

Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione europea

Barbara Pezzini

Sommario: 1. Una ricognizione (essenziale) dei doveri di solidarietà nelle disposizioni costituzionali. 2. Un itinerario (minimo) nella giurisprudenza costituzionale. 3. L'ipotesi di una dimensione 'sistematica' della solidarietà nella Costituzione italiana... 3.1. Il sistema di solidarietà. 3.2. I caratteri del sistema. 3.3. Le posizioni soggettive della solidarietà. 3.3.1. Il rapporto di solidarietà dal lato della prestazione attiva: la qualificazione della responsabilità dell'agente solidale. 3.3.2. Il rapporto di solidarietà dal lato passivo: la qualificazione del bisogno del beneficiario. 3.4. Le dimensioni della comunità solidale. 4... e i suoi problemi nella dimensione dell'integrazione europea. 4.1. Debolezza della solidarietà europea. 4.2. Erosione della dimensione nazionale della solidarietà. 5. Oltre la *pars destruens*?

1. Una ricognizione (essenziale) dei doveri di solidarietà nelle disposizioni costituzionali

Una ricognizione dei doveri di solidarietà nelle disposizioni costituzionali muove necessariamente dall'art. 2 Cost., nel quale la solidarietà viene solennemente affermata e riconosciuta come principio giuridico costituzionale fondamentale.

Nelle parole della disposizione, il riconoscimento avviene: a) collegando e coordinando i doveri di solidarietà al riconoscimento ed alla garanzia dei diritti inviolabili dell'uomo, cioè al principio personalista che esprime la priorità di valore della persona nel suo rapporto con il gruppo (Stato o altra entità collettiva), il limite invalicabile agli interventi pubblici e privati, il sostegno attivo per modificare o rimuovere le condizioni economiche e sociali che impediscono il pieno sviluppo; b) qualificando la solidarietà sui tre piani: politico, economico e sociale; c) concretizzandola in doveri il cui adempimento è inderogabile.

a) L'espresso riconoscimento costituzionale della solidarietà è, insieme, un tratto distintivo dell'ordinamento costituzionale italiano rispetto ad altri ordinamenti di matrice schiettamente individualistica e un elemento che connota la qualità essenziale dell'ordinamento stesso, sottraendo la solidarietà alla discrezionalità della sfera della politica per garantirle una stabilità costituzionale al massimo grado.

Barbara Pezzini, University of Bergamo, Italy, barbara.pezzini@unibg.it, 0000-0002-1836-6137

Referee List (DOI: 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Barbara Pezzini, *Solidarietà e politiche sociali tra Costituzione e Unione europea*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/978-88-5518-591-2.04, in Mauro Campus, Stefano Dorigo, Veronica Federico, Nicole Lazerzerini (edited by), *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'UE tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, pp. 39-56, 2022, published by Firenze University Press, ISBN 978-88-5518-591-2, DOI 10.36253/978-88-5518-591-2

Il principio solidarista ha la qualità di principio supremo sottratto alla revisione costituzionale (Corte cost., n° 75/1992); esso impedisce, in negativo, di concepire la persona umana come individualità astratta in correlazione dialettica e solitaria con la sovranità dello Stato ed impone, in positivo, di pensare la persona nella trama dei rapporti sociali e del pluralismo sociale, collocando sia ogni essere umano, sia ogni formazione sociale nella specifica concretezza di relazioni dalle quali scaturiscono responsabilità reciproche, del singolo verso il gruppo e del gruppo verso il singolo.

b) La qualificazione della solidarietà sui piani politico, economico e sociale rende esplicito che la costruzione del gruppo solidale si radica nella materialità dei rapporti politici, economici e sociali, impedendo che il legame solidale della collettività si stemperi e si diluisca nella mera coesione giuridica postulata da ogni ordinamento. Tali attributi specifici della qualificazione rendono anche evidente il collegamento ulteriore con l'articolo immediatamente successivo (art. 3 cost.), intrecciando il principio solidarista non solo al principio personalista, ma anche al principio di uguaglianza sostanziale, che rappresenta il secondo cardine della concezione costituzionale della solidarietà; nel secondo comma dell'art. 3 la medesima qualificazione compare, infatti, per definire il fine dell'uguaglianza sostanziale: l'ordinamento assume la funzione di garantire le condizioni di piena libertà e uguaglianza per rendere concretamente possibile il pieno sviluppo della personalità di ciascuno e l'effettiva integrazione di ciascuna persona umana pienamente sviluppata nella dimensione collettiva, che si proietta sui piani, appunto, politico, economico e sociale. La funzione di sostegno all'uguaglianza sostanziale si svolge dunque negli stessi ambiti nei quali ognuno è indistintamente chiamato ad adempiere doveri inderogabili di solidarietà.

Vi è, dunque, un fondamento, complesso e complessivo, della solidarietà nei due principi personalistico e di uguaglianza, in base al quale lo sviluppo autonomo della personalità di ogni singolo soggetto è una questione di rilievo collettivo, meritevole di riconoscimento e sostegno sociale, che non ne offusca, anzi, ne accresce e valorizza l'identità individuale. In questo duplice legame della solidarietà con il principio personalista e con il principio di uguaglianza sostanziale si manifestano sia una dimensione orizzontale della solidarietà, che si riferisce all'attività privata ed ai rapporti tra i cittadini (al «moto doveroso e cooperante da parte dei cittadini»: Galeotti 1996, 10¹), sia una dimensione verticale, che si riferisce alla funzione pubblica cui è chiamata la Repubblica, nell'articolazione complessa dei suoi poteri, dall'art. 3, 2 Cost.

c) La solidarietà si concretizza in quanto fonte dei doveri inderogabili. Tali doveri sono, innanzitutto, quelli espressamente costituzionalizzati, che, nel loro

¹ Nel saggio Galeotti riprende e rivisita il principio costituzionale di solidarietà, che distingue in verticale e orizzontale, replicando idealmente a posizioni svalutative o pessimistiche, come quella, che richiama espressamente, di Alpa 1994, 365, che aveva concluso una disamina della solidarietà nella tradizione costituzionale e nell'ordinamento ponendo retoricamente l'interrogativo se la solidarietà in senso giuridico fosse ormai giunta alla fine della parabola.

insieme, offrono un vero e proprio *sistema della solidarietà costituzionale*, costruito nella trama delle disposizioni che, esplicitando i doveri determinati posti a carico dei membri della collettività, si riallacciano all'enunciazione primaria del dovere inderogabile di solidarietà di cui all'art. 2 Cost.: seguendo la scansione del testo costituzionale incontriamo, via via, il dovere di svolgere un'attività o una funzione in senso lato lavorativa (art. 4), il dovere di sottoporsi a cure e trattamenti medico-sanitari (art. 32), il dovere dell'istruzione primaria (art. 34), il dovere di voto (art. 48), il sacro dovere di difesa della patria (art. 52), il dovere contributivo (art. 53) ed il dovere di fedeltà (art. 54).

Non potendo che rinviare agli studi che hanno sviluppato l'analisi dei singoli doveri², nella prospettiva della ricerca che fa da sfondo a queste brevi riflessioni ci si limita qui a ricordare che, nella Costituzione repubblicana, la progressività è la marca solidale del dovere tributario: è, infatti, proprio incorporando una finalità redistributiva che il dovere tributario viene proiettato nella prospettiva della solidarietà, uscendo dalla dimensione precedente (ricostruibile in termini di dialettica autorità/libertà, che contrappone alla sovranità tributaria dello Stato, cui corrisponde una situazione giuridica soggettiva di soggezione, vincoli e limitazioni su una base contrattualistica e tipicamente liberale, che impone una logica commutativa e corrispettiva).

La costruzione del rapporto tributario non è più quella puramente atomistica della qualificazione delle posizioni reciproche dello Stato (sovranità tributaria) e del contribuente (soggetto titolare di pretese di astensione), ma diventa la costruzione del sistema (tributario) in cui gli oneri che discendono dall'interesse comune si distribuiscono tra tutti gli appartenenti alla collettività.

La capacità contributiva agisce, di conseguenza, in negativo come limite del dovere tributario (a garanzia del singolo); è presupposto della singola prestazione tributaria, ma non è fondamento e presupposto del dovere tributario: questo va inquadrato nel complesso del sistema, che incorpora anche l'interesse fiscale, cioè l'interesse generale della comunità a reperire le risorse necessarie per le finalità pubbliche (interesse qualificato dagli art. 2 e 3 Cost.: per il quale le risorse necessarie sono quelle sufficienti a dare soddisfacimento ai bisogni di ciascuno e, dunque, a consentire ad ogni membro della comunità l'esercizio dei suoi diritti).

Nell'insieme, la maggioranza della dottrina riconduce all'art. 2 Cost. i doveri costituzionalizzati (Lombardi 1967, 29; Barbera 1975, 122; Galeotti 1996, 12), anche se non manca chi (Carbone 1968, 95) lo esclude espressamente sia per il dovere di fedeltà, sia per il dovere di voto, sia per quello tributario, ritenendo

² Anche se il tema dei *doveri costituzionali* non è completamente coincidente con quello dei doveri di solidarietà, costituisce uno sfondo essenziale per ogni approfondimento dei problemi connessi. Imprescindibili restano le trattazioni di Lombardi 1967 e Carbone 1968, anche in riferimento al dibattito relativo sull'art. 2 Cost. come fondamento autonomo o formula essenzialmente riassuntiva dei doveri costituzionali di solidarietà. Nonché almeno: Lombardi 2002, 357; Pizzolato, e Buzzacchi 2008; Tarli Barbieri 2006; Balduzzi et al. 2007. Per una ricognizione sintetica come premessa alla trama costituzionale della solidarietà vd. anche Pezzini 2005.

che per questi doveri la solidarietà non costituisca il *fondamento* costituzionale, ma un *effetto*, secondario ed operante essenzialmente sul piano sociologico, in quanto ineriscono essenzialmente alla difesa dello Stato, alle condizioni della sua conservazione e coesione come ordinamento: tale interpretazione sottovoluta, però, che proprio l'inserimento della solidarietà fra i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tramite l'art. 2 Cost. impone una lettura orientata alla coesione della comunità qualificata dalla solidarietà anche di quei doveri che, in mancanza, potrebbero esprimere semplicemente l'esigenza di minima coesione propria dell'ordinamento giuridico in quanto tale.

2. Un itinerario (minimo) nella giurisprudenza costituzionale

Per avere un inquadramento, sia pur minimale, del modo in cui la giurisprudenza costituzionale ha contribuito a delineare la nozione sistematica di solidarietà, possiamo delineare una sorta di itinerario in sei stazioni.

1) La solidarietà a valle della legislazione.

Il richiamo della solidarietà *ex art. 2 Cost.* avviene, innanzitutto, *ad adiuvandum*, con riferimento ai criteri di bilanciamento utilizzati per giustificare l'uso della discrezionalità del legislatore, riconoscendo la solidarietà come fondamento costituzionale di limitazioni introdotte dal legislatore alla sfera del singolo, che sono, tuttavia, giustificabili e giustificate in base anche ad altre norme costituzionali specifiche. È quanto avviene, ad esempio, in riferimento alla disciplina delle limitazioni alla proprietà in base alla sua funzione sociale (Corte cost., n° 16/1968); quando il dovere di solidarietà sociale viene invocato a rafforzare il dovere di osservanza di leggi che introducono limitazioni della sfera giuridica dei destinatari, peraltro ispirate da un'autonoma *ratio* di emergenza (Corte cost., n° 47/1969); quando il dovere inderogabile di solidarietà economica e sociale giustifica gli oneri di urbanizzazione (Corte cost., n° 127/1983).

Ma anche con più diretti richiami: il dovere di solidarietà sociale fonda direttamente l'obbligo di collaborare agli arresti in flagranza e la facoltà di operarli (il primo è un obbligo fondato sul dovere di solidarietà sociale, il secondo piuttosto sarebbe una forma di solidarietà spontanea alla quale l'ordinamento riconosce a posteriori valore: Corte cost., n° 89/1970); il dovere inderogabile di solidarietà politica sta a fondamento dell'obbligo di svolgere le funzioni elettorali ai seggi, senza impedire un trattamento differenziato dei lavoratori dipendenti chiamati a svolgerle in seggi elettorali per le elezioni politiche, in cui la legge riconosce tre giorni di ferie retribuite, e per le elezioni amministrative (Corte cost., n° 35/1981).

2) L'autonomia concettuale della solidarietà.

Nel corso degli anni '80 emergono in giurisprudenza configurazioni della solidarietà che acquisiscono maggiore autonomia concettuale, a partire da una sentenza che afferma un dovere di solidarietà sociale a carico di coloro che nella vita di relazione entrino in rapporto con una persona transessuale a fronte del diritto altrui alla realizzazione della propria personalità sotto il profilo del mutamento dell'identità sessuale (Corte cost., n° 161/1985).

Il richiamo dell'art. 2 Cost. serve non solo a dare un fondamento a doveri, ma anche a ricavare alcuni specifici limiti di tali doveri: affermato un dovere di informazione e conoscenza della legge penale (artt. 2 e 54), proprio la configurazione di tale dovere impone di dare rilievo agli elementi oggettivi che impediscono la conoscenza; l'argomentazione non è, tuttavia, fondata sul solo dovere di solidarietà, ma si intreccia con quella dell'ideologia contrattualistica, che pretende dallo Stato di non punire senza preventivamente informare su che cosa sia vietato o comandato e, in contropartita, pretende dai singoli che s'informino sulle leggi prima d'agire, recuperando in tal modo soprattutto una dimensione di correlatività tra diritti e obblighi (Corte cost., n° 364/1988). La solidarietà sociale dà fondamento costituzionale ad alcuni obblighi fatti gravare su privati per la soddisfazione di diritti sociali altrui: il dovere di solidarietà sociale a fronte di un diritto fondamentale come il diritto all'abitazione, impone vincoli al locatore in ordine alla successione nel contratto delle persone abitualmente conviventi con il conduttore (Corte cost., n° 404/1988).

3) La svolta della sentenza Corasaniti.

Da qui si giunge a quella che è stata chiamata la «svolta della sentenza Corasaniti» (Giuffrè 2002), con la configurazione di veri e propri doveri positivamente e direttamente ricavati dalla solidarietà e, contemporaneamente, conformati dalla dimensione necessariamente reciproca della solidarietà; dal dovere di solidarietà si ricava direttamente un obbligo positivo anche per il legislatore, alla cui violazione consegue la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

La svolta si manifesta con una pronuncia additiva di principio (Corte cost., n° 307/1990, di cui il giudice Corasaniti è relatore e redattore), che dichiara l'illegittimità costituzionale della l. 51/1966, *Obbligatorietà della vaccinazione antipoliomielitica*, nella parte in cui non prevede, a carico dello Stato, un'equa indennità per il caso di danno derivante, al di fuori dell'ipotesi di cui all'art. 2043 c.c., da contagio o da altra apprezzabile malattia causalmente riconducibile alla vaccinazione obbligatoria antipoliomielitica, riportato dal bambino vaccinato o da altro soggetto a causa dell'assistenza personale diretta prestata al primo. Un indirizzo confermato e ulteriormente sviluppato, prima nel riconoscimento più specifico dei contenuti di un vero e proprio obbligo del legislatore (Corte cost., n° 118/1996), poi da una estensione delle previsioni dettate dalla riconosciuta matrice di solidarietà anche alle vaccinazioni spontanee (Corte cost., n° 27/1998) e raccomandate/incentivate (Corte cost., n° 423/200; n° 107/2012; n° 268/2017); a fronte del contenuto essenziale dei diritti sociali, emergono veri e propri obblighi di solidarietà che escludono la discrezionalità del legislatore (Corte cost., n° 329/2011).

4) La solidarietà come principio fondamentale.

Lungo la strada aperta dalla sentenza 307/1990, che già influenza la valorizzazione della dimensione spontanea della solidarietà che si trova nelle pronunce sulle conseguenze delle vaccinazioni, emerge, quando si prende in considerazione la solidarietà disciplinata nella legge quadro sul volontariato 266/1991, una forte affermazione della solidarietà in termini di principio fondamentale, con il riconoscimento di contenuti di solidarietà spontanea e altruisticamente prestata (Corte

cost., n° 75/1992). In un certo senso, nello stesso filone di valorizzazione e riconoscimento della solidarietà spontanea si colloca anche la dichiarazione di illegittimità costituzionale del reato di mendicizia non invasiva (Corte cost., n° 519/1995).

5) La dimensione del gruppo solidale.

La questione dimensionale del gruppo solidale – già affiorata nella sentenza 75/1992 sulla legge quadro sul volontariato, per il riferimento alla dimensione nazionale in contrapposizione a quella provinciale/regionale – emerge in modo particolarmente interessante nella sentenza 172/1999, che la proietta al di là della cittadinanza: estendendo agli apolidi l'obbligo del servizio militare, si invoca «una comunità di diritti e doveri più ampia della cittadinanza, che riunisce coloro che ricevono diritti e restituiscono doveri *ex art. 2 cost.*».

6) Solidarietà e dovere tributario.

Infine, va considerato lo sviluppo della giurisprudenza sul dovere tributario come manifestazione eminente del dovere inderogabile di solidarietà: la definizione della capacità contributiva impedisce al legislatore tributario di colpire con il tributo fatti che non siano espressivi di ricchezza (Corte cost., n° 200/1976); l'idoneità a eseguire la prestazione tributaria non è però correlata alla concreta capacità del singolo, bensì al presupposto economico cui l'obbligazione è collegata (Corte cost., n° 373/1988); la capacità contributiva è rivelata e la base per la tassazione è data dalla produttività e non dal prodotto reale (Corte cost., n° 16/1965); l'elemento finalistico presente nella proporzionalità non implica alcuna rispondenza della singola contribuzione a concreti e specifici benefici individualizzati (Corte cost., n° 201/1975); il criterio di progressività viene riferito al sistema e ridotto alle sole imposte personali (Corte cost., n° 159/1985, n° 263/1994), nonché affidato alla attuazione discrezionale da parte del legislatore, rispettata con tanta prudenza dalla giurisprudenza costituzionale da ridurre la progressività ad un criterio astratto e generico di cui diventa difficile identificare il contenuto; ciò nonostante, si ritrovano affermazioni inequivocabili del principio e del suo collegamento con i doveri inderogabili e con gli obiettivi di uguaglianza sostanziale (Corte cost., n° 341/2000 e n° 155/2001).

3. L'ipotesi di una dimensione 'sistematica' della solidarietà nella Costituzione italiana...

3.1. Il sistema di solidarietà

Sulla premessa del quadro dei doveri di solidarietà enunciati dalla costituzione e della giurisprudenza costituzionale sulla solidarietà, sia pure sommariamente considerati, si può prospettare l'ipotesi che la trama dei doveri costituzionali di solidarietà sia unificabile in un vero e proprio sistema, vale a dire in un *complesso ordinato di cognizioni e ragionamenti scaturenti da principi comuni*.

Rispetto a una visione unitaria e sistematica dei doveri, già presente in dottrina (Lavagna 1953, 15; Barile 1953, 147), si vorrebbe ulteriormente evidenziare il carattere unitario e strutturato del *sistema della solidarietà* in quanto tale.

La solidarietà troverebbe, a ben guardare, la sua prima forma di espressione in un agire spontaneamente altruistico: la forma essenziale e pura della solidarietà, che registra l'integrazione spontanea del soggetto nel gruppo, la tensione all'azione per finalità non egoistiche; tale forma di solidarietà, tuttavia, per l'ordinamento giuridico è solo un elemento fattuale riconoscibile a posteriori, cui l'ordinamento stesso può reagire, disponendo interventi e forme di riconoscimento (agevolazioni, rimborsi, privilegi etc.), quando e se essa si manifesti.

I doveri di solidarietà costituiscono, invece, procedimenti costitutivi della solidarietà per il tramite dell'autorità che, operando con la necessaria intermediazione legislativa richiesta dall'art. 23 Cost., è legittimata ad imporre vincoli sul comportamento dei singoli: in questa forma l'ordinamento non si limita a riconoscere a posteriori la solidarietà spontaneamente espressa, ma la assume come proprio elemento costitutivo, garantendo che essa operi concretamente nelle relazioni del gruppo.

I doveri espressamente costituzionalizzati riguardano, come già visto, oggetti molteplici e differenti, la cui costituzionalizzazione prende, di volta in volta, in considerazione profili differenti della finalizzazione della solidarietà: il dovere del lavoro è connesso al fine esplicito di concorrere al progresso del gruppo, in senso materiale o spirituale; nel dovere di istruzione primaria si individua un analogo fine implicito di progresso culturale; il dovere di curarsi fa coincidere il fine individuale della cura della salute del singolo con quello collettivo di tutela e protezione sanitaria del gruppo; il dovere di voto postula una concezione fortemente partecipativa della democrazia e dell'esercizio della sovranità.

3.2. I caratteri del sistema

Collegando tutti questi elementi in un complesso unitario, dal sistema ricaviamo la connotazione più puntuale della solidarietà: non individualistica; marcata in positivo da reciprocità, proporzionalità al fine e all'agente e incrementalità.

In negativo, l'agire solidale si distingue da quello individualistico, anche se va precisato che non vi è una contrapposizione necessaria tra il bisogno e/o l'interesse altrui che si intende soddisfare ed il bisogno e/o l'interesse individuale di chi agisce solidalmente (come rivela in particolare l'art. 32 Cost. che fa coincidere l'interesse individuale e quello collettivo alle cure).

In positivo, invece, la solidarietà incorpora, innanzitutto, una certa reciprocità, resa evidente, ad esempio, nella gratuità garantita dell'istruzione inferiore (art. 34 Cost.), per la quale il gruppo 'corrisponde' all'agente solidale forme di sostegno per l'esercizio del dovere che agevolino il compimento del dovere, anche se a prescindere da qualsiasi tipica sinallagmaticità nelle prestazioni; si tratta di una reciprocità in termini di beneficio, ben differente dalla condizionalità che, come avremo modo di osservare oltre, emerge nel contesto ordinamentale europeo.

È, in particolare, nella sequenza delle pronunce relative al riconoscimento di forme di indennizzo dei danni conseguenti alla sottoposizione a trattamen-

ti sanitari, che viene evocato in modo specifico il carattere della reciprocità come proprio del sistema della solidarietà costituzionale.

Nella sentenza 27/1998 la Corte costituzionale richiama il principio già posto alla base delle precedenti 307/90 e 118/96, riformulandolo nei termini seguenti: «il principio che non è lecito, alla stregua degli artt. 2 e 32 della Costituzione, richiedere che il singolo esponga a rischio la propria salute per un interesse collettivo, senza che la collettività stessa sia disposta a condividere, come è possibile, il peso delle eventuali conseguenze negative». Rispetto alle ipotesi precedenti, che avevano preso in considerazione trattamenti sanitari obbligatori *ex lege*, la sentenza 27/1998 riferendosi all'ipotesi di vaccinazioni incentivate ma non strettamente obbligatorie, riconosce chiaramente un circuito di *doppia solidarietà*: l'indennizzo in favore di chi abbia subito danni alla salute in conseguenza di vaccinazioni, anche non obbligatorie, esprime la solidarietà della comunità verso il singolo, ma la condotta del singolo che si è sottoposto spontaneamente alle vaccinazioni è, a sua volta, riconosciuta come «un comportamento di utilità generale per ragioni di solidarietà sociale» che non merita di ricevere «un trattamento peggiore rispetto a quello che vale a favore di quanti hanno agito in forza della minaccia di una sanzione». Il carattere della reciprocità che è proprio del sistema di solidarietà è bene evidenziato anche dalle pronunce successive che respingono i tentativi di estendere ulteriormente il sistema dell'indennizzo per danni alla salute anche alle ipotesi in cui il trattamento lesivo non sia ugualmente sostenuto da un interesse pubblico specifico di promozione della salute collettiva (distinguendo, in particolare, i danni da vaccinazioni obbligatorie o raccomandate/incentivate dai danni da emotrasfusioni): nelle pronunce 226 e 522 del 2000, la Corte afferma chiaramente che la propria giurisprudenza

è ferma nell'individuare per l'appunto in questo interesse pubblico di promozione della salute collettiva – una volta assunto dal legislatore a ragione dell'imposizione di un trattamento sanitario obbligatorio o di una politica incentivante – il fondamento dell'obbligo generale di solidarietà nei confronti di quanti, sottomettendosi al trattamento, vengono a soffrire di un pregiudizio alla loro salute. È dunque l'interesse collettivo alla salute la ragione determinante del diritto all'indennizzo.

In secondo luogo, sempre in positivo, i doveri sono configurati sotto il segno della proporzionalità, in duplice direzione: da un lato, *al fine*, come correlazione di mezzi allo scopo (si vedano, da un lato, le limitazioni nell'art. 32 Cost. e, dall'altro, la sacralità del dovere di difesa della patria che si spinge sino all'ipotesi di estremo sacrificio del soggetto singolo in stretta correlazione con la minaccia dell'esistenza stessa dell'entità collettiva –all'integrità e unità dello stato); dall'altro, la proporzionalità si configura anche rispetto *all'agente*, come si ricava dai riferimenti introdotti espressamente sia in relazione al dovere del lavoro (secondo scelta e possibilità), sia in relazione al dovere tributario (secondo il criterio della capacità contributiva).

Infine, ai doveri viene attribuito il carattere dell'incrementalità, espressamente formulata nel criterio di progressività del sistema tributario.

È necessario aggiungere che la solidarietà costituzionale manifesta un'eccedenza assiologica rispetto ai doveri espressamente costituzionalizzati, che sono tali, cioè costituzionalizzati, essenzialmente per ragioni di garanzia; nel sistema della solidarietà entrano anche tutti quei doveri non espressamente costituzionalizzati a fondamento dei quali la giurisprudenza costituzionale utilizza il richiamo al dovere di solidarietà *ex art. 2 Cost.* (come visto nel par. 2).

Va, infine, sottolineato che appartiene al sistema, e ne condivide di conseguenza i caratteri fondamentali, anche la c.d. solidarietà primaria, quella che è immediata e spontanea espressione della «appartenenza attiva» alla «comunità di diritti e di doveri» e si manifesta nell'attività totalmente spontanea e gratuita, non doverosa e puramente altruistica (Corte cost., sent. n° 75/1992 e n° 500/1993).

3.3. Le posizioni soggettive della solidarietà

La solidarietà crea un rapporto tra chi, in posizione attiva, compie prestazioni di solidarietà e chi le riceve, mettendo in relazione l'attività privata altruistica, orientata alla soddisfazione di bisogni altrui, con lo stato di bisogno del beneficiario: la definizione del sistema di solidarietà richiede, quindi, anche l'individuazione delle posizioni giuridiche soggettive della solidarietà costituzionale.

Per meglio indagare e comprendere le peculiarità della relazione intersoggettiva solidale, è opportuno ricordare che la solidarietà postula l'esistenza di un gruppo, della comunità solidale, configurandosi come una condizione in cui «una pluralità si comporta come un'unità» (Zoll 2003, 13³).

I due ruoli distinti dell'agente solidale (chi compie prestazioni di solidarietà in favore di altri) e del beneficiario (chi riceve la prestazione in relazione al suo proprio bisogno) non entrano, infatti, direttamente in rapporto, ma si relazionano per il tramite necessario del gruppo solidale; nel gruppo, agente e beneficiario sono ruoli potenzialmente reversibili ed interscambiabili, mentre, isolata dal gruppo, la relazione tra agente e beneficiario non esprimerebbe solidarietà, ma carità. Mentre la solidarietà sociale è la base della politica sociale, la carità è la base dell'assistenza ai poveri e include «differenze decisamente gerarchiche tra chi dà e chi riceve», non superate ed, anzi, rafforzate proprio dal dare (Zoll 2003, 97); nella definizione che ne dà Galeotti (1996, 10-1), il gruppo solidale emerge per via del

³ Zoll 2003, 13, propone nelle definizioni preliminari il richiamo di una serie di interpretazioni della solidarietà espressamente riferite al gruppo: da «cooperazione e riconoscimento reciproco tra i membri di un gruppo quali individui che agiscono insieme o sono coinvolti insieme» (A. Wildt) a «condizione in cui una pluralità si comporta come un'unità... comunità non come un'associazione per uno scopo pratico, un gruppo di interessi, bensì una condizione di intima unione» (A. Vierkandt).

moto ascendente, che dal basso va verso l'alto, verso ciò che comprensivamente la Costituzione chiama Repubblica (come insieme di Stato e altri soggetti pubblici), ossia l'amministrazione pubblica globale, che funge da collettore e garante dell'adempimento di tutte le doverose solidarietà, entro il quale la solidarietà fraterna o orizzontale si inquadra.

Nel gruppo solidale, il vincolo si costituisce in una forma che recupera l'origine e la matrice propriamente giuridica del concetto, dal momento che esso implica la scissione tra la responsabilità e la condotta individuale, da un lato, e la soddisfazione dell'obbligazione, dall'altro: il vincolo di solidarietà chiama a rispondere *gli uni per gli altri e ognuno per tutti*. Formulato come dovere costituzionale inderogabile rende ciascuno responsabile della soddisfazione dei bisogni altrui.

Nascono da qui due interrogativi sul sistema costituzionale della solidarietà: il primo riguarda il modo in cui il sistema perviene a qualificare responsabilità (dal lato della prestazione attiva) e bisogni (dal lato del destinatario); il secondo concerne, invece, la definizione della dimensione del gruppo solidale.

3.3.1. Il rapporto di solidarietà dal lato della prestazione attiva: la qualificazione della responsabilità dell'agente solidale

Nel sistema della costituzione italiana la norma emblematica della qualificazione della prestazione attiva di solidarietà può essere individuata nell'art. 53 Cost., cosa che spiega il convergere dell'interesse di tributaristi e costituzionalisti sul tema. Fra i doveri costituzionali che 'si riallacciano' all'art. 2 Cost., infatti, l'art. 53 Cost. opera la più precisa qualificazione della prestazione di solidarietà, commisurata alla capacità individuale dell'agente secondo il criterio proporzionale (che è pure presente nell'art. 4 Cost.) e progressivo.

Negli altri casi, le norme costituzionali dal lato dell'agente si limitano a individuare l'ambito soggettivo del dovere, ponendolo inderogabilmente a carico di tutti (art. 54, II comma e art. 34, I comma) ovvero consentendo margini di discrezionalità legislativa (art. 52, II comma e art. 23, ma anche art. 32). In altri termini, le norme si occupano piuttosto dell'estensione soggettiva della comunità solidale che della qualificazione della prestazione dal lato dell'agente, lasciando che sia il legislatore di attuazione a stabilire quali capacità soggettive da spendere a beneficio altrui debbano essere prese in considerazione (si pensi alla scissione tra dovere di difesa della patria e prestazione di servizio militare nell'art. 52 Cost., sia in riferimento alle attitudini e capacità prese in considerazione nell'uno e nell'altro caso, sia a proposito dell'estensione della comunità solidale in cui tali doveri si inquadrano: la definizione delle attitudini e capacità rispetto al genere registrava l'imposizione ai soli cittadini di sesso maschile del servizio militare obbligatorio sino alla sua abolizione nel 2005, mentre proprio l'abolizione del servizio obbligatorio ha trasformato significativamente il dovere di cui all'art. 52, II comma; quanto all'estensione della comunità solidale, la prestazione del servizio militare riguarda anche gli apolidi in quanto prescinde dalla cittadinanza in senso giuridico stretto ed è fondata sull'esistenza di una

«comunità di diritti e doveri» che configura una «seconda cittadinanza» di cui con formula suggestiva parla Corte cost., n° 172/1999).

3.3.2. Il rapporto di solidarietà dal lato passivo: la qualificazione del bisogno del beneficiario

Guardando al rapporto di solidarietà sul versante del destinatario delle prestazioni di solidarietà, del soggetto che riceve la prestazione in relazione al suo bisogno, nel sistema costituzionale la qualificazione giuridica dello stato di bisogno si manifesta nella forma di un diritto sociale, che può essere specificamente costituzionalizzato o risultare genericamente fondato sull'art. 3, II comma Cost.; esso trova, quindi, una propria definizione e misura indipendente, autonomamente radicata nel pieno sviluppo della persona (art. 3, II comma Cost.), anche se, come è tipico dei diritti sociali, strutturalmente condizionata all'attuazione legislativa, a sua volta soggetta al controllo costituzionale, a garanzia del contenuto essenziale del diritto e della doverosità giuridica dell'attuazione.

Il riferimento all'art. 3 Cost. rende evidente che la solidarietà dal punto di vista del beneficiario è volta a garantire uguaglianza nel godimento dei diritti ed è pertanto caratterizzata da tale finalizzazione.

3.4. Le dimensioni della comunità solidale

Richiamato nel sistema il problema dell'uguaglianza dei diritti fondamentali, si introduce il problema dei margini di differenziazione tollerabili, sia nella dimensione verticale, sia nella dimensione orizzontale della solidarietà, che contribuiscono entrambe a definire i confini della comunità solidale, sempre meno scontati e sempre meno stabili.

Si riallaccia a questo ambito la tematica dei livelli essenziali di prestazioni, che trova una espressa formulazione costituzionale nella lett. m) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che si preoccupa di definire nella competenza legislativa esclusiva dello Stato lo strumento che consente di garantire uguaglianza nel godimento dei diritti sociali, evitando che la comunità solidale nazionale si frantumi irrimediabilmente nella giustapposizione di comunità solidali di ambito solo regionale.

Ben prima della riforma del titolo V della Costituzione, tuttavia, il problema delle garanzie di uguaglianza dei diritti sociali e della soddisfazione di bisogni viene saldamente intrecciato alla solidarietà dalla giurisprudenza costituzionale, con motivazioni ed implicazioni che, anche se non trasferibili automaticamente nel quadro ridisegnato del riparto verticale delle competenze dopo la riforma del titolo V, continuano a pesare.

Come già osservato, anche la solidarietà c.d. *primaria*, non doverosa, appartiene ad un medesimo ed unico sistema e vanno ad essa applicati gli stessi parametri di valutazione: dal lato della prestazione va commisurata alla capacità dell'agente; dal lato del beneficiario va finalizzata al bisogno altrui.

Quello che ipotizziamo di chiamare sistema di solidarietà è un sistema complesso, in realtà costituito da una rete di sotto-sistemi, in relazione a ciascuno

dei quali bisogna chiedersi quali caratteri abbia la comunità solidale e, una volta individuato il gruppo di riferimento, chi sia tenuto a prestazioni altruistiche (o assuma spontaneamente prestazioni) e in favore di chi.

In proposito, la giurisprudenza costituzionale ammette la discrezionalità del legislatore nel configurare l'ampiezza e le modalità dell'intervento solidaristico anche in bilanciamento con le risorse finanziarie⁴, pur vagliando la sussistenza di dimensioni più o meno razionali della comunità solidale⁵.

4. ... e i suoi problemi nella dimensione dell'integrazione europea

Una simile dimensione sistematica della solidarietà, quale è quella riscontrabile nella Costituzione italiana, è messa in crisi nel contesto dell'integrazione europea.

Da tempo si è rilevato in atto un transito verso solidarietà competitiva con abbandono della solidarietà redistributiva (Streeck 2000) e le «spinte competitive [...] stanno da anni portando verso la de-solidarizzazione, sia entro l'ordinamento europeo (specialmente nell'eurozona, sia entro gli ordinamenti degli Stati membri» (Guazzarotti 2019, 429).

La letteratura in proposito è ampiamente convergente, per quanto possano incontrarsi accentuazioni differenti e anche approcci maggiormente valorizzanti gli spunti solidaristici che sono certamente presenti nell'ordinamento eurounitario.

⁴ Corte cost., n° 127/1997, dopo avere riconosciuto che «nel sistema previdenziale si esprime, dunque, il generale dovere di solidarietà (vd. Corte cost., n° 132/1984 e n° 62/1977), che caratterizza sin dai principi fondamentali la Carta costituzionale (art. 2 Cost.)», afferma chiaramente che spetta al legislatore determinare «in adesione ai principi costituzionali e tenendo anche conto delle risorse finanziarie disponibili (vd. Corte cost., n° 99/1995 e n° 119/1991), l'ampiezza e le modalità dell'intervento solidaristico» ritenendo, in applicazione del principio, giustificato il condizionamento dell'attribuzione e dell'ammontare della integrazione di pensione contributiva agli altri redditi del pensionato e della sua famiglia: «se, difatti, l'integrazione della pensione deve assicurare che la prestazione previdenziale consenta di far fronte alle esigenze di vita minime dell'assicurato e della sua famiglia, per converso non si può escludere che per valutare le necessità della famiglia, cui si debba sovvenire con l'intervento solidaristico, si considerino i redditi percepiti da altri componenti della famiglia medesima».

⁵ Nella sentenza 49/1992, ad es., con riferimento alla destinazione dei 3/10 della retribuzione del lavoro dei detenuti alle regioni, la Corte ha rilevato che quando si indirizzava all'apposita Cassa di soccorso e assistenza delle vittime dei delitti, realizzava un «atto di solidarietà dei condannati verso le vittime dei delitti, anche se l'onere veniva a gravare su un numero limitato di detenuti, e per giunta sui più bisognosi e persino su coloro il cui reato non aveva provocato vittime e su quelli che avevano già risarcito il danno cagionato dal delitto da essi commesso», rilevando, quindi – e sia pure a posteriori – una qualche incongruenza rispetto ai criteri di proporzionalità e incrementalità rispetto all'agente; nel momento in cui le Casse soccorso sono state sostituite dalle regioni, però, «sono venuti meno la specifica destinazione delle trattenute (...) e il vincolo di solidarietà tra detenuti e vittime dei delitti, sicché le trattenute sono dirette a soddisfare finalità di beneficenza pubblica. E siccome il relativo onere deve gravare sulla intera collettività e non solo sui detenuti che lavorano» ne censura l'illegittimità costituzionale; si vede, nelle motivazioni della Corte, affermata l'esigenza di definire i confini della comunità solidale in modo che risulti apprezzabile una certa qual reciprocità.

Interrogandosi nello specifico a partire dalla tenuta complessiva del modello di stato sociale – che, per quanto possa apparire recessivo nel contesto degli indirizzi dominanti di politica economica, resta pur sempre, per quanto ci riguarda, il modello espressamente costituzionalizzato – non è, tuttavia, possibile sfuggire a valutazioni tendenzialmente negative, nella misura in cui è alla sopravvivenza stessa di quel modello e alla solidarietà declinata in quella specifica chiave che si continua a guardare.

Se considerate dalla prospettiva qui dichiarata, le letture più ottimistiche appaiono orientate da una sorta di attivistico ottimismo della volontà, che, per certi versi, appartiene strutturalmente alla natura di processo ‘incrementale’ e dinamico della costruzione dell’integrazione che quelle stesse letture mirano a orientare (o, forse sarebbe meglio dire, che ambirebbero a ri-orientare)⁶.

Ma un primo e decisivo livello di problematicità è, a mio avviso, riscontrabile proprio osservando che la natura relativa e variabile dell’assetto dell’Unione è un tratto giuridicamente definito dall’esplicito riconoscimento del Trattato UE nei termini di una nuova ‘tappa’ nel processo di creazione di un’unione sempre più stretta tra i popoli dell’Europa (nel Preambolo e nell’art. 1, II TUE) e che il processo di integrazione e perfezionamento dell’assetto costituzionale non procede affatto linearmente. La caratteristica strutturale della costruzione dell’integrazione europea nei termini di un processo incrementale ne mina, di per sé, il valore propriamente costituzionale; infatti, mentre la *Costituzione* nazionale si configura come rigida e massimamente stabile, per certi tratti addirittura inviolabile (nel senso di sottratta alla revisione costituzionale), la *struttura costituzionale* dell’UE appare variabile, *in progress*, incrementale, sia nel riconoscimento dei diritti, sia nella configurazione dei poteri sovrani.

In ogni operazione di comparazione e interrelazione, anche in senso lato, delle dimensioni nazionali ed euro-unitaria, non possiamo, dunque, non essere consapevoli dei nodi metodologici che da ciò derivano, connessi, innanzitutto, al fatto che solo al livello dello stato nazionale risulta presente una piena dimensione costituzionale, che saldi costituzione dei diritti e costituzione dei poteri, garantendo quella connessione tra cittadinanza politica (rappresentanza e sovranità democratica), da un lato, e titolarità dei diritti, dall’altro, che è essenziale alla costruzione del *sistema* della solidarietà.

4.1. Debolezza della solidarietà europea

E, comunque, come da molti osservato, manca in ambito UE un assetto solidaristico che lo caratterizzi in termini anche solo paragonabili a quelli del sistema costituzionale italiano e comunque tali da autorizzare una costruzione sistematica della solidarietà europea.

⁶ Benvenuti 2016, 37, osserva quanto sia risalente la divisione tra cauti ottimisti e assoluti pessimisti a fronte del plesso problematico della dimensione sociale europea.

L'economia sociale di mercato fortemente competitiva rivela una ridotta propensione alla cooperazione⁷; l'economia di mercato aperta e in libera concorrenza non è e non può essere 'sociale', nel senso che non assume la solidarietà come principio di organizzazione dello stato pluriclasse, piuttosto ri-mercifica anche la protezione sociale (Chiarella 2017). Sociale è ciò che associa nella ripartizione del prodotto, mentre l'ordoliberalismo dell'economia sociale di mercato concepisce l'intervento pubblico nei processi economici per garantire le regole di una concorrenza di mercato, nella misura in cui l'equità sociale resta effetto atteso e sottoprodotto dell'efficienza economica.

D'altra parte sul mercato e nel mercato si soddisfano domande, mentre nella dimensione solidale occorre, come abbiamo visto, essere in grado di rispondere ai bisogni⁸.

Persino un certo attivismo della Corte di giustizia UE non sfugge a una lettura critica che lo stigmatizza come controproducente, perché avrebbe contribuito ad alterare negativamente la solidarietà nazionale (dei sistemi di *welfare*), innescando reazioni al pagamento dei costi sociali dell'integrazione e mettendo in attrito cittadinanza nazionale ed europea (Chiarella 2017); la solidarietà meramente finanziaria, in forme atomistiche e individualistiche, cui accede il cittadino europeo che abbia fatto uso della libertà di circolazione e soggiorno, si limita, infatti, a permettere l'accesso a benefici sociali di un altro paese senza contribuire a definire un sistema di protezioni sociali uniformi tra gli stati nazionali; senza contare che, in ogni caso, non si tratta di un *trend* costante di estensione, dal momento che ammette che si possano negare talune prestazioni sociali non contributive a chi si rechi in altro stato per cercare lavoro. Del resto, quando la giurisprudenza della Corte di giustizia UE afferma il principio della capacità di un principio di solidarietà europeo di pervadere anche la sfera delle relazioni tra cittadini, alludendo ad una «solidarietà finanziaria dei cittadini dello stato ospitante verso quelli degli altri stati membri *in temporanea difficoltà*», delega pur sempre il giudice del rinvio a valutare se non si tratti di un «onere eccessivo» per il sistema nazionale (Schillaci 2017).

Mentre una dimensione solidaristico-distributiva dovrebbe constare di una relazione diretta tra le istituzioni europee e i cittadini europei, nella dimensione europea manca il circuito per cui i cittadini, che mettono a disposizione le risorse tramite il prelievo fiscale, esercitando i diritti di partecipazione politica condizionano l'attività dei parlamenti e governi sui contenuti delle politiche pubbliche⁹. Il circuito della fiducia interna, di lealtà civica, non è surrogato e, so-

⁷ Chessa 2016, sottolinea l'esistenza di una dimensione della concorrenza tra gli Stati, non solo tra le imprese, notando come si sarebbe in realtà passati dalla legislazione della concorrenza alla concorrenza tra le legislazioni.

⁸ Lo osserva Ruotolo 2018, senza rinunciare, contemporaneamente, a criticare come velleitarie, in ogni caso, le ipotesi di ritorno alle 'piccole patrie' come dimensione della soddisfazione di domande e bisogni.

⁹ Viene, dunque, da più parti sostenuta l'idea che la cittadinanza dell'Unione debba anche connotarsi per l'attribuzione di doveri, oltre che di diritti, proprio in una prospettiva genuinamente solidaristica. Si veda, in questo volume, Polacchini 2022.

prattutto, non è surrogabile dal circuito della fiducia dei mercati, in cui lo Stato debitore riceve le risorse dai suoi creditori; la doppia fiducia (su cui Pitruzzella 2014; Ruotolo 2018, 760) non riesce a trovare un assetto convincente di coesistenza, nella misura in cui la seconda scalza la prima, marginalizzandola sino a renderla irrilevante.

4.2. Erosione della dimensione nazionale della solidarietà

Il processo di integrazione erode la stessa dimensione nazionale della solidarietà, innanzitutto, strutturalmente, nella divaricazione tra un ordinamento – anche sostanzialmente costituzionale – della concorrenza, affare e terreno dell’UE, e la costituzione sociale, che resta affare e terreno nazionale¹⁰. Anche perché solo nel primo trentennio del secondo dopoguerra, sino al crollo dell’ordine economico-monetario di Bretton Woods, il keynesismo interno «frutto prezioso del costituzionalismo democratico-sociale dell’Europa continentale» ha costituito un argine effettivo alla vocazione ordoliberal che ha elevato la concorrenza a motore portante della costituzione economica comunitaria (Losurdo 2018, 4).

Ma l’erosione dipende anche dalla limitazione delle risorse di cui lo stato nazionale e, dunque, i processi democratici nazionali possono disporre: la presenza di istituzioni della partecipazione politica in cui si realizzano «i diritti sociali, che abbisognano di permanente affluenza di condizioni e di mezzi»¹¹ si pone, infatti, tra le condizioni strutturali che consentono alle norme costituzionali sui diritti sociali di sfuggire alla mera proclamazione (insieme alla loro riconoscibilità in quanto principi di diritto, suscettibili, in quanto tali, di sviluppo e applicazione e alla presenza di un vero e proprio catalogo di diritti azionabili davanti alla Corte costituzionale).

Altrettanto problematico risulta osservare che le misure e i provvedimenti a livello europeo hanno spesso fornito l’alibi, lo schermo per dissimulare incapacità gestionale o anche indirizzi politici di cui si scarica la responsabilità dietro la *factio* dell’obbligo liberistico imposto dalla Comunità, prima, e dall’Unione europea, poi (Luciani 2014, 3; Salmoni 2016, 36).

Così come l’imposizione di un *nesso di condizionalità* specifico nelle misure anti-crisi che rende in realtà corrispettiva una relazione che si pretende solidale, nel senso che a ‘concessioni’ – termine già ambiguo – devono corrispondere impegni di austerità in pregiudizio delle misure di stato sociale (Schillaci 2017, 50). Non è difficile vedere la distanza della reciprocità come condizionalità dalla reciprocità descritta sopra (par. 3.2) come carattere tipico del sistema italiano della solidarietà, che fa riferimento a un flusso circolare entro una comunità (come elemento essenziale di una comune appartenenza ad un gruppo solidale).

¹⁰ Losurdo 2018, 6, parla di un assetto duale di separazione funzionale tra la costituzione della concorrenza tipica dell’Unione europea e la costituzione sociale tipicamente nazionale (Smith all’estero e Keynes in patria, secondo la nota formula coniata da Gilpin 1987, 473).

¹¹ Salmoni 2016, 33, sul punto, richiama Ferrara 2002, 114-5.

E per quanto nelle versioni attivistiche si prospetti la necessità di una rinnovata *public law dimension*, che si faccia carico delle esigenze *ex art. 9 TFUE* (elevato livello occupazionale, garanzia di adeguata protezione sociale, lotta all'esclusione sociale e elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute) superando la divaricazione tra ordinamento sostanzialmente costituzionale della concorrenza come affare e terreno eurounitario e costituzione sociale come affare e terreno nazionale, non si può evitare di convenire sul fatto che una tale dimensione dovrebbe necessariamente comprendere la disciplina di una spesa pubblica centralizzata sostenuta da una fiscalità europea (Ruotolo 2018, 759).

5. Oltre la *pars destruens*?

La ricostruzione fortemente critica così prospettata non può certo lasciare appagati. Non ci si può, infatti, accontentare di una sola *pars destruens*, per quanto convinti che essa sia in grado di offrire un'obiettiva restituzione dello stato delle cose, senza avvertire il bisogno di proiettarsi verso una *pars construens*.

E senz'altro ci sollecita in questa direzione, nel contesto del nostro confronto, l'idea di una 'imposta propria' europea, quale quella che ci è stata prospettata, che potrebbe forse rappresentare il seme, l'innesco, di un sistema solidale europeo, capace di affrontare le criticità evidenziate, che oggi ci appaiono dirimenti. Tenendo ben presente che il circuito democratico «pago, vedo, voto», cui fa anche espresso riferimento la ricerca con la quale la nostra riflessione si confronta, ha bisogno di uscire dal mito, imponendoci tra le altre cose di riflettere sulla necessità di un contesto di informazione e di dibattito adeguato¹². Si tratta, comunque, di una proposta che ci invita a proseguire la ricerca, a intrecciare e mettere insieme riflessioni, proseguendo lungo la strada aperta, andando in cerca di nuove domande, a partire dalle quali andare oltre. Magari anche virtuosamente stimolati – *bon gré, mal gré* – da un'emergenza assolutamente nuova e trasversalmente europea che ha fatto irruzione nelle nostre vite, ridefinendone brutalmente gli spazi e i modi (quale la drammatica emergenza sanitaria, che stiamo attraversando proprio nei giorni di chiusura della revisione di questo contributo).

Riferimenti bibliografici

- Alpa, G. 1994. "Solidarietà." *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 10: 365-373.
 Balduzzi, R., Cavino M., Grosso E., e J. Luther, a cura di. 2007. *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*. Torino: G. Giappichelli editore.
 Barbera, A. 1975. "Art. 2." In *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca: 50-122. Bologna-Roma: Zanichelli-Società editrice del Foro Italiano.
 Barile, P. 1953. *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*. Padova: Cedam.

¹² Penso a un fenomeno analogo a quello che si riscontra nella confusione tra l'esposizione dei sindaci dopo la loro elezione diretta, a fronte delle loro effettive responsabilità e dei poteri concreti, che ha tracimato in una totale dissociazione tra competenze, poteri e investitura.

- Benvenuti, M. 2016. "Libertà senza liberazione (a proposito dell'introvabile "dimensione sociale europea". In *Studi in onore di Francesco Gabriele. Tomo I*, a cura di A. M. Nico: 35-51. Bari: Cacucci editore.
- Carbone, C. 1968. *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*. Milano: Giuffrè editore.
- Chessa, O. 2016. *La costituzione della moneta*. Napoli: Jovene.
- Chiarella, P. 2017. "Società a solidarietà limitata. Lo stato sociale in Europa." *Politica del diritto*, 48: 689-716.
- Ferrara, G. 2002. *Riflessioni sul diritto costituzionale. Lezioni del corso progredito*. Anno accademico 2002-2003.
- Galeotti, S. 1996. "Il valore della solidarietà." *Diritto e società*, 24: 2-24.
- Gilpin, R. 1990 (1987). *Politica ed economia delle relazioni internazionali*. Bologna: il Mulino.
- Giuffrè, F. *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*. Milano: Giuffrè editore.
- Guazzarotti, A. 2019. "Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia." In *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Lavagna, C. 1953. "Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana." In *Studi economico giuridici*, 3-81. Padova: Cedam.
- Lombardi, G. M. 1967. *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*. Milano: Giuffrè editore.
- Lombardi, G. 2002. "Doveri pubblici (dir. cost.)." *Enciclopedia del diritto. Aggiornamento*: 357. Milano: Giuffrè editore.
- Losurdo, F. 2018. "L'Unione Europe e il declino dell'ordine liberale." *federalismi.it*, 14 marzo 2018, https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=35942&content=L%27Unione%2Beuropea%2Be%2Bil%2Bdeclino%2Bdell%27ordine%2Bneoliberale&content_author=%3Cb%3EFederico%2BLosurdo%3C%2Fb%3E (2022-05)
- Luciani, M. 2014. "L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità." In *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del Seminario (Roma, 22 novembre 2013)*, 1-49. Milano: Giuffrè editore.
- Pezzini, B. 2005. "Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di eguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)." In *Il dovere di solidarietà. Giornate europee di diritto costituzionale tributario (Bergamo, 14-15 novembre 2003)*, a cura di B. Pezzini, e C. Sacchetto. 93-113. Milano: Giuffrè editore.
- Pitruzzella, G. 2014. "Crisi economica e decisioni di Governo." *Quaderni costituzionali*, 34: 29-49.
- Pizzolato, F., e C. Buzzacchi. 2008. "Doveri costituzionali." In *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento 3*, 319-39. Torino: Utet.
- Polacchini, F. 2022. "Solidarietà, doveri e cittadinanza europea." In *Pago, dunque sono (cittadino europeo). Il futuro dell'U.E. tra responsabilità fiscale, solidarietà e nuova cittadinanza europea*, a cura di Campus, M., Dorigo S., Federico V., e N. Lazzerini. Firenze: Firenze University Press.
- Ruotolo, M. 2018. *Per una rifondazione del progetto di integrazione europea*. rec. *Economia e diritto dei mercati nello spazio europeo. Dall'età antica all'età globale*, a cura di A. Cantaro, *Diritto e società*, 46: 757-62.
- Salmoni, F. "Riflessioni minime sul concetto di stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?." *Rivista AIC*, 11 aprile 2016 <https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2016_Salmoni.pdf> (03-2021).

- Schillaci, A. 2017. "Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione Europea. Appunti sul principio di solidarietà." *Costituzionalismo.it*: 25-61, <<https://www.costituzionalismo.it/governo-delleconomia-e-gestione-dei-conflitti-nellunione-europea-appunti-sul-principio-di-solidarieta/>> 17 marzo 2017 (2021-03).
- Streeck, W. 2000. "Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva." *Stato e mercato* 58: 3-24.
- Tarli Barbieri, G. 2006. "Doveri inderogabili". In *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese: 2066-2077. Milano: Giuffrè editore.
- Zoll, R. 2003 (2000). *La solidarietà. Eguaglianza e differenza*. Bologna: il Mulino.