello Stato autoritario e in quello socialista). Tutte soluzioni, queste, incompatibili con l'ispirazione democratica dell'ordinamento repubblicano nato con la Carta del '47, che, invece, ha individuato proprio nell'attuazione del principio di solidarietà – politica, economica e sociale – il metodo costituzionale di perseguimento della coesione nazionale.

Le potenzialità del principio solidarista emergono anche dal riconoscimento (pur incompleto e soprattutto privo finora di un adeguato seguito sul piano applicativo) che esso ha avuto in ambito sovranazionale. Infatti, l'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, pur non menzionando la solidarietà tra i valori fondanti, la richiama laddove afferma che tali valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata, tra l'altro, dalla solidarietà. Il medesimo Trattato, all'art. 3, parr. 2 e 3, stabilisce che l'Unione promuove, tra l'altro, la «solidarietà tra le generazioni» e la «solidarietà tra gli Stati membri»; nello stesso articolo (par. 5) afferma ancora che l'Unione ha il compito di contribuire anche alla «solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli». Al principio solidarista fanno poi riferimento l'art. 21, par. 1, dello stesso Trattato, il quale dispone che l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda «sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo», tra cui anche la solidarietà, e l'art. 24, par. 2, a norma del quale, «nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna, l'Unione conduce, stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri». Riferimenti degni di nota sono contenuti, poi, nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, il cui Capo IV è integralmente dedicato alla solidarietà e ai diritti sociali, e nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (soprattutto nell'art. 222,

che prevede la «clausola di solidarietà», imponendo all'Unione e agli Stati membri di agire congiuntamente, «in uno spirito di solidarietà», quando uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo, nonché nelle previsioni del Capo 2 del Titolo V riguardanti le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, previsioni la cui effettività è però, com'è noto, piuttosto carente).

Se per una prima lunga fase della storia repubblicana, i diritti (e i loro principali custodi: i giudici e le Corti) hanno rappresentato il principale oggetto degli studi costituzionalistici, da qualche anno è dato riscontrare un rinnovato interesse per la categoria dei doveri e per il connesso principio di solidarietà. Diverse sono le ragioni che hanno contribuito all'affermazione di tale nuova tendenza: dalla generale crisi della cultura dei diritti (Bobbio, Viroli) al declino dello Stato sociale, fino all'insorgenza di una diffusa sensibilità per le esigenze di uno sviluppo sostenibile e per le sorti delle generazioni future. Tutte questioni la cui risoluzione esige il riconoscimento di limiti e di doveri alle pretese di sviluppo delle generazioni presenti.

Gli scritti che si pubblicano in questo fascicolo della Rivista intendono approfondire la tematica dei doveri costituzionali da un peculiare punto di vista: quello dell'effettività delle previsioni normative inerenti ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, in rapporto al disegno complessivo consegnatoci dai Costituenti, ma anche all'interpretazione che delle stesse disposizioni hanno fornito le più accreditate elaborazioni dottrinali e gli indirizzi giurisprudenziali prevalenti.

Il saggio di Ansuátegui Roig propone un inquadramento teorico generale del rapporto tra doveri e solidarietà, alla luce della «teoria dualista» (Peces-Barba), già applicata ai diritti previsti nelle costituzioni, secondo cui tali diritti sarebbero espressione della giuridicizzazione di determinate pretese morali, consolidate storicamente. In tale prospettiva, anche i doveri di solidarietà positivizzati condividerebbero la medesima doppia natura, etica e giuridica. Nel contributo si analizzano le implicazioni della positivizzazione della solidarietà, che peraltro pone problemi non semplici da risolvere nel momento in cui si passi a definire il “noi” al quale riferire le applicazioni di tale principio. L'Autore mostra, inoltre, come alla costituzionalizzazione della solidarietà, che presuppone un modello filosofico-politico più vicino al repubblicanesimo che al liberalismo, corrisponda, quale dimensione congeniale, l'assetto istituzionale dello Stato sociale, a riprova dello stretto legame esistente tra diritti, doveri e forma di Stato.

Gli altri contributi sono dedicati a singoli doveri costituzionali e condividono l'ispirazione poc'anzi indicata: il dovere (civico) di voto (Trucco); il «sacro» dovere di difesa della Patria (Polacchini); il dovere di fedeltà alla Repubblica (Salerno); il dovere tributario (Bergonzini); e, infine, i doveri dei genitori (Lollo).

Il saggio di Trucco si sofferma sul carattere deontico del voto, qualificato dall'art. 48 Cost., oltre che come diritto, anche come «dovere civico». Dopo aver ricostruito il dibattito in Assemblea costituente e illustrato le ragioni che portarono all'adozione di tale formula, l'Autrice si sofferma sulle implicazioni pratiche che, in merito alla suddetta qualificazione del voto, hanno le diverse teorie proposte nell'ambito del dibattito giuspubblicistico sulle figure del dovere e dell'obbligo. Il distacco tra la previsione normativa e il piano dell'effettività è, in questo caso, notevole, considerato che, con particolare riguardo al profilo qui rilevante, nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia elettorale si riscontra un'evidente preminenza della connotazione del voto come diritto, mentre piuttosto trascurata è la sua qualificazione come dovere.

Nel suo contributo, Polacchini ricostruisce il contenuto del dovere di difesa della Patria alla luce delle elaborazioni dottrinali, delle letture giurisprudenziali e dell'evoluzione della normativa in materia. L'attenzione dell'Autrice si concentra, in particolare, sul legame intercorrente tra tale dovere e lo *status* di cittadino, considerato che la difesa della Patria è storicamente il più saldo vincolo discendente dalla cittadinanza e che, tuttavia, tale legame si è progressivamente attenuato, per un verso, con l'assoggettamento alla leva militare (il cui obbligo è oggi sospeso) anche degli apolidi, in base a una scelta legislativa fatta salva dalla Corte costituzionale in considerazione del fatto che anche tali soggetti farebbero parte di una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto»; per altro verso, dalla previsione della possibilità di assolvere al dovere di difesa della Patria anche attraverso il servizio civile e dalla successiva estensione (operata dalla Corte costituzionale e poi confermata dal legislatore) del servizio civile anche ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia. Un'evoluzione normativa e giurisprudenziale che parrebbe ispirata dal paradigma di una cittadinanza «sostanziale», intesa come partecipazione e integrazione sociale.

Il dovere di fedeltà alla Repubblica, oggetto del saggio di Salerno, è, poi, com'è noto, una situazione giuridica soggettiva difficilmente inquadrabile e distinguibile dagli altri doveri previsti dall'art. 54 Cost. (i doveri di osservanza

della Costituzione e delle leggi). L'Autore ne ricostruisce il contenuto, rappresentando tale dovere come *diffuso*, in quanto «paritariamente ed egualmente imposto dalla Costituzione a tutti i consociati»; *peculiare*, poiché, a differenza degli altri doveri costituzionali, s'imporrebbe automaticamente e non attraverso l'adozione successiva di atti applicativi e sarebbe connotato dai caratteri dell'assolutezza, non essendo derogabile in alcun caso (nemmeno in forza di presunte ragioni di coscienza), e della generalità, poiché s'imporrebbe anche agli stranieri che ottengano, alle condizioni di legge, lo *status* di cittadino; *garantista e identitario*, in quanto, imponendo la fedeltà ai cittadini nei confronti della Repubblica (e non verso le istituzioni pubbliche, né verso i titolari di queste ultime) sarebbe funzionale alla salvaguardia della vigenza della stessa Repubblica così come configurata nelle disposizioni costituzionali che danno corpo e sostanza alla sua identità; *permanente*, in quanto «costituzionalmente fornito di cogenza sempre sussistente nel tempo e non intermittente ovvero subordinata al verificarsi di determinate situazioni». Un siffatto dovere chiama, dunque, ad un costante impegno tutti i cittadini (e non solo), permeando «l'intera platea dei comportamenti socialmente e politicamente rilevanti» e «dimostrandosi capace di attivarsi anche con modalità non eclatanti». Appare evidente quanto rilevante sia la questione della sua effettività per la stessa sopravvivenza delle istituzioni repubblicane.

Passando al versante dei doveri di solidarietà economica e sociale, il contributo di Bergonzini, dopo avere ricostruito il contenuto dei principi costituzionali inerenti al dovere tributario, analizzando i lavori della Costituente e l'evoluzione giurisprudenziale in materia, mira a verificare ancora una volta l'effettività del dovere in questione, concentrando l'attenzione sui «fenomeni devianti» dell'evasione e dell'erosione fiscale. Fenomeni che, come sostiene l'Autrice, hanno un'evidente (ma ancora non sufficientemente indagata) rilevanza costituzionale, non soltanto in relazione all'esigenza di rispettare il principio dell'equilibrio di bilancio, ma anche per la tenuta dell'intero sistema sociale. L'auspicio espresso è che si promuova un processo di adeguamento del sistema tributario alle caratteristiche di eguaglianza e di redistribuzione immaginate dai Costituenti, cosicché anche il dovere di contribuire alle spese pubbliche possa essere maggiormente percepito «come un impegno di solidarietà verso gli altri consociati, e non come un'imposizione ingiusta, cui fare il possibile per sottrarsi».

L'articolo di Lollo, infine, sui doveri costituzionali dei genitori intende proporre una ricostruzione teorico-dogmatica di tali situazioni giuridiche soggettive, in relazione ai principi fondamentali dai quali esse risultano

connotate (artt. 30, 2 e 3 Cost.). Ricostruita l'evoluzione della giurisprudenza in materia, l'Autore mostra come, coerentemente con il disegno costituzionale, il punto di riferimento principale per la definizione dei contenuti dei doveri genitoriali sia il principio del *best interest* del minore.

Dal quadro complessivamente delineato emergono l'importanza dei doveri nella trama istituzionale e normativa dell'ordinamento repubblicano e la loro complementarità rispetto ai diritti, con i quali non sussiste certo un rapporto di corrispondenza biunivoca, ma una ben più complessa relazione, definita e orientata dal principio di solidarietà. E si evince che, data la coincidenza dei presupposti etici e culturali, la crisi di effettività che i diritti stanno vivendo da tempo, nonostante il loro sempre più frequente e diffuso riconoscimento formale, coinvolge anche, e ancor prima, i doveri costituzionali.