

# La solidarietà fiscale nell'ordinamento costituzionale italiano tra teoria e ideologia

Antonio Riviezzo

## 1. La tesi

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

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

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

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

Antonio Riviezzo, University of Siena, Italy, [antonio.riviezzo@unisi.it](mailto:antonio.riviezzo@unisi.it), 0000-0002-8400-349X

Referee List (DOI 10.36253/fup\_referee\_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup\_best\_practice)

Antonio Riviezzo, *La solidarietà fiscale nell'ordinamento costituzionale italiano tra teoria e ideologia*, © Author(s), CC BY-SA, DOI 10.36253/979-12-215-0368-5.07, in Laura Castaldi, Federico Lenzerini, Francesco Zini (edited by), *Le dimensioni del principio solidaristico nel terzo millennio*, pp. 45-72, 2024, published by Firenze University Press and USiena PRESS, ISBN 979-12-215-0368-5, DOI 10.36253/979-12-215-0368-5

## 2. La legge

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

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

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

Questa capacità di sintesi è ben visibile nell'atto tipico attraverso il quale si svolge il «discorso prescrittivo del legislatore» (Bobbio 1976, 287): la legge (ivi compresa la Costituzione)<sup>1</sup>.

Essa infatti, oltre che un documento normativo è anche un *atto politico* (per lo meno nei sistemi di governo c.d. monisti: Duguit 1923, 404), nonché un testo implicante l'adozione di una determinata prospettiva assiologica (questo è particolarmente evidente nelle costituzioni 'lunghe' del secondo dopoguerra, ma vale per qualsiasi atto legislativo), anche sul terreno economico quando si occupi di tali questioni (andando a plasmare i rapporti tra potere pubblico regolante e autonomia privata).

La prospettiva unificante del Diritto (in ispecie costituzionale, come detto) finisce poi col porre in primo piano un *soggetto giuridico*, lo Stato, il quale diviene quasi naturalmente il garante della *coerenza* dei diversi sistemi sociali nella concreta realtà dell'ordinamento. E tale soggetto giuridico, a seconda di come svolgerà il suo compito, andrà qualificato e valutato.

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

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

<sup>1</sup> Il rilievo teorico della nota distinzione (che si deve a Carl Schmitt 1984, 38 sgg.) tra Costituzione e legge costituzionale, infatti, sfuma – in prospettiva giuspositivistica – alla luce della XVIII disposizione transitoria e finale della Costituzione repubblicana: «La Costituzione dovrà essere fedelmente osservata *come Legge fondamentale* della Repubblica da tutti i cittadini e dagli organi dello Stato» (corsivi aggiunti).

<sup>2</sup> Una postilla forse non necessaria ma comunque non inutile: intendo qui condurre un'analisi sulla Costituzione intesa come *testo costituzionale*; non vi ricomprendo programmaticamente, quindi, entità extra-testuali quali la 'tradizione', la 'cultura', 'i rapporti politici' e via dicendo, se non ove – e limitatamente a quanto – questo vada a *integrare* una lettura delle

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

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

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

Il catalogo analitico dei «doveri inderogabili» ai quali fa riferimento l'art. 2 viene fatto coincidere dalla migliore dottrina (Lombardi 1967) coi doveri costituzionali 'puri' riportati nel prosieguo del testo: difesa della Patria (art. 52 Cost.), concorso alle spese pubbliche tramite leva fiscale (art. 53 Cost.) e fedeltà alla Repubblica (art. 54 Cost.).

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

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

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

*a*) in quanto principio *fondamentale e non isolato* (date almeno le sopra evidenziate connessioni con altre disposizioni costituzionali), quello solidaristico sembrerebbe (anche) un meta-principio (*recte*: una meta-norma di principio), ossia una norma giuridica che ha ad oggetto non (solo) comportamenti umani, bensì *altre norme giuridiche*, delle quali determina, almeno in parte, il contenuto (Mazzarese 1989, 19 sgg.);

*b*) in quanto principio *non formulato*, ci si trova probabilmente davanti, più che a una norma *stricto sensu* giuridica, a una *dottrina normativa*; ossia, al cospetto di un «sistema di enunciati prescrittivi» difficilmente fraseggiabili in una sintetica formula legislativa (Guastini 1998, 278-79).

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

clausole costituzionali altrimenti impossibile. Su cosa poi sia in effetti 'testo costituzionale', mi baso sul *sensus commune* (sul tema cfr. in termini generali Wittgenstein 1978 e, specificamente per il senso comune del giurista, Jori 2022).

Nondimeno, attestarsi sulla soglia della teorica ineffabilità del contenuto del precetto (*in quanto* dottrina più che norma) significherebbe rinunciare sin da subito alla possibilità di farlo agire nel sistema, ragion per cui una definizione iniziale – per quanto vaga e magari grezza – andrà comunque stipulata.

Del resto, ricostruire in maniera non arbitraria tale contenuto sembra possibile, osservando innanzitutto in quale modo si sia trattato della solidarietà in seno all'Assemblea costituente<sup>3</sup>, così da risalire alle retrostanti opzioni ideologiche e riportare il discorso su quel livello etico-politico ed economico-politico che – solo – pare consentire una razionale scrematura delle numerose opzioni attuative sul tavolo, alcune delle quali probabilmente da escludere a scapito di altre, da preferire.

Ebbene, dall'esame dei lavori assembleari, il primo punto problematico a emergere è la circostanza (storicamente certificata) che il principio venne inteso con sfumature diverse dalle forze politiche coinvolte: l'accordo di massima su quello che sarebbe diventato l'art. 2 intervenne infatti tra le sinistre e l'ala cattolica, che di sicuro non avevano in mente il medesimo senso quando adoperavano l'identico segno (Lombardi 1967, 7). Segnatamente, l'anima *conflittuale* della solidarietà (il c.d. conflitto/lotta di classe) è molto più presente nella tradizione di pensiero di ascendenza marxiana che non nella dottrina sociale della Chiesa cattolica, ove precocemente il principio solidaristico venne abbinato a quello della sussidiarietà (Leone XIII 1891), nel quadro della ricerca di un'armonia che superasse proprio quella contrapposizione che costituiva invece il motore della riflessione socialista e comunista<sup>4</sup>.

La componente liberale dell'Assemblea, dal canto suo, venne di fatto estromessa dalla discussione, sul presupposto che per gli esponenti di quella parte politica una formalizzazione del principio avesse una dimensione soltanto metagiuridica, che avrebbe trovato la sua sede ideale in un preambolo – non prescrittivo – al testo costituzionale vero e proprio (Rossi 2006, 39 sgg.).

La decisione dei Costituenti di non dotare la Costituzione del 1947 di un preambolo<sup>5</sup> costringe comunque l'interprete – oggi come in passato – a ricercare un significato prescrittivo alla formula in discorso (Crisafulli 1952) e l'art. 2 Cost. qualche appiglio testuale, pur scarno, lo fornisce:

i) in positivo, mediante l'oggettiva connessione lessicale tra «diritti inviolabili» e «doveri inderogabili»<sup>6</sup>;

<sup>3</sup> Cfr. in proposito, oltre al già menzionato lavoro di Giorgio Lombardi, la fondamentale opera ricostruttiva di Barbera 1975, 50, e, per una lettura aggiornata, almeno Borgonovo Re 2015, 53.

<sup>4</sup> Nella lettera enciclica del 15 maggio 1891 *Rerum Novarum*, Papa Leone XIII, spec. al n. 15, fa espresso riferimento alla «necessità della concordia» (tra classi sociali, *scil.*).

<sup>5</sup> Cfr. *Atti Ass. cost.*, 22 dicembre 1947, seduta antimeridiana, intervento on. La Pira, 3577.

<sup>6</sup> Cfr. l'intervento del Presidente della Commissione per la Costituzione on. Ruini, il quale considera inscindibile il binomio diritti-doveri: «Vorrei aggiungere un rilievo che era certamente nel pensiero stesso dei proponenti, i quali hanno aderito alla mia tenace insistenza perché in questo articolo si mettano insieme come lati inscindibili, come due aspetti dei quali uno non si può sceverare dall'altro, i diritti e i doveri. Concetto tipicamente mazziniano».

ii) in negativo, attraverso la reiezione della proposta di collegare le prestazioni di solidarietà allo *status* di cittadino<sup>7</sup>, poiché la formulazione finale accorda le posizioni giuridiche soggettive in discorso all'«uomo» (Borgonovo Re 2015, 75).

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

Quanto al primo punto, la dottrina maggioritaria è da tempo concorde nel riferirlo ai soli soggetti privati, escludendo quelli pubblici, sulla base dell'argomento letterale (l'art. 2 fa riferimento all'«uomo»), di quello storico (dalle discussioni in Assemblea pare chiaro come i Costituenti si riferissero alla dimensione *sociale* della solidarietà) e sistematico (la Costituzione, in riferimento ai soggetti pubblici, esprime l'idea della doverosità giuridica attraverso il termine «funzione», che non si rinviene nell'articolato in commento: Lombardi 1967, 10 sgg. e, recentemente, Giuffrè 2002, 31 sgg. e Morelli 2015, 5).

Fa da contraltare a tale orientamento sia un'autorevole – seppur minoritaria – opinione dottrinale (Galeotti 1996)<sup>8</sup>, sia una consistente giurisprudenza costituzionale<sup>9</sup>, le quali sembrano aprire alla configurabilità di un dovere costituzionale di solidarietà anche in capo ai soggetti pubblici<sup>10</sup>.

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

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

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

no, che si era già affacciato nella Rivoluzione francese, ed è ormai accolto da tutti, è ormai assiomatico. Il segreto dell'articolo è qui. Nello stesso tempo che si riconoscono i diritti inviolabili della personalità umana, si ricorda che vi sono dei doveri altrettanto imprescindibili dei quali lo Stato richiede l'adempimento. Non credo che questo saldo abbinamento troverà difficoltà fra voi» (*Atti Ass. cost.*, 24 marzo 1947, seduta pomeridiana, 2418).

<sup>7</sup> *Atti Ass. cost.*, resoconto sommario della seduta della I sottocommissione del 21 settembre 1946, 89.

<sup>8</sup> Spec. 11 sgg., l'A. allude agli interventi legislativi di perequazione sociale moventi dall'art. 3, 2° comma, Cost.

<sup>9</sup> Cfr., *ex multis*, Corte cost., sent. n. 88 del 2014, a proposito della tematica della c.d. sostenibilità del debito pubblico.

<sup>10</sup> Cfr., ad es. Corte cost., sent. n. 75 del 1992 e sent. n. 119 del 2015, in tema – rispettivamente – di volontariato e di servizio civile.

ca, più che della legittimità, *costituzionale*; indulgendo quindi proprio a quelle 'invasioni di campo' cui alludevo in esordio.

Così reinquadrato, il contrasto esegetico si rivela infine apparente, nel senso che i doveri *giuridici* di solidarietà si riportano all'elencazione tradizionale; ulteriori doveri di solidarietà (politica, economica, sociale), anche in capo agli apparati di potere pubblico, andranno invece collocati più precipuamente sul piano etico-politico, in una logica di attuazione del progetto costituzionale che troverà la sua dimensione propriamente giuridica solo a seguito di *interpositio* legislativa (Pace 2003, 55 sgg.)<sup>11</sup>.

In termini più sintetici: i due ragionamenti si svolgono su piani distinti, l'uno su quello della *scienza* del diritto, l'altro su quello della *politica* del diritto (Kelsen 2000a, 165 sgg.).

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

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

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

Detto diversamente, il principio solidaristico *ex art. 2 Cost.* assume, nelle sue specifiche manifestazioni, la forma logica dell'obbligo giuridico (di fare o non fare) quando connesso a un diritto soggettivo, ovvero della facoltà (sempre di fare o non fare) in presenza di un mero interesse alla prestazione (in termini generali, sulla naturale – non essenziale – connessione della situazione giuridica di dovere con quella di diritto soggettivo Guastini 1988, 4).

L'attributo dell'*inderogabilità* di tali doveri – inserito peraltro solo in sede di coordinamento finale del testo (Rossi 2006, 42) – viene generalmente ricondotto all'area semantica della simmetrica *inviolabilità* dei diritti riconosciuti dalla prima parte dell'art. 2<sup>12</sup>; ai fini del presente scritto, è sufficiente rifarsi all'interpretazione letterale dell'enunciato: se infatti «inderogabile» è un predicato prescrivente il *divieto di prevedere deroghe*, sembrerebbe discenderne che tali doveri devono incombere su «tutti» senza eccezioni (Lombardi 2002).

<sup>11</sup> Seguo sul punto il percorso argomentativo di Alessandro Pace. Che il completamento del disegno costituzionale possa avvenire anche attraverso l'*interpositio* degli interpreti è invece un punto di dottrina molto delicato, che qui non è possibile affrontare adeguatamente. Per restare sul piano dell'opportunità, basti però osservare che l'attuazione del principio solidaristico verso i soggetti pubblici per via legislativa, diversamente dalle interpretazioni, pur qualificate, degli organi giurisdizionali e amministrativi, mostra strutturalmente un tasso di oscillazione e di reversibilità comunque inferiore, con relativo guadagno in termini di sicurezza giuridica.

<sup>12</sup> Vedi ad es. la già citata sentenza Corte cost. n. 75/1992.

Così come sembra abbastanza logico, in presenza della riserva di legge *ex art. 23 Cost.*, concludere nel senso che l'elencazione 'costituzionale' dei doveri non vieti integrazioni da parte del legislatore in base a valutazioni, nuovamente, di ordine etico-politico<sup>13</sup>.

Ciò non significa, però, che tali valutazioni possano essere totalmente libere, dato che sussiste una *direzione* per lo sviluppo dell'ordinamento che è precluso al Parlamento negare *funditus*: come è stato acutamente evidenziato, infatti, il contenuto fondamentale del principio di solidarietà può tradursi, alla fin fine, in un'enumerazione tesa a orientare il «bilanciamento tra le ragioni del calcolo economico e quelle dello sviluppo sociale» in favore delle seconde (Luciani 1990, 378)<sup>14</sup>.

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

In definitiva, anche a non voler fare dell'art. 53 Cost. il modello del come declinare il principio di solidarietà nell'intero ordinamento<sup>15</sup>, ne risalta comunque la tenuta sotto il profilo della coerenza e della consistenza sistematica e – aggiungerei – la natura di riferimento centrale quando si tratti di conformare i rapporti tra ordine giuridico e ordine economico, lungo la linea del fronte tra i due sistemi, collocabile nel campo dei c.d. diritti sociali<sup>16</sup>.

#### 4. L'art. 53 Cost. e la solidarietà tributaria

Rileggere ora l'art. 53 Cost. alla luce dell'art. 2 Cost. consente di soffermarsi abbastanza agilmente sui suoi punti più delicati. Se infatti, in termini generali, il principio solidaristico consiste in un precetto orientato allo sviluppo sociale, è perfettamente logico che in Costituzione risulti prescritto un dovere di concorrere alle spese pubbliche animato da finalità redistributive della ricchezza, e quindi parametrato alla effettiva «capacità» del singolo contribuente (Moschetti 1973,

<sup>13</sup> Vedi Corte cost., sent. n. 252 del 1983. Si noti, in aggiunta, che non necessariamente l'imposizione per legge di nuovi doveri dev'essere legata al principio di solidarietà: Pace 2003, 56.

<sup>14</sup> In senso analogo anche Corte cost., sent. n. 264 del 2012.

<sup>15</sup> Rileva infatti correttamente Morelli 2015, 5, come tale nodo non possa essere sciolto in via generale per tutti i doveri, «ciascuno dei quali mostra una differente portata precettiva, diversamente operante nei confronti dei non cittadini».

<sup>16</sup> Ciò, ritengo, sia possibile anche a livello di semplice interpretazione sistematica; ma a maggior ragione se – come suggerisce la maggioritaria opinione – sia ravvisabile nel principio *de quo* una vera e propria *eccedenza normativa*, la quale finirebbe per svilupparlo «in almeno tre direttrici: a) quale norma di condotta per i soggetti privati, per lo più tramite l'intermediazione della legislazione di attuazione; b) quale norma relativa alla produzione normativa per gli organi di indirizzo politico, e in particolare per il legislatore; c) quale norma di interpretazione in capo agli organi giurisdizionali»: così, in chiara sintesi, Golia 2021, 16.

59 sgg. e, più recentemente, Falsitta 2009) e guidato dal criterio della *progressività* del prelievo fiscale (Buzzacchi 2011, 30 sgg.)<sup>17</sup>.

La genesi dell'art. 53 Cost. emergente dai lavori dell'Assemblea costituente conferma la matrice comunitaria di tale dovere, pur accompagnata da una cifra di sano realismo che imponeva di considerare come «non tutti i tributi possono essere progressivi, ve ne sono di diretti e di reali, che debbono essere necessariamente proporzionali»<sup>18</sup>.

Ciò spiega, in particolare, perché il criterio della progressività sia riferito al «sistema tributario» e non ai singoli tributi; spiega altresì perché in sede politica si possa ipotizzare l'introduzione della c.d. flat tax, ispirata al criterio di proporzionalità<sup>19</sup>; spiega, infine, perché sia complicato ragionare in termini secchi di legittimità/illegittimità costituzionale dei singoli tributi<sup>20</sup>.

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

Secondo una linea risalente e seguita anche dalla giurisprudenza costituzionale, tuttavia, l'*impasse* parrebbe superabile introducendo all'interno del ragionamento un ulteriore parametro, quello dell'uguaglianza sostanziale (art. 3, 2° comma, Cost.)<sup>21</sup>.

Nondimeno, è davvero arduo rinvenire nella Costituzione una disposizione più *programmatica* di quest'ultima; quindi, indirizzata al legislatore; e quindi, in quanto tale, impegnante in via immediata quella «discrezionalità politica» delle Camere teoricamente insindacabile dalla giurisprudenza, anche costituzionale, *ex art. 28* della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Crisafulli 1952, 68 sgg.; Esposito 1954, 17 sgg.).

In breve, inserire nel discorso giuristico l'art. 3, 2° comma, Cost., non mi pare eviti – e anzi aumenti – il rischio di sovrapporre i piani del ragionamento (Gianformaggio 1996; Rescigno 1999, 94 sgg.)<sup>22</sup>, allontanando ancor di più l'interprete, primo fra tutti la Corte costituzionale, dall'obbiettivo di dare un significato univoco e stabile all'art. 53 Cost., e, di conseguenza, alla legislazione che da questo scaturisce.

<sup>17</sup> La finalità redistributiva del prelievo fiscale in Italia era già presente *in nuce* in Berliri 1946, 325 sgg., laddove, pur in contesto pre-repubblicano, si distingue tra «imposta giusta» e «imposta politica».

<sup>18</sup> *Atti Ass. cost.*, 23 Maggio 1947, intervento dell'on. Ruini, 4208.

<sup>19</sup> Spiega meno, invece, la prassi dei c.d. condoni/scudi fiscali, che appaiono in antitesi con una qualsiasi idea di solidarietà e preordinati unicamente a reperire risorse immediate (Buzzacchi 2011, 154 sgg.).

<sup>20</sup> Cfr. in particolare Corte cost., sent. n. 23 del 1968, e Corte cost., sent. n. 159 del 1985.

<sup>21</sup> Esemplificative di tale orientamento le sentenze n. 155 del 1963; n. 120 del 1972; n. 178 del 1986; n. 400 del 1987; n. 513 del 1990; n. 143 del 1995; n. 73 del 1996.

<sup>22</sup> Infatti, mentre l'uguaglianza formale è una *qualità* di trattamento direttamente realizzabile dalla legge, l'uguaglianza sostanziale costituisce un mero indirizzo di *politica* del diritto.



Una siffatta operazione ermeneutica, infatti, culmina il più delle volte – all'atto di tradursi in legge – nella configurazione di un c.d. fine extrafiscale del tributo, con ciò evocandosi in sostanza un'idea (evanescente) di giustizia sociale fondata appunto sull'uguaglianza sostanziale (Amatucci 2007, 87 sgg.).

Idea che però finisce per porsi non di rado in contrasto con quanto dispone espressamente l'art. 53 Cost.: come è stato ben osservato, infatti, «dire che un tributo ha una funzione extrafiscale vuol dire che con lo strumento tributario si perseguono *anche* altri obbiettivi degni di tutela. Ma ciò non legittima l'alterazione dei principi costituzionali, in particolare quello di capacità contributiva, secondo il quale l'imposta deve essere collegata al presupposto tipico che ne è la causa» (De Mita 2006, 516); causa dalla quale il fine/finalità extrafiscale tende per sua natura a svincolarsi, come avveniva – tanto per fare un solo esempio – con l'imposta sugli immobili che non producono reddito (la c.d. tassazione delle case sfitte).

Meglio sarebbe quindi restare fermi su una linea interpretativa che sviluppi una connessione forte tra art. 2 e art. 53 Cost., integrandoli con le sole preclusioni ricavabili dal principio di uguaglianza formale (Paladin 1997)<sup>23</sup> e nient'altro; il risultato sarebbe quello di relegare le suddette finalità extrafiscali al novero delle decisioni di politica economica stabilite volta per volta dal governo in carica, evitando di trarne conseguenze di ordine legale solo perché il decisore politico non si sia mosso nella direzione da noi auspicata.

Detto in altro modo, è possibile – e anzi preferibile – vedere nel dovere tributario *ex art. 53 Cost.* un'epifania del principio solidaristico senza dover scomodare l'universo assiologico implicito nell'allegazione del principio di uguaglianza sostanziale; allegazione che, come visto nell'esempio surriportato, può sfociare in una interpretazione antiletterale dei principi della capacità contributiva e della progressività del sistema tributario, e, più in generale, – sebbene animata dalle migliori intenzioni – riaprire costantemente il dibattito sul progetto sociale effettivamente perseguito dalla Costituzione repubblicana<sup>24</sup>.

La dottrina costituzionalistica e tributaristica, tra l'altro, ha già fatto da tempo molti passi avanti in tale direzione, evidenziando la distanza dell'art. 53 Cost. dallo scenario dei rapporti fiscali nel periodo statutario (Boria 2006): mentre quest'ultimo (scenario) risultava infatti caratterizzato da una concezione au-

<sup>23</sup> Similmente, ma più ampiamente, Corte cost., sent. n. 10 del 2015. Sull'uguaglianza «di fronte alla legge» seguì però, la più restrittiva tesi di Esposito 1954: l'intento, ribadisco, è quello di tenere distinte *scienza e politica* del diritto, sviluppando un discorso del primo tipo. E, in ciò, interpretare l'art. 3, 1° comma, Cost. nel limitato senso che esso vieterebbe al legislatore di creare di aree di esenzione dall'efficacia dell'ordinamento giuridico basate sui parametri indicati dalla medesima disposizione – ossia: sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali – sembra estremamente utile. Anche in ambito fiscale.

<sup>24</sup> *Contra* stanno però – lo ricordo ancora una volta – sia la maggioritaria dottrina sia la prevalente giurisprudenza costituzionale, che allegano abitualmente il parametro dell'uguaglianza sostanziale in funzione argomentativa; esemplari, in tal senso, le considerazioni, da ultimo, di Alpa 2022, 33 sgg.

toritaria del tributo, mitigata soltanto dalla riserva di legge *in subiecta materia*, il vigente dovere costituzionale di concorrere alle spese pubbliche si colloca in un quadro più ampio.

In tale più ricca prospettiva, la c.d. capacità contributiva funge da vero e proprio limite alla potestà impositiva pubblica, nel senso che vincola il legislatore a non considerarla mero equivalente della c.d. capacità economica: se infatti «tutti» devono contribuire economicamente al perseguimento dell'interesse generale, nondimeno il dovere tributario non può incidere anche su risorse che non siano un «indice sicuro ed effettivo di ricchezza» in quanto preordinate alla soddisfazione di bisogni primari presidiati da apposite clausole costituzionali<sup>25</sup>.

Dal canto suo, l'andamento *progressivo* dei prelievi determina – in misura maggiore o minore a seconda dell'indirizzo politico del momento – un depauperamento patrimoniale più che proporzionale per i soggetti economicamente più agiati e uno meno che proporzionale per quelli più deboli (Boria 2002, 115 sgg.)<sup>26</sup>.

Tutto questo si giustifica perché l'obbligo di contribuire economicamente nel comune interesse viene concepito come contratto innanzitutto *tra* i consociati, più che tra il singolo contribuente e l'apparato di potere (Moschetti 2006, spec. 45 sgg.); e *tra* consociati, evidentemente, un carico fiscale ripartito in maniera non proporzionale e basato su un parametro individualizzato di ricchezza, sfugge alle logiche tradizionali, per trovare spiegazione in finalità di altra natura; natura che l'interpretazione sistematica conduce a individuare proprio (e solo) nell'art. 2 Cost.<sup>27</sup>, per lo più sotto l'intestazione del c.d. interesse fiscale, e cioè dell'interesse della collettività governata al flusso delle risorse provenienti dal prelievo di ricchezza a carico dei contribuenti<sup>28</sup> anziché sotto quella del tradizionale principio di sovranità tributaria (in cui tale interesse era collocato unicamente in capo all'apparato governante: Fedele 1974, part. 23 sgg.).

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

Un ruolo fondamentale, in questa saldatura della potestà impositiva statale all'idea di appartenenza a una comunità, lo ha giocato l'esperienza della Repubblica di Weimar, che i Costituenti avevano ben presente al momento di tracciare le linee portanti del sistema tributario nazionale del secondo dopoguerra (Alpa 2022, 15 sgg.).

<sup>25</sup> Così Corte cost., sent. n. 109 del 1967; analogamente Corte cost., sent. n. 156 del 2001.

<sup>26</sup> Analogamente in giurisprudenza vedi Corte cost., sent. n. 155 del 2001.

<sup>27</sup> Sintetizza molto bene tale passaggio, anche se all'interno della logica egualitaria qui rigettata, Polacchini 2016, 288: «il dovere tributario è stato ricostruito come dovere di concorso per la sussistenza stessa dello Stato e non come prestazione corrispettiva a fronte dell'erogazione di benefici per l'obbligato. Il disegno costituzionale si è allontanato anche dallo schema teorico che delineava il rapporto tributario come obbligazione *ex lege* fondata sulla coattività, sostituendo alla logica autoritativa la logica solidaristica, nella misura in cui pone la ripartizione del costo delle spese pubbliche in base al principio della capacità contributiva e richiede che la ripartizione dei tributi sia informata al principio di progressività».

<sup>28</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 45 del 1963.

Tale passaggio, culturale prima ancora che istituzionale, trova la sua espressione giuridica più conosciuta nel catalogo costituzionale dei diritti sociali (li fotografa all'apice della loro parabola Corso 1981; li inquadra a partire dal principio di uguaglianza formale Baldassarre 1989).

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

Questa evidenza apre a un cruciale interrogativo: è (deve essere) il bilancio dello Stato a condizionare l'effettività dei diritti sociali oppure devono essere (sono) i diritti sociali a (dover) determinare il bilancio dello Stato (Salazar 2000; Pezzini 2001)?

Attraverso tale domanda, il principio di uguaglianza sostanziale – che si sta cercando di tenere fuori dalla porta – sembrerebbe irrompere in modo del tutto irresistibile dalla finestra; ma, di nuovo, mi pare trattarsi della già ipotizzata ibridazione di piano<sup>29</sup>: il quesito, infatti, o pone una questione di schietta politica legislativa (interpreta la leva fiscale essenzialmente quale strumento di copertura dei costi di tali diritti Antonini 1996, 199 sgg.), oppure può essere evaso esplorando un diverso, e più circoscritto, parametro costituzionale, l'art. 81 Cost., ponente vincoli al potere di spesa dello Stato.

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

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

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

<sup>29</sup> Lo si nota molto chiaramente nella celebre enunciazione della Corte costituzionale che, postasi tale interrogativo, risponde che «è la garanzia dei diritti incompressibili a incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionare la doverosa erogazione» (cfr. sent. n. 275 del 2016, punto n. 11 del considerato in diritto). Affermazione senz'altro significativa, ma che si dipana, a ben guardare, lungo un crinale etico.

Tra gli strumenti a ciò finalizzati vi era appunto la riscrittura dell'art. 81 Cost. (e non solo, chiaramente); il disegno riformatore si completava, per quanto qui rileva<sup>30</sup>, con l'inserimento di un nuovo primo comma nell'art. 97 Cost. Non è necessario esaminare finemente i meccanismi posti a presidio della finanza pubblica con tale riforma; basterà invece verificare, come detto poc'anzi, se la novella costituzionale abbia impattato sull'impianto solidaristico della Costituzione repubblicana.

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

Inoltre, il cambiamento rispetto alla disciplina costituzionale precedente (Di Gaspare 2005; Bognetti 2009; Gianniti 2011) è notevole, sol che si pensi che il 'vecchio' art. 81 conteneva appena due indicazioni in materia, e cioè il *divieto* (oggi abrogato) di introdurre con la legge di bilancio nuove spese e l'obbligo di copertura finanziaria per «ogni altra legge» che intendesse introdurre nuove spese (obbligo rafforzato nella nuova versione testuale)<sup>31</sup>.

Tuttavia il legislatore della revisione ha avuto anche cura di prevedere eccezioni alla regola ottocentesca della neutralità del bilancio e ha addirittura evitato di utilizzare la parola «pareggio» nel testo, preferendole, nel delimitare l'oggetto del vincolo costituzionale, il lemma «equilibrio», probabilmente proprio al fine di mitigarne il rigore (Passalacqua 2012)<sup>32</sup>.

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

<sup>30</sup> Ulteriori modifiche, vennero apportate agli artt. 117 e 119, che preferisco tralasciare per non dilungarmi troppo in esposizioni certamente utili ma che non mi paiono necessarie allo sviluppo dell'argomentazione portata avanti.

<sup>31</sup> La precedente formulazione prescriveva infatti la mera «indicazione» dei mezzi di finanziamento mentre nell'attuale versione la legge (introduttore nuove spese) «provvede» direttamente allo stanziamento delle somme necessarie.

<sup>32</sup> Spiega bene Passalacqua 2012, 8 (*paper*): «con il termine pareggio si suole indicare la posizione contabile di uguaglianza tra entrate e uscite indicate nel bilancio, la scelta di avvalersi della parola "equilibrio" sembra voler sottintendere la volontà degli autori della riforma di riferire il pareggio al "bilancio strutturale", vale a dire al netto del ciclo economico».

*Re melius perpensa*, quindi, si può correggere la prima impressione, osservando come gli attuali vincoli costituzionali alla spesa pubblica non elidano *necessariamente* le possibilità per lo Stato di garantire le prestazioni che rendono effettivi i diritti costituzionali (Morrone 2014, 9 sgg.)<sup>33</sup> ma si limitino a:

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

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

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

In buona sostanza, a leggere con più attenzione le rinnovate clausole costituzionali, sembra evidente che l'obiettivo *immediato* del legislatore della revisione non fosse quello di ridurre lo *standard* dei servizi offerti alla collettività, bensì contenere la crescita incontrollata del retrostante debito pubblico<sup>34</sup>.

Vero è pure che *nei fatti* all'introduzione della nuova serie di vincoli al bilancio ha corrisposto un indebolimento – in certo senso avallato dalla stessa giurisprudenza costituzionale – dei servizi pubblici, con conseguente sacrificio dei diritti sociali<sup>35</sup>.

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

Di nuovo, però, la risposta va ricercata non tanto nel meccanismo tecnico-giuridico in sé e per sé, quanto nell'ideologia (in questo caso, politico-economica) che ha determinato la concreta traiettoria dei provvedimenti limitativi e depres-

<sup>33</sup> Tale conclusione pare in linea con quanto emerge dalla giurisprudenza costituzionale – non sempre di facile lettura peraltro – e particolarmente dalle sentt. n. 181 del 2013 e n. 224 del 2014.

<sup>34</sup> ... visto che i vincoli originariamente posti dai Costituenti si erano dimostrati, anche per colpa delle prassi politiche e amministrative consolidate nel tempo, inidonei allo scopo. Un'accurata ricostruzione della progressiva torsione istituzionale della c.d. costituzione economica, con *focus* appuntato proprio sull'elusione dei vincoli costituzionali alla spesa pubblica, può leggersi in Di Gaspare 2003, 165 sgg.

<sup>35</sup> Già nel vigore della precedente formulazione dell'art. 81, infatti, la Corte costituzionale si era mostrata attenta ai problemi di sostenibilità dei bilanci pubblici, anche qualora andasse a impattare sui diritti soggettivi garantiti dalla Costituzione; e ciò sin dalla sentenza capostipite n. 1 del 1966. Tale giurisprudenza (oramai ultracinquennale), anche se ribadiva costantemente la priorità dei diritti (anche sociali) sulle esigenze di avere i conti pubblici 'in ordine', ha prodotto un progressivo restringimento dei margini di discrezionalità accordati alle autorità legislative statali e regionali sul punto; restringimento che ha conosciuto almeno due *step* cruciali: il primo in corrispondenza della revisione del Titolo V (legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3) e il secondo proprio in occasione della riforma *ex lege* cost. n. 1/2012.

sivi; e cioè – semplificando – nella dottrina della c.d. economia sociale di mercato, imperante in ambito eurounitario e che contempla l'intervento pubblico nel sistema economico soltanto nei settori di c.d. fallimento del mercato e comunque nel rispetto del principio di equivalenza tra spese e entrate (Chessa 2015)<sup>36</sup>.

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

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

Se si condivide tale ricostruzione è necessario ammettere anche ciò che essa presuppone, ossia che non sussista un nesso di implicazione necessaria tra regole costituzionali del bilancio e declino dei servizi pubblici e sociali<sup>37</sup>.

Al contrario, la classe dirigente nazionale:

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

ii) limitata fortemente nel 2012 nella facoltà di emettere titoli di debito pubblico;

iii) preso atto – sin dagli anni Novanta del Millenovecento – di aver clamorosamente sovrastimato le entrate extrafiscali derivanti dalle alienazioni del patrimonio disponibile;

ha semplicemente *deciso* di interpretare l'art. 53 Cost. asservendolo al principio dell'equilibrio del bilancio indicato nell'art. 81 Cost. (e nel c.d. fiscal compact).

<sup>36</sup> Tracce linguistiche del recepimento in Costituzione di tale ideologia sono chiaramente rinvenibili nel riferimento *ex art. 81, 1° comma, Cost.*, al «ciclo economico», che è concetto proprio della c.d. Scuola marginalista; addirittura, si è sostenuto – con maggior precisione di quanto da me affermato nel testo – che, allargando lo sguardo all'intero *sistema* normativo (comprendendovi cioè anche le norme eurounitarie, in particolare il c.d. fiscal compact, nonché la legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa del principio del pareggio di bilancio *ex art. 81, 6° comma, Cost.*), si potrebbe individuare con chiarezza la sagoma della versione più aggiornata di quella dottrina, definita *austerità espansiva* e caratterizzata da un apparato di regole di politica economica *vincolanti* (non più discrezionali) riassumibili nella dizione di *Balance Budget Rules* (BBR): così Chessa 2015.

<sup>37</sup> Anzi: proprio la scelta del legislatore costituzionale del 2012 di non adottare, nell'art. 81 Cost., la formula del «pareggio» bensì quella dell'«equilibrio» tra entrate e spese, come detto poc'anzi, avrebbe potuto gettare un robusto ponte verso il principio di solidarietà dell'art. 2 Cost.!

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

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

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

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

Osservando il fenomeno complessivo di de-socializzazione della *res publica*, bisogna perciò interrogarsi *omisso medio* sulla c.d. costituzione economica italiana.

Chiarisco – nel seguire il consiglio di un'autorevole dottrina (Rescigno 2001, 8) – che qui adopero la locuzione 'costituzione economica' in senso descrittivo, cioè semplicemente per designare il modo in cui le singole norme costituzionali trattano i temi economici (Luciani 1990, 374-75).

Ciò detto, occorre in primo luogo registrare che la c.d. costituzione economica italiana, pur restandone invariato almeno sino al 2012 l'impianto formale, pare essere slittata – sotto l'impulso del diritto eurounitario – da una iniziale configurazione in termini sociali, che ha toccato il suo apice tra gli anni Settanta e Ottanta del Millenovecento, verso un assetto di stampo più decisamente liberale, almeno a partire dai primi anni Novanta dello stesso secolo (Di Gaspare 2003, 135 sgg.).

Nel dire questo, seguo un canone (Di Gaspare 2003, 45 sgg.) che distingue a seconda che la costituzione *tout court* (o politica) protegga i soli diritti di libertà (economica), ovvero i c.d. diritti sociali, ovvero ancora entrambi; nell'ultima eventualità, occorre verificare altresì la presenza o meno di regole costituzionali che pongano vincoli ai bilanci pubblici, per concludere in favore dell'opzione liberale (presenza) o social-democratica (assenza).

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

come) liberal-democratica, allora per un quarantennio abbondante si è operato nell'illegittimità costituzionale.

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

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

a) quello solidaristico è innanzitutto un meta-principio variamente concretizzabile;

b) quello dell'uguaglianza sostanziale è un obiettivo di politica legislativa.

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

In altre parole, la lettura combinata degli artt. 2 e 3, 2° comma, Cost. – che determina l'inclinazione 'egualitaria' della solidarietà, anche tributaria (Polacchini 2016, 30 sgg. in termini generali; 285 sgg. con specifico riguardo all'art. 53 Cost.) – è sì possibile, ma soltanto per valutare *politicamente* l'azione del governo e del Parlamento.

In tale valutazione, inoltre, è assunto implicitamente che la conciliazione tra tutela dei diritti e sostenibilità del debito pubblico debba essere trovata volta per volta dagli organi dell'indirizzo politico, in una repubblica parlamentare qual è la nostra (Luciani 2011); e che un simile potere – se genuinamente democratico – non possa essere dislocato in capo alla Corte costituzionale, in sede di controllo di legittimità<sup>38</sup>, né demandato alle istituzioni eurounitarie, che tendono a integrare gli ordinamenti nazionali nel sistema giuridico sovranazionale in modo asimmetrico<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Per l'ammissibilità di tale parametro in combinazione con l'art. 53 Cost., vedi invece da ultimo la già segnalata, ad altro fine, sentenza della Corte costituzionale n. 10/2015.

<sup>39</sup> Il noto 'caso Taricco' può essere piuttosto istruttivo in merito, chiamando in causa proprio l'art. 53 Cost. In quel caso è infatti accaduto che la Corte di giustizia dell'Unione europea, in sede di rinvio pregiudiziale, avesse inizialmente statuito l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare retroattivamente gli artt. 160, 3° comma, e 161, 2° comma, del codice penale (calcolo dei termini di prescrizione) in materia di reati tributari, in quanto tale applicazione avrebbe contrastato col dispositivo dell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue), prescrivente la priorità dell'interesse dello Stato alla riscossione dei tributi (sent. 8 settembre 2015, causa C-105/14, Taricco). Solo dopo un'inedita seconda sollecitazione della Corte costituzionale (mossa con l'ordinanza n. 24 del 2017, ove si evidenziava in particolare il contrasto di tale interpretazione col principio supremo di determinatezza della fattispecie penale), la Grande sezione, con sentenza 5 dicembre 2017, causa



Se quindi il bilanciamento degli interessi in gioco spetta agli organi nazionali di indirizzo, che devono comunque muoversi all'interno del perimetro costituzionale, risulta quantomai utile separare i profili giuridici degli enunciati linguistici, soprattutto se costituzionali, da quelli metagiuridici (Grottanelli de' Santi 1989, 7), come ho tentato di fare nelle pagine precedenti.

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

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

Preliminarmente, un *caveat*.

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

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

In tale originaria struttura si può apprezzare l'idea di un vincolo tra soggetti legati da un interesse comune (Galeotti 1996, 3); bisogna però attendere la Rivoluzione francese perché la solidarietà transiti dal Diritto privato a quello costituzionale, andando a costituire uno dei valori di riferimento della comunità politica, sotto forma di *Fraternité*, unitamente alla *Liberté* e all'*Égalité*.

La *Fraternité* rivoluzionaria, tuttavia, è diversa dalla *fraternitas* cristiana, dalla quale pure discende: mentre la *fraternitas* si instaura infatti tra fedeli o anche – laicizzata – tra appartenenti alla medesima corporazione o associazione, la *Fraternité* si connette direttamente allo *status* di cittadino, a prescindere quindi dall'appartenenza a un gruppo umano più ristretto interno alla *civitas* (Stierno 2005, 25 sgg.).

Va ascritto al pensiero social-comunista l'ulteriore arricchimento della figura, avendone esso portato compiutamente alla luce il profilo di potenziale conflittualità che può insorgere tra individui portatori di interessi contrastanti (leggi: appartenenti a classi sociali diverse: Marx-Engels 1848)<sup>40</sup>; profilo che transita

C-42/17, M.A.S. e M.B., ha aderito alla prospettazione internista, sancendo l'inapplicabilità dell'art. 325 Tfu e al caso di specie in applicazione della dottrina dei controlimiti.

<sup>40</sup> Più volte tradotto in varie lingue, compreso l'italiano (la prima nel 1892, con traduzione di Pompeo Bettini apparsa sul periodico *Lotta di classe*), segnalo – tra le tante – l'edizione *Manifesto del partito comunista*, Milano, Rizzoli, 1998, per l'essere impreziosita da una introduzione dello storico Eric John Ernest Hobsbawm.

anche nelle versioni moderne della solidarietà civilistica (come attesta, ad es., l'azione di regresso riconosciuto al co-debitore adempiente *ex art.* 1299 c.c.) ma che era invece assente nel prototipo romanistico (Arangio-Ruiz 1978, 424-25).

Le teorizzazioni successive si sono mosse all'interno di questo intervallo, producendo diversi livelli di ibridazione tra concezione 'fraterna' e concezione 'conflittuale' della solidarietà, che qui è possibile tralasciare; basterà ricordare soltanto che la sintesi più fortunata delle due anime del principio si è manifestata, almeno negli ordinamenti dell'Europa occidentale, come social-democrazia ed è culminata nell'edificazione del c.d. stato sociale di diritto (Duguit 1908); costruzione che si è poi perfezionata nel secondo Dopoguerra, grazie all'irrigidimento dei testi costituzionali e al formale inserimento in essi dei diritti sociali (Böckenförde 2006).

Da ultimo, l'insieme di tali conquiste si è svincolato dallo stesso presupposto della cittadinanza e si è ancorato a quello, ancora più esteso, della dignità umana – ossia dell'Uomo in quanto tale – evolvendo gli stati europei verso una forma istituzionale che pareva quella definitiva: il c.d. stato costituzionale, finalizzato alla tutela dei diritti umani (Häberle 2000, 2; 7-9; Cheli 2006, 16 sgg.)<sup>41</sup>.

Se non che, poco dopo, è intervenuta in Europa una decisiva novità nel processo di integrazione comunitaria, consistente nell'approvazione dell'Atto unico europeo (Aue) nel 1986, con cui venne invertita l'agenda degli adempimenti dei Trattati istitutivi; tale rovesciamento delle priorità divenne effettivo nel 1990 e sancì la liberalizzazione della circolazione dei capitali e dei servizi nello spazio giuridico comune<sup>42</sup>.

L'accordo sottoscritto a Lussemburgo, nelle intenzioni, mirava a contrastare l'afflusso di capitali verso gli Stati Uniti, ove gli investitori potevano beneficiare di remunerazioni superiori e tassazioni inferiori a quelle europee; tuttavia, data la presenza all'interno dell'Unione (allora denominata ancora 'Comunità europee') di sistemi economici alquanto disomogenei, tale scelta determinò anche un involontario effetto redistributivo interno, avvantaggiando gli stati membri più accentuatamente liberali, a detrimento di quelli che vantavano un impianto più spiccatamente sociale (Di Gaspare 2003, 202 sgg.).

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

Restringendo lo sguardo all'Italia, l'impatto sulla costituzione economica è stato essenzialmente di tipo interpretativo, dato che la laconicità delle disposizioni in materia consentiva di trarne, *volendo*, precetti ispirati all'ideologia democratica tanto liberale quanto sociale<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> La c.d. Terza via sembrava così aver sciolto il nodo gordiano della contrapposizione tra individualismo liberale e collettivismo comunista nel nome dei diritti umani.

<sup>42</sup> Così disponeva la direttiva Cee n. 361 del 24 giugno 1988, poi confluita negli artt. 63-66 del Tfu.

<sup>43</sup> Riprendendo il filo di un discorso lasciato in sospenso ricordo che in Assemblea costituente si erano fronteggiate due idee antitetiche di solidarietà, quella 'fraterna' propugnata dai cattolici e quella 'conflittuale' sostenuta dai social-comunisti, coi liberali relegati a un ruolo

Diverso discorso è invece da farsi per la disciplina subordinata.

Risale infatti a quel periodo il già menzionato cambio di indirizzo politico che ha portato piuttosto velocemente a convertire il precedente stato sociale in una forma sociologicamente spuria (Colozzi 2005, 137 sgg.), in ossequio all'imperativo di contenere la spesa pubblica; la regolamentazione di quegli anni ha spinto infatti le pubbliche amministrazioni verso un costante avanzo primario di bilancio (che poi significa più prosaicamente 'taglio dei servizi': Barcellona 1998, 193 sgg.), determinato una gestione ondivaga della leva fiscale (con sistematico ricorso alla prassi dei condoni accompagnata da un ciclico inasprimento delle imposte indirette: Falsitta 2007) e aperto la (controversa) stagione delle privatizzazioni (Cassese 1996).

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

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

In effetti, la teoria del conflitto sociale – marxianamente, lotta di classe – si è dimostrata funzionale agli obbiettivi del capitalismo maturo, che ha solo spostato la 'lotta' fra gruppi portatori di interessi antagonisti dalle piazze urbane (capitalisti *vs* proletari) a quelle degli affari (produttori *vs* consumatori), riorientando silenziosamente il metodo competitivo in senso anti-egualitario (Ravelli 2014), o per lo meno *altri*-egualitario.

Di questo ampio movimento, preme concentrarsi sulle variazioni che hanno interessato l'art. 53 Cost., e che possono riassumersi nella riconfigurazione dell'*interesse fiscale*, vocato ora al maggior recupero possibile del disavanzo pubblico, con relativa messa tra parentesi del fine di c.d. giustizia sociale (Piketty 2013).

Come già detto, non posso pretendere di argomentare *funditus* le connessioni tra teoria costituzionale e politica economica, peraltro oggetto di meditati studi, anche giuspubblicistici; sembra però abbastanza chiaro che i problemi di Diritto costituzionale siano iniziati appunto in questo periodo, quando cioè «si è insinuata l'*idea* che il principio concorrenziale sia la traduzione privilegiata dell'"utilità sociale" e il più efficace veicolo del "pieno sviluppo della persona umana"» (Chessa 2016, 138, corsivo aggiunto), mentre la sua *ratio* storica era quella (ben diversa) di impedire la formazione di pre-poteri privati che potessero influenzare la vita pubblica (Manetti 2019).

Certamente non si può ignorare la presenza di disposizioni costituzionali che rimandano alla concezione conflittuale del divenire sociale: si pensi al rico-

ancillare, e che tale tensione era rimasta fundamentalmente irrisolta, probabilmente determinando – a gioco lungo – quelle oscillazioni delle politiche attuative del progetto costituzionale cui, pure, ho accennato.

noscimento della libertà di associazione sindacale (art. 39 Cost.) e al connesso diritto di sciopero (art. 40 Cost.); nemmeno si può però allegare isolatamente il principio di uguaglianza sostanziale per sostenere l'irricevibilità di interpretazioni del principio solidaristico (anche in ambito tributario) solo perché determinano conseguenze anti-egualitarie (così invece già Mortati 1975, 20, ove il collegamento forte tra solidarietà e uguaglianza, attraverso il filtro del principio democratico è ben visibile): un giudizio del genere, infatti, non può appoggiarsi su una logica interpretativa stringente.

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

In proposito, va rilevato innanzitutto che il termine *sussidiarietà* deriva dal latino *subsidium* ('aiuto') ed è utilizzato sin da epoca risalente in numerosi documenti ufficiali della Chiesa cattolica: la locuzione «*subsidium afferre*»<sup>44</sup>, in particolare, è traducibile con «prestare aiuto» (Pio XI 1931, n. 80); concetto piuttosto lontano da uno scenario di lotta (di classe).

Inoltre, sembra possibile recuperare sul punto anche la prospettiva liberale, che era invece stata espunta dal dibattito in Assemblea costituente sul finitimo principio di solidarietà; la sussidiarietà 'liberale' predica la riduzione dell'intervento statale al minimo indispensabile per garantire la sopravvivenza del consorzio civile (c.d. aspetto *negativo* della sussidiazione: Cerulli Irelli 2004): l'art. 5 del Trattato di Maastricht sembra rifarsi proprio a tale concezione (liberale) del principio, costruendolo come regola permissiva che opera in via di eccezione, ogni qual volta il decisore collettivo non possa essere il Mercato.

Il principio di sussidiarietà, quindi, sembrerebbe a prima vista compatibile (anche) coi dettami della dottrina ordoliberal, il cui nucleo centrale è costituito appunto dal primato della persona sullo stato e, per quanto qui rileva, dall'individuazione dei settori economici nei quali all'interesse privato si sommi un interesse pubblico che autorizzi lo Stato ad intervenire direttamente sui mercati (Di Nella 1999).

Se non che, tale intervento deve comunque rispettare i meccanismi concorrenziali (la *Marktkonformität*) e il Mercato, in quanto per definizione luogo di scontro, implica una tecnica di decisione niente affatto solidale (Chessa 2016, 469)<sup>45</sup>!

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

<sup>44</sup> Tale locuzione viene adoperata dal Pontefice per riferirsi all'azione della società civile che si deve affiancare a quella dei pubblici poteri senza pretendere di sostituirla.

<sup>45</sup> «L'idea di integrazione che sta a fondamento della costruzione europea, infatti, non è un principio welfaristico o di coesione sociale» (Chessa 2006, 469).

Da parte sua, il pensiero social-comunista – con la sua teoria del conflitto sociale – ‘vede’ senz’altro la solidarietà (intesa come solidarietà di classe e perimetrata dal riconoscimento costituzionale dei diritti sindacali) ma non riesce a spiegare la logica della sussidiazione, semplicemente per il fatto che non gli appartiene: d’altronde, perché mai «prestare aiuto» a chi appartiene a una classe sociale antagonista? Il lemma ‘sussidiarietà’ è non a caso sostanzialmente estraneo a quella tradizione di pensiero.

Al giurista italiano resta quindi in mano soltanto un’opzione per interpretare in maniera completa e coerente il sistema di valori che sta dietro le disposizioni costituzionali in discorso: la dottrina sociale della Chiesa. Nella prospettiva cattolica, infatti, la sussidiazione (*ex art. 118 Cost.*) è una manifestazione del principio solidaristico (*art. 2 Cost.*)<sup>46</sup> così come lo è il concorso al finanziamento dei servizi pubblici mediante il pagamento dei tributi (*art. 53 Cost.*); il tutto in vista di una transizione dallo stato di conflitto a quello di «pace» *sociale* (Pio XI 1931, n. 114; Benedetto XVI 2009, n. 57).

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

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

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

Segnatamente, solidarietà e uguaglianza sostanziale, oltre a non essere la stessa cosa, nemmeno sono un’endiadi (in questo senso, invece, Rodotà 2014, 7 sgg.): la solidarietà si manifesta in atti/attività che possono avere le più diverse motivazioni, certamente *anche* l’eguagliamento – o il diseguagliamento in vista di un successivo eguagliamento – ma non solo; si può ‘solidarizzare’ pure per semplice benevolenza<sup>47</sup> e persino per calcolo utilitaristico (parla apertamente

<sup>46</sup> Dice infatti il Papa, che la sussidiarietà «è prima di tutto un aiuto alla persona, attraverso l’autonomia dei corpi intermedi».

<sup>47</sup> Secondo la Corte costituzionale, peraltro, la dimensione propriamente solidale dell’azione umana andrebbe a collocarsi in un *milieu* tra la carità e i doveri costituzionali veri e propri (cfr. sent. n. 500 del 1993).

di un «quasi-contrat d'association» avente ad oggetto la distribuzione dei profitti e dei costi (sociali) Bourgeois 1896, 138).

Vero questo, risulta confermata, mi pare, l'opinabilità del ricorrente inserimento dell'art. 3, 2° comma, Cost. nei discorsi tesi a ricostruire il significato giuridico-costituzionale dell'art. 2 Cost. (Fois 1999, 171 sgg., misconosce l'allegazione del principio di uguaglianza sostanziale in qualsiasi discorso riguardo lo stato sociale).

Ciò che si può invece affermare con un buon margine di certezza è che il principio solidaristico della Costituzione italiana andrebbe letto, di preferenza, come strumento per *superare* il conflitto sociale anziché – come è avvenuto negli ultimi decenni – seguendo i dettami dell'economia sociale di mercato; e che tale lettura spetterebbe agli organi nazionali dell'indirizzo politico e cioè, in ultima analisi, al Parlamento, interprete privilegiato della «pace sociale» o – per dirla in termini più esatti – del *progetto sociale* incorporato nella Costituzione repubblicana (Dogliani 1993, 257 sgg.)<sup>48</sup>.

## 7. Solidarietà e giustizia sociale

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

È vero che la seduzione dell'art. 3, 2° comma, Cost. è fortissima, oltre che sostenuta da buonissimi argomenti di tipo *etico*, soprattutto in contesto democratico (Carlassare 2016); tuttavia – a ben pensarci – lo stesso ideale dell'uguaglianza sostanziale non è un vero punto di arrivo, ma solo una tappa intermedia verso il fine *ultimo* della disciplina giuridica.

Questo 'super-fine' è la c.d. pace e/o giustizia sociale (Esposito 1954, 66: «non spetta allo Stato, né ad altra autorità, di realizzare una assoluta giustizia distributiva, o una assoluta eguaglianza di fatto tra i cittadini, ma solo *un minimo di giustizia sociale*», corsivi aggiunti), con cui bisogna fare i conti anche aderendo alla mia più ristretta prospettazione, poiché il medesimo ideale fa capolino nel sistema costituzionale (art. 11 Cost.) e acquisisce spessore attraverso la dottrina sociale della Chiesa, l'unica concezione che porta significati a tutte le disposizioni implicate senza cadere in antinomia.

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

La relazione tra questi due sistemi è controversa sin dall'antichità, come attestano in modo esemplare le definizioni di *Ius* rinvenibili in Celso e Ulpiano

<sup>48</sup> Sarebbe cioè a dire che l'organo costituzionale democraticamente eletto ha il compito di *comprendere* il meta-progetto umano contenuto nelle norme costituzionali e *asseccarlo* attraverso l'esercizio della potestà legislativa (art. 70 Cost.), elaborando così l'intero indirizzo politico, nella sua duplice dimensione statica (atti) e dinamica (attività).

(*Dig.*, I, 4, 1 pr.): il primo ne fornisce una *etica* (diritto come 'giustizia'), il secondo una che – con terminologia più moderna – definiremmo *avalutativa* (Weber 1922): diritto come *comando del legittimo sovrano*.

La diatriba sull'altro termine della tormentata relazione, poi, data a un'epoca ancora precedente, e cioè a Platone, che nel dialogo tra Socrate e Trasimaco su cosa sia la 'giustizia' fa dire al sofista che essa è l'*utile del più forte* e pertanto è giusto condurre una vita orientata al proprio interesse anziché al rispetto delle leggi e degli interessi comuni (Platone, *Rep.*, I, 336b-354b).

Il punto impegna ancora oggi i filosofi morali, che però spesso – più che dire cose diverse – *si riferiscono* a cose diverse (Barberis 2005, 41 sgg.).

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

Nel primo caso, il diritto (positivo) è un *fatto* mentre nel secondo (legalità) è un *valore*; lo stesso dicasi per il termine 'Morale', nel senso specifico di 'giustizia': quella positiva coincide con l'insieme delle convinzioni di un dato popolo in un dato momento storico mentre quella critica è sinonimo di giustizia assoluta, o Giustizia, con la g maiuscola.

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

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

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

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

L'ampio ventaglio di definizioni che la giustizia assoluta ha avuto nei secoli sembrerebbe infatti dare ragione a quella linea – detta *soggettivismo etico* – che la definisce un «ideale irrazionale», una «eterna illusione» (Kelsen 2000b, 66-7); tale replica può però essere agevolmente disinnescata rilevando che censire ed elencare tutti i possibili significati che nel tempo ha assunto il valore della giustizia non fa altro che appiattire «i vari contenuti del valore di giustizia in un'irreale sincronia, mentre, nella realtà storica, quei valori non coesistono, ma si succedono nel tempo, sia pur con inevitabili sovrapposizioni parziali» (Lozano 2000, XXXIX).

La vera replica mi sembra essere invece che a una definizione di giustizia in prospettiva giuridico-costituzionale bisogna necessariamente approdare, dato che un sistema legale che non sia anche (percepito come) moralmente *giusto*, sarà difficilmente giustificabile, almeno *qui e ora* (Rawls 2002, 201 sgg.).

Per quanto qui interessa, mi è così in proposito sufficiente annotare che la tematica definitoria sulla giustizia (in relazione al diritto positivo) si è progressivamente ibridata con la c.d. questione sociale (Marx 1890-91) tanto che, in

epoca contemporanea, la giustizia per eccellenza è *soltanto* quella *sociale*, intesa quale *equità* (Rawls 1982, 21 sgg.).

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

Aggiungasi che quella che agli occhi del filosofo morale può sembrare una dimidiazione, per il giurista è probabilmente l'unica via praticabile in un contesto di democrazia liberale: in effetti la morale cattolica – e più in generale tutte le morali di matrice religiosa, compresa in questo senso anche quella social-comunista – appartiene al novero delle etiche c.d. teleologiche, in cui la valutazione è guidata dai fini o dagli interessi cui tendere; viceversa, un ordinamento giuridico democratico e pluralista – qual è il nostro – sarebbe maggiormente compatibile, in tesi, con una teoria etica c.d. deontologica, orientata cioè ai comportamenti, indipendentemente dai fini o dagli interessi perseguiti (Deigh 2012, 15 sgg.).

Un ordinamento democratico e pluralista (sul significato delle due aggettivazioni vedi Barberis 2006, 42 sgg.; 157 sgg.), cioè, presuppone un sistema morale 'aperto' (Kelsen 1984), mentre quelli di matrice cristiana (ma il discorso è estensibile sul punto anche all'etica marxiana, come detto) sono 'chiusi', pur presentando diversi gradi di compatibilità con le clausole costituzionali (maggiore quello dell'etica cattolica, minori quelli di protestantesimo e marxismo).

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

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

Tale morale positiva può a sua volta credibilmente fondarsi sull'istanza di *certezza* propria di qualunque ordinamento giuridico, in quanto essa rende i comandi dell'autorità (quali che siano) accettabili da parte della collettività perché in un qualche modo prevedibili dai suoi destinatari; una *prevedibilità* non assoluta ma certo graduabile (Gomez 2005, 268 sgg.), quindi pur sempre tale.

Tutto questo considerato che «nella certezza del diritto è la sua equità» (Lopez de Oñate 1968, 161).

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

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



## 8. Dal *clinamen* alla declinazione

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

Segnatamente, i provvedimenti di condono fiscale – comunque denominati – risultano sempre non conformi al disegno costituzionale, poiché si traducono in una rinuncia dell'Erario a percepire il dovuto da chi si è sottratto all'obbligo contributivo, in lesione diretta del vincolo di solidarietà così fraseggiabile: «l'evasore [...] sfrutta servizi e prestazioni pubbliche pagate dagli altri: ruba risorse [...] in particolare ai più deboli limitando illegalmente le risorse destinate ai loro bisogni» (Carlassare 2016, 65).

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

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

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

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

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

Il che dà conto del perché nel titolo del paragrafo, per descrivere la solidarietà *effettivamente praticata* nell'ordinamento italiano, abbia utilizzato la parola *clinamen*.

## Riferimenti bibliografici

- Alpa, Guido. 2022. "Note sul principio di solidarietà come principio precettivo nel diritto interno e nel diritto dell'Unione europea." *Lo Stato* 10, 18: 11-55.
- Amatucci, Andrea. 2007. *L'ordinamento giuridico della finanza pubblica*. Napoli: Jovene.
- Antonini, Luca. 1996. *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*. Milano: Giuffrè.
- Arangio-Ruiz, Vincenzo. 1978<sup>14</sup>. *Istituzioni di Diritto romano*. Napoli: Jovene.
- Baldassarre, Antonio. 1989. "Diritti sociali" *Enc. giur.* XI, Roma: Treccani.
- Barbera, Augusto. 1975. "Art. 2." In *Commentario della Costituzione*, a cura di Giuseppe Branca, vol. I, 50-122. Bologna-Roma: Zanichelli-Il Foro italiano.
- Barberis, Mauro. 2005<sup>2</sup>. *Filosofia del diritto. Un'introduzione teorica*. Torino: Giappichelli.
- Barberis, Mauro. 2006. *Etica per giuristi*. Bari: Laterza.
- Barcellona, Pietro. 1998. *Il declino dello Stato*. Bari: Dedalo.
- Benedetto XVI. 2009. *Caritas in Veritate*. In <www.vatican.va>.
- Berliri, Luigi Vittorio. 1946. *La giusta imposta*. Milano: Giuffrè.
- Bobbio, Norberto. 1976. "Scienza del diritto e analisi del linguaggio." In *Diritto e analisi del linguaggio*, a cura di Uberto Scarpelli, 287-323. Milano: Comunità.
- Böckenförde, Ernst Wolfgang. 2006. *Stato, costituzione, democrazia*. Milano: Giuffrè.
- Bognetti, Giovanni. 2009. "Costituzione e bilancio dello stato: il problema delle spese in deficit." <www.astrid-online.it>.
- Boria, Pietro. 2002. *Interesse fiscale*. Torino: Giappichelli.
- Boria, Pietro. 2006. "Art. 53." In *Commentario alla Costituzione*, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, e Marco Olivetti, 1055-74. Torino: Utet.
- Bourgeois, Léon. 1896. *Solidarité*. Paris: Armand Colin.
- Buzzacchi, Camilla. 2011. *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*. Milano: Giuffrè.
- Carlassare, Lorenza. 2016. "Solidarietà: un progetto politico." *costituzionalismo.it* 1: 45-67.
- Cassese, Sabino. 1996. "Le privatizzazioni in Italia." *Stato e Mercato* 2: 323-49.
- Cerulli Irelli, Vincenzo. 2004. "Sussidiarietà (diritto amministrativo)" *Enc. giur.* XII, Roma: Treccani.
- Cheli, Enzo. 2006. *Lo Stato costituzionale: radici e prospettive*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Chessa, Omar. 2015. "Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio." In *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, 558-76. Torino: Giappichelli.
- Chessa, Omar. 2015. *La costituzione della moneta*. Napoli: Jovene.
- Colozzi, Ivo. 2005. "La sussidiarietà come forma di *governance* societaria in un mondo in via di globalizzazione." In *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, a cura di Pierpaolo Donati, e Ivo Colozzi, 53-87. Roma: Carocci.
- Corso, Guido. 1981. "I diritti sociali nella Costituzione italiana." *Riv. trim. dir. pubbl.* 3: 755-84.
- Crisafulli, Vezio. 1952. *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*. Milano: Giuffrè.
- De Mita, Enrico. 2006<sup>5</sup>. *Interesse fiscale e tutela del contribuente*. Milano: Giuffrè.
- Deigh, John. 2012. *Etica. Un'introduzione*. Milano: Feltrinelli.
- Di Gaspare, Giuseppe. 2003. *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*. Padova: Cedam.
- Di Gaspare, Giuseppe. 2005. "Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione." <www.amministrazioneincammino.luiss.it>.

- Di Nella, Luca. 1999. "La scuola di Friburgo o dell'ordoliberalismo." In *Diritto ed economia. Problemi e orientamenti teorici*, a cura di Natalino Irti, 171-227. Padova: Cedam.
- Dogliani, Mario. 1993. "Indirizzo politico." In *Dig. disc. pubbl.*, VIII. Torino: Utet.
- Duguit, Léon. 1908. *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*. Paris: Algan.
- Duguit, Léon. 1923<sup>2</sup>. *Traité de Droit constitutionnel*, II. Paris: Boccard.
- Esposito, Carlo. 1954. *La Costituzione italiana. Saggi*. Padova: Cedam.
- Falsitta, Gaspare. 2007. "La fiscalità italiana tra rispetto delle garanzie costituzionali e giustizialismo fiscale." *Corr. trib.* 24: 1931-38.
- Falsitta, Gaspare. 2009. "Storia veridica, in base ai "lavori preparatori", della inclusione del principio di capacità contributiva nella Costituzione." *Riv. Dir. trib.* 2: 97-131.
- Fedele, Andrea. 1974. *La tassa*. Siena: Tipografia senese.
- Florenzano, Damiano, Borgonovo Re Donata, e Fulvio Cortese. 2015<sup>2</sup>. *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza. Un' introduzione*. Torino: Giappichelli.
- Fois, Sergio. 1999. "Analisi delle problematiche fondamentali dello «stato sociale»." *Dir. soc.* 1: 163-91.
- Galeotti, Serio. 1996. "Il valore della solidarietà." *Dir. soc.* 1: 1-24.
- Gianformaggio, Letizia. 1996. "Eguaglianza formale e sostanziale: il grande equivoco." *Foro it.* 6: 1961-76.
- Gianniti, Luigi. 2011. "Il pareggio di bilancio nei lavori della costituente." <www. astrid-online.it>.
- Giuffrè, Felice. 2002. *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*. Milano: Giuffrè.
- Golia, Angelo jr. 2021. "Il principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale italiano." *MPIL Research Paper Series* 6: 1-35 (paper).
- Gometz, Gianmarco. 2005. *La certezza giuridica come prevedibilità*. Torino: Giappichelli.
- Grottanelli de' Santi, Giovanni. 1989. "Indirizzo politico." *Enc. giur.* XVI, Roma: Treccani.
- Guastini, Riccardo. 1988. "Dovere giuridico" *Enc. giur.* XI, Roma: Treccani.
- Guastini, Riccardo. 1998. *Teoria e dogmatica delle fonti*. Milano: Giuffrè.
- Häberle, Peter. 2000. "Stato costituzionale: I) principi generali" *Enc. giur.*, Roma: Treccani.
- Jori, Mario. 2022. *Esistenze*. Modena: Mucchi.
- Kelsen, Hans. 1984<sup>5</sup>. "Essenza e valore della democrazia." In *La democrazia*. Bologna: il Mulino.
- Kelsen, Hans. 2000a<sup>6</sup>. *Teoria generale del diritto e dello Stato*. Milano: Etas.
- Kelsen, Hans. 2000b. *Il problema della giustizia*. Torino: Einaudi.
- Leone XIII. 1891. *Rerum Novarum*. In <www.vatican.va>.
- Lombardi, Giorgio. 1967. *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*. Milano: Giuffrè.
- Lombardi, Giorgio. 2002. "Doveri pubblici (diritto costituzionale)." *Enc. dir.*, agg. VI. Milano: Giuffrè.
- Lopez de Oñate, Flavio. 1968<sup>2</sup>. *La certezza del diritto*. Milano: Giuffrè.
- Losano, Mario G. 2000. "Introduzione (1975)." In Hans Kelsen, *Il problema della giustizia*. Torino: Einaudi.
- Luciani, Massimo. 1990. "Economia (nel diritto costituzionale)." *Dig. disc. pubbl.* V<sup>4</sup>. Torino: Utet.
- Luciani, Massimo. 2011. "Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana." *Dir. soc.* 4: 636-719.
- Manetti, Michela. 2019. "I fondamenti costituzionali della concorrenza." *Quad. cost.* 2: 315-32.

- Marx, Karl e Friedrich Engels. 1848. *Manifest der Kommunistischen Partei*. London: Bishopgate.
- Marx, Karl. 1890-91. "Zur Kritik des sozialdemokratischen Programms von Gotha." *Die Neue Zeit* 18.
- Mazzarese, Tecla. 1989. *Logica deontica e linguaggio giuridico*. Padova: Cedam.
- Morelli, Alessandro. 2015. "I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà." *Forum quad. cost. – Rass.*: 1-29 (paper).
- Morrone, Andrea. 2014. "Pareggio di bilancio e stato costituzionale." *Riv. Aic* 1: 1-14 (paper).
- Mortati, Costantino. 1975. "Art. 1." In *Commentario della Costituzione*, I, diretto da Giuseppe Branca, 1-49. Bologna-Roma: Zanichelli-Il Foro italiano.
- Moschetti, Francesco. 1973. *Il principio della capacità contributiva*. Padova: Cedam.
- Moschetti, Francesco. 2006. "Il principio di capacità contributiva, espressione di un sistema di valori che informa il rapporto tra singolo e comunità." In *Diritto tributario e Corte costituzionale*, a cura di Leonardo Perrone, e Claudio Berliri, 39-56, Napoli: Esi.
- Pace, Alessandro. 2003<sup>3</sup>. *Problematica delle libertà costituzionali*. Padova: Cedam.
- Paladin, Livio. 1997. "Il principio di eguaglianza tributaria nella giurisprudenza costituzionale." *Rivista di diritto tributario* 5: 305-22.
- Passalacqua, Michela. 2012. "«Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione." <[www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)>.
- Pezzini, Barbara. 2001. *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*. Milano: Giuffrè.
- Piketty, Thomas. 2013. *Le capital au XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris: Seuil.
- Pio XI. 1931. *Quadragesimo anno*. In <[www.vatican.va](http://www.vatican.va)>.
- Platone. 1993<sup>9</sup>. *Opere complete*. Roma-Bari: Laterza.
- Polacchini, Francesca. 2016. *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*. Bologna: BUP.
- Ravelli, Marco. 2014. *La lotta di classe esiste e l'hanno vinta i ricchi*. Bari: Laterza.
- Rawls, John. 1982. *Una teoria della giustizia*. Milano: Feltrinelli.
- Rawls, John. 2002. *Giustizia come equità. Una riformulazione*. Milano: Feltrinelli.
- Rescigno, Giuseppe Ugo. 1999. "Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana." In *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, a cura dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 79-122. Padova: Cedam.
- Rescigno, Giuseppe Ugo. 2001. "Costituzione economica" *Enc. giur.* XI, Roma: Treccani.
- Rodotà, Stefano. 2014. *Solidarietà. Un'utopia necessaria*. Roma-Bari: Laterza.
- Rossi, Emanuele. 2006. "Art. 2." In *Commentario alla Costituzione*, I, a cura di Raffaele Bifulco, Alfonso Celotto, e Marco Olivetti. Torino: Utet.
- Salazar, Carmela. 2000. *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*. Torino: Giappichelli.
- Schmitt, Carl. 1984. *Dottrina della costituzione*. Milano: Giuffrè.
- Stjernø, Steinar. 2005. *Solidarity in Europe. The History of an Idea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max. 1922. "Der Sinn der «Wertfreiheit» der soziologischen und ökonomischen Wissenschaften." In *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Tübingen: Mohr.
- Wittgenstein, Ludwig. 1978<sup>2</sup>. *Della certezza*. Torino: Einaudi.