

# I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà\*

Alessandro Morelli\*\*

(20 aprile 2015)

SOMMARIO: 1. Brevi premesse su diritti, doveri e principi. – 2. La solidarietà nella trama dei principi costituzionali. – 3. Principio solidarista e doveri inderogabili. – 4. *Segue*: la triplice declinazione della solidarietà nell'art. 2 Cost. e le differenze tra i doveri di solidarietà politica e quelli di solidarietà economica e sociale. – 5. I doveri inderogabili di solidarietà politica: il dovere «civico» di voto e il «sacro» dovere di difesa della Patria. – 6. *Segue*: i doveri di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi. – 7. *Segue*: la fedeltà come contenuto di un dovere suppletorio del vincolo di obbedienza da adempiersi nelle circostanze straordinarie. – 8. *Segue*: la fedeltà ai valori legittimanti l'ordinamento repubblicano. – 9. *Segue*: la fedeltà come legame di tutti i cittadini con lo Stato-istituzione e l'osservanza come dovere di obbedienza alla Costituzione, gravante sugli organi dello Stato apparato. – 10. *Segue*: la fedeltà come rigore nell'adempimento dei doveri legislativi. – 11. *Segue*: la fedeltà al metodo democratico. – 12. *Segue*: l'art. 54, comma 1, Cost. come fondamento del principio di ragionevolezza. – 13. *Segue*: la fedeltà come dovere gravante su ogni cittadino, di contribuire alla salvaguardia della continuità dell'ordinamento costituzionale nell'identità dei suoi principi supremi. – 14. *Segue*: il dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge. – 15. La solidarietà economica e il dovere tributario. – 16. I doveri inderogabili di solidarietà sociale: il dovere di lavoro. – 17. *Segue*: il dovere di istruzione. – 18. Notazioni conclusive. – Nota bibliografica.

## 1. Brevi premesse su diritti, doveri e principi

La tematica dei doveri costituzionali, nel complesso, ha suscitato molto meno interesse di quella dei diritti. Negli scritti in argomento si sottolinea spesso la sproporzione tra la relativamente esigua quantità di saggi riguardanti i primi e la notevole mole degli studi sui secondi (così, ad esempio, S. Romano 1947, 91 s.; G. Lombardi 1967, 3 ss.; Id. 2007, 568; G. Gemma 2007, 370 s.; E. Grosso 2010, 229 ss.; F. Grandi 2014, 1). Una sproporzione che si fa derivare soprattutto da ragioni di carattere storico: come ha scritto Bobbio, il tema del rapporto tra governanti e governati è stato studiato per lo più «*ex parte principis*», ossia dal punto di vista dei governanti piuttosto che da quello dei diritti dei governati. Soltanto in seguito, soprattutto a seguito dell'approvazione della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino da parte dell'Assemblea costituente francese, il 26 agosto 1789, si sarebbe cominciato a guardare al rapporto di potere «*ex parte populi*», ovvero dal punto di vista dei diritti dei cittadini (N. Bobbio - M. Viroli 2003, 46).

Le regole poste nelle società umane ebbero, in principio, una connotazione esclusivamente imperativa, mirando a ridurre gli «impulsi aggressivi» attraverso la previsione di sanzioni o a premiare e, dunque, a promuovere gli «impulsi di collaborazione e di solidarietà» (N. Bobbio 1990, 53). Esempi significativi sono stati rinvenuti nei Dieci comandamenti, «codice morale per eccellenza del mondo cristiano», nonché nel Codice di Hammurabi e nelle Leggi delle XII Tavole (*ibidem*).

Comandi e divieti e, dunque, obblighi costituiscono la prima traduzione del mondo morale e, in tal senso, è stato detto che «la figura deontica originaria è il dovere, non il diritto» (*ivi*, 54).

Soltanto con la «rivoluzione copernicana» determinata dall'assunzione di una

---

\* Il presente contributo è destinato anche alla pubblicazione in L. VENTURA - A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, in corso di stampa per i tipi della Giuffrè.

prospettiva individualistica nell'inquadramento del rapporto tra governanti e governati, si viene a determinare un capovolgimento sostanziale del rapporto tra doveri e diritti (ivi, 55). Se il riconoscimento dell'individuo come soggetto giuridico risale già al diritto romano, è solo con la nascita dello Stato liberale di diritto che tale riconoscimento trova luogo nella dimensione dei rapporti di potere tra governanti e governati, oltre che in quella dei rapporti economici interpersonali (ivi, 60 s.). L'individualismo implica, dunque, la valorizzazione del ruolo dei diritti.

L'affermazione della centralità dei diritti, caposaldo del costituzionalismo moderno, non risolve, tuttavia, il problema dell'unità politica, il cui perseguimento richiede necessariamente il richiamo a qualche ulteriore principio. In tal senso, è molto netta la critica mossa da Mazzini alla teoria liberale dei diritti, la quale, secondo il patriota genovese, sarebbe inadeguata a fondare l'unità e l'armonia di una nazione, predicando il perseguimento egoistico del benessere individuale. La coesione sociale richiederebbe, piuttosto, il ricorso ad un diverso principio di educazione dei cittadini: quello del dovere (G. Mazzini 2005, 76 ss.).

Tale consapevolezza sembra trasparire anche dalla previsione dell'art. 2 della Costituzione italiana, il quale prevede contestualmente il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo e la richiesta dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (in Assemblea costituente non mancò chi, come Meuccio Ruini, presidente della Commissione dei settantacinque, sottolineò l'ispirazione mazziniana del legame tra diritti e doveri riconosciuto dalla Carta repubblicana: *Relazione del Presidente della Commissione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, I, Camera dei deputati-Segretariato generale, Roma 1970, LXXVII). Un rapporto, quello configurato dall'art. 2, che certo non si traduce in una corrispondenza biunivoca tra situazioni giuridiche soggettive attive e passive, giacché, com'è noto, non ad ogni diritto corrisponde necessariamente un dovere e viceversa (S. Romano 1947, 100 ss.). Il legame è più complesso e trova ragion d'essere nella funzionalità dei doveri costituzionali alla sopravvivenza di un ordinamento orientato all'affermazione e al mantenimento delle condizioni di sviluppo della persona umana, della quale i diritti di libertà risultano indefettibili declinazioni.

Proprio per questo carattere, l'insieme dei principi che connotano i doveri inderogabili di solidarietà, e che, come meglio si dirà più avanti, aprono il sistema giuridico a fondamentali istanze di carattere etico, rivela un'interna coerenza: *ciascun principio rimanda agli altri e, in definitiva, all'assetto complessivo di tutte le previsioni apicali dell'ordinamento costituzionale*.

Tale coerenza sembra incrinarsi allorché dalla dimensione astratta delle enunciazioni costituzionali si passi alla realtà concreta della dimensione applicativa delle norme, nella quale ciascun principio può collidere con gli altri. La collisione, tuttavia, trova composizione nel bilanciamento, in concreto, dei principi di volta in volta in conflitto, secondo una tecnica ormai consueta nelle dinamiche applicative del diritto degli Stati costituzionali, che finora ha consentito la pacifica coesistenza dei tanti, eterogenei interessi delle odierne società occidentali complesse.

## 2. La solidarietà nella trama dei principi costituzionali

Il principio solidarista indica la via repubblicana all'unità politica: nello Stato costituzionale quest'ultima, infatti, non può più basarsi, come era avvenuto nello Stato «monoclasse» borghese (M.S. Giannini 1988, 139 ss.), sulla supremazia di una classe egemone, e nemmeno, come nei regimi totalitari, su concezioni metafisiche dello Stato e

della nazione (G. Lombardi 1967, 48 ss.). Essendosi eretta l'organizzazione democratica su basi egualitarie ed essendosi previsto l'impegno per la Repubblica di svolgere interventi diretti a consentire il «pieno sviluppo della persona umana», secondo l'evocativa formula impiegata nell'art. 3, comma 2, Cost., la solidarietà è così assunta a paradigma fondante la stessa unità dell'ordinamento.

Per comprendere il ruolo del principio in esame, è necessario osservare la trama dei principi fondamentali dello Stato costituzionale, alla cui luce, innanzitutto, la democrazia si qualifica come lo sviluppo, sul piano organizzativo, dell'istanza di autodeterminazione della persona (sul punto sia consentito rinviare ad A. Morelli 2015 e, sul principio personalista, ad A. Ruggeri 2013, 1 ss.); i concetti di «uomo» e di «persona», evocati dagli artt. 2 e 3 Cost., non vengono connotati dalla legge fondamentale in base a specifici tratti identitari, nel rispetto dello stesso principio di eguaglianza (sul quale si rinvia ora ai contributi di A. Lollo e di A. Porciello), il che conferisce alla democrazia costituzionale delineata dalla Carta repubblicana una vocazione comprensiva e non escludente.

Sia il principio democratico che quello personalista presuppongo, pertanto, l'idea di eguaglianza.

Nella trama qui sinteticamente abbozzata, il principio solidarista occupa una posizione centrale, *conformando, per così dire, il tessuto connettivo dell'intero ordinamento*. Il semplice riconoscimento in Costituzione dell'eguaglianza (formale e sostanziale) non è certo sufficiente, infatti, ad assicurare la coesione delle tante, eterogenee componenti della collettività organizzata a Stato; occorre, piuttosto, un'istanza ulteriore, quella appunto solidarista, il cui principio, com'è stato notato (tra gli altri, da F. Giuffrè 2002, 8 ss.; Id. 2007, 4 s.; F. Polacchini 2013, 228 ss.), ha raggiunto solo in tempi relativamente recenti la sfera giuridica, avendo tratto origine in quella etico-religiosa ed essendo transitato successivamente in quella politica, per poi, infine, trovare riconoscimento nella dimensione del diritto positivo (sul tema, in una prospettiva filosofico-politica, cfr. M.-C. Blais 2012; più controverso è, poi, com'è noto, il riconoscimento del carattere giuridico del principio di fraternità, sul quale cfr. ora V. Tondi della Mura 2010, 4 ss., I. Massa Pinto 2011 e F. Pizzolato 2012). Tale percorso assicura allo stesso principio giuridico di solidarietà una ricchezza semantica e una «eccedenza assiologica» (sulla quale, in generale, si veda E. Betti 1971, 152 ss.) idonee a bilanciare le spinte centrifughe e disgreganti provenienti dall'esercizio dei diritti di libertà.

In tale prospettiva può leggersi il riconoscimento, contenuto in una celebre pronuncia della Corte costituzionale sul volontariato, della solidarietà come il principio «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. Si tratta di un principio – continua il giudice delle leggi – che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sent. n. 75/1992, punto 2 del cons. in dir.).

Dato il suo carattere pervasivo, il principio di solidarietà non si esaurisce nelle sole previsioni costituzionali relative ai doveri inderogabili (che pure ne rappresentano fondamentali declinazioni e che costituiranno oggetto del presente contributo), ma in una serie aperta di istituti giuridici e, in definitiva, in buona parte della trama ordinamentale dello Stato repubblicano (sul punto E. Rossi 2006, 56 ss.). Nel tentativo di classificare le varie forme di espressione del principio in questione, un'autorevole dottrina ha distinto tra una solidarietà «doverosa» (o «fraterna») e una «pubblica» (o «paternalista»). La prima opererebbe su un piano orizzontale e si tradurrebbe in «un moto doveroso e cooperante da parte dei cittadini nell'adempimento delle loro varie solidarietà», un moto

dall'andamento ascendente, dai cittadini verso «l'amministrazione pubblica globale» della Repubblica. La solidarietà pubblica o paternalistica, invece, opererebbe nell'ambito del rapporto tra Stato e cittadini e imporrebbe l'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale ex art. 3, comma 2, Cost. (S. Galeotti 1996, 10 ss.; anche F. Giuffrè 2007, 31 ss.; V. Tondi della Mura 2010, 10 ss.; F. Retus 2011, 819 ss.)

Prendendo in considerazione entrambe le prospettive, pertanto, doveri inderogabili, diritti sociali, interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e, in generale, misure promozionali di comportamenti socialmente utili (su cui, per tutti, F. Giuffrè 2007, 39 ss., e bibliografia ivi indicata) costituiscono tutte forme di espressione del medesimo principio solidarista, che finisce così con il connotare nel profondo l'intero ordinamento repubblicano.

La vocazione solidaristica si lega, inoltre, al principio di sussidiarietà, che dal 2001, com'è noto, trova un espresso riconoscimento nell'art. 118 Cost., ma che, com'è stato sottolineato da un'autorevole dottrina (A. D'Atena 2001, 13 ss.), era già implicito nella trama normativa della Carta del '47. Il riconoscimento della solidarietà tra persone e comunità rinviene, infatti, nel principio di sussidiarietà il suo *modus* di attuazione, configurandosi l'ordinamento repubblicano «come uno spazio di rilevanza giuridica, nel quale trovano svolgimento le relazioni tra i singoli e le entità generate dalla loro vocazione sociale (art. 2 Cost.), secondo una progressione a complessità crescente, che dalle organizzazioni private giunge, secondo una ripartizione sussidiaria di funzioni e compiti, alla configurazione del più vasto ordinamento politico statale volto al perseguimento dei comuni obiettivi di benessere dell'intera collettività popolare» (F. Giuffrè 2007, 29).

### 3. Principio solidarista e doveri inderogabili

Benché, come si è detto, il principio di solidarietà non si esaurisca nei doveri inderogabili previsti dall'art. 2 Cost., tali situazioni giuridiche ne costituiscono una traduzione essenziale (e, del resto, è proprio nella previsione relativa ai doveri che trova enunciazione il principio in esame).

Prima di analizzare i singoli doveri occorre affrontare però la questione preliminare della natura delle norme che prescrivono le situazioni giuridiche soggettive definite dalla Carta repubblicana come «inderogabili», norme che, com'è stato correttamente osservato (B. De Maria 2013, 41 ss.), possono collocarsi esse stesse nella categoria dei principi.

La natura dei principi giuridici e la loro distinzione, da un lato, dai valori e, dall'altro, dalle «regole» hanno costituito, com'è noto, oggetto di un ampio dibattito che ha coinvolto filosofi del diritto e giuristi (quanto alla prima questione cfr., soprattutto, R. Alexy 2012, 138 ss.; J. Habermas 2013, 284 ss.; F. Modugno 2000, 85 ss.; A. D'Atena 1997, 3065 ss.; A. Longo 2007, 136 ss. e 357 ss.; A. Morrone 2008, 198 ss.; Id. 2014, 13 ss.; G. Zagrebelsky 2008, 205 ss.; G. Silvestri 2009, 35 ss.; G. Pino 2011, 965 ss.; L. Mezzetti 2011, 1 ss.; sulla distinzione tra principi e regole si rinvia, per tutti, a R. Guastini 1998, 271 ss., e ad A. Scerbo). Un dibattito che ovviamente non è qui possibile riprendere nemmeno nei suoi termini essenziali.

Rinviando, per un maggiore approfondimento, a quanto già scritto in altra sede (A. Morelli 2013, 147 ss.), è sufficiente rilevare, ai nostri fini, che se tra valori e principi non è dato porre una netta linea di demarcazione, poiché i secondi sono le traduzioni, sul piano deontologico, dei primi, solo i principi, tuttavia, costituiscono entità propriamente giuridiche, suscettibili di trovare seguito nelle dinamiche attuative e applicative del diritto positivo. E, d'altro canto, la stessa distinzione tra principi e regole, che secondo un'autorevole dottrina atterrebbe alla struttura dei diversi enunciati normativi (R. Dworkin 1982, 110 ss.), non è affatto agevole, sia per la grande varietà dei principi esistenti (sul

punto cfr., per tutti, R. Guastini 1998, 283 ss.; Id. 2004, 205 ss.; G. Alpa 2006, 11 ss.) sia per la possibilità che spesso ha l'interprete di intendere la medesima disposizione come espressiva tanto di una norma di principio quanto di una norma specifica, dipendendo, in definitiva, la qualificazione del contenuto dell'enunciato normativo dall'esito dell'attività ermeneutica (L. Gianformaggio 1985, 70 s., afferma che «una stessa disposizione potrebbe benissimo essere intesa una volta come regola ed altra volta come principio»).

I principi, in breve, non sono affatto entità aliene alla dimensione delle norme giuridiche: essi rappresentano anzi gli elementi più qualificanti del sistema normativo, congiungendo quest'ultimo alle sue basi assiologiche.

Nel complesso, la configurazione delle previsioni dei doveri inderogabili di solidarietà come principi non comporta un depotenziamento della portata precettiva di tali situazioni giuridiche (G. Lombardi 1967, 5 ss.), che anzi, proprio nella dimensione dello Stato costituzionale (e diversamente da quanto era ed è possibile riscontrare in altre forme di Stato), assumono un ruolo essenziale, esprimendo le stesse condizioni giuridiche di promozione e di salvaguardia dell'unità politica dell'ordinamento (G. Zagrebelsky, 1992 147 ss.).

Quelli in discorso sono, dunque, «principi fondamentali», come del resto si evince dalla collocazione della disposizione generale dell'art. 2 Cost., perché danno fondamento normativo alle istanze di integrazione e di unificazione del sistema costituzionale. E adempiono a tale funzione proprio in quanto si legano al principio solidarista in tutte le sue declinazioni.

Tre diverse questioni si pongono, a questo punto, all'attenzione dell'osservatore: la prima riguarda i destinatari delle prescrizioni dei doveri inderogabili e può articolarsi, a sua volta, in almeno due problemi più specifici, quello della riferibilità dei doveri a soggetti e ad organi pubblici e quello della loro estensione ai non cittadini; la seconda questione inerisce al significato dell'attributo dell'«inderogabilità»; la terza attiene, infine, alla natura aperta o chiusa del catalogo dei doveri inderogabili.

Muovendo dalla prima questione, alla tesi che vorrebbe attribuire anche ad enti ed organi pubblici i doveri di cui all'art. 2 Cost. (B. De Maria 2007, 249 ss.; Id. 2013, 61 ss.) appare preferibile quella che, invece, lega le situazioni giuridiche soggettive in esame ai singoli, in forza del già richiamato rapporto con il principio personalista (G. Lombardi 1967, 10 ss.; C. Carbone 1968, 63 ss.; G. Gemma 2007, 366 s.; A. Ruggeri 2007, 552 s.; F. Grandi 2014, 52). E ciò pur riconoscendo che in tutte le competenze dei pubblici poteri è sempre «insita una componente deontica, costitutiva ed allo stesso tempo espressiva di quel *principium cooperationis* che sta alla base della trasmissione dell'ordinamento nel tempo» (A. Ruggeri 2007, 553).

Per quanto concerne, poi, la riferibilità delle situazioni giuridiche soggettive in discorso anche ai non cittadini (su cui, per tutti, E. Grosso 2010, 229 ss.), la questione non sembra poter essere risolta in via generale per tutti i doveri, ciascuno dei quali mostra una differente portata precettiva, diversamente operante nei confronti dei non cittadini (un caso interessante emerso in sede giurisprudenziale, come si vedrà, è quello dell'obbligo di leva per gli apolidi, deciso dalla Corte costituzionale con sent. n. 172 del 1999). È pur vero, tuttavia, che lo spettro complessivo dei doveri riguardanti anche i non cittadini definisce i confini della stessa comunità politica, rinviando, in definitiva, al fondamento della solidarietà richiesta dall'art. 2 Cost. (A. Pace 2003, 57; F. Polacchini 2011, 690).

Riguardo al requisito dell'«inderogabilità», poi, esso costituisce una sorta di contraltare dell'«inviolabilità» dei diritti, rimarcando il carattere fondamentale delle stesse situazioni passive richiamate dall'art. 2 Cost.; come, però, è stato osservato (G. Lombardi 1967, 92 ss.; A. Barbera 1975, 99), i doveri in esame, per potere vincolare i singoli, richiedono un'attuazione legislativa, sicché l'inderogabilità rappresenterebbe, a ben vedere, un connotato dei soli doveri e non dei più specifici «obblighi» imposti dal legislatore

per dare ad essi attuazione. L'intermediazione della legge appare però necessaria solo quando il dovere incida su diritti di libertà, e ciò in forza del disposto dell'art. 23 Cost., a norma del quale, com'è noto, nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge. Negli altri casi, quando l'adempimento non richieda prestazioni personali o patrimoniali, non è dato escludere un'applicazione diretta degli stessi enunciati prescriventi doveri costituzionali (così, ad esempio, come si vedrà, per l'art. 54 Cost.).

Nel complesso, l'associazione alla categoria dei doveri in esame dell'attributo dell'inderogabilità, com'è stato osservato, esprimerebbe, da un lato, l'impossibilità di escludere dal rispetto di tali situazioni giuridiche soggettive alcuni consociati e, dall'altro, la «volontà del costituente di richiedere agli stessi l'assolvimento di tutti quei doveri che l'appartenenza ad una società richiede sul piano, prima ancora che giuridico, morale e politico» (E. Rossi 2006, 56; ma in tal senso cfr. già A. Pace 2003, 57, il quale riprende la nota concezione mazziniana dei doveri dell'uomo).

La terza questione, inerente al carattere aperto o chiuso del catalogo dei doveri, è stata variamente risolta in dottrina, anche in relazione al modo in cui si è affrontato il connesso tema della natura del catalogo dei diritti inviolabili (su cui, per tutti, A. Barbera 1975, 80 ss. per la tesi della natura aperta della clausola contenuta nell'art. 2 Cost.; P. Barile 1984, 54 ss., A. Pace 2003, 20 ss. e P. Caretti 2011, 173 ss., per quella della natura chiusa della stessa; per una sintesi si veda ora F. Polacchini 2011, 686 ss.). Sul punto si può rilevare che se, come ormai ammesso dalla dottrina prevalente e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, è possibile riconoscere nuovi diritti, non espressamente menzionati nella legge fondamentale, purché riconducibili alla trama normativa di quest'ultima, si può – ed anzi si deve – ammettere la possibilità di introdurre nuovi doveri, specialmente quando essi risultino necessari allo stesso esercizio dei nuovi diritti (A. Pace 2003, 56 s.). In ogni caso, sembra potersi convenire con quella dottrina che sostiene che l'estensione della categoria dei doveri inderogabili di solidarietà potrebbe essere giustificata esclusivamente in base all'esigenza di realizzare il principio solidarista o altri interessi costituzionalmente protetti, sicché non sarebbe dato riconoscere cittadinanza nell'ordinamento a nuove situazioni giuridiche soggettive “inderogabili” che si collocassero al di fuori della cornice dei principi costituzionali (E. Rossi 2006, 56).

#### *4. Segue: la triplice declinazione della solidarietà nell'art. 2 Cost. e le differenze tra i doveri di solidarietà politica e quelli di solidarietà economica e sociale*

I doveri dei quali l'art. 2 Cost. prevede che la Repubblica richieda l'adempimento sono ricondotti a tre diverse declinazioni della solidarietà: quella politica, quella economica e quella sociale. La lettura sistematica dell'art. 2 Cost. consente di cogliere, anche sotto tale profilo, la ricchezza del disegno costituzionale.

L'idea di fondo che sembra aver animato i Costituenti è quella per cui, ravvisandosi nelle «disparità economiche e sociali fra i cittadini la cagione della non omogeneità dell'ordinamento», occorre postularne il superamento «ad opera della funzione attiva dello Stato» (G. Lombardi 1967, 50). In tale prospettiva, un primo dato da sottolineare è proprio la stretta correlazione tra l'art. 2 e l'art. 3, comma 2, Cost., che trova espressione sia, come si è già accennato, nel comune riconoscimento del principio personalista, sia nella corrispondenza tra la «triplice direzione» dei doveri di cui all'art. 2 con i livelli di partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione del Paese (in entrambi i casi, politica, economica e sociale: *ivi*, 50 s.).

Il richiamo alla persona umana risulta, pertanto, legato in modo chiaro ai fini prospettati nella previsione del raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale. Inoltre,

considerata la sopradetta coincidenza di piani, il concetto di solidarietà trova una sua prima specificazione come «*integrazione* della persona nella vita dello Stato e della comunità sociale» (*ivi*, 51).

Proprio riguardo al profilo dell'integrazione, degna di nota è apparsa, altresì, la circostanza per cui l'art. 3, comma 2, Cost. prevede, da un lato, che i pubblici poteri debbano rimuovere gli ostacoli «di ordine economico e sociale» (ma non politico), preconizzando, dall'altro lato, che gli effetti di tali interventi si producano anche in relazione alla partecipazione all'organizzazione politica, oltre che a quella economica e sociale. Come ha rilevato ancora Lombardi, parrebbe che la Costituzione, nel settore della partecipazione politica, consideri «già avvenuta la *rimozione* di ostacoli, quali, ad esempio, quelli frapposti dai precedenti ordinamenti, di carattere antidemocratico od autoritario, al libero integrarsi della persona umana, e ciò in virtù dei suoi precetti riferentisi al momento politico, che investe la stessa forma di esistenza e il modo di essere dello Stato» (*ivi*, 53). Da rimuovere appaiono soltanto gli ostacoli di carattere economico e sociale, che incidono negativamente anche sulla stessa dimensione politica della partecipazione.

Dal rapporto con il fine della solidarietà, declinata come integrazione, può farsi derivare una sostanziale differenza tra i doveri inderogabili di solidarietà politica e quelli di solidarietà economica e sociale. I primi, infatti, costituiscono forme di esercizio della sovranità popolare e *presuppongono* una comunanza di valori e di principi politici, la cui stessa esistenza consente la piena partecipazione democratica; i secondi, invece, devono essere adempiuti anche, ma ovviamente non solo, per consentire la sopravvivenza e lo sviluppo della solidarietà politica.

Nello Stato costituzionale, infatti, gli istituti della rappresentanza politica possono servire adeguatamente il principio democratico soltanto se la disomogeneità sociale non supera livelli oltre i quali vengono meno le stesse condizioni economico-sociali di sopravvivenza della democrazia.

##### 5. *I doveri inderogabili di solidarietà politica: il dovere «civico» di voto e il «sacro» dovere di difesa della Patria*

Non si procederà, in questa sede, a svolgere un'analisi puntuale dei singoli doveri di solidarietà, ma ci si limiterà a ricostruire sinteticamente i principi costituzionali che li connotano, al fine di ripercorrere la trama che li colloca in un disegno unitario, del quale si tenterà d'individuare i tratti essenziali.

Cominciando la rassegna dall'esame dei doveri di solidarietà politica, occorre, innanzitutto, soffermare l'attenzione sul voto, definito sia come un diritto (così espressamente dall'art. 48, commi 3 e 4, Cost.; la Corte ha precisato – da ultimo, nella sent. 1 del 2014 – il suo carattere inviolabile: su tale pronuncia si rinvia ora ad A. Rauti 2014; più in generale, sui modi di esercizio del diritto di voto si veda l'ampia ed approfondita ricostruzione di L. Trucco 2011a, della quale si vedano anche Id. 2011b, e Id. 2013) che come un «dovere civico» (art. 48, comma 2, Cost.).

L'attributo impiegato dai Costituenti per connotare in termini di doverosità la situazione in esame si spiega come il risultato di un compromesso tra chi, in Assemblea costituente, riteneva che al dovere in questione si sarebbe potuto riconoscere esclusivamente un valore morale e chi, invece, avrebbe voluto nella stessa Costituzione la previsione di una specifica sanzione in caso di suo mancato esercizio. La disposizione poi introdotta nel testo della legge fondamentale, se sottolinea il carattere *anche* etico del dovere, ha comunque un preciso valore normativo (E. Bettinelli 1990, 231), in forza del quale si rilascia al legislatore, con un'implicita riserva di legge (P. Barile 1953, 155 ss.), la decisione se introdurre o meno misure sanzionatorie in caso di mancato adempimento

(attualmente, com'è noto, in seguito all'entrata in vigore della legge n. 277 del 1993, non sono previste sanzioni di alcun genere per chi non vota); misure che, invece, non potrebbero comunque essere introdotte qualora il voto fosse qualificato esclusivamente come un diritto (E. Grosso 2006, 973).

Una forte connotazione (anche) etica caratterizza, poi, il dovere di difesa della Patria, il solo ad essere qualificato come «sacro» dalla Carta.

Diverse sono le opinioni dottrinali relative al significato da dare al termine «difesa», impiegato nell'art. 52 Cost.: secondo alcuni autori, il concetto andrebbe fatto coincidere con quello del diritto internazionale, utilizzato, in particolare, dall'art. 51 della Carta ONU, che farebbe riferimento ad un attacco armato [A. Barone 1987, 665 ss.; A. Baldanza 2000, 181; N. Ronzitti 2011, 74; C. De Fiores 2002, 91; peraltro, com'è stato rilevato, nello stesso diritto internazionale la nozione appare controversa, essendo la difesa intesa da alcuni «come risposta ad un attacco di Forze armate (invasione, bombardamenti, blocchi di porti, ecc.), anche irregolari, da altri come prevenzione di un attacco minacciato o anche soltanto come risposta a violazioni di norme diverse dal divieto dell'attacco armato»: così J. Luther 2006, 1034]; secondo altri autori, invece, la difesa di cui discorre l'art. 52 Cost. atterrebbe essenzialmente a situazioni di guerra dichiarate ai sensi degli artt. 78 e 87 Cost. (G. Lombardi 1967, 241 s.; E. Bettinelli-E. Rossi 1992, 87); per qualche altro autore, infine, la disposizione farebbe riferimento alle istituzioni della difesa, imponendo un dovere di partecipazione dei singoli cittadini all'attività di difesa dell'ordinamento (G. de Vergottini 1971, 15).

Nonostante le difficoltà interpretative, l'art. 52, comma 1, Cost., deve essere letto alla luce dell'art. 11 Cost., con la conseguenza che non è possibile intendere per «difesa» qualunque attività che si traduca in una «offesa alla libertà degli altri popoli» o che persegua la «risoluzione delle controversie internazionali» in forme diverse da quelle consentite da un ordinamento «che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni» (così J. Luther 2006, 1034).

Non meno problematica è, poi, la nozione di «Patria», che non sembra potersi identificare integralmente ed esclusivamente con il territorio dello Stato. Piuttosto, essa parrebbe corrispondere ad un «concetto composito e aperto», che include elementi reali (il legame affettivo al territorio) e ideali (i valori comuni generatori dei principi fondamentali riconosciuti nella Costituzione), idonei a integrarsi nella coscienza del cittadino (ancora J. Luther 2006, 1035; ma, nello stesso senso, già E. Bettinelli-E. Rossi 1992, 90).

Quanto, poi, alla portata di tale situazione giuridica soggettiva, la Corte costituzionale ha chiarito, innanzitutto, che «il primo comma dell'art. 52 della Costituzione, nel proclamare che la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino, fa una affermazione di altissimo significato morale e giuridico. Essa comporta che per tutti i cittadini, senza esclusioni, la difesa della Patria – che è condizione prima della conservazione della comunità nazionale – rappresenta un dovere collocato al di sopra di tutti gli altri, e che nessuna legge potrebbe fare venir meno. Si tratta di un dovere – continua il giudice delle leggi –, il quale, proprio perché “sacro” (e quindi di ordine eminentemente morale), si collega intimamente e indissolubilmente alla appartenenza alla comunità nazionale identificata nella Repubblica italiana (e perciò alla cittadinanza). Così inteso esso trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare». Quest'ultimo, ha chiarito ancora la Corte, che rappresenta una specificazione non esclusiva del dovere di difesa della Patria, ha una sua «autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere patriottico contemplato dal primo comma dell'art. 52» (sent. n. 53 del 1967, punto 1 del cons. in dir.; cfr. anche sent. n. 164 del 1985, punto 6 del cons. in dir.).

Il servizio militare, che il secondo comma dell'art. 52 Cost. prevede come obbligatorio «nei limiti e modi stabiliti dalla legge», non è, dunque, il solo e unico modo possibile di adempiere al «sacro» dovere di difesa della Patria. In tal senso, com'è noto, la legge n.

772 del 1972 (poi sostituita dalla legge n. 230 del 1998) ha introdotto la possibilità di esercizio del servizio civile per gli obiettori di coscienza. In seguito, la legge n. 64 del 2001 ha previsto un servizio civile volontario, non più alternativo al servizio militare, mentre, con legge n. 331 del 2000 e decreto legislativo n. 66 del 2010, si è disposta la sospensione dell'obbligo di leva.

Benché l'art. 52, comma 1, Cost. riferisca il dovere di difesa della Patria ai cittadini, la Corte costituzionale non ha escluso, tuttavia, la possibilità di allargare la cerchia dei soggetti destinatari di tale dovere e dell'obbligo di leva di cui al secondo comma del medesimo articolo. Così, nella sent. n. 172 del 1999, il giudice delle leggi ha precisato che non si può escludere l'eventualità che la legge, in determinati casi, stabilisca l'estensione dei vincoli in questione: «la portata normativa della disposizione costituzionale – ha chiarito la Corte – è infatti, palesemente, quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale. In breve: il silenzio della norma costituzionale non comporta divieto. Perciò deve ritenersi esistere uno spazio vuoto di diritto costituzionale nel quale il legislatore può far uso del proprio potere discrezionale nell'apprezzare ragioni che inducano a estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio militare» (punto 2.1 del cons. in dir.).

Nella medesima pronuncia, l'organo di giustizia costituzionale, chiamato a decidere della legittimità della normativa che prevedeva l'assoggettamento alla leva militare degli apolidi residenti nel territorio della Repubblica, ha ritenuto infondata la questione prospettata, affermando che gli apolidi devono essere ritenuti «parti di una comunità di diritti la partecipazione alla quale ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa. Tale comunità di diritti e di doveri – ha chiarito ancora la Corte –, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza» (punto 2.3 del cons. in dir.; su tale pronuncia si vedano le osservazioni di E. Grosso 1999, 1705 ss., e di G. Moschella 1999, 1728 ss.).

#### *6. Segue: i doveri di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione e delle leggi*

Nell'ambito dei doveri di solidarietà politica un ruolo centrale occupano le situazioni giuridiche soggettive previste dall'art. 54 Cost.: il primo comma impone a tutti i cittadini di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi; il secondo comma prevede che i cittadini cui siano affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge.

Se piuttosto esigui sono i richiami giurisprudenziali a tale articolo (per un'analisi della giurisprudenza sull'art. 54 Cost. sia consentito rinviare ad A. Morelli 2013, 169 ss.), ben più consistente è stata, invece, l'elaborazione dottrinale relativa ai doveri di fedeltà e di osservanza.

Una prima ricostruzione, che trovò espressione anche in alcuni interventi in Assemblea costituente e che, con qualche correzione, è stata recentemente riproposta (G. Galante 2010), è quella che nega la natura giuridica del dovere di fedeltà, confinando la relativa prescrizione nella dimensione dei precetti etici o politici (H. Kelsen 2000, 240). Come già osservava Lombardi, questa tesi trova la propria sede naturale nell'ambito della concezione normativistica, la cui «espressione più raffinata, essenziale e coerente» è stata la Dottrina pura del diritto (1967, 135).

La concezione normativistica, adeguata ai presupposti dello Stato di legislazione, mostra però tutta la sua insufficienza a cogliere la realtà giuridica dello Stato costituzionale, che si regge su una Costituzione rigida, la quale non si limita a disciplinare i meccanismi di funzionamento dell'organizzazione istituzionale, ma prescrive principi di giustizia sostanziale e riconosce diritti fondamentali, imponendone il rispetto e pretendendone l'attuazione da parte di tutti i pubblici poteri, ivi compreso, innanzitutto, il legislatore (*ivi*, 143).

La giuridicità del primo dei doveri indicati dall'art. 54 Cost. è stata negata, in verità, anche da autori che non hanno espressamente accolto i presupposti del normativismo, benché tale concezione del diritto sia quella che fornisce, come si è detto, la base teorica più adeguata all'opinione in esame (cfr., tra gli altri, A. Amorth 1948, 69; S. Carbonaro 1950, 166 s.; P. Barile 1953, 156 ss.; G. Zuccalà 1961, 124 s.; G. Ballardore Pallieri 1976, 467; C. Mortati 1976, 1138 s.; G. Galante 2010, § 2; R. Bin-G. Pitruzzella 2012, 570; per una sintesi di tali opinioni sia consentito rinviare ad A. Morelli 2013, 105 ss.).

Contro le tesi di chi nega la natura giuridica del dovere di fedeltà sembra doversi sostenere piuttosto la necessità, già decisamente sottolineata da Crisafulli (1952, *passim*), di riconoscere carattere giuridico a *tutte* le disposizioni costituzionali, rifuggendo da concezioni svalutative della legge fondamentale, che, com'è noto, in passato sono state accolte in orientamenti giurisprudenziali ormai fortunatamente superati. A ciò si aggiunga che la distinzione, all'interno della Carta, di prescrizioni di carattere etico o politico da quelle aventi, in tesi, natura giuridica, oltre a risultare estremamente problematica, finirebbe con il privare di efficacia giuridica la fonte costituzionale proprio nelle sue parti eticamente più pregnanti e, dunque, *positivamente* più qualificanti lo stesso ordinamento repubblicano.

#### *7. Segue: la fedeltà come contenuto di un dovere suppletorio del vincolo di obbedienza da adempersi nelle circostanze straordinarie*

Chiarite le ragioni per le quali al dovere di fedeltà deve riconoscersi natura propriamente giuridica, è possibile esaminare, pur sinteticamente, le principali ricostruzioni teoriche relative al suo contenuto.

Una prima tesi è stata quella proposta da Esposito nel suo noto saggio del 1958 sulla libertà di manifestazione del pensiero. La riflessione sull'art. 54 rappresenta qui uno sviluppo della decisa negazione della natura funzionale del diritto di libertà previsto dall'art. 21 Cost., che, secondo l'Autore, riconoscerebbe soltanto un «diritto individuale», non funzionalizzato ad altro principio o bene superiore (come, ad esempio, la democrazia). Questa interpretazione sarebbe supportata da una serie di «argomenti decisivi», come la collocazione dell'articolo nel titolo della Costituzione riguardante i rapporti civili, l'attribuzione del diritto a «tutti» e non soltanto ai cittadini, la mancanza di richiami ad una «funzione sociale o politica» del diritto medesimo (diversamente da quanto è dato riscontrare in altre disposizioni costituzionali) e i dati emergenti dai lavori preparatori in Assemblea costituente (1958, 7 s.).

La distinzione tra diritti individuali e diritti funzionali e l'affermazione dell'impossibilità di imporre al pieno esercizio dei primi limiti diversi da quelli espressamente indicati nel testo costituzionale trovano sviluppi consequenziali nella concezione del dovere di fedeltà alla Repubblica delineata da Esposito. La proclamazione costituzionale di tale dovere non implicherebbe che ogni diritto debba cessare dinanzi a interessi dello Stato considerati come vitali, né che ai cittadini sia richiesta dall'ordinamento un'adesione interiore alle «concezioni fondamentali o ai dommi della nostra Repubblica». L'obbligo di fedeltà non potrebbe tradursi in un vincolo di adesione a qualche dottrina, ma consisterebbe

nell'obbligo per il cittadino di agire «come membro e parte della Repubblica pur quando leggi, e giudici ed esecutori non siano in grado di farne valere coercitivamente la volontà» (*ivi*, 51).

Esposito sostiene che l'unico modo per conciliare l'obbligo di fedeltà, autonomamente considerato, con il principio di certezza degli obblighi giuridici sarebbe quello di ammettere che il primo entra in considerazione soltanto allorché l'ordinamento nella sua totalità o comunque il vigore dello stesso siano divenuti incerti. Occorrerebbe riconoscere, quindi, che tale obbligo «esplica nelle circostanze straordinarie funzione meramente suppletoria ed integratrice dell'obbligo di obbedienza ai precetti (certi) dell'ordinamento». Il vincolo di fedeltà sostituirebbe o integrerebbe quello di obbedienza e la stessa «sottoposizione» dei cittadini allo Stato nei momenti rivoluzionari, nelle occupazioni belliche o anche nei casi in cui il cittadino si trovasse all'estero (*ivi*, 52, nt. 120).

Tale ricostruzione si presta ad alcune obiezioni, che impediscono di condividerne gli assunti.

Il confinamento dei doveri di fedeltà e di osservanza nella mera dimensione della straordinarietà non trova, innanzitutto, alcun aggancio testuale nella Costituzione. La tesi è stata criticata, inoltre, in quanto non riconoscerebbe nessuna funzione al dovere di fedeltà nelle fasi di vita ordinarie e fisiologiche dell'ordinamento, nelle quali il vincolo si ridurrebbe soltanto ad una situazione di «quiescenza» (cfr. G. Lombardi 1967, 153, nt. 136 e, in senso analogo, L. Ventura 1984, 62). Sul piano dogmatico, infine, la ricostruzione qui fatta oggetto di critica non consente di riconoscere una portata autonoma ai doveri enunciati dall'art. 54, atteso che, in tale prospettiva teorica, anche il vincolo di osservanza della Costituzione e delle leggi di fatto diverrebbe operativo, legittimando interventi straordinari, soltanto nelle situazioni eccezionali, in ciò non differenziandosi, nella sostanza, dallo stesso dovere di fedeltà.

#### 8. Segue: *la fedeltà ai valori legittimanti l'ordinamento repubblicano*

Da altre premesse muove la ricostruzione di Lombardi, che fonda la distinzione tra fedeltà e osservanza sulla dialettica tra legittimità e legalità, nei termini della ricostruzione schmittiana. Sulla base della critica alla concezione normativistica kelseniana, l'Autore rileva come la crisi dell'omogeneità sociale abbia comportato l'interruzione del nesso tra legislazione e volontà popolare, che, nello Stato di legislazione, consentiva di esaurire le istanze di legittimità del potere pressoché integralmente nella legalità. Venuta meno la fiducia nel legislatore ordinario, si sarebbe cercato di trovare nuove forme di giustificazione del potere e, accanto (e, talvolta, persino contro) la legalità, la legittimità avrebbe finito con il delinarsi con propri caratteri differenziali, sempre più definiti (1967, 141). In sostanza, spezzatosi il legame tra legalità e legittimità, il rischio che si sarebbe palesato sarebbe stato che maggioranze politiche contingenti, proiettate al soddisfacimento di interessi eterogenei rispetto a quelli delle minoranze, avrebbero potuto impiegare lo strumento della legge, pur nel rispetto delle regole formali, per imporre una volontà di parte, non più corrispondente alle esigenze della totalità dei governati (*ivi*, 142). Per limitare tale rischio, le democrazie contemporanee avrebbero fatto ricorso a due rimedi: la creazione di una «*superlegalità* di tipo costituzionale» vincolante l'attività legislativa, che si esprime in concreto nel principio di rigidità della Costituzione, e l'abbandono del «relativismo contenutistico» della stessa legge fondamentale e, dunque, l'individuazione tra i principi costituzionali di «taluni orientamenti di fondo», la cui modificazione sarebbe stata sottratta sia all'attività legislativa sia alla revisione costituzionale rispetto alla quale essi avrebbero costituito dei limiti. Poste tali premesse, sarebbe caduto, secondo Lombardi, il vecchio sistema della legalità e apparirebbe insostenibile il relativismo neutro dei valori,

assistendosi alla «reviviscenza del concetto normativo di *legittimità* come fondamentale giustificazione del potere dello Stato e alla sua necessaria distinzione dalla mera legalità» (ivi, 143 s.). Nei nuovi contesti ordinamentali, il dovere di fedeltà alla Repubblica troverebbe un contenuto autonomo: inutile in un sistema giuridico che rinvenisse il proprio esclusivo fondamento nella mera legalità, il vincolo in questione risulterebbe indispensabile in un ordinamento assiologicamente connotato, il cui titolo di giustificazione risieda nella sua «stabile accettazione da parte della comunità sociale» (ivi, 145). Il «fondamento» della legittimità in tale contesto sarebbe dato, pertanto, da quei principi che rappresentano un limite assoluto alla revisione costituzionale, i quali nel sistema italiano vigente derivano dall'art. 139 Cost. (in collegamento con gli artt. 1 e 2 della Carta) (ivi, 146). Sarebbe così possibile dare una definizione alla fedeltà alla Repubblica tale da consentire di distinguerne la portata normativa rispetto a quella del dovere di osservanza. La prima, infatti, si riferirebbe al concetto di legittimità e precederebbe logicamente il dovere di osservanza (il quale, a sua volta, si collegherebbe al concetto di legalità), costituendone altresì il «presupposto normativo»; in tale prospettiva, pertanto, la fedeltà alla Repubblica si tradurrebbe nell'adesione ai «valori istituzionalmente desumibili dalla costituzione, ma da essa distinti nella misura in cui risulta intesa nel suo profilo formale» (ivi, 147).

9. Segue: *la fedeltà come legame di tutti i cittadini con lo Stato-istituzione e l'osservanza come dovere di obbedienza alla Costituzione, gravante sugli organi dello Stato apparato*

Diversa l'impostazione di Ventura, il quale muove dall'assunto secondo cui il dovere di fedeltà dei cittadini andrebbe riferito allo Stato-istituzione, formula indicativa di quel «corpo sociale organizzato» dotato di determinati caratteri e di elementi costitutivi che consentono d'individuare, nel suo complesso, l'ordinamento giuridico statale, comprensivo tanto dei minori enti sociali quanto degli ordinamenti particolari ai quali esso è sovraordinato (L. Ventura 1984, 45, il quale riprende la definizione di Stato-istituzione proposta da T. Martines 1984, 182). Contestando la distinzione teorica tra legalità e legittimità e rilevando che, in presenza di una Costituzione rigida, il principio di legalità non riguarderebbe soltanto l'attività amministrativa, ma anche quella legislativa, della quale si esigerebbe la conformità alla Costituzione, Ventura rileva che, in tale prospettiva, non vi sarebbe posto per altra forma di «legittimità» che non fosse quella costituzionale, la quale implica la subordinazione della legge alla stessa Carta fondamentale e l'invalidità delle norme legislative che con questa si ponessero in contrasto. Sulla base di tale premessa, si finisce, dunque, con l'escludere ogni legame del principio di legittimità con il diritto naturale o con principi metagiuridici, i quali non potrebbero costituire «né il fondamento della legittimità dell'ordinamento o del potere, né il contenuto del dovere di fedeltà»; e qualora tali principi fossero stati recepiti dalla Costituzione, «il fondamento della legittimità, o il contenuto di quel dovere, sarebbero ovviamente rinvenuti in principi *divenuti costituzionali*» (L. Ventura 1984, 65).

L'Autore distingue i doveri di fedeltà e di osservanza, innanzitutto, rilevando che mentre quest'ultima si riferirebbe «a *tutte* le norme ordinarie dell'ordinamento giuridico», la fedeltà comporterebbe o comunque rafforzerebbe «l'osservanza di *quelle* norme la cui violazione sostanzia, seppure indirettamente, l'inadempimento dello stesso dovere di fedeltà». Il vincolo di osservanza riguarderebbe tutto l'ordinamento giuridico, mentre quello di fedeltà imporrebbe l'osservanza soltanto di «norme particolari». Ed ancora, da un punto di vista astratto, il dovere di osservare le leggi vincolerebbe i cittadini anche in momenti di «rottura del sistema costituzionale», nei quali esso concretizzerebbe il dovere di

obbedienza ai comandi dello Stato; tesi, tuttavia, che viene enunciata senza trascurare che, in tali casi, si manifesterebbe comunque il gioco dei rapporti di forza dei soggetti della costituzione materiale, imprevedibile nei suoi esiti. Si rileva, in ogni caso, che il dovere di osservare direttamente la Costituzione difficilmente potrebbe essere riferito ai semplici cittadini, i quali, per far valere l'incostituzionalità degli atti legislativi, devono necessariamente attivare le apposite procedure di garanzia costituzionale (*ibidem*). Di norma non sarebbe possibile, pertanto, un'osservanza diretta della Costituzione da parte dei cittadini che non fossero titolari di pubbliche funzioni; ma proprio il dovere di fedeltà costituirebbe un'eccezione nei casi in cui legittimasse l'inosservanza di precetti anche legislativi nei momenti di rottura dell'ordinamento costituzionale democratico, ipotesi ammessa da tale dottrina (*ivi*, 118 s.). Altra differenza sarebbe data, poi, dalla circostanza per cui mentre lo Stato-istituzione sarebbe destinatario del dovere di fedeltà, lo Stato-apparato potrebbe essere visto, «concettualmente e praticamente», come destinatario del dovere di obbedienza (*ivi*, 119).

#### 10. Segue: *la fedeltà come rigore nell'adempimento dei doveri legislativi*

Una diversa ricostruzione del dovere di fedeltà muove dalla distinzione tra «democrazie che si difendono» e «democrazie che non si difendono» (A. Cerri 1969, 1178 ss.; Id. 1983, 751 ss.; Id. 1989, 1 ss.). Nelle prime, caratterizzate dalla presenza di una serie di «norme antisovversive», per fedeltà s'intenderebbe l'«adesione ai valori di fondo del sistema, ad un nucleo di principi non modificabile neppure con il procedimento di revisione costituzionale»; nelle seconde, invece, sarebbe consentita la libera manifestazione del pensiero anche in senso critico nei confronti del «nucleo essenziale del sistema di libertà e di democrazia» (Id. 1989, 1 s.). In questo secondo tipo, sarebbe dato riscontare il «modello classico delle liberaldemocrazie», rinvenibile, ad esempio, nell'ordinamento inglese, in quello francese e negli Stati del Nordeuropa (Id. 1983, 763).

L'impossibilità di collocare l'ordinamento italiano nella prima categoria impedirebbe di ricavare dall'art. 54 Cost. un vincolo di fedeltà particolarmente stringente (Id. 1983, 764; Id. 1989, 2).

Muovendo da queste premesse, tale dottrina propone, piuttosto, un concetto di fedeltà alla Repubblica come «particolare rigore nell'adempimento dei doveri fissati con legge». Il cittadino, in particolare, non potrebbe sottrarsi «all'adempimento di tali doveri (all'obbligo di testimoniare, ad es., al dovere di svolgere le proprie funzioni di avvocato, medico, giurato, giudice, ecc.) invocando uno stato di pericolo, almeno quando dall'adempimento di questi dipende la difesa dei valori supremi del sistema» (Id. 1989, 3 s.).

Al di là di altri rilievi che possono muoversi a tale teoria (per i quali sia consentito rinviare ad A. Morelli 2013, 136 ss.), può qui notarsi come appaia scivolosa la distinzione tra «democrazie che si difendono» e «democrazie che non si difendono», fondandosi essa su specifiche previsioni normative o su singoli istituti giuridici che non risultano idonei a connotare in modo rilevante i modelli esaminati.

#### 11. Segue: *la fedeltà al metodo democratico*

Secondo una diversa opinione, il dovere di fedeltà andrebbe ricostruito come un vincolo al solo «metodo democratico». Tale tesi è stata sostenuta, innanzitutto, nel contesto di una ricostruzione che pure mostrava di condividere l'idea espositiana secondo la quale al dovere in esame potrebbe riconoscersi un contenuto autonomo soltanto nella dimensione dell'eccezionalità, allorché si verificasse la sospensione delle condizioni

normali di svolgimento della convivenza civile (S. Prisco 1986, 109 s.). Se, in tempi normali, l'osservanza della Costituzione e delle leggi è sufficiente ad assicurare «l'ordinato svolgersi della vita collettiva», nelle circostanze eccezionali («*oltre e fuori* di tali tempi») la stessa Costituzione, prescrivendo il dovere di fedeltà, fornirebbe un apposito «criterio di giudizio». La «Repubblica» alla quale l'ordinamento pretenderebbe che i cittadini siano fedeli in tali momenti coinciderebbe, secondo Prisco, con la «*res publica*» e, dunque, con quel «terreno di convivenza», con quella «*casa comune*» di cui si dovrebbe sempre presupporre l'esistenza, anche nelle fasi critiche (*ivi*, 116). Più che il rispetto delle regole del gioco, l'«idea sostanziale di “Repubblica”» comprenderebbe quel «*minimum* perché il gioco medesimo esista» e, quindi, richiederebbe che fossero «*almeno sempre presenti* una posta, dei contendenti, l'uguaglianza di opportunità reciproche (o, per restare nella metafora, la permanente possibilità di “rivincita” che i vincitori del momento riconoscono agli sconfitti)» (*ivi*, 116 s.; in senso analogo cfr. anche E. Grosso 2010, 251).

La connessione della fedeltà al metodo democratico consente certamente di ridurre i rischi di torsione in senso antiliberali della previsione normativa del dovere in esame, ma non sembra corrispondere ad un'opzione ermeneutica compatibile con il dettato dell'art. 54 Cost., nel primo comma del quale si parla, infatti, di “Repubblica” e non di “democrazia”. La formula «metodo democratico» sembra rinviare, inoltre, ad un concetto di democrazia *procedurale*, che si traduce, in buona sostanza, nell'idea stessa di autogoverno (in tema, sia consentito rinviare ad A. Morelli 2015, 194 ss.). Se nel predicare un vincolo di fedeltà al metodo democratico s'intende fare riferimento a una nozione di democrazia come quella appena richiamata, la soluzione proposta non sembra essere supportata da altra ragione che non risieda in (presunti) connotati del modello dell'autogoverno, che, in tesi, ne farebbero un principio più facilmente applicabile (anche in momenti di crisi o anche da parte dei non cittadini) rispetto a tutti gli altri. È questo, tuttavia, un assunto che andrebbe dimostrato, non risultando di per sé evidente.

A ciò deve aggiungersi che una ragione sostanziale che impedisce di ridurre al solo metodo democratico il contenuto del vincolo imposto dall'art. 54 Cost. deriva dal carattere comunque non neutrale e non “adiaforo” delle stesse procedure democratiche. Queste ultime, infatti, sono «sempre intrise di valori, sia pure valori di secondo livello» (A. Pintore 2003, X), ossia di valori e principi morali che «non specificano (sia pure in modo incompleto) il contenuto dei valori da adottare o delle norme da seguire, bensì indicano solamente i criteri di scelta delle norme e dei valori, *criteri che non predeterminano in alcun modo il contenuto delle norme e dei valori che verranno prescelti*, ma che contengono solo un rimando alla fonte, per così dire, dalla quale ricavarli» (*ivi*, 19). Anche riconoscendo l'autonomia concettuale del principio democratico rispetto agli altri beni costituzionali, non si può trascurare che le procedure nelle quali esso si articola *presuppongono*, pur sempre, altri principi (a cominciare da quelli di eguaglianza e di libertà), che devono trovare traduzione nelle stesse forme istituzionali della democrazia (si pensi, ad esempio, alle previsioni normative riguardanti l'eguaglianza e la libertà del voto).

## 12. Segue: l'art. 54, comma 1, Cost. come fondamento del principio di ragionevolezza

In un diversa prospettiva teorica, si è rinvenuto nel primo comma dell'art. 54 il fondamento positivo del canone di ragionevolezza, inteso come «principio architettonico» dell'intero ordinamento (L. D'Andrea 2005, 17 ss. e spec. 387 ss.). Secondo tale dottrina, sarebbe possibile agganciare il principio di ragionevolezza alla previsione del dovere di fedeltà contenuta nel primo comma dell'art. 54. Richiamando il pensiero di Lombardi, si sostiene, infatti, che in tanto si giustificerebbe il riconoscimento di una situazione giuridica di tal sorta, distinta dal dovere di osservanza della Costituzione e delle leggi, in

quanto l'ordinamento, superando l'identificazione tra legalità e legittimità propria dello Stato liberale ottocentesco, «riconda la prima piuttosto ad un patrimonio di valori sostanziali, sanciti nella Carta costituzionale» (*ivi*, 392).

La distinzione tra i due doveri parrebbe esprimere la consapevolezza dell'insufficienza, dal punto di vista dell'ordinamento costituzionale, dell'osservanza della Costituzione e delle leggi, ossia di un «rispetto delle disposizioni costituzionali (ed ordinarie) che privilegi l'attenzione alla formulazione letterale della Carta fondamentale e ne valorizzi il dato testuale» (*ibidem*).

13. Segue: *la fedeltà come dovere gravante su ogni cittadino, di contribuire alla salvaguardia della continuità dell'ordinamento costituzionale nell'identità dei suoi principi supremi*

Secondo un'altra ricostruzione, infine, il dovere di fedeltà alla Repubblica consiste nell'*imperativo, gravante su ogni cittadino, di contribuire alla salvaguardia della continuità dell'ordinamento costituzionale nell'identità dei suoi principi supremi* (A. Morelli 2007, 168 ss.; Id. 2013, 191 ss.).

Per comprendere la differenza tra le situazioni giuridiche previste dal primo comma dell'art. 54 Cost., appare utile muovere dalla considerazione che il rapporto di fedeltà, in quanto si risolve in una «costanza di dovere» (C. Carbone 1968, 231), si lascia apprezzare soprattutto in una prospettiva di lungo periodo e in una dimensione processuale. È piuttosto inverosimile l'ipotesi di un atto che integri, da solo, un'ipotesi d'infedeltà ai principi repubblicani; il più delle volte questa può essere verificata con sufficiente certezza soltanto in una prospettiva temporale più ampia. I casi più gravi e pericolosi d'infedeltà alla Repubblica si riescono a percepire in una prospettiva di medio o lungo periodo, la stessa nella quale, in positivo, è possibile apprezzare la coerenza degli sviluppi evolutivi dell'ordinamento con le sue premesse di principio. In tal senso, si può affermare che il dovere in questione esprime la pretesa dell'ordinamento di conservarsi nell'identità dei suoi connotati essenziali.

La mera osservanza della Costituzione e delle leggi può risultare, nei fatti, soltanto formale ed apparente; anche qualora non si accolga una teoria scettica dell'interpretazione giuridica, non si può comunque trascurare l'importanza rivestita dalle tecniche e dagli orientamenti ermeneutici privilegiati dai funzionari pubblici nell'applicazione del diritto. Se si parte da tale premessa, si può cogliere la funzione ulteriore che, rispetto al vincolo di fedeltà, svolge lo stesso dovere di osservanza, orientando e subordinando al rigoroso rispetto delle forme costituzionalmente prescritte l'evoluzione del diritto positivo e ancorando l'interpretazione e l'applicazione delle fonti normative alla loro formulazione testuale al momento esatto dell'applicazione.

Se il vincolo di fedeltà interessa tutti i soggetti istituzionali – il legislatore come gli operatori chiamati a dare attuazione ed esecuzione ai precetti normativi e ai comandi giuridici nei quali si sviluppa la dinamica ordinamentale –, occorre, tuttavia, distinguere la fedeltà richiesta nell'esercizio della *legis latio* da quella che l'ordinamento esige nello svolgimento della *legis executio*. La prima si traduce essenzialmente nel rispetto delle procedure formali di produzione degli atti normativi, prescritte in Costituzione, e dei contenuti sostanziali di quest'ultima, coincidendo, in definitiva, con lo stesso vincolo di osservanza riconosciuto dall'art. 54, seppure visto in una prospettiva dinamica; la seconda, invece, si risolve in un precetto *interpretativo*, diretto ad orientare l'ermeneutica di tutti gli atti pubblici, normativi e non, all'effettivo rispetto dei principi costituzionali. La fedeltà opera primariamente, anche se non esclusivamente, *nell'ambito dell'interpretazione del diritto costituzionale*. È questo, a ben vedere, il campo sul quale si

giocano le sorti della democrazia pluralista.

La previsione del precetto di osservanza della Costituzione si può tradurre nel dovere di rispettare l'atto normativo fondamentale, nei contenuti che gli si possono attribuire nel momento stesso della sua applicazione. Il termine "osservanza" sembra voler esprimere un rapporto di soggezione del cittadino al dato normativo testuale, nel quale, anche nel caso in cui non vi si riconosca – come pure si è proposto di fare (M. Ainis 1997, 170 ss.) – un'indicazione interpretativa di preferenza per la formulazione letterale del testo, è sempre possibile rinvenire un limite estremo alle opzioni dell'interprete.

Si può ragionevolmente affermare, in conclusione, che la fedeltà implica un obbligo di verifica della coerenza, nel corso del tempo, degli sviluppi istituzionali dell'ordinamento rispetto ai suoi principi fondamentali; e ciò sia sul piano delle riforme costituzionali, che, oltre a dover trovare svolgimento nelle modalità procedurali prescritte dalla Carta repubblicana, devono risultare compatibili con i contenuti indefettibili della stessa, sia sui piani della legislazione ordinaria e della normazione sublegislativa, ai quali, com'è stato osservato, si producono le più frequenti e gravi violazioni del dettato costituzionale (A. Ruggeri 2009a, 42 s.).

14. Segue: *il dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge*

Se il primo comma dell'art. 54 Cost. identifica nella continuità dei principi supremi dell'ordinamento repubblicano l'auspicato orizzonte teleologico delle attività giuridicamente rilevanti dei cittadini e delle funzioni svolte dai pubblici poteri, il secondo comma definisce i tratti essenziali del *modus operandi* degli stessi funzionari.

Nell'interpretazione di tale disposizione sono sorti problemi analoghi a quelli che la dottrina ha dovuto affrontare nell'esegesi della previsione del dovere di fedeltà alla Repubblica.

Le ragioni per le quali sembra doversi riconoscere efficacia propriamente giuridica anche all'art. 54, comma 2, Cost. sono le stesse che si sono illustrate a proposito delle previsioni relative ai doveri di fedeltà e di osservanza e poggiano sulla peculiare conformazione della democrazia pluralista, ovvero sulla sua apertura strutturale alla dimensione etica e ai contesti sociali. In tale prospettiva, l'opinione più ragionevole sembra essere quella per cui il dovere di adempiere le funzioni con disciplina e onore non avrebbe natura funzionale e non si potrebbe qualificare come dovere di servizio (G. Sirianni 2012, 193 s., il quale riprende, sotto tali profili, la ricostruzione di G. Marongiu 1987, 393 ss.; sui doveri costituzionali funzionali cfr., per tutti, B. De Maria 2013, 249 ss.); essi non varrebbero ad instaurare un rapporto di soggezione e non definirebbero lo *status* del pubblico dipendente, ma costituirebbero, piuttosto, «doveri d'ufficio», collegando, secondo la nota definizione di Pugliatti, all'attività del funzionario l'interesse alieno per il cui soddisfacimento fosse stata prevista la stessa funzione da quest'ultimo svolta (S. Pugliatti 1978, 75). E, proprio per il fatto che tali doveri si riferirebbero non già ad uno *status*, ma alle varie funzioni prescritte dall'ordinamento degli uffici, essi non potrebbero mai entrare in conflitto con i diritti di libertà dei cittadini chiamati a svolgere le funzioni medesime (G. Sirianni 2012, 194).

Tale soluzione pare risolvere nel modo più coerente con i principi della democrazia pluralista il problema delle ipotesi di collisione tra il dovere di adempimento delle funzioni pubbliche con disciplina e onore e l'esercizio delle libertà fondamentali da parte dei titolari delle funzioni medesime. In tale prospettiva potrebbe anche leggersi quella giurisprudenza che individua una sorta di «fedeltà dei funzionari», in forza della quale risulterebbero conformi a Costituzione previsioni sanzionatorie di reati commessi nell'esercizio di funzioni

pubbliche più gravi di quelle previste per comportamenti analoghi posti in essere da privati cittadini (così, ad esempio, Corte cost. sentt. n. 70 del 1976 e n. 539 del 1988; per ulteriori riferimenti si rinvia ad A. Morelli 2013, 169 ss.). La compatibilità di tali norme con il testo costituzionale si spiegherebbe proprio in ragione dell'esigenza di salvaguardare la dignità della funzione e non in base allo *status* nel quale si troverebbe il funzionario. Non si condivide, infatti, l'idea di una «fedeltà» qualificata, intesa come peculiare situazione del funzionario, in base al combinato disposto del primo e del secondo comma dell'art. 54, che legittimerebbe limitazioni della sfera individuale di quest'ultimo (situazione la cui esistenza è stata sostenuta da G. Lombardi 1967, 176 s.; cfr. *contra* L. Ventura 1984, 125).

Quanto, poi, ai concetti di «disciplina» e di «onore», appare convincente la tesi secondo cui tali termini denoterebbero determinate *qualità* che dovrebbero connotare l'esercizio delle pubbliche funzioni. Con la voce «disciplina» non s'intenderebbe fare riferimento tanto, o soltanto, alla condizione di ubbidienza o di soggezione nella quale si troverebbe il funzionario pubblico, nell'ambito del rapporto di subordinazione allo Stato-persona, bensì a un insieme di attitudini, alla perizia, alla competenza e alla prudenza che dovrebbero caratterizzarne l'operato; qualità che potrebbero essere acquisite anche, e soprattutto, attraverso l'istruzione (con la quale anche il secondo comma dell'art. 54 intratterrebbe un solido rapporto: G. Sirianni 2012, 204 s.).

Con la voce «onore» si designerebbe, invece, l'«*ingenuitas*» con la quale dovrebbero esercitarsi le stesse funzioni, ovvero la situazione di libertà morale e di assenza di condizionamenti ad interessi (personali o altrui) diversi da quelli dell'ufficio e con questi ultimi configgenti (*ivi*, 207). Previsioni volte a salvaguardare tale condizione dei dipendenti pubblici si rinvengono ora nel d.P.R. n. 62 del 2013 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*).

Il quadro delle modalità di svolgimento delle funzioni pubbliche, dalle quali dipendono, infine, le stesse prospettive di sopravvivenza dell'ordinamento repubblicano, è completato dal riferimento all'istituto del giuramento, la cui disciplina è riservata in via assoluta alla legge.

È diffusa in dottrina l'idea che il giuramento svolga un ruolo meramente «rafforzativo» di obblighi giuridici che troverebbero il proprio fondamento in altri titoli (in tal senso, per tutti U. Allegretti 1997, 22; in tema cfr., tra gli altri, G. Lombardi 1968, 964 ss.; P. Grossi 1970, 144 ss.; G. Ferrari 1989; L. Ventura 1991, 303 ss.; sull'evoluzione del giuramento politico si veda P. Prodi 1992). Più specificamente, si è detto che l'istituto trarrebbe giustificazione, negli attuali contesti politico-istituzionali, dall'esistenza di organi e situazioni in riferimento ai quali si avvertirebbe l'insufficienza del diritto positivo. Sarebbe sempre possibile riscontrare, infatti, «un certo limite oltre il quale non può che soccorrere la morale», sicché il giuramento consentirebbe l'instaurazione del vincolo morale, che dispiegherebbe «tutta intera la sua efficacia surrogatoria, laddove non possano operare sanzioni, reazioni e, in genere, criteri per l'operare umano predeterminati ed imposti dall'ordinamento giuridico» (P. Grossi 1970, 147).

Se questa è, dunque, la *ratio* che viene riconosciuta all'istituto, in una prospettiva formale il giuramento è stato qualificato come una «*condicio iuris*» della stessa assunzione dell'ufficio per il quale sia previsto (Corte cost., sentt. n. 117 del 1979), o come un «fatto di legittimazione» dell'investitura (G. Ferrari 1989, 11). Al di là di tale funzione, tuttavia, non sarebbe possibile collegare alla mera violazione del giuramento sanzioni ulteriori rispetto a quelle già espressamente previste per i casi d'inadempimento dei doveri riassunti nella formula dell'atto in questione (L. Ventura 1984, 203). Il venire meno al giuramento non costituirebbe, pertanto, secondo tale dottrina, un comportamento da cui potrebbero farsi derivare sanzioni autonome.

Si può rilevare, al riguardo, che, l'istituto del giuramento tende a svolgere un'azione

preventiva nei confronti di eventuali conflitti di fedeltà, rinviando a superiori ragioni di ordine morale; e ciò soprattutto quando l'importanza della funzione in gioco rende particolarmente preoccupante l'ipotesi di un esercizio infedele della stessa.

Il giuramento di fedeltà equivale, infatti, a una dichiarazione di adesione ai principi repubblicani e coinvolge, nel modo più pieno, l'onore del giurante; esso tende a svolgere, in tal modo, una funzione deterrente, mirando a dissuadere colui che aspira a ricoprire l'ufficio dall'assumersi responsabilità cui non sia adatto per l'incompatibilità delle sue idee religiose, morali o filosofiche con i principi che dovrebbero informarne l'azione o per l'inconciliabilità dei suoi interessi privati con i suddetti principi. Il giuramento è, dunque, strumentale al rafforzamento, in determinati casi, dello stesso dovere di adempiere le funzioni pubbliche con disciplina e onore.

Se si muove da tali premesse, si deve concludere che, benché funzionale all'adempimento di altri doveri, l'obbligo di giuramento, ove previsto, ha comunque un suo oggetto autonomo, anche se legato a realtà immateriali. Di qui la conseguenza che la violazione del giuramento è un comportamento per il quale il legislatore potrebbe prevedere sanzioni autonome rispetto a quelle comminate per la violazione dei doveri di riferimento (oppure potrebbe prescrivere punizioni più severe di quelle sancite per violazioni analoghe, poste in essere da soggetti non vincolati dal giuramento), senza con ciò incorrere in censure d'irragionevolezza.

#### 15. *La solidarietà economica e il dovere tributario*

Anche dall'esame del principale dovere di solidarietà economica, ovvero il dovere tributario, emergono due caratteri ricorrenti in tutte le altre situazioni giuridiche passive finora analizzate: il forte valore etico di tale dovere e la necessità di collocarlo nella più ampia trama dei principi costituzionali per coglierne appieno la portata normativa.

L'art. 53 Cost., com'è noto, prevede, al primo comma, che tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva; il secondo comma prescrive, poi, che il sistema tributario sia informato a criteri di progressività.

Come si è già notato riguardo al dovere di fedeltà alla Repubblica, la forte valenza etica del dovere tributario non ne riduce (ma anzi ne potenzia, considerata la peculiare connotazione dello Stato costituzionale) l'efficacia giuridica: in tal senso, è stato scritto che tale situazione giuridica «si fonda sull'accettazione di un legame di responsabilità nei confronti di altri individui – molto spesso sconosciuti a chi “concorre” e dunque non titolati a vantare una pretesa al rispetto di un certo comportamento per legami di parentela o di conoscenza, come avviene per esempio per il dovere che grava sui genitori di mantenere ed educare i figli – il cui benessere, o talvolta la mera sopravvivenza, dipende proprio dal sacrificio a cui i consociati si sottopongono in termini di rinuncia ad una porzione dei propri beni» (C. Buzzacchi 2011, 40; sulla connotazione etica del dovere tributario si veda già il Rapporto della Commissione Economica consegnato nel 1946 al Ministero per la Costituente e, in dottrina, tra gli altri, E. De Mita 2006, 11; F. Moschetti 2010, 433 ss.; F. Polacchini 2011, 728 s.).

Le previsioni contenute dell'art. 53 Cost. pongono elementi di grande novità rispetto al regime fiscale del periodo statutario, benché il suddetto articolo trovi un «antecedente storico» proprio nell'art. 25 dello Statuto albertino, il quale prevedeva che tutti i regnicoli contribuissero «indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato» (P. Boria 2006, 1056). In entrambi i casi, infatti, ricorre sia il riconoscimento dell'esistenza di un obbligo gravante sui consociati di contribuire alle spese pubbliche sia un limite allo stesso potere d'imposizione fiscale (in un caso rappresentato dalla «proporzionalità» rispetto agli averi del contribuente, nell'altro dal criterio di «progressività»). La novità si

rinviene, invece, nei diversi limiti al potere impositivo previsti dalle due norme: mentre il criterio di proporzionalità, per un verso, risultava adeguato alle esigenze, tipicamente borghesi, di protezione della proprietà privata e dell'iniziativa economica individuale (S. La Rosa 1968, 24) e, per altro verso, appariva coerente con il principio liberale di eguaglianza formale (P. Boria 2006, 1056), il criterio di progressività risulta, invece, come si dirà meglio di qui a breve, un chiaro sviluppo del principio di eguaglianza sostanziale (in tal senso, ancora, P. Boria 2006, 1070) e, dunque, un cardine della forma di Stato sociale.

I principi enunciati dall'art. 53, comma 1, Cost. in merito al dovere tributario sono quello dell'*interesse fiscale* e quello della *capacità contributiva*.

Il primo conferisce rilevanza costituzionale all'interesse della comunità a ottenere le risorse finanziarie utili al perseguimento dei fini pubblici; l'interesse fiscale, com'è stato scritto, «nella tradizione giuridica europea esprime costantemente una prospettiva rivelatrice di istanze ed aspirazioni appartenenti alla comunità considerata nella sua generalità, in contrapposizione con i valori protettivi della sfera personale dei singoli consociati» (*ivi*, 1059; *amplius*, *Id.* 2002).

Nella cornice dello Stato costituzionale, tale interesse risulta specificamente funzionale alla somministrazione, da parte dei pubblici poteri, delle prestazioni utili all'esercizio dei diritti della persona (P. Boria 2006, 1060).

Il secondo principio individua il criterio di ripartizione degli oneri fiscali e fissa, dunque, un limite alla potestà impositiva nella capacità contributiva di ogni consociato. Si tratta di un principio, a sua volta, strettamente correlato al principio di solidarietà *ex art. 2 Cost.* (sul punto, F. Moschetti 1973; *Id.* 1988; P. Boria 2006, 1061).

Nel primo comma dell'art. 53 Cost. si rinviene, pertanto, una sorta di «dualità assiologica» (P. Boria 2006, 1062), esprimendo tale disposizione la necessità di conseguire una sintesi ragionevole tra le opposte esigenze rappresentate dall'interesse fiscale e dalla capacità contributiva dei singoli.

Per cogliere la portata normativa del dovere tributario è, dunque, necessaria una lettura sistematica dell'art. 53, comma 1, Cost., che, come si è accennato, rappresenta uno sviluppo del principio di eguaglianza sostanziale, e che va, altresì, collegato a tutte le altre finalità dello Stato sociale e, quindi, alla stessa necessità di assicurare le condizioni di esercizio dei diritti sociali, a loro volta indispensabili per la piena attuazione del principio personalista (C. Buzzacchi 2011, 19).

A ciò si può aggiungere che l'adempimento di tale dovere costituisce anche una forma di osservanza di quel vincolo di lealtà nei confronti di tutti gli altri consociati che costituisce una condizione indefettibile per la stessa sopravvivenza dell'ordinamento costituzionale nell'identità dei suoi principi fondamentali. In tal senso, la Corte costituzionale ha affermato che, «alla luce dei principi costituzionali, [...] l'evasione fiscale costituisce in ogni caso una "ipotesi di particolare gravità", per il semplice fatto che rappresenta, in ciascuna delle sue manifestazioni, la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei "doveri inderogabili di solidarietà", sui quali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale» (sent. n. 51 del 1992, punto 4 del cons. in dir.). In breve, si può concludere che il sottrarsi al predetto dovere configura un'ipotesi d'infedeltà alla Repubblica.

Il secondo comma dell'art. 53 Cost. risulta coerente con i principi richiamati: il criterio di progressività, che implica la previsione di aliquote che aumentano progressivamente con l'aumentare della base imponibile, appare diretto «a produrre risultati redistributivi tra i consociati, in quanto produce un depauperamento patrimoniale più che proporzionale nei soggetti dotati di maggiore ricchezza ed un depauperamento meno che proporzionale nei soggetti più poveri» (P. Boria 2006, 1069 s.). Di qui si comprende lo stretto legame intercorrente anche tra tale criterio e il principio di eguaglianza sostanziale.

## 16. I doveri inderogabili di solidarietà sociale: il dovere di lavoro

Tra i doveri inderogabili di solidarietà sociale un ruolo fondamentale occupa, innanzitutto, il dovere di lavoro. L'art. 4 Cost., dopo aver sancito, al primo comma, che la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il *diritto al lavoro* e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto, prevede, al secondo comma, che ogni cittadino *ha il dovere* di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

L'esame del dovere di lavoro non può prescindere, tuttavia, dalla considerazione del riconoscimento del principio giuslavorista contenuto nell'art. 1 Cost. (sul quale si rinvia ora a V. Pupo 2013), la cui comprensione richiede la ricostruzione del nucleo concettuale dello stesso termine "lavoro", impiegato nel testo della legge fondamentale: tra le varie proposte ricostruttive avanzate in tema (sulle quali si rinvia a C. Salazar 1995, 3 ss.; Id. 2000, 43 ss.; e ora a M. Cavino 2013, 13 ss.; più in generale, sugli «atteggiamenti interpretativi tipici» della «chiamata in causa» della Costituzione in materia di lavoro cfr. I. Massa Pinto 2013, 43 ss.), muovendo dalla distinzione della Arendt delle forme di *vita activa* in «attività lavorativa», «opera» e «azione» (H. Arendt 2012, 7 ss.), si è individuato tale nucleo nella prima delle suddette forme, quella dell'«attività lavorativa», «intimamente connessa alla sfera della necessità, del bisogno, della riproduzione della specie» (M. Luciani 2010, 631 s.).

In questa prospettiva, considerando la qualificazione propria della tradizione giudaico-cristiana (ma non solo) del lavoro come un elemento che accomuna universalmente tutti gli uomini, si può ben comprendere, scrive Luciani, il senso del richiamo contenuto nell'art. 1 Cost., esprimente appunto la volontà dei Costituenti di «*fondare la Repubblica su un elemento profondamente egualitario e addirittura universalistico, su un dato insuperabilmente umano*» (*ivi*, 634). Il fondamento del lavoro si collega così, oltre che ovviamente alla previsione contenuta nel successivo art. 4 Cost., anche, e soprattutto, al principio di eguaglianza, sia nella declinazione formale di quest'ultimo, considerato il significato universalista del predetto fondamento, sia in quella sostanziale, visto che soltanto l'emancipazione dei lavoratori può consentire la realizzazione della società «nuova» preconizzata dalla stessa Carta repubblicana (*ivi*, 635). Peraltro, nella visione dei Costituenti il lavoro viene posto al centro di un progetto politico, volto a farlo uscire dalla sfera della semplice riproduzione e a farne un «fattore di emancipazione sociale» (*ibidem*). È questa un'opzione ricostruttiva ulteriormente sviluppata da chi, di recente, ha adottato un'accezione più ampia del concetto, sostenendo che il lavoro al quale farebbe riferimento la Costituzione si connoterebbe propriamente come «politico», in quanto denoterebbe la «consapevole partecipazione alla edificazione e alla trasformazione delle basi sociali dello Stato» (M. Cavino 2013, 15).

Da quanto sopra detto si evince la natura (anche) etica di tale situazione giuridica soggettiva (M. Luciani 2010, 637). Non è qui possibile esporre analiticamente gli argomenti sviluppati nel dibattito dottrinale intorno alla natura del dovere di lavoro (per una sintesi cfr. F. Polacchini 2011, 738 ss.). È, tuttavia, sufficiente rinviare alle ragioni già esposte a sostegno della giuridicità del dovere di fedeltà alla Repubblica, sottolineando come appaia paradossale il disconoscimento dell'efficacia di quegli enunciati normativi costituzionali che esprimono i principi fondamentali dell'ordinamento e che, dunque, non possono che risultare giuridici anche, e soprattutto, *in quanto* eticamente pregnanti.

## 17. Segue: il dovere di istruzione

La solidarietà sociale trova, poi, un'ulteriore, indefettibile declinazione nel dovere di istruzione: Lombardi ricava il legame tra istruzione e solidarietà da una chiarificazione dei concetti di «insegnamento», «istruzione» e «scuola», presenti nel testo della legge fondamentale (1967, 426 ss.). L'insegnamento viene configurato dalla Costituzione come un tradizionale diritto di libertà, sancendo il dovere, per i pubblici poteri, di astenersi dall'intervenire nell'attività d'insegnamento come tale, ossia «individuata prescindendo da ogni coordinamento od organizzazione istituzionalmente rilevante» (*ivi*, 426; nello stesso senso già U. Pototschnig 1961, 405, e, *amplius*, Id. 1971, 721 ss.). Si tratterebbe, come scrive ancora Pototschnig, di una «libertà personale del docente, in forza della quale egli può manifestare liberamente il proprio pensiero, pur quando la manifestazione avviene nella scuola e con finalità proprie della scuola: anzi quasi come fondamento specifico del suo *status* professionale di insegnante» (1971, 722, ma cfr. già Id. 1961, 377 ss.; G. Calogero 1950, 315 ss.; V. Crisafulli 1956, 67 ss.; Id. 1965, 25 ss.).

Diversa la disciplina costituzionale relativa all'istruzione e alla scuola. Quanto alla prima, la Carta repubblicana paleserebbe l'interesse proprio dell'ordinamento statale alla diffusione dell'istruzione in tutta la società civile, che si tradurrebbe nell'impegno a un *facere* positivo, in relazione al quale la previsione contenuta nel secondo comma dell'art. 33 Cost., secondo cui la Repubblica deve istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi, assumerebbe una «marcata caratteristica di strumentalità» (G. Lombardi 1967, 427). Se, dunque, soltanto attraverso l'unitario coordinamento degli insegnamenti è possibile raggiungere «un livello culturale qualificabile – nell'ambito del nostro sistema – come istruzione in senso proprio» e se, a tale scopo, la Repubblica ha il compito di istituire scuole per tutti gli ordini e gradi, la conclusione alla quale, secondo Lombardi, dovrebbe giungersi è che l'istruzione rappresenta il «concetto normativo fondamentale in materia». In tale prospettiva, alla formula, il cui uso appare ormai improprio, di «obbligo scolastico» dovrebbe sostituirsi quella di «dovere di istruzione», situazione giuridica soggettiva destinata a mediare l'attuazione, in tale ambito, del dovere di solidarietà sociale ex art. 2 Cost. (*ivi*, 427 s.).

Si riconosce, così, una «chiara componente solidarista» nella generalità e nella gratuità del dovere di istruzione, caratteri che costituiscono un aspetto di grande novità del disegno costituzionale rispetto al passato (*ivi*, 428 ss.; sul punto, cfr. A. Poggi 2006, 700 ss.; Id. 2007, 3 ss.; sull'evoluzione storica del sistema dell'istruzione in Italia cfr. anche A. Sandulli 2003).

Si evidenzia, inoltre, il legame tra l'impegno di diffondere l'istruzione e il compito attribuito alla Repubblica dall'art. 9 Cost. di promuovere lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica, sia perché l'adempimento del primo è un presupposto necessario per l'osservanza del secondo, sia perché non potendo lo Stato mostrarsi indifferente al conseguimento dei risultati indicati nello stesso art. 9, esso, da un lato, deve istituire scuole di ogni ordine e grado e non può precludere ad enti e privati di istituirne altre, pur nel rispetto delle «norme generali sull'istruzione»; dall'altro, esige che in ogni consociato si possa riscontrare un determinato grado di istruzione, ossia quello risultante dall'istruzione inferiore che, impartita per almeno otto anni, ai sensi del secondo comma dell'art. 34 Cost. deve essere «obbligatoria e gratuita» (G. Lombardi 1967, 428).

L'istruzione è, dunque, uno strumento indispensabile, anche se certo non sufficiente, per la promozione delle condizioni culturali necessarie (benché, a loro volta, non sufficienti) affinché si diffonda nella società l'adesione ai principi dell'etica repubblicana, così come tradotti negli enunciati normativi fondamentali della Carta.

Il legame tra Stato costituzionale e cultura è, peraltro, piuttosto articolato.

Si deve, innanzitutto, rilevare, con Häberle, che tale forma di Stato e l'insieme dei suoi elementi centrali rappresentano essi stessi un'acquisizione culturale soprattutto

occidentale e, nel contempo, una «sfida per il futuro» consistente nell'aspirazione a che non si regredisca dal livello culturale acquisito, ma che lo si conservi e che anzi, se possibile, lo si migliori (2001, 32).

Nel modo in cui si ricostruisce il rapporto tra Costituzione e cultura può trovare soluzione il dilemma di Böckenförde, scaturente dalla circostanza per cui lo Stato costituzionale non può ricorrere a qualsiasi strumento idoneo ad assicurare la propria sopravvivenza, dipendendo questa, in ultimo (e paradossalmente), dalla libera adesione dei consociati ai principi e agli istituti democratici (2006, 68).

Il legame in esame trova espressione nella nota formula «Stato di cultura», impiegata per denotare proprio il *modo* in cui l'ordinamento democratico tutela la propria forma mediante la garanzia degli istituti di diretta formazione della cultura (E. Spagna Musso 1961, *passim*). Una più specifica definizione di tale categoria pone una serie di problemi di non agevole risoluzione: in cosa si tradurrebbe, in buona sostanza, la particolare sensibilità delle istituzioni democratiche nei confronti della condizione culturale dei consociati? E quali tipi di interventi potrebbero essere realizzati, in linea con quanto disposto dall'art. 9, comma 1, Cost. (che attribuisce alla Repubblica il ruolo *attivo* di promotrice della cultura e della ricerca scientifica e tecnica), senza compromettere la stessa libertà culturale, a sua volta tutelata dall'art. 33, comma 1, Cost.?

Premesso che, secondo una convincente ricostruzione teorica, i fenomeni culturali che devono costituire oggetto di promozione da parte delle istituzioni repubblicane corrispondono alle manifestazioni superiori della vita intellettuale, con la precisazione che le suddette manifestazioni non sono esclusive delle culture antropologicamente più evolute (ossia quelle prevalenti), ma anche di quelle «deboli», «minoritarie e marginali» (M. Ainis 1991, 73), sono almeno due le ragioni per le quali l'ordinamento democratico ha quale suo primario compito quello di sviluppare la formazione culturale dei cittadini.

La prima di tali ragioni risiede nell'istanza sottesa al principio personalista nella peculiare connotazione impressagli dal principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'art. 3 Cost.: la promozione della cultura o, meglio, delle culture (anche di quelle minoritarie), in buona sostanza, è funzionale al pieno sviluppo della persona umana e richiede che i pubblici poteri si attivino per la rimozione degli ostacoli di carattere economico e sociale che rallentano o che arrestano il processo di educazione e di formazione culturale dell'individuo. In tale processo, l'istruzione, intesa come la trasmissione, in forme organizzate, dei saperi, occupa ovviamente un ruolo essenziale, anche se non esclusivo. Di qui la stretta correlazione tra il diritto/dovere di istruzione e il principio personalista.

Una seconda ragione della necessità, per la democrazia costituzionale, di promuovere l'elevazione culturale dei cittadini risiede nell'esigenza di consentire loro l'adempimento del dovere di fedeltà alla Repubblica. Se, infatti, quest'ultimo si risolve, come si è detto, nella cooperazione alla garanzia della continuità dell'ordinamento nell'identità dei suoi principi fondamentali e se l'adesione a questi ultimi presuppone inevitabilmente la loro previa conoscenza, risulta evidente la strettissima correlazione tra il dovere di istruzione, l'impegno delle istituzioni repubblicane alla promozione della cultura e lo stesso dovere di fedeltà.

In tale prospettiva, com'è stato osservato, sarebbe dato riscontrare un rapporto di «*mutuo sussidio tra la fedeltà alla Repubblica e il diritto all'istruzione*», poiché la prima solleciterebbe la realizzazione del secondo, il quale, a sua volta, presupporrebbe la prima (A. Ruggeri 2009b, 393).

Si deve precisare che questo legame non fa della democrazia pluralista uno Stato etico, poiché la stessa etica repubblicana non s'identifica con alcuna concezione comprensiva, storicamente data, d'ispirazione religiosa o laica, essendosi tradotta in un insieme di principi espressi dalle disposizioni della Carta del '47 e dalla cui esegesi non è

possibile prescindere nelle attività di produzione normativa e di ermeneutica giuridica.

Ai sensi dell'art. 30, comma 1, Cost., il dovere di istruire i figli (anche se nati fuori del matrimonio) grava, poi, sui genitori, unitamente a quelli di mantenerli e di educarli. Tali previsioni, ancora una volta da leggersi nella trama complessiva dei principi costituzionali, per un verso, rivelano l'importanza del ruolo riconosciuto alla famiglia quale luogo privilegiato di formazione della personalità del minore e, per altro verso, escludono forme autoritarie d'intervento nel campo dell'educazione (M. Bessone 1976; F. Polacchini 2011, 740 ss.).

## 18. Notazioni conclusive

Dall'analisi svolta si può concludere che i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale previsti dalla Costituzione compongono un sistema coerente, i cui principi informatori trovano tutti sostegno e giustificazione l'uno nell'altro.

Nel disegno dei Costituenti l'integrazione politica si fa dipendere dall'attuazione del principio solidarista, secondo un assunto che scaturisce logicamente dalla stessa scelta per la forma repubblicana e democratica. Perché un ordinamento che fa propri i meccanismi della rappresentanza e della responsabilità politica e le procedure deliberative democratiche possa sopravvivere e svilupparsi, è necessario che vi sia un diffuso consenso sui suoi principi politici di base: libertà ed eguaglianza; ma per poter continuare a credere nell'eguaglianza (tanto in quella formale, quanto in quella sostanziale) è necessario che tale principio non sia quotidianamente disatteso nella vita della società, così come, per poter continuare a vedere nella libertà un assunto fondamentale dell'ordinamento, occorre che gli stessi diritti di libertà riconosciuti in Costituzione possano essere effettivamente esercitati dal maggior numero possibile di persone e che non siano, di fatto, limitati o conculcati, al di fuori della legalità costituzionale, da poteri pubblici e privati. Com'è stato autorevolmente sostenuto, nello Stato costituzionale libertà ed eguaglianza devono trovare eguale attuazione, traducendosi ogni compressione dell'una in una limitazione dell'altra: essi, potrebbe dirsi, *simul stabunt simul cadent* (R. Dworkin 2002, 139; G. Silvestri 2009, 43 ss. e 85 ss.).

Si può aggiungere, seguendo la lezione di Lombardi, che l'integrazione (e, dunque, l'unità) politica dell'ordinamento presuppone che, in seno alla società, non si superi un certo livello di diseguaglianza, anche nel godimento dei diritti di libertà negativa e positiva. In un contesto di forti disparità sociali ed economiche, non è pensabile, infatti, che la solidarietà possa affermarsi e diffondersi svolgendo proficuamente la sua funzione di "connettore ordinamentale". Il modello definito nei suoi tratti essenziali dai primi tre articoli della Costituzione si basa, pertanto, sulla stretta correlazione tra i principi di libertà, eguaglianza e solidarietà: soltanto una proficua interazione tra gli stessi può assicurare la sopravvivenza e lo sviluppo della Repubblica democratica.

Un esame più approfondito della logica interna di tale modello mostra, poi, che la solidarietà per la quale si richiede l'intervento attivo dei pubblici poteri è quella economica e sociale, poiché la solidarietà politica può essere solo *presupposta*. Il che, tuttavia, non significa che le istituzioni repubblicane debbano rimanere indifferenti nei confronti delle condizioni fattuali di sopravvivenza della stessa solidarietà politica. Al contrario, il compito attribuito ai pubblici poteri dal secondo comma dell'art. 3 Cost. di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei lavoratori, è funzionale anche, e soprattutto, a mantenere o a riaffermare le condizioni indispensabili per la conservazione di quel *minimum* di solidarietà politica senza il quale le stesse istituzioni democratiche sarebbero destinate a perire.

In conclusione sul punto, nella cornice dello Stato costituzionale, l'integrazione è promossa non già mediante la tutela dei diritti fondamentali (la quale, pure, segna l'orizzonte teleologico dell'ordinamento), ma attraverso la coltivazione di una comune etica dei doveri.

I doveri di solidarietà politica precedono quelli di solidarietà economica e sociale: senza l'esercizio del dovere *civico* di voto la stessa "macchina istituzionale" non può partire (e, dunque, non può attivarsi per rimuovere gli ostacoli economici e sociali di cui parla l'art. 3, comma 2, Cost.); d'altro canto, nei momenti di grave pericolo per la sopravvivenza dell'ordinamento non può non esercitarsi il *sacro* dovere di difesa della Patria; la fedeltà alla Repubblica e l'osservanza della Costituzione e delle leggi sono, poi, i vincoli imposti da quella che, a ragione, può essere intesa come la *norma di chiusura* dell'intero ordinamento (A. Morelli 2013, 188 ss.).

La solidarietà politica, tuttavia, *si nutre* della solidarietà economica e di quella sociale, in un rapporto di reciproco scambio: l'adempimento del dovere tributario corrisponde a un *imperativo etico*, prima ancora che giuridico, e appare necessario al soddisfacimento di quell'*interesse fiscale* che, a sua volta, è funzionale alla soddisfazione delle esigenze della persona umana e alla diffusione e allo sviluppo della solidarietà sociale presupposta dalla solidarietà politica.

La previsione del dovere di lavorare, che si lega strettamente al fondamento giuslavoristico dell'ordinamento repubblicano, riconosciuto dall'art. 1 Cost., afferma, a sua volta, il *valore etico del lavoro* in un sistema nel quale anche chi potrebbe vivere di rendita ha comunque il compito di concorrere al progresso materiale o spirituale della società.

L'adempimento del dovere di istruzione dovrebbe consentire, infine, la diffusione di una cultura politica democratica e la condivisione di quell'etica repubblicana che non deve imporsi attraverso forme d'indottrinamento statalista o di autoritarismo educativo, ma solo attraverso la libera e consapevole accettazione dei principi di libertà, eguaglianza e solidarietà riconosciuti dal testo costituzionale.

L'effettività del modello così delineato è da tempo in declino, per ragioni che non è qui possibile analizzare nel dettaglio, ma che possono in gran parte rinvenirsi nell'involuzione del sistema politico-partitico, nel dilagare della corruzione e nella grave crisi economica degli ultimi anni, che ha notevolmente accentuato i divari sociali (su tali questioni si veda, ora, L. Ventura 2014, 73 ss. e 114 ss.). Sembra, tuttavia, che il suddetto modello non sia obsoleto e inadeguato, come pure talora si è affermato, anche a fronte delle sfide lanciate alla democrazia costituzionale dalla globalizzazione e dalla trasformazione in senso multiculturale delle società contemporanee (sulla formidabile questione dell'identificazione di doveri «globali» cfr. A. Spadaro 2005, spec. 87 ss.). Pure in tale scenario il principio di solidarietà può svolgere ancora il ruolo di motore dell'integrazione politica a condizione che la coesione sociale torni a costituire effettivamente un obiettivo delle politiche pubbliche.

#### *Nota bibliografica*

M. AINIS (1991), *Cultura e politica. Il modello costituzionale*, Padova.

M. AINIS (1997), *La Costituzione e i suoi destinatari: i concetti di "applicazione", "attuazione", "esecuzione" ed "osservanza" delle norme costituzionali*, in *Cinquantenario della Repubblica Italiana*, Quaderni della *Rass. parl.* (Giornate di studio sulla Costituzione, Roma, 10-11 ottobre 1996), Milano, 170 ss.

R. ALEXY (2012), *Teoria dei diritti fondamentali* (1986), trad. it., Bologna.

U. ALLEGRETTI (1997), *Il giuramento come problema costituzionale*, in N. Pirillo (a cura di), *Il vincolo del giuramento e il tribunale della coscienza*, Bologna.

- U. ALLEGRETTI (2012), *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, testo finale della relazione presentata al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti "Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana", Torino 27-29 Ottobre 2011, in *Riv. dell'A.I.C.* (www.associazionedeicostituzionalisti.it), n. 4.
- G. ALPA (2006), *I principi generali*, II ed., Milano.
- A. AMORTH (1948), *La Costituzione italiana - Commento sistematico*, Milano.
- H. ARENDT (2012), *Vita activa. La condizione umana* (1958), trad. it., Milano.
- A. BALDANZA (2000), *La difesa*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo speciale*, Milano.
- G. BALLADORE PALLIERI (1976), *Diritto costituzionale*, XI ed., Milano.
- A. BARBERA (1975), *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 80 ss.
- P. BARILE (1953), *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova.
- P. BARILE (1984), *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna.
- A. BARONE (1987), *La difesa nazionale nella Costituzione*, in *Dem. dir.*, 662 ss.
- M. BESSONE (1976), *Art. 30*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma.
- E. BETTI (1971), *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano 1949, seconda ed. riveduta a cura di G. Crifò.
- E. BETTINELLI (1990), *Diritto di voto*, in *Dig./Pubbl.*, V, 217 ss.
- E. BETTINELLI - E. ROSSI (1992), *Art. 52*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma.
- R. BIN - G. PITRUZZELLA (2012), *Diritto costituzionale*, XIII ed., Torino.
- P. BISCARETTI DI RUFFIA (1949), *Sui limiti della revisione costituzionale*, in *Ann. Catania*, 123 ss.
- M.-C. BLAIS (2012), *La solidarietà. Storia di un'idea* (2007), trad. it., Milano.
- N. BOBBIO (1990), *L'età dei diritti*, Torino.
- N. BOBBIO - M. VIROLI (2003), *Dialogo intorno alla repubblica*, Roma-Bari.
- E.-W. BÖCKENFÖRDE (2006), *La formazione dello Stato come processo di secolarizzazione* (1991), trad. it., Brescia.
- P. BORIA (2002), *L'interesse fiscale*, Torino.
- P. BORIA (2006), *Art. 53*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 1055 ss.
- C. BUZZACCHI (2011), *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano.
- G. CALOGERO (1950), *La scuola, le scienze e le arti*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, I, Firenze, 315 ss.
- C. CARBONARO (1950), *I rapporti civili e i rapporti politici*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (dir.), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Firenze.
- C. CARBONE (1968), *I doveri pubblici individuali nelle costituzioni*, Milano.
- P. CARETTI (2011), *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino.
- M. CAVINO (2013), *Il lavoro politico come fondamento della Repubblica*, in M. CAVINO-I. MASSA PINTO (a cura di), *Costituzione e lavoro oggi*, Bologna, 13 ss.
- A. CERRI (1969), *Libertà di manifestazione del pensiero, propaganda, istigazione ad agire*, in *Giur. cost.*, 1178 ss.
- A. CERRI (1983), *Sul principio di fedeltà (a proposito di una recente decisione della Sezione disciplinare del C.S.M.)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 751 ss.
- A. CERRI (1989), *Fedeltà (dovere di)*, in *Enc. giur.*, XIV, 1 ss.
- V. CRISAFULLI (1952), *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano.
- V. CRISAFULLI (1956), *La scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 67 ss.
- V. CRISAFULLI (1965), *Autonomia e libertà nella scuola*, in *Riv. giur. scuola*, 25 ss.

- L. D'ANDREA (2005), *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano.
- A. D'ATENA (1997), *In tema di principi e valori costituzionali*, in *Giur. cost.*, 3065 ss.
- A. D'ATENA (2001), *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 13 ss.
- C. DE FIORES (2002), *L'intervento militare in Afghanistan*, in *Pol. dir.*, n. 1, 82 ss.
- B. DE MARIA (2007), *Sanzionabilità e giustiziabilità dei doveri costituzionali*, in R. BALDUZZI - M. CAVINO - E. GROSSO - J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, Torino, 232 ss.
- B. DE MARIA (2013), *Etica Repubblicana e Costituzione dei doveri*, Napoli 2013.
- E. DE MITA (2006), *La funzione del tributo nel pensiero di Ezio Vanoni*, in ID., *Interesse fiscale e tutela del contribuente. Le garanzie costituzionali*, Milano, 11 ss.
- G. DE VERGOTTINI (1971), *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano 1971.
- R. DWORKIN (1982), *I diritti presi sul serio* (1977), trad. it., Bologna.
- R. DWORKIN (2002), *Virtù sovrana. Teoria dell'uguaglianza* (2000), trad. it., Feltrinelli, Milano.
- C. ESPOSITO (1958), *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano.
- G. FERRARI (1989), *Giuramento, I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, XV.
- G. GALANTE (2010), *La fedeltà nei rapporti di diritto pubblico, tra morale, politica e diritto*, in *Riv. dell'A.I.C.* ([www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)), 2 luglio.
- S. GALEOTTI (1996), *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1 ss.
- G. GEMMA (2007), *Doveri costituzionali e giurisprudenza della Corte*, in R. BALDUZZI - M. CAVINO - E. GROSSO - J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., 365 ss.
- L. GIANFORMAGGIO (1985), *L'interpretazione della Costituzione tra applicazione di regole ed argomentazione basata su principi*, in *Riv. intern. fil. dir.*, 65 ss.
- M.S. GIANNINI (1988), *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, Padova.
- F. GIUFFRÈ (2002), *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano.
- F. GIUFFRÈ (2007), *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., 3 ss.
- F. GRANDI (2014), *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Napoli.
- P. GROSSI (1970), *Giuramento (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XIX, 144 ss.
- E. GROSSO (1999), *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giur. cost.*, 1705 ss.
- E. GROSSO (2006), *Art. 48*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., 961 ss.
- E. GROSSO (2010), *I doveri costituzionali*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, 229 ss.
- R. GUASTINI (1998), *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu e F. Messineo, continuato da L. Mengoni, vol. I, t.1, Milano 1998.
- R. GUASTINI (2004), *L'interpretazione dei documenti normativi*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu - F. Messineo - L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, Milano.
- P. HÄBERLE (2001), *Per una dottrina della Costituzione come scienza della cultura* (1982), trad. it., Roma.
- J. HABERMAS (2013), *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), trad. it., Roma-Bari.

- H. KELSEN (2000), *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), trad. it., Milano.
- S. LA ROSA (1968), *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, Milano.
- G. LOMBARDI (1967), *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano.
- G. LOMBARDI (1968), *Giuramento (diritto pubblico)*, in *Nov. mo dig. it.*, VII, 964 ss.
- G. LOMBARDI (2007), *I doveri costituzionali: alcune osservazioni*, in R. BALDUZZI - M. CAVINO - E. GROSSO - J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., 568 ss.
- A. LOLLO, *Il principio d'eguaglianza e le sue declinazioni tra ordinamento costituzionale e ordinamento europeo*, in L. VENTURA - A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, in corso di pubblicazione per i tipi della Giuffrè.
- A. LONGO (2007), *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Napoli.
- M. LUCIANI (2010), *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, n. 3, 631 ss.
- J. LUTHER (2006), *Art. 52*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., 2006, 1030 ss.
- G. MARONGIU (1987), *Funzionari e ufficio nella organizzazione amministrativa dello Stato*, in *Scritti in memoria di Vittorio Bachelet*, I, Milano.
- T. MARTINES (1984), *Diritto costituzionale*, III ed., Milano.
- I. MASSA PINTO (2011), *Costituzione e fraternità. Una teoria della fraternità conflittuale: 'come se' fossimo fratelli*, Napoli.
- I. MASSA PINTO (2013), *Costituzione e lavoro, totem e tabù*, in M. CAVINO - I. MASSA PINTO (a cura di), *Costituzione e lavoro oggi*, cit., 43 ss.
- G. MAZZINI (2005), *Doveri dell'uomo*, a cura di M. Scioscioli, Roma.
- L. MEZZETTI (2011), *Valori, principi, regole*, in ID. (a cura di), *Principi costituzionali*, Torino, 1 ss.
- F. MODUGNO (2000), *Principi e norme. La funzione imitatrice dei principi e i principi supremi o fondamentali*, in ID. (a cura di), *Esperienze giuridiche del '900*, Milano, 85 ss.
- A. MORELLI (2007), *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., 140 ss.
- A. MORELLI (2013), *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano.
- A. MORELLI (2015), *Le trasformazioni del principio democratico*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 13 aprile, 194 ss.
- A. MORRONE (2008), *Bilanciamento (giustizia costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali*, II, t. 2, 198 ss.
- A. MORRONE (2014), *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino.
- C. MORTATI (1976), *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova.
- G. MOSCHELLA (1999), *Sul mantenimento dell'obbligo del servizio militare di leva per gli apolidi: un'interpretazione discutibile della Corte*, in *Giur. cost.*, 1728 ss.
- F. MOSCHETTI (1973), *Il principio di capacità contributiva*, Padova.
- F. MOSCHETTI (1988), *Capacità contributiva*, in *Enc. giur.*, V.
- F. MOSCHETTI (2010), *I principi di giustizia fiscale della Costituzione italiana, per "l'ordinamento giuridico in cammino" dell'Unione europea*, in *Riv. dir. trib.*, 433 ss.
- A. PACE (2003), *Problematica delle libertà fondamentali. Parte generale*, Padova.
- G. PINO (2011), *Principi, ponderazione e la separazione tra diritto e morale. Sul neocostituzionalismo e i suoi critici*, in *Giur. cost.*, 965 ss.
- A. PINTORE (2003), *I diritti della democrazia*, Roma-Bari.
- F. PIZZOLATO (2012), *Il principio costituzionale di fraternità. Itinerario di ricerca a partire dalla Costituzione italiana*, Roma.
- A. POGGI (2006), *Art. 34*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., 700 ss.

- A. POGGI (2007), *Istruzione, formazione e servizi alla persona. Tra regioni e comunità nazionale*, II ed., Torino, 3 ss.
- F. POLACCHINI (2011), *I doveri inderogabili di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, cit., 679 ss.
- F. POLACCHINI (2013), *Il principio di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Torino, 227 ss.
- A. PORCIELLO, *Una definizione filosofica di eguaglianza politica attraverso tre quesiti fondamentali*, in L. VENTURA - A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, cit.
- U. POTOTSCHNIG (1961), *Insegnamento, istruzione, scuola*, in *Giur. cost.*, 361 ss.
- U. POTOTSCHNIG (1971), *Insegnamento (libertà di)*, in *Enc. dir.*, XXI, 721 ss.
- S. PRISCO (1986), *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato "laico"*, Napoli.
- P. PRODI (1992), *Il sacramento del potere. Il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*, Bologna.
- S. PUGLIATTI (1978), *Esecuzione coatta e diritto sostanziale (1935)*, Napoli.
- V. PUPO (2013), *Il principio lavorista*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 29 novembre.
- A. RAUTI (2014), *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Napoli.
- F. RETUS (2011), *Il principio di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, cit., 819 ss.
- S. ROMANO (1947), *Doveri. Obblighi*, in Id., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 91 ss.
- N. RONZITTI (2011), *Diritto internazionale dei conflitti armati*, 4<sup>a</sup> ed., Torino.
- E. ROSSI (2006), *Art. 2*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., 38 ss.
- A. RUGGERI (2007), *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione (note minime a margine di un convegno)*, in R. BALDUZZI - M. CAVINO - E. GROSSO - J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., 551 ss.
- A. RUGGERI (2009 a), *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, V ed. interamente rivista e aggiornata, Torino.
- A. RUGGERI (2009 b), *Il diritto all'istruzione (temi e problemi)*, in Id., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, XII, *Studi dell'anno 2008*, Torino.
- A. RUGGERI (2013), *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in *Federalismi.it*, n. 17.
- C. SALAZAR (1995), *Alcune riflessioni su un tema demodé: il diritto al lavoro*, in *Pol. dir.*, 3 ss.
- C. SALAZAR (2000), *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino.
- G.M. SALERNO (2006), *Art. 54*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., 1075 ss.
- A. SANDULLI (2003), *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna.
- A. SCERBO, *Regole e principi*, in L. VENTURA - A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, cit.
- C. SCHMITT (1972), *Legalità e legittimità (1932)*, in Id., *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio-P. Schiera, Bologna.
- G. SILVESTRI (2009), *Dal potere ai principi: libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari.
- G. SIRIANNI (2012), *Le qualità dei governanti nella Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, n. 1, 169 ss.
- A. SPADARO (2005), *Dai diritti "individuali" ai doveri "globali". La giustizia distributiva internazionale nell'età della globalizzazione*, Soveria Mannelli.
- E. SPAGNA MUSSO (1961), *Lo Stato di cultura nella costituzione italiana*, Napoli.

V. TONDI DELLA MURA (2010), *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *www.associazionedeicostituzionalisti*, 2 luglio.

L. TRUCCO (2011 a), *Democrazie elettorali e Stato costituzionale*, Torino.

L. TRUCCO (2011 b), *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, II ed., Torino 2011(b).

L. TRUCCO (2013), *Contributo allo studio del diritto elettorale*, I, *Fondamenti teorici e profili normativi*, Torino.

L. VENTURA (1984), *La fedeltà alla Repubblica*, Milano.

L. VENTURA (1991), *Giuramento nel diritto costituzionale*, in *Dig./Pubbl.*, VII, 303 ss.

L. VENTURA (1992), *Art. 54*, in G. Branca-A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma.

L. VENTURA (2014), *Sovranità. Da J. Bodin alla crisi dello Stato sociale*, Torino.

G. ZAGREBELSKY (1992), *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino.

G. ZAGREBELSKY (2008), *La legge e la sua giustizia: tre capitoli di giustizia costituzionale*, Bologna.

G. ZUCCALÀ (1961), *L'infedeltà nel diritto penale*, Padova.

\*\* Associato di diritto costituzionale, Università "Magna Græcia" di Catanzaro.

Forum di Quaderni Costituzionali