

ALCUNE NOTE SUL VALORE DELLA SOLIDARIETÀ QUALE PRINCIPIO COSTITUZIONALE *

di Francesco Zammartino**

Sommario. 1. Prime considerazioni. – 2. I vincoli di doverosità nel quadro costituzionale. – 3. Cenni sulla solidarietà alla prova del modello di regionalismo differenziato. – 4. Alcune annotazioni sugli sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di solidarietà. – 5. Verso quale modello di solidarietà per il futuro?

439

1. Prime considerazioni. Il tema della solidarietà, nonostante si tratti, per volontà del Costituente, di uno dei lineamenti fondativi del nostro modello costituzionale¹, è stato poco indagato o quantomeno in misura ampiamente asistemica dai giuristi, essendo il tema, in un primo periodo storico, oggetto delle riflessioni per lo più degli studiosi di filosofia e della morale².

Ne è conseguito che, almeno fino agli inizi degli anni 80 del secolo scorso, si è assistito a un limitato interesse dei giuristi al tema, molto probabilmente legato allo scarso valore giuridico che una parte della dottrina³ conferiva alle disposizioni in materia di doveri⁴, preferendosi, in una stagione politica ben definita, i profili riguardanti i diritti⁵.

Del resto, tale asimmetrica attenzione riservata ai diritti e ai doveri ha trovato conferma nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale non è stata particolarmente

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Università di Napoli l'Orientale.

¹ Non è affatto superfluo sottolineare che, rispetto alle altre costituzioni del secondo dopoguerra, la nostra Costituzione si contraddistingue per il fatto che prevede, accanto a un fitto catalogo di diritti, un altrettanto catalogo di doveri che si legittimano a partire proprio dal principio-solidarietà. Del resto, durante il dibattito dei lavori dell'Assemblea Costituente, i membri palesano fin dall'inizio l'idea di predisporre un ordinamento solidale e pluralistico. Lo dimostrano proprio i vari interventi che si produssero durante i vari dibattiti che poi porteranno all'approvazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione. In dottrina, tra gli altri, A. Barbera, *art. 2 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, 1972; G. Lombardi, *I doveri costituzionali: alcune osservazioni*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino, 2007, 568 ss.; G. Alpa, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, 371 ss.; B. Pezzini, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di eguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. Pezzini, C. Sacchetto (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2003, 102 ss.; G. Tarli Barbieri, *Doveri inderogabili*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, 2071 ss.; A. Cerri, *Doveri pubblici*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988; S. Galeotti, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 10 ss.; E. Rossi, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Comm. Cost.*, I, Torino, 2006, 56 ss.; E. Grosso, *I doveri costituzionali*, in *AIC*, Annuario 2009, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010, 229 ss.; S. Giubboni, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012, 544 ss.; R. Zoll, *Solidarietà*, in *Enc. sc. soc. Treccani*, 8, Roma, 1998, 240 ss.

² Cfr. H. Jonas, *Il principio di responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, a cura di P.P. Portinaro, trad. it., P. Rinaudo, Torino, 2002.

³ Per tutti, G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967.

⁴ G. Bascherini, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, 125.

⁵ C. Pinelli, *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 2012, 178, sottolinea che «Da noi il capitolo dei doveri è stato rimosso man mano che andava declinando l'ideologia statualista, alla quale è stato associato nella percezione collettiva e forse anche in quella dei costituzionalisti, almeno a giudicare dalla loro scarsa attenzione alla materia».

numerosa per i c.d. doveri inderogabili⁶, non rilevandosi soprattutto decisioni in cui il giudice delle leggi accolga, ovvero respinga, l'eccezione di illegittimità sottopostale, motivando unicamente sul fondamento del dovere di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.

Ne è dimostrazione il fatto che il giudice delle leggi, intervenendo sui singoli doveri, spesso ha manifestato un certo indirizzo a spostare la discussione dall'orbita del dovere a quello dei diritti ad esso riconducibili⁷.

Nei decenni successivi, alla luce anche dei programmi economici di chiaro stampo aziendalistico ed economicistico predisposti dai governi dei diversi schieramenti a cavallo tra la fine del novecento e l'inizio degli anni duemila, che hanno bollato, in ossequio al dilagante pensiero-unico, la solidarietà come il residuo di un «clima culturale» irrevocabilmente estinto, si è registrato, tuttavia, un certo recupero di interesse della dottrina verso il tema⁸, contribuendo a dissipare quella «nebbia concettuale» che fino ad allora aveva avvolto molti discorsi in tema di doveri inderogabili.

In linea generale, si è ritornato a parlare di solidarietà in connessione ai doveri e si è avvalorato il principio secondo cui l'assetto costituzionale non può prescindere dal valore della solidarietà doverosa che in verità fin dall'inizio i Costituenti⁹ avevano auspicato, avendo ritenuto infatti che il riconoscimento dei diritti «inalienabili e sacri» dovesse essere strettamente legato al valore della persona e della sua dignità e alla promozione della necessaria solidarietà sociale¹⁰.

Al centro di questa impegnativa definizione, la solidarietà, che tende a garantire uguaglianza nel godimento sociale dell'essere umano, non può che essere necessariamente caratterizzata dai profili della giuridicità tanto quanto i diritti, così da concretarsi mediante decisioni puntuali e direttamente mirate al conseguimento degli obiettivi prefissati, evitando il rischio di riempirla di vuoti luoghi comuni o di generiche affermazioni di principio¹¹.

Del resto, il valore della solidarietà, se non concretamente operante in ambito politico, economico e sociale, disperde la sua funzione (peraltro comune anche agli altri valori costituzionali), che è quella di fissare determinati obiettivi rivolti a tutti gli organi di governo del sistema¹².

Quanto detto assume poi maggior rilievo se si pensa che negli ultimi anni alcuni fattori, tra i quali l'incertezza politica ed economica, le crisi emergenziali scaturite dalla diffusione della pandemia da Covid 19 e dai funesti scoppi dei conflitti russo-ucraino e israeliano-palestinese, il complesso problema dell'immigrazione e i danni ambientali, hanno minato fortemente le fondamenta del *welfare* del nostro Paese, causando non poche frizioni nell'ambito della convivenza sociale. Non è affatto peregrino affermare, infatti, che l'infinità di leggi, di provvedimenti mirati ad esaudire interessi settoriali (se non microsettoriali) varati in Italia e costituenti, per lo più, il nostro sistema di Stato sociale a stento si prestano ad esprimere quella organicità e quella coerenza che dovrebbero, invece, qualificare le scelte di politica

⁶ Cfr. Corte cost., sentenze nn., 75/1992 e 202/1992.

⁷ Basti pensare alle sentenze nn.75/1992 e 500/1993 in tema di volontariato.

⁸ Sul principio costituzionale solidarista sia consentito il rinvio a F. Giuffrè, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002; P. Ciriello, *Considerazioni sulla solidarietà come valore costituzionale*, in S. Prisco, (a cura di), *Unione Europea e limiti sociali del mercato*, Torino, 2003; A. Apostoli, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Milano, 2012; S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014; G. Bascherini, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016; F. Polacchini, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016; A. Ruggeri, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *AIC*, 2, 2017, 1 ss.

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

¹⁰ L. Carlassare, *Solidarietà: Un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016, 45.

¹¹ Cfr. G. Alpa, *Solidarietà: Un principio normativo*, Bologna, 2022, *passim*.

¹² Cfr. A. D'Andrea, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, 2008, 194 ss.

sociale di un paese di democrazia avanzata¹³.

Ora, se la Costituzione, come mirabilmente fu osservato¹⁴, non ha inteso fotografare un ordine fisso e immobile, descrivibile come un qualcosa di ordinato staticamente, ma ha disegnato un ordine dinamico, dove la stessa parola «Stato» può cambiare significato nel momento in cui l'ordinamento si apre a nuovi valori, il richiamo simultaneo, da un lato, alla coppia diritti/doveri (e, suo tramite, al solidarismo), e, dall'altro, alle differenti sedi in cui si svolge la «personalità» dell'uomo (e, dunque, al personalismo) è tutt'altro che casuale. Ne sono dimostrazione principalmente gli obblighi giuridici che si desumono dai principi della Carta costituzionale, e, precisamente, dall'art. 2 Cost.¹⁵, in cui «la comunità solidale si radicalizza nella materialità dei rapporti politici, economici e sociali, che sono gli ambiti nei quali la Costituzione italiana prevede che si esprimano i doveri»¹⁶; dal combinato disposto degli artt. 2 e 3, c. 2, della Carta fondamentale, attraverso cui la solidarietà è correlata sia al principio personalista, sia a quello di uguaglianza sostanziale¹⁷; dall'art. 1 Cost., che coordina il principio solidarista con la qualificazione lavorista dell'ordinamento italiano.

Questa unione si consolida, quindi, attraverso una lettura coordinata degli artt. 1, 2 e 3 Cost., attraverso la quale si conferma il legame inscindibile tra partecipazione, dignità, solidarietà e eguaglianza.

Il principio solidaristico, insomma, ha portata prescrittiva.

Il legislatore, nell'ambito dei margini di discrezionalità che gli sono riconosciuti, ha l'obbligo di attuarlo. Sotto questa prospettiva, esso viene definito quale principio c.d. di prima generazione, caratterizzato, in quanto tale, da una capacità di applicazione espansiva e dall'attitudine a colmare le lacune dell'ordinamento¹⁸.

Da siffatta lettura interpretativa, non è solo possibile cogliere quel rapporto di complementarità tra i diritti fondamentali con determinate previsioni di doveri inderogabili¹⁹, capace di attribuire anche a quest'ultimi la stessa qualifica di principi fondamentali costituzionalmente garantiti²⁰, ma è anche più facile affermare che la stessa tradizionale distinzione fra diritti di libertà (o diritti civili) intesi come libertà negative cui deve corrispondere un dovere di astensione da parte dello Stato, e diritti sociali, intesi quali libertà positive cui deve corrispondere un dovere di prestazione da parte dello Stato medesimo²¹, tende notevolmente a sfumare alla luce della loro intima e composita struttura e della loro comune riferibilità a valori in ogni caso inerenti alla persona umana²²: sicché – sulla falsariga

¹³ Cfr. L. Mengoni, *Fondata sul lavoro: la repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in M. Napoli (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Milano, Vita e pensiero, 1998, 12 ss.

¹⁴ P. Calamandrei, *Discorso agli studenti milanesi*, 1955.

¹⁵ Si cfr. le puntuali riflessioni di I. Massa Pinto, *Principio di solidarietà, abuso del diritto e indefettibile necessità di un ordinamento coercitivo: appunti per una riconsiderazione della dottrina pura del diritto al tempo dell'anomia*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, 71.

¹⁶ A. Apostoli, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*; in *Costituzionalismo.it*, 1, 2016, 10.

¹⁷ Sul punto, F. Giuffré, *Alle radici dell'Ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in *Riv. AIC*, n. 3/2019, 565 ss.

¹⁸ V. Tanburri, *I doveri costituzionali di solidarietà in campo sociale: profili generali e risvolti applicativi con particolare riferimento alla tutela della salute*, in *Rivistaianus.it*, 18, 2018, 30.

¹⁹ Per tutti, S. Romano, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1983, 91 ss.

²⁰ Sul punto, cfr. A. Ruggeri, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Milano, 2007, 139; recentemente, ID., *La "fondamentalità" dei dritti fondamentali*, in *Rivista di diritto comparato*, 3, 2023, 146.

²¹ Per tutti, S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato*, Bologna, 2003, 25 ss.

²² G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 67 ss.

di quanto verificatosi decenni addietro per i diritti di libertà²³ – anche i diritti sociali starebbero ormai perfezionando la loro trasformazione da meri enunciati politici in veri e propri diritti giuridicamente strutturati²⁴.

D'altro canto, appare proprio questo il percorso più concreto, da una parte, per munire adeguato assetto concettuale anche la figura dei cc. dd. nuovi diritti, sempre più emergenti alla coscienza sociale, e, dall'altra, per rendere di contenuti la nozione di cittadinanza «economica», nuovo argine del principio di eguaglianza.

2. I vincoli di doverosità nel quadro costituzionale. Ancorare quindi i doveri a una solidarietà che opera in ambito politico, economico e sociale facilita senza dubbio la c.d. convergenza tra diritti e doveri, a condizione però che il godimento dei primi presupponga una comunità politica efficiente e produttiva²⁵. Non pare che si sia lontani dal vero affermare, infatti, che un sistema politico funziona in quanto è capace di prevedere risorse, umane, finanziarie e civiche che i doveri a loro volta devono intercettare²⁶. Naturalmente, tali considerazioni vanno collegate al fatto che nel disegno tracciato dal Costituente il rapporto tra diritti e doveri non è inteso secondo la dimensione individuale di tradizione liberale, bensì, secondo la dimensione istituzionale nella quale il rapporto tra soggetto e pubblico potere è mediato dalle numerose formazioni sociali, capaci di «smorzare» quella tensione tra autorità e libertà che isterilisce i rapporti tra le due situazioni giuridiche²⁷.

Da ciò scaturisce che il discorso sulla solidarietà «doverosa» va sviluppato in correlazione ai doveri dei quali la solidarietà costituisce matrice costituzionale di legittimazione²⁸.

Pur non volendo in alcun modo ripristinare le tesi che mettono al centro del dibattito costituzionale unicamente o principalmente i vincoli doverosi²⁹, la solidarietà, formulata in termini di «doverosità», sembra operare come possibile limite connotato all'esercizio dei diritti di libertà³⁰.

In questa prospettiva, essa è sorretta da altri profili di «doverosità»: si pensi, ad esempio, al dovere di fedeltà alla Repubblica, ai sensi dell'art. 54 Cost., ma con un'estensione di percorsi di carattere applicativo effettivamente singolare, essendo in sostanza esaustivo l'ambito dei settori – «politico, economico, sociale» – cui l'art. 2 riferisce l'esercizio della solidarietà, tanto che qualora si arrivi alla conclusione secondo cui l'art. 2 si dispone, riguardo alle situazioni di libertà, come una norma anche di «apertura» verso altri valori che emergono dalla realtà sociale sottostante, ugualmente occorrerà concludere per i doveri, ragion per cui, nei limiti «in cui sarà possibile una maggiore apertura verso nuovi spazi di libertà, parallelamente non potranno non aprirsi nuovi orizzonti per una maggiore affermazione dei doveri di solidarietà»³¹.

²³ Cfr. P. Calamandrei, *Costituente e questione sociale*, ora in ID., *Lo Stato siamo noi*, Milano, Chiarelettere, 2019, 47 ss.

²⁴ Cfr., *ex multis*, A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XII, 1989; N. Bobbio, *Sui diritti sociali*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Torino, 1997.

²⁵ S. Rodotà, *Solidarietà*, cit., 50.

²⁶ G. Bascherini, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, cit., 256.

²⁷ P. Ridola, *Il principio di libertà nello Stato costituzionale: I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018, 166 ss.

²⁸ G. Bascherini, *La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana*, cit., 126.

²⁹ P. Calamandrei, *L'avvenire dei diritti di libertà*, in ID., *Scritti e discorsi politici*, II, Firenze, *La nuova Italia*, 1966, 386.

³⁰ Sul tema, si rinvia a A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, 1990, 15 ss.

³¹ Cfr., A. Barbera, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 80 ss.; E. Rossi, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 46; G. DI Cosimo, *Art. 2*, in R. Bin, S. Bartole (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 13; D.

Questo filone di ragionamento consente di interpretare l'esercizio dei doveri costituzionali non solo come fattore di integrazione sociale, ma, altresì, come strumento per un più compiuto ed armonico sviluppo della personalità di ciascuno.

Ciò induce a considerare quelli che sono i due principali indirizzi che la prevalente dottrina ha individuato quali concorrenti metodologie di realizzazione della solidarietà.

Ci si riferisce alla solidarietà c.d. «orizzontale» o fraterna³² e a quella c.d. «verticale»³³ o paterna³⁴; la prima delinea l'iniziativa del singolo a vantaggio del proprio gruppo e dei gruppi più deboli³⁵, la seconda raffigura viceversa il complesso degli interventi che dall'insieme dei pubblici poteri vengono dispiegati per favorire e sostenere la convivenza sociale³⁶.

Nell'ambito di tale scenario, riguardo al primo profilo si rilevano molteplici fattispecie previste in Costituzione, partendo dal dovere al lavoro (art. 4, c. 2), ai doveri dei genitori verso i propri figli (art. 30), al dovere di difesa della Patria (art. 52) e arrivando sino al più generale dovere di fedeltà e di osservanza della Costituzione e delle leggi (art. 54).

Riguardo invece alla solidarietà «verticale» possono, in estrema sintesi, rapportarsi le disposizioni costituzionali riguardanti la tutela del lavoro nelle sue molteplici forme e manifestazioni (artt. 35, 36, 37), la predisposizione di sistemi di previdenza e di assistenza sociale (art. 38), ovvero di tutela della salute (art. 32), nonché le previsioni finalizzate a migliorare le condizioni di vita all'intera comunità sociale attraverso la tutela dell'ambiente, la promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica (art. 9).

Alla luce di quanto detto, si è spinti a ritenere che nella Costituzione si determini una chiara apertura di solidarietà sociale da raggiungere mediante quei principi programmatici e direttivi che sono contenuti in essa e che rimangono gli unici strumenti per favorire forme democratiche di confronto volte a promuovere politiche ispirate a principi di eguaglianza sostanziale³⁷ e giustizia sociale³⁸.

In questa simile prospettiva è possibile misurare la tangibilità del principio solidaristico sul terreno dei diritti sociali³⁹ al fine di garantirne gli standard di protezione⁴⁰. Standard di protezione che, peraltro, ha dovuto fare i conti con l'indebolimento delle esigenze di tutela dell'utilità sociale finalizzate alla solidarietà⁴¹, a seguito anche della ormai «cronica» inadeguatezza delle risposte fornite dalle tradizionali strutture e dai classici meccanismi di governo delle società⁴².

Ciò che in fondo viene messo in discussione è il sistema di sicurezza sociale nel suo insieme⁴³

Tega, *Articolo 2*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. I, Bologna, 2018, 21 ss.

³² Per questa terminologia, cfr. S. Galeotti, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, 1996, 10 ss.

³³ Ancora G. Galeotti, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, 50 ss.

³⁴ Per questa terminologia, cfr. S. Galeotti, *Il valore della solidarietà*, cit., 11.

³⁵ G. Alpa, *Solidarietà: Un principio normativo*, cit., 26.

³⁶ P. Ciriello, *Considerazioni sulla solidarietà come valore costituzionale*, cit., 29.

³⁷ Si rinvia a, B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984.

³⁸ Per tutti, P. Casavola, *Genesi e valore del Welfare State*, in *Studium*, 1994, n. 2, 178 ss.

³⁹ M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3, 2016, 3 ss.

⁴⁰ Cfr. S. Galeotti, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, 1996, 4 ss.

⁴¹ Si cfr. le sentenze della Corte costituzionale a partire dagli anni '90. In particolare, sentt., 388/1992, 110/1995, 427/1995, 379/2000 e 190/2001.

⁴² Si rinvia a A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, 192 ss.

⁴³ Tale incertezze si acuiscono alla luce degli effetti di politiche di bilancio restrittive sui diritti sociali e sulle prestazioni di sicurezza sociale da parte dell'U.E. Sul punto, *ex plurimis*, A. Lucarelli, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2008; Id., *Le radici dell'Unione europea tra ordoliberalismo e diritto pubblico dell'economia*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna On Line*, 1, 2019; Id., *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in A.

e ciò provoca nei cittadini progressiva preoccupazione atteso che essi intravedono le loro aspettative di giustizia e le loro garanzie per l'accesso ai diritti sempre più lontane⁴⁴. Sullo sfondo resta, quindi, una solidarietà ancora incompiuta; si pensi, per esempio, al principio di solidarietà intergenerazionale⁴⁵, che, soprattutto in riferimento alla tutela dell'ambiente⁴⁶, ha suscitato negli ultimi anni un concreto interesse degli studiosi e anche del giudice costituzionale, il quale, con una serie di decisioni interpretative, ha attribuito al suddetto principio una vera e propria consacrazione giuridica⁴⁷.

A tal proposito, però, c'è da dire che la Corte costituzionale, perlomeno nelle prime decisioni, non ha mai utilizzato il termine solidarietà intergenerazionale, preferendo formule quali «sviluppo armonioso e sostenibile». Per esempio, nella ormai nota decisione n. 14/2004, il giudice delle leggi, in tema di tutela della concorrenza e aiuti di Stato, ha puntualizzato che «la Comunità è vincolata a perseguire i fini che le sono assegnati dall'art. 2, c. 2, dello stesso Trattato: uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche e dei sistemi di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione e di miglioramento della qualità dell'ambiente, del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri»⁴⁸. E ancora, peraltro su di un tema diverso qual è quello della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di pesca e acquacoltura, la Corte ha parlato «di principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi».

È con la sentenza n. 88/2014 che la Consulta, a seguito dell'introduzione del pareggio di bilancio (l. cost. n. 1/2012 a revisione dell'art. 81 Cost.), in cui ha sancito che l'affermazione del principio della sostenibilità del debito pubblico «implica una responsabilità che, in attuazione di quelli «fondanti» di solidarietà e di eguaglianza, non è solo delle istituzioni, ma anche di ciascun cittadino nei confronti degli altri, ivi compresi quelli delle generazioni future»⁴⁹, afferma esplicitamente il principio di solidarietà intergenerazionale.

D'ora in poi, seppur in mancanza di ogni supporto legislativo, si sono succedute una serie di sentenze che conferma il percorso intrapreso con la suddetta decisione; in questa direzione, fra le più interessanti, possono menzionarsi quanto meno la n. 173/2016, in cui il giudice costituzionale, occupandosi del prelievo forzoso del contributo di solidarietà dalle c.d.

Lucarelli (a cura di), *Nuovi scritti di diritto pubblico europeo dell'economia*, Napoli, 2023, 139 ss.; R. Balduzzi, *Unione europea e diritti sociali: per una nuova sinergia tra Europa del diritto ed Europa della politica*, in *Federalismi.it*, 4, 2018, specie 245 ss. Si vedano inoltre le riflessioni di A. Patroni Griffi, *Ragioni e radici dell'Europa sociale: frammenti di un discorso sui rischi del futuro dell'Unione*, in *Federalismi.it*, 4, 2018, 33 ss.

⁴⁴ Per tutti, G. Zagrebelsky, *Diritti per forza*, Torino, 2017, *passim*.

⁴⁵ Si v. R. Bifulco, A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista di Diritto dell'Ambiente*, 0, 2010; recentemente, tra gli altri, M. Cinelli, *Solidarietà intergenerazionale. Uso e abuso di un sintagma polisemico*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2022, 158 ss.; T. Guarnier, *La solidarietà intergenerazionale nella prospettiva costituzionale. Prime riflessioni su alcuni nodi da sciogliere*, in *La rivista "Gruppo di Pisa"*, 3, 2022, 5 ss.

⁴⁶ Recentemente, cfr. O. Bonardi, *Il principio di solidarietà intergenerazionale tra diritto dell'ambiente e diritto alla sicurezza sociale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 3, 2022; P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *Federalismi.it*, 1, 2023, 154 ss.

⁴⁷ Cfr. A. Gerosa, A. Stevanato, *Nel tempo e nello spazio: l'eredità di Sergio Galeotti sui nuovi doveri di solidarietà*, in *Consulta on line*, III, 2023, 800.

⁴⁸ Corte cost., sentenza, n. 14/2004, punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁹ Basti pensare al significativo contributo sociale negli ultimi decenni degli anziani che si concreta in forme di volontariato, ma soprattutto quale sostegno ai giovani del proprio nucleo familiare, quest'ultimi sempre più in difficoltà ad accedere al mercato del lavoro.

pensioni d'oro, sancisce che è legittimo il prelievo forzoso sulle pensioni di importo elevato, laddove esso sia finalizzato a perseguire obiettivi di giustizia sostanziale attraverso il reimpiego delle somme all'interno del circuito previdenziale, purché ciò avvenga nel rispetto del principio di ragionevolezza e di proporzionalità⁵⁰.

Nonché, la sentenza n. 18/2019, dove si afferma che «l'equità intergenerazionale comporta [...] la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo»⁵¹.

Più recentemente, la Consulta, con la n. 228/2021, ha sottolineato che «la dichiarata connotazione dei domini collettivi come «comproprietà intergenerazionale» (art. 1, comma 1, lett. c), della l. 20 novembre 2017, n. 168) mostra una chiara proiezione diacronica affinché l'ambiente e il paesaggio siano garantiti anche alle future generazioni».

Sentenze che, in fondo, sembravano aver tracciato un percorso nel quale doveva operare il legislatore, dovendo quest'ultimo prendere in esame gli effetti delle decisioni adottate oggi su coloro che verranno, peraltro in ambito non solo ambientale, ma anche in altri settori, come la previdenza, la sanità, l'indebitamento pubblico, la conservazione del patrimonio artistico e culturale.

Ma la revisione costituzionale adottata dalla l. cost. n. 1/2022 e, soprattutto il novellato art. 9 Cost.⁵², che, in riferimento alle generazioni future, espressamente rinvia alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, sembra limitare l'ambito applicativo del principio di solidarietà intergenerazionale che non assumerebbe più una portata generale⁵³, in controtendenza con gli orientamenti giurisprudenziali ora ricordati⁵⁴.

Non bisogna sorvolare sul fatto che il rapporto fra le generazioni è un fattore essenziale dell'ordine sociale e il suo equilibrio ne garantisce la stabilità e l'equità⁵⁵; ma affinché ciò avvenga, c'è necessità che l'area della solidarietà rappresenti la cartina di tornasole dello Stato in senso sociale, se non forse la garanzia della cifra democratica dell'ordinamento.

Del resto, l'omogeneità sul piano sociale ed economico, nonostante fosse esposta alle variabili congiunturali dei cicli economici e alle trasformazioni «di sistema», fu considerato dai Padri

⁵⁰ A. Gerosa, A. Stevanato, *Nel tempo e nello spazio: l'eredità di Serio Galeotti sui nuovi doveri di solidarietà*, cit., 801.

⁵¹ Punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁵² In tema, tra gli altri, si v. M. Cecchetti, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 3/2021, 309 ss.; Id., *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quad. cost.*, 2, 2022, 351 ss.; L. Violini, G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in P. Pantalone (a cura di), *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente. Sviluppi, sfide e prospettive per Stati, imprese e individui*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, 36; G. Arconzo, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, *Il diritto dell'economia*, 2021; G. Di Fiore, *La costituzionalizzazione della tutela dell'ambiente: luci ed ombre in una riflessione ancora "a caldo"*, in G. Corso, F.G. Scoca, A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Scritti in onore di Maria Immordino*, vol. II, Napoli, 2022; E. Di Salvatore, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, 2; F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Diritto dell'economia*, 2022, 15 ss.; G. Grasso, *L'espansione della categoria dei doveri costituzionali nella riforma costituzionale sull'ambiente*, *Menabò* 169, 2022, in *Eticaeconomia.it*.

⁵³ Contra, G. Sobrino, *Introduzione*, in L. Imarisio, G. Sobrino (a cura di), *La riforma degli artt. 9 e 1 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto*, Università degli Studi di Torino, 2022, 28 ss., il quale ritiene che la riforma costituzionale del 2022, non abbia assolutamente limitato l'ambito applicativo del principio di solidarietà intergenerazionale che continuerebbe ad assumere una portata generale.

⁵⁴ Circostanza quest'ultima che, secondo i più pessimisti, si sarebbe, in realtà, già verificata, laddove altri invita a non trascurare il trasferimento ereditario da una generazione all'altra di beni patrimoniali di valore molto più ingente che nel passato. In dottrina, si rinvia ad A. D'Aloia, *voce Generazioni future (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Annali IX, Milano, 2016, 331.

⁵⁵ A. Molfetta, *L'interesse delle future generazioni oltre la riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2023, 242 ss.

costituenti il fine da perseguire, mediante un'opera costante e continua, da parte dei poteri pubblici statali e delle altre articolazioni dalla comunità.

La recente novella costituzionale sembra proprio mettere in dubbio tale imprescindibile obiettivo o quantomeno favorire una certa contraddizione tra la dimensione statica dell'eguaglianza formale e quella dinamica della eguaglianza sostanziale⁵⁶, foriera della riproposizione di valori connessi all'«individualismo».

3. Cenni sulla solidarietà alla prova del modello di regionalismo differenziato. Altro aspetto centrale del dibattito oggetto delle nostre riflessioni, d'altronde di estrema attualità, è quello di domandarci se il valore costituzionale della solidarietà sia in perfetta sintonia con quanto previsto dall'attuazione del regionalismo differenziato ad opera del disegno di legge Calderoli (nel momento in cui scriviamo in discussione alla Camera dei deputati dopo l'approvazione in Senato)⁵⁷.

Mi limiterò in merito a svolgere considerazioni di carattere generalissimo.

Ora, se è vero che la solidarietà è un elemento consustanziale all'assetto sociale delineato in

⁵⁶ Si vedano, *ex plurimis*, C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in Id., *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova 1954, 17 ss.; C. Rossano, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli 1964 L. Paladini, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano 1965, 151 ss.; A. Cerri, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*. Esame analitico ed ipotesi ricostruttive, Milano, 1976 cit.; A.M. Sandulli, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto delle società*, 1977, 561 ss.

⁵⁷ La letteratura sull'argomento in esame è ormai sterminata, tra gli altri, si segnalano, L. Antonini, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001; N. Zanon, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in Aa.Vv., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001; R. Bin, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito, in *Ist. del Fed.*, 2008; B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit.; Id., *Per un federalismo equilibrato e solidale*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2003, 273 ss.; Id., *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 13, 2019; G. Falcon., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 4, 2017; F. Merusi, *Riflessioni su regionalismo, federalismo, municipalismo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4/2003, 901 ss.; F. Pizzetti, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 4, 2003, 599 ss.; O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid*, 14, 2017; E. Balboni, *L'attuazione del regionalismo differenziato: la differenziazione non implica di per se diseguaglianza*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2019; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4, 2019; M. Cammelli, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, in *Astrid*, maggio 2019; A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo on line*, 2, 2019; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 21, 2019; C. Mezzanotte, *L'art. 116, comma 3, Cost., tra obblighi finanziari vincoli di contenuto*, in *Federalismi.it*, 2019, 23; D. Mone, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2029; A. Poggi, *Qualche riflessione sparsa sul regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 2, 2019; G. Rolla, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 1, 2019, 141 ss.; L. Vandelli, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3, 2019; G. Tarli Barbieri, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit.; M. Bertolissi, *Premesse per una lettura "sostanziale" dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1, 2020; E. Gianfrancesco, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, *Consulta on line*, 2020, 1; S. Pajno, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 2020, 5; S. Staiano, *Il regionalismo differenziato dalla terra al mito e ritorno*, in *Corti supreme e salute*, 2, 2020, 1 ss.; ID., *Anti-mitopoiesi: Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalismi.it*, 2022, 29 ss.; A. Contieri, F. Zammartino, *Note sparse sul regionalismo differenziato: il caso delle città metropolitane*, in *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, in M. Immordino, N. Gullo, G. Armao (a cura di), *Le autonomie speciali nella prospettiva del regionalismo differenziato*, Napoli, 2021; A. Patroni Griffi, (voce), *Regionalismo differenziato*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, 2021; A. D'Atena, *Dove vanno le Regioni*, in *Rivista AIC*, 4, 2022; F. Zammartino, *La differenziazione dei poteri regionali nella prospettiva del progetto di legge Calderoli: alcuni spunti di riflessione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2023.

Costituzione⁵⁸, finendo col caratterizzare la stessa forma di Stato⁵⁹, non può non rilevarsi come il disegno di legge Calderoli sull'autonomia differenziata sia partito con il piede sbagliato.

Anziché indirizzarsi, infatti, verso un modello di regionalismo «cooperativo» e «solidale», come sarebbe stato costituzionalmente obbligatorio, si è preferito imboccare la strada opposta, del consolidamento degli *standards* diseguali in termini di sviluppo economico, sociale, culturale, etc., dalle diverse aree del paese, aprendo la strada ad un'autonomia che, non costruendosi sui valori della solidarietà, persegue la separatezza e la disomogeneità dei territori⁶⁰.

Il nuovo regionalismo che prende forma con l'attuazione dell'art. 116, c. 3, Cost., dovrebbe avere quale obiettivo comune la valorizzazione di quella coesione territoriale, nella quale principi quali efficienza ed equità dovrebbero convivere, piuttosto che confliggere, e soddisfare, in buona sostanza, la condizione dell'eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti di prestazione, altrimenti, come è stato osservato, «non si vedrebbe per quale motivo debba essere consentita l'introduzione di deroghe alla ripartizione ordinaria dei poteri pubblici che trova nella Costituzione un modello archetipo»⁶¹.

D'altronde, e ad essere più precisi, in fin dei conti la questione non è nemmeno, in astratto, come dovrebbe essere applicato l'art. 116, c. 3, Cost., ma se il progetto di legge Calderoli, nelle sue indicazioni di fondo, aumenti il divario del Mezzogiorno con le regioni del centro-nord, se ampli i divari strutturali nel soddisfacimento dei diritti di cittadinanza e se pregiudichi le possibilità di ripresa del Paese, con evidenti ricadute in particolare sui temi sociali⁶².

Non è un caso che da più parti si avverte il pericolo di un diseguale soddisfacimento dei diritti di cittadinanza sul territorio nazionale, che ha comportato di fatto l'interruzione della convergenza sociale.

Alla luce delle brevi considerazioni sovraesposte, va da sé che le conclusioni che si devono tirare hanno come minimo denominatore comune la convinzione che non sia possibile pensare che il disegno di legge in esame non rischi di far aumentare proprio i divari di cittadinanza⁶³ e di svincolare le asimmetrie territoriali previste nella Carta costituzionale dall'ambito di un modello ancor più solidale di regionalismo, come ci ricorda ampiamente anche il PNRR, che pone questo obiettivo come una delle tre priorità trasversali alle sei Missioni, secondo un principio di coesione sociale, economica e territoriale, previsto dal *Next Generation EU*, ai sensi degli artt. 174 e 175 TFUE.

Come in molti hanno sottolineato, ad essere messo in discussione non è solo il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica (di cui all'art. 5 Cost.)⁶⁴, ma, anche, a ben vedere,

⁵⁸ Si cfr. A. Patroni Griffi, *Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo solidale*, in *Quale sviluppo solidale?*, a cura di G. Di Palma, P. Giustiniani, Verbum ferens, Napoli 2010, 131, anche su forumcostituzionale.it e su giustizia-amministrativa.it.n *Forum di quaderni costituzionali*; S. Lieto, *Mezzogiorno e solidarietà nel dibattito costituzionale*, in *Diritti fondamentali*, 1, 2019, 3 ss.

⁵⁹ S. Prisco, *La solidarietà come valore comune delle tradizioni costituzionali europee. Brevi note comparate con particolare riguardo all'esperienza tedesca*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Napoli, 2001.

⁶⁰ Ciò è anche un modo per recuperare una linea forte al dovere della solidarietà tra territori, che non è nel nostro Testo costituzionale meno intenso del dovere della solidarietà tra cittadini.

⁶¹ S. Valaguzza, *Il diritto delle città e il dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 19, 2019, 8.

⁶² Nonostante una fase di ripresa economica, continuano ad aumentare i divari sociali all'interno del nostro territorio, con un allargamento della forbice tra popolazione più ricca e meno ricca e, al tempo stesso, una complessiva riduzione di competitività del Paese.

⁶³ In tema, recentemente, M.C. D'Arienzo, *Emergenza economica e riorganizzazione scolastica e didattica, ovvero come conciliare razionalizzazione della spesa. Libertà d'insegnamento e diritto all'istruzione*, in F. Zammartino (a cura di), *Stati di crisi e sistema delle fonti del diritto*, Napoli, 2023, 189.

⁶⁴ *Ex multis*, R. Bin, *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi e domani*, in *Le Regioni*, 1, 2022, 46

proprio il principio di solidarietà che qui ci occupa, e che sembra essere entrato in crisi proprio allorquando se ne avverte più acuto il bisogno, dovendosi mettere mano alla modifica dei rapporti tra i diversi livelli di governo.

4. Alcune annotazioni sugli sviluppi della giurisprudenza costituzionale in tema di solidarietà. Gettando uno sguardo, seppur rapido, ad alcuni fra gli interventi più significativi operati dalla Corte costituzionale nella materia qui in esame e che non hanno interessato, almeno direttamente, il principio intergenerazionale, si deve osservare immediatamente, come anticipato, che la giurisprudenza costituzionale in tema di solidarietà non è particolarmente numerosa e che generalmente ricorre in essa una circostanza con una certa frequenza: non è poco consueto che tali pronunzie investono questioni che «entrano», per dir così, alla Corte sul presupposto di un'asserita violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 e ne «escono», per lo più con sentenze di rigetto motivate anche con riferimento all'obbligo costituzionale di solidarietà⁶⁵ {anche, nel senso che il richiamo all'art. 2 non è il perno su cui il giudice delle leggi fonda la propria decisione, ma funge piuttosto da argomento *ad adiuvandum*).

In questa direzione, fra le più interessanti, possono menzionarsi quanto meno la nota sentenza n. 364/1998, concernente la mancata inclusione dell'ignoranza inevitabile nella previsione normativa di scusabilità dell'ignoranza della legge penale. Si tratta in questo caso di una sentenza di accoglimento, nella cui articolata motivazione l'art. 2 viene prima espressamente richiamato per farne discendere, a carico del privato, uno specifico dovere (strumentale) di conoscenza e di informazione, osservando «è per la violazione di questo impegno di solidarietà sociale che la stessa Costituzione chiama a rispondere penalmente anche chi lede tali interessi non conoscendone positivamente la tutela giuridica».

Subito dopo, tuttavia, si precisa che chi «attenendosi scrupolosamente alle richieste dell'ordinamento, agli obblighi di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost., adempie tutti i predetti doveri strumentali, nella specie possibili, e ciononostante venga a trovarsi in stato di ignoranza della legge penale, non può esser trattato allo stesso modo di chi deliberatamente o per trascuratezza violi gli stessi doveri»; se non v'è stata violazione dell'attenzione «dovuta», «se il cittadino, nei limiti del possibile, si è dimostrato ligio al dovere (*ex* art. 54, comma 1, Cost.) e, ciò malgrado, continua ad ignorare la legge, deve concludersi che la sua ignoranza è 'inevitabile' e, pertanto, 'scusabile'⁶⁶.

Con la decisione n. 253/2006, la Corte costituzionale, invece, affrontando il tema delle politiche del lavoro e dell'integrazione sociale, misure di sostegno e di tutela a favore delle persone discriminate per motivi derivanti dall'orientamento sessuale, ha censurato la legge Reg. Toscana n. 32/2002, nella parte in cui la disposizione non estendeva la definizione di lavoratore svantaggiato anche a quella dei transessuali e dei transgender, violando così i principi costituzionali di tutela del lavoro e di solidarietà che si desumono dal combinato disposto degli artt. 2, 3, 4 Cost.

Dello stesso tenore, è la sentenza n. 113/2013, in tema di contributo di solidarietà per le pensioni, in cui la Consulta ha affermato che «l'irragionevolezza dell'intervento settoriale appare ancor più palese, laddove si consideri che la giurisprudenza della Corte ha ritenuto che il trattamento pensionistico ordinario ha natura di retribuzione differita [...] sicché il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta con più evidenza discriminatorio,

⁶⁵ Si v. S. Sciarra, *Prove di solidarietà in alcune sentenze della Corte costituzionale*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2, 2019; Id., *Remoto, essenziale, flessibile: il Lavoro sul tempo della pandemia*, in *"Gli anni della pandemia"*, Roma, 2022.

⁶⁶ In questa stessa direzione, si possono cfr. le sentenze nn. 16/1968, in tema di contratti agrari, 47/1969, in materia di termini processuali, 35/1981, concernente l'adempimento delle funzioni di membro di uffici elettorali.

venendo esso a gravare su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile neppure ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro».

Segnatamente, il giudice delle leggi ha puntualizzato la natura tributaria del prelievo che costituisce una «decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare», toccando la diretta commisurazione alla rispettiva «capacità contributiva» nel rispetto degli artt. 2, 3 e 53 Cost.

Naturalmente, nel settore qui in esame, esistono decisioni rilevanti anche al di là di ogni riferimento all'art. 3 Cost. La Corte si è pronunciata su più fronti, dovendo considerare i risultati di politiche di bilancio restrittivi sui diritti sociali e sulle prestazioni di sicurezza sociale⁶⁷. Ciò ha indotto il giudice costituzionale a declinare il principio di solidarietà all'interno di varie categorie, come, in tema di volontariato, la Corte, respinta correttamente l'impostazione secondo cui il volontariato stesso costituirebbe una «materia» a sé, rappresentando esso invece un modo d'essere della persona nell'ambito dei rapporti sociali, un paradigma dell'azione sociale che sfugge a qualsiasi rigida classificazione di competenza, lo qualifica come «la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa»⁶⁸.

In maniera più efficace, il giudice costituzionale, con la sentenza n. 178/2015, ha eliminato il divieto della contrattazione collettiva nel settore pubblico che violava, se ulteriormente procrastinato, la libertà sindacale, garantendo il principio di solidarietà mediante proprio l'azione dei sindacati quali corpi intermedi rappresentativi.

Sempre nello stesso anno, il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 119, attraverso un'insolita operazione interpretativa, collega la censura di illegittimità costituzionale della norma che vietava agli extracomunitari la facoltà di fare il servizio civile al caso che siffatto limite impediva ad essi di presentare progetti di utilità sociale e, pertanto, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune⁶⁹.

Secondo la Consulta, quindi, il legislatore aveva posto un ostacolo irragionevole tanto al pieno sviluppo della persona, quanto all'integrazione nella comunità di accoglienza⁷⁰.

In tempi recenti e relativamente ai lavoratori iscritti alla gestione separata INPS, il giudice costituzionale per ampliare la copertura assicurativa anche a coloro non coperti da assicurazione obbligatoria, ha sancito la «universalizzazione» della tutela previdenziale (la prova della solidarietà), sia sotto il profilo soggettivo che quello oggettivo⁷¹.

In piena crisi pandemica, infine, la Corte costituzionale, a cui sono state poste questioni di legittimità costituzionale avente ad oggetto la tutela della salute in presenza dell'imposizione di obblighi vaccinali, è riuscita a comporre, mediante il fondamento solidaristico del nostro Testo fondamentale, le due dimensioni «del diritto inviolabile dell'individuo» e «dell'interesse della collettività» di cui all'art. 32 Cost. che costituisce la declinazione, nel campo della tutela

⁶⁷ Mi sia consentito, F. Zammartino, *Sulla salvaguardia dei diritti sociali tra interpretazioni della Costituzione economica e incertezze della recente giustizia costituzionale: alcune osservazioni*, in *Il Diritto dell'economia*, n. 3, 2018, 1068 ss.

⁶⁸ Corte cost., sentenza n. 75/1992; nella stessa linea di impostazione si cfr. sentenza n. 228/2004 sulla soppressione dell'obbligo di leva.

⁶⁹ Cfr. M. Catarbia, *Gli immigrati nella giurisprudenza costituzionale: titolari di diritti e protagonisti della solidarietà*, in C. Panzera, A. Rauti, C. Salazar, A. Spadaro (a cura di), *Quattro lezioni sugli stranieri*, Napoli, 2016, 30.

⁷⁰ C. Salazar, *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, 197.

⁷¹ Corte cost., sentenza n. 238/2022.

della salute, dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.⁷².

5. Verso quale modello di solidarietà per il futuro? Dalle considerazioni appena svolte sembra desumersi che il concetto di «solidarietà» abbia recentemente conosciuto alcune significative trasformazioni. Le gravi crisi economiche e sociali che hanno investito la società negli ultimi anni, acute dalla pandemia «Covid-19»⁷³ e dai conflitti bellici russo-ucraino e israeliano-palestinese, hanno, infatti, persuaso i giuristi a guardare con nuovo interesse al principio di solidarietà e alla sua effettiva implementazione, posto che le potenzialità espansive insite nel principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost, non sembrano del tutto esplorate nemmeno dalla Corte costituzionale.

Tuttavia, non è da un organo di garanzia esigere che si predisponga a progettare il futuro. È compito, infatti, del legislatore dover farsi carico di interventi espressamente orientati alla realizzazione di ampie quote di solidarietà, di cui si avverte particolarmente il bisogno in un periodo in cui, volgendosi sempre più il sistema politico nel suo complesso verso i modelli di una democrazia maggioritaria⁷⁴, gli spazi «naturali» riservati alla solidarietà tenderanno molto probabilmente a non ampliarsi.

È augurabile, quindi, che il richiesto riassetto dello Stato sociale non pregiudichi un «valore» costituzionale assolutamente primario⁷⁵, comportando, tra l'altro, ricadute in termini di coesione sociale che nessuno è davvero in grado, al momento attuale, di prefigurare opportunamente.

Correlare i doveri solidali agli ambiti politico, economico e sociale in modo che essi concretamente operino, è l'inizio di un percorso che trova la sua legittimazione nella Carta costituzionale, che così a questo punto potremmo definire «comunitaria», dove ogni individuo è visto non come un'entità separata da tutte le altre, ma come un membro di una più ampia comunità contraddistinta da una reciproca solidarietà⁷⁶.

Resta allora di fondamentale importanza la considerazione che il valore della solidarietà non si dispieghi unicamente come solidarietà fra omologhi, fra soggetti eguali, ma acquisti una tendenza sempre più «inclusiva», indirizzandosi segnatamente nei riguardi dei diseguali, dei diversi. Tale obiettivo può raggiungersi solo attraverso riforme legislative organiche, che considerino l'espansione delle disuguaglianze socio-economiche, come l'antitesi a qualsiasi forma di solidarietà sostanziale.

Credo che stia in questo, per un verso, il senso del «salto di qualità» rispetto ad antiche concezioni della solidarietà che la costruivano unicamente in termini antagonisti, e, per altro verso, l'unica concreta possibilità di realizzazione della solidarietà in un modello di società che si va sempre maggiormente a caratterizzare in senso multiculturale e multi-etnico.

Abstract. Il saggio analizza il valore della solidarietà quale principio fondativo della Costituzione repubblicana. Poco indagato o quantomeno in misura ampiamente asistemica dai giuristi, l'affermazione del valore della solidarietà è la vera sfida che dovrà impegnare in

⁷² Corte cost., sentenza n. 14/2023, punto 7 del *Considerato in diritto*. Si cfr. anche sentenza n. 15/2023.

⁷³ Si v., P. Bilancia, *Il grave impatto del Covid-19 sull'esercizio dei diritti sociali*, in G. De Minico, M. Villone (a cura di), *Stato di diritto, emergenza, tecnologia*, in *Consulta Online*, 2020; con alcune implicazioni anche di natura comparatistica, G. Ferraiuolo, *Gli assetti istituzionali delle regioni alla prova della crisi pandemica*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1, 2023, 42 ss.

⁷⁴ Su questa nozione e sulle sue principali conseguenze, tra gli altri, S. Bartole, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.*, vol. III – Aggiorn., Milano, 2001, 246 ss.

⁷⁵ A. Apostoli, *La svalutazione del principio di solidarietà*, 62, cit.

⁷⁶ Si v. R. Titomanlio, *Solidarietà, beneficenza e filantropia nella Carta Costituzionale*, Testo della Relazione «Solidarietà, beneficenza e filantropia nella Carta Costituzionale» presentata al Convegno «Solidarietà e filantropia nel diritto delle successioni», tenutosi a Roma, il 4 dicembre 2015 presso l'Unicef, Auditorium A. Farina, 6.

futuro i governi, i quali dovranno operare affinché tale valore non si dispieghi unicamente come solidarietà fra omologhi, fra soggetti eguali, ma acquisti una tendenza sempre più «inclusiva», indirizzandosi segnatamente nei riguardi dei diseguali, dei diversi.

Abstract. The essay analyzes the value of solidarity as a founding principle of the republican Constitution. Little investigated or at least to a largely unsystematic extent by jurists, the affirmation of the value of solidarity is the real challenge that governments will have to face in the future, which will have to work to ensure that this value does not unfold solely as solidarity between counterparts, between equal subjects, but it acquires an increasingly «inclusive» tendency, particularly addressing those who are unequal and different.

Parole chiave. Solidarietà – diritti sociali – utilità sociale – welfare state – inclusività.

Abstract. Solidarity – social rights – social utility – welfare state – inclusiveness.