



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 1 | 2016

TORNARE AI FONDAMENTALI: LA SOLIDARIETÀ

## La solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana

di GIANLUCA BASCHERINI

**LA SOLIDARIETÀ POLITICA  
NELL'ESPERIENZA COSTITUZIONALE REPUBBLICANA**

di *Gianluca Bascherini*  
*Ricercatore confermato in Diritto costituzionale*  
*«Sapienza» - Università di Roma*

**ABSTRACT**

**ITA**

Fino a pochi anni fa il tema dei doveri costituzionali di solidarietà ha goduto di scarsa fortuna e solo di recente è tornato all'attenzione degli studiosi. In questa ripresa, lo specifico ambito dei doveri di solidarietà politica evidenzia la centralità delle questioni inerenti ai soggetti dei doveri, e ciò in ragione del ruolo storicamente giocato da questi nel definire soggetti e contenuti della cittadinanza costituzionale. Muovendo da tali premesse, il saggio si propone di esaminare alcune delle dinamiche che hanno interessato i doveri di solidarietà politica nell'esperienza costituzionale repubblicana e di sottolineare le necessità di un aggiornamento della riflessione sui doveri costituzionali di solidarietà politica e non solo, alla luce dei mutamenti in atto e all'altezza del valore civico che caratterizza il discorso costituzionale dei doveri di solidarietà.

**EN**

Until a few years ago, constitutional solidarity duties haven't received much consideration and only recently have regained the attention of scholars. In this resumption, the specific scope of political solidarity duties highlights the centrality of the subjects of those duties, because of the role historically played by them in defining contents and boundaries of constitutional citizenship. Moving by this premises, this essay aims to examine some dynamics

that have interested political solidarity duties in the republican constitutional experience and underline the necessity to renew the meditation over political, economical and social solidarity duties, considering the changes occurring, and keeping in mind the stature and the great civil value that characterizes the constitutional discourse over solidarity duties.

# LA SOLIDARIETÀ POLITICA NELL'ESPERIENZA COSTITUZIONALE REPUBBLICANA

di *Gianluca Bascherini*

SOMMARIO: *1. Introduzione. Le ragioni di un lungo silenzio e le ragioni di una recente ripresa; 2. I doveri di solidarietà politica tra continuità e mutamenti di paradigma; 2.1. Il «dovere civico» di voto; 2.2. Cenni sul rapporto tra dovere tributario e solidarietà politica.; 2.3. Difesa della patria e servizio militare; 2.4. Fedeltà, osservanza, disciplina e onore; 3. Conclusioni. Per una solidarietà politica tra diversi.*

## **1. Introduzione. Le ragioni di un lungo silenzio e le ragioni di una recente ripresa**

Nonostante la costituzione del 1948 allestisca rispetto ad altri testi coevi un quadro in materia di doveri ben più articolato, approfondito e ricco d'implicazioni, lo spazio dedicato a tali situazioni giuridiche nel dibattito del secondo dopoguerra appare piuttosto esiguo, eclissato da altre questioni.

Fino agli anni Settanta, la scarsa attenzione dei giuristi al tema si connette allo scarso o nullo valore giuridico che parte non secondaria della dottrina attribuiva alle previsioni in materia di doveri. Tra gli anni Sessanta e Settanta si registra una più matura riflessione in ordine alla precettività dei doveri ed alle diverse valenze che caratterizzano il discorso dei doveri nell'età repubblicana rispetto a quella statutaria<sup>1</sup>; in questa stagione di attuazione costituzionale, tuttavia saranno (ed aggiungerei comprensibilmente) i profili inerenti ai diritti piuttosto che quelli riguardanti i doveri a ricevere attenzione da parte di studiosi, legislatori e giudici chiamati a intervenire, ad esempio, in materia di lavoro, salute, istruzione: assi portanti della dimensione sociale della Carta del 1948 e temi che il testo costituzionale declina tanto in termini di diritti quanto in termini di doveri. Ma lo stesso è a dirsi del-

---

<sup>1</sup> Penso innanzitutto alla monografia di G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, ma si veda anche C. CARBONE, *I doveri pubblici individuali*, Milano, 1968.

la leva, dove l'attenzione in quegli anni si concentra prevalentemente sul terreno dei diritti del cittadino-soldato e su quello dell'obiezione di coscienza.

Parimenti esigua l'attenzione ai doveri nell'ultimo quarto di Novecento. La stagione neoliberale ha portato con sé una retorica dei diritti soggettivi che non ha dismesso, neppure nelle sue estrinsecazioni più sociali, la sua matrice individualistica e la sua originaria connessione con situazioni riguardanti lo scambio economico, togliendo spazio ai doveri e alla solidarietà nel discorso pubblico, o quanto meno alla solidarietà *doverosa*, in cambio esaltando una solidarietà spontanea che progressivamente si rivela il surrogato, peraltro insoddisfacente, di uno Stato sociale sempre più inadeguato. Analogamente, gli scandali, gli abusi e la corruzione che hanno segnato e segnano la vicenda repubblicana non hanno mai seriamente riaperto un dibattito intorno ai doveri di fedeltà e a quelli di disciplina e onore, così come la crisi economico-sociale non ha indotto a riaprire un ragionamento intorno a quei principi del concorso e della progressività che caratterizzano costituzionalmente l'imposizione tributaria.

Dunque, dopo anni nei quali il discorso sulla solidarietà è apparso in gran parte ristretto all'esaltazione del volontariato, da qualche tempo si è tornati a parlare di solidarietà in connessione ai doveri dei quali la solidarietà costituisce matrice costituzionale di legittimazione. È l'intensità delle crisi politiche, economiche e sociali in atto a livello nazionale e internazionale che induce a tornare a riflettere sui principi costituzionali, e ciò innanzitutto in ragione degli orizzonti di possibilità che essi aprono: per la loro capacità di tenere in tensione trasformativa l'intera costruzione costituzionale e per la loro "naturale" inclinazione a offrirsi a un'analisi critica. Le guerre asimmetriche, le migrazioni, una crisi economica acuta e prolungata i cui effetti sono amplificati dalla oramai conclamata crisi del *welfare*, i dissesti ambientali, la crisi della rappresentanza su entrambi i versanti del rapporto, sono alcuni dei fattori che inducono a rimettere a valore l'attitudine della solidarietà a creare e riformare legami sociali, a ricomporre i soggetti di quei legami con modalità inclusive e cooperanti e a investire sulle funzioni d'integrazione civica che ne caratterizzano la storia costituzionale. In questa prospettiva, il recente ritorno di attenzione verso la doverosa solidarietà costituzionale sembra dunque esprimere anche una critica a molti tra i surrogati di solidarietà attualmente circolanti. A un "terzo settore" che, nella congerie normativa che lo regola, si ri-

vela sempre più riconducibile (per gli operatori, non per i dirigenti) alle mille forme di lavoro precario e mal pagato, costituito da realtà organizzative completamente differenti tra loro ed esercenti attività della cui utilità sociale è più che lecito dubitare, peraltro fruendo di sgravi fiscali e misure premiali che non di rado costituiscono l'effettiva ragione per cui si sceglie di dare a una data attività la forma dell'ente di tipo associativo, della Onlus o dell'impresa sociale<sup>2</sup>. Alla solidarietà angusta e identitaria, dei legami corporativi, delle piccole patrie, delle *gated communities*, che si converte in nuove separazioni ed esclusioni. A una politica sociale che tradisce il recupero logiche neo-caritative, con tutto il loro portato di gerarchizzazione ed istituzionalizzazione della condizione di dipendenza. Alla «ricostruzione produttivista della solidarietà»<sup>3</sup> in tema di lavoro, che si basa anzitutto su una «attivazione» dei soggetti protetti e dei disoccupati, che si traduce in una «arcigna condizionalità nell'accesso a prestazioni sociali ridotte» subordinate alla disponibilità del soggetto di «accettare qualunque offerta di lavoro, anche scarsamente qualificato e retribuito, pur di uscire dalla statistiche ufficiali della disoccupazione»<sup>4</sup>. A una solidarietà *social* tanto globale quanto debole e superficiale – il più delle volte suscitata da immagini a impatto emotivo alto ma rapido a evaporare, a venire sostituito dalla successiva disturbante immagine – e che si arresta a un *emoticon*, a un *like*, ad un *post*, alla firma di un altro appello.

Il quadro costituzionale evidenzia una «tessitura fitta delle relazioni tra diritti e doveri»<sup>5</sup> e il complesso rapporto che lega gli uni agli altri, così come lega i principi di eguaglianza, personalista, solidarista e di pari dignità sociale in un ordinamento che si vuole fondato sul lavoro e organizzato su basi democratiche. In questo quadro, la trama dei doveri acquisisce rilievo nell'ordito dei rapporti che i principi costituzionali instaurano tra persona, comunità e ordinamento in campo politico, economico e sociale, non esaurendosi peraltro la solidarietà nelle sue esplicitazioni doveristiche, trovando ulteriori forme di realizzazione in ambito istituzionale, sociale ed economico (penso ad es. a sussidiarie-

---

<sup>2</sup> Sui limiti e i malfunzionamenti di queste realtà, cfr. ad es. G. MORO, *Contro il non profit*, Roma-Bari, 2014. Sul tema, merita inoltre di essere segnalato L. RASTELLO, *I buoni*, Milano, 2014.

<sup>3</sup> W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e Mercato*, 3/2000, p. 21.

<sup>4</sup> Così S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto* 2012, pp. 551 s.

<sup>5</sup> Così S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, p. 50.

tà, volontariato e mutualismo). La costituzione del 1948, in questa prospettiva, si cala all'interno di una storia della solidarietà nella quale convergono tradizioni culturali di diversa ispirazione e orientamento e che si rivela attraversata da un'interna tensione tra inclusione ed esclusione, ora prevalendo l'idea di una solidarietà «universale» ora invece quella di una solidarietà «contro»<sup>6</sup>, articolando un contesto nel quale i doveri al pari dei diritti concorrono a definire l'identità civica, la cittadinanza costituzionale come contenuto e come perimetro. Nel loro ancoraggio alla solidarietà, i doveri costituzionali segnano un mutamento di paradigma rispetto alla verticalità della relazione doveristica liberale (comando-soggezione), ma anche rispetto alla visione tipica del primo costituzionalismo sociale dei doveri quale mera mitigazione in senso sociale dei diritti, specie quelli proprietari, rivelandosi passanti d'integrazione conflittuale di primo piano all'interno di un orizzonte costituzionale pluralista e disomogeneo: terreni di tensione a partire dai quali si sviluppano conflitti che rinegoziano gli obblighi politici intesi quale nucleo essenziale degli interessi materiali condivisi di una comunità politica che ottengono riconoscimento giuridico.

Peraltro, se la riflessione di recente intervenuta evidenzia una “crescita” del tema doveri sia in relazione alla loro proiezione temporale, sia in relazione alla loro proiezione spaziale<sup>7</sup>, uno dei profili sui quali maggiormente sembra appuntarsi l'attenzione degli studiosi riguarda la questione dei soggetti ai quali i doveri costituzionali appaiono imputabili. Questo vale in particolare per quanto attiene ai doveri più direttamente attinenti alla solidarietà politica, in ragione del ruolo storicamente giocato da questi nel perimetrare e nell'individuare i contenuti del discorso della cittadinanza, tanto più nell'alveo di quella tradizione di pensiero democratica, civica e repubblicana di cui partecipa il testo del 1948. In questa prospettiva, un allargamento dello sguardo dal piano nazionale a quello europeo evidenzia l'urgenza di un ripensamento della solidarietà all'interno di uno spazio comunitario che torna a erigere muri e barriere di filo spinato non solo ai suoi confini, ma anche al suo interno, per tenere lontane persone in fuga da conflit-

<sup>6</sup> R. ZOLL, *Solidarietà*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, vol. 8, Roma, 1998, p. 240.

<sup>7</sup> Si vedano ad esempio i saggi raccolti in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*. Atti del convegno di Aqvi Terme – Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, Torino, 2007. Su questa tripla espansione del discorso doveristico cfr. A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della costituzione (note minime a margine di un convegno)*, in *ivi*, pp. 552 s.

ti, catastrofi e crisi che quella stessa Europa ha contribuito a determinare.

## **2. I doveri di solidarietà politica tra continuità e mutamenti di paradigma**

Stando alla topografia costituzionale, dovrebbero ricondursi ai doveri di solidarietà politica: il voto (art. 48, comma 2); la difesa della patria e il servizio militare (art. 52, commi 1 e 2); il concorso alle spese pubbliche (art. 53); la fedeltà alla Repubblica, l'osservanza alla sua costituzione e alle sue leggi nonché, per gli affidatari di pubbliche funzioni, il dovere di adempierle con disciplina e onore (art. 54).

Ad eccezione del dovere «civico» del voto, si tratta dei classici doveri pubblici del costituzionalismo liberale: espressivi di significati prevalentemente filosofico-morali, quando questi trovavano posto in preamboli, ovvero quali declinazioni legislative di particolari rapporti di doverosità distinti dal generale rapporto di soggezione e operanti nei rapporti tra cittadino e ordinamento statale. A un primo sguardo, dunque, la solidarietà politica è quella che rivela la più diretta filiazione dal discorso doveristico di età liberale, mentre ben più innovativo appare, anche rispetto al costituzionalismo sociale del primo Novecento, il richiamo dell'art. 2 alla solidarietà sociale ed economica. Come la fraternità rivoluzionaria, la solidarietà politica dell'art. 2 tende al superamento delle frammentazioni sociopolitiche, a «produrre la nazione» e la patria<sup>8</sup>; al contempo, in linea con la costruzione liberale dei doveri pubblici, essa ricomprende quei doveri di difesa, fedeltà e tributi che costituivano già in età statutaria le principali specificazioni dell'obbligo politico, svolgendo un ruolo decisivo nella definizione dell'appartenenza alla comunità innanzitutto su un piano simbolico,

---

<sup>8</sup> Di una fraternità che produce la nazione scrive M. SALVATI, *Solidarietà: una scheda storica*, in *Parolechiave* 2/1993, p. 14. Sulla *fraternité* rivoluzionaria cfr., *ex multis*, M. BORGETTO, *La notion de fraternité en droit public français. Le passé, le présent et l'avenir de la solidarité*, Parigi, 1993, pp. 25 ss. e pp. 50 s. nonché M. OZOUF, *Fraternité*, in F. FURET – M. OZOUF, (a cura di), *Dizionario critico della rivoluzione francese*, Milano, 1988, pp. 659 s. Sui rapporti tra fraternità e solidarietà cfr. ad es., tra i più recenti lavori sul tema, S. RODOTÀ, *Solidarietà*, cit., pp. 20 ss. e F. GRANDI, *Doveri costituzionali e obiezione di coscienza*, Napoli, 2014, pp. 36 ss.

come testimonia il diffuso ricorso a termini riconducibili al piano emozionale (sacertà, fedeltà, onore).

Profondamente diverso, tuttavia, il significato che i doveri politici assumono nel testo repubblicano rispetto allo statuto albertino, innanzitutto in ragione delle connessioni che costituzionalmente legano la dimensione politica della solidarietà a quelle economica e sociale. I doveri riconducibili a un determinato ambito della solidarietà non mancano, infatti, di produrre direttamente o indirettamente effetti in altri ambiti - è il caso del lavoro, ma lo stesso può dirsi ad es. del dovere d'istruzione e di quello tributario<sup>9</sup>. Inoltre, la costituzionalizzazione dei doveri testimonia l'intenzione dei costituenti di integrare originalmente la prospettiva liberale e quella solidale: di fondare l'effettività dell'ordinamento non sul mero imperio ma sul riconoscimento di diritti e doveri in una prospettiva, appunto, di solidarietà, affidando le proprie sorti non tanto e non solo «alla forza dei propri strumenti di coazione, e alla presuntiva perfezione della costituzione» quanto piuttosto «alla collaborazione attiva e solidale, all'amor di patria dei propri cittadini che si traducono in doveri giuridici»<sup>10</sup>. A ciò si aggiunga che l'inderogabilità che *ex art. 2* caratterizza i doveri costituzionali concorre ad attribuire a queste situazioni giuridiche una portata garantistica e una funzione di limite alla revisione analoga a quella dei diritti inviolabili<sup>11</sup>, e va ribadita la complessa relazione che il testo costituzionale instaura tra diritti e doveri, non solo per quanto attiene all'irriducibilità di questo rapporto ad una rigida corrispondenza biunivoca, ma anche riguardo al fatto che la stessa Costituzione definisce diverse situazioni giuridiche tanto come un diritto quanto come un dovere. Il lavoro, ancora una volta, è il primo e più evidente esempio di queste situazioni<sup>12</sup>, ma lo stesso può dirsi per salute, istruzione e voto.

Ciò nonostante, i rimandi al legislatore che caratterizzano buona parte delle previsioni costituzionali in tema di doveri politici,

<sup>9</sup> Cfr. G. LOMBARDI, *Contributo*, cit., pp. 465 s.

<sup>10</sup> Così G. SIRIANNI, *La qualità dei governanti nella Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2012, pp. 171 s.

<sup>11</sup> Cfr. ad es. A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, p. 117, P. GROSSI, *Introduzione allo studio dei diritti inviolabili*, Padova, 1972, 107 e, più criticamente A. CERRI, *Fedeltà (dovere di)*, in *Enciclopedia Giuridica*, s.v., Roma, 1989, p. 2.

<sup>12</sup> Cfr. ad es. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3/2010, spec. pp. 637 ss.

l'incidenza sulla redazione di molte di queste disposizioni della contingente situazione socio-politica caratterizzante i mesi della Costituente e, infine, la persistente tendenza a valorizzare la verticalità del rapporto doveristico – del singolo verso lo stato apparato – a scapito di una solidarietà orizzontalmente intercorrente tra i consociati, sono alcuni dei fattori che hanno concorso in età repubblicana a «dissolver[e] la portata impositiva [dei doveri politici] accentuandone, per converso, la caratteristica di doveri ‘civici’ o ‘moralì’»<sup>13</sup>.

La Corte costituzionale ha dedicato ai doveri un'attenzione limitata, specie se confrontata a quella prestata al tema dei diritti. Negli ultimi lustri, la solidarietà è venuta all'attenzione della Consulta principalmente in termini di solidarietà spontanea<sup>14</sup>, non di rado investendola di un ruolo non tanto complementare, bensì sostitutivo rispetto ai dispositivi che la costituzione aggancia – specie in campo sociale – alla solidarietà doverosa. Al contempo, decisioni intervenute su singoli doveri non di rado hanno evidenziato una certa tendenza a trasferire, quando possibile, l'argomentazione dal terreno del dovere a quello dei diritti ad esso riconducibili, e quando invece ha argomentato in punto di dovere, la Consulta pare non aver sempre tenuto nel debito conto il mutamento di paradigma riconducibile al collegamento tra doveri e solidarietà, esprimendo in alcune decisioni una visione debole della solidarietà “orizzontale” a favore della più tradizionale interpretazione “verticale” dei doveri.

### *2.1. Il «dovere civico» di voto*

Nella lettura lombardiana, com'è noto, è la disomogeneità politica, economica e sociale a spiegare la previsione costituzionale della solidarietà. Come la predisposizione di una serie d'istituti di garanzia, tanto sul piano formale che su quello sostanziale, risponde all'esigenza di limitare in negativo quelle disomogeneità, la solidarietà costituirebbe invece lo strumento che l'ordinamento appronta, in positivo, per mediare le più profonde divisioni indotte da quelle disomogeneità organizzando, attraverso i doveri, «quel minimo di omogeneità senza la

---

<sup>13</sup> Così A. POGGI, *Corte costituzionale e doveri*, in F. DAL CANTO ed E. ROSSI (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Torino, 2011, pp. 42 s.

<sup>14</sup> Esemplari le decisioni in tema di volontariato (sentt. n. 75/1992 e n. 500/1993) e soppressione dell'obbligo di leva (sent. n. 228/2004).

quale la vita politica si ridurrebbe a “*bellum omnium contra omnes*”<sup>15</sup>. Questa lettura della solidarietà induce Lombardi ad attribuire preminenza alla dimensione politica della solidarietà rispetto a quelle economica e sociale<sup>16</sup> e a distinguere la sua operatività nell’uno e negli altri campi<sup>17</sup>. Se da una parte le connessioni tra solidarietà, persona e lavoro attribuiscono alla solidarietà il compito di promuovere un processo d’integrazione che ha il cittadino quale «centro operante»<sup>18</sup> e che è «volto a conseguire [...] coerenza tra momento organizzativo politico e struttura sociale»<sup>19</sup>, dall’altra le legature tra solidarietà, dignità, libertà e responsabilità indurrebbero a radicare la solidarietà politica sul terreno della «convivenza» e della «tolleranza», rendendola operante innanzitutto sul piano dei rapporti tra singolo e formazioni sociali quali partiti e sindacati e individuando nei doveri di solidarietà politica altrettanti strumenti «di integrazione della persona nella comunità statale ed elemento per superare l’antagonismo radicale delle forze in gioco»<sup>20</sup>. La solidarietà politica, in questa prospettiva, sarebbe chiamata a operare più come un limite che come un dovere<sup>21</sup>, impedendo la prevalenza di un indirizzo ideologico sugli altri e tutelando l’opinione dalla «attitudine normativa dell’ideologia» nel momento in cui le opinioni si formano e si manifestano<sup>22</sup>; nondimeno, questa solidarietà si traduce in partecipazione dell’individuo alla co-

---

<sup>15</sup> G. LOMBARDI, *Contributo*, cit., pp. 47 s.

<sup>16</sup> «[L]’elemento politico assume la funzione di principio costante d’individuazione determinando la categoria unitaria dei doveri costituzionali in senso proprio», *ivi*, p. 466.

<sup>17</sup> Più di recente, e sempre declinando la solidarietà come integrazione, analoga preminenza sembra riconoscere alla solidarietà politica A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *www.forumcostituzionale.it*, p. 7, secondo il quale laddove i doveri di solidarietà politica «costituiscono forme di esercizio della sovranità popolare e *presuppongono* una comunanza di valori e di principi politici, la cui stessa esistenza consente la piena partecipazione democratica», quelli di solidarietà economica e sociale, invece, «devono essere adempiuti anche, ma ovviamente non solo, per consentire la sopravvivenza e lo sviluppo della solidarietà politica».

<sup>18</sup> G. LOMBARDI, *Contributo*, cit., pp. 47 s.

<sup>19</sup> *Ivi*, p. 52.

<sup>20</sup> *Ivi*, p. 79.

<sup>21</sup> Il riferimento è alle legature tra solidarietà politica e le previsioni in tema di tutela della riservatezza e delle libertà necessarie ad assicurare la maturazione autonoma della propria opinione; pubblicità dell’operato dei pubblici poteri; base democratica dell’ordinamento interno di partiti e sindacati; vincolo del “metodo democratico”; imparzialità dell’amministrazione; doveri dei pubblici impiegati e funzionari; vincolo allo “spirito democratico della repubblica” dell’ordinamento delle forze armate.

<sup>22</sup> *Ivi*, pp. 64 ss.

munità e il dovere di voto – che secondo Lombardi esula dal concetto tecnico di dovere, ma «si avvicina concettualmente ai doveri [...] in cui si estrinseca il principio di solidarietà politica» – costituisce «strumento di propulsione e di equilibrio per la vita nazionale, mediando così il passaggio della solidarietà politica dal momento negativo della tolleranza a quello positivo della integrazione»<sup>23</sup>.

L'obbligatorietà del voto fu oggetto di un aspro dibattito che, iniziato in occasione dell'elaborazione della legge elettorale per la Costituente, si riaccese in occasione dei lavori costituenti. Voluta dalle destre e dalla Democrazia Cristiana – che temevano la scarsa partecipazione al voto dei settori sociali più moderati e meno politicizzati – e osteggiata dalle sinistre – che invece confidavano sulla loro maggior capacità di mobilitazione elettorale – la questione dell'obbligatorietà del voto, respinto l'emendamento Mortati/Tosato e altri di analogo tenore, ed eliminato dal testo ogni riferimento alla morale, si risolse con la formula di compromesso inserita nel testo dell'art. 48 (“dovere civico”), che lasciava al legislatore la possibilità di introdurre o meno sanzioni per il mancato esercizio del voto. Tali sanzioni furono previste per le elezioni politiche nelle leggi elettorali del 1948 e del 1957, per venire eliminate con la l. n. 277 del 1993<sup>24</sup>.

La già richiamata propensione della Consulta a spostare il fuoco dell'argomentazione dal piano dei doveri a quello dei diritti che connota la rada giurisprudenza intervenuta in materia di voto<sup>25</sup>, appare dunque comprensibile, tenendo conto della necessità di adeguare una materia profondamente segnata dal contesto in cui presero forma le re-

---

<sup>23</sup> *Ivi*, pp. 80 s.

<sup>24</sup> Sulla doverosità del voto e sulla diversità delle opinioni riguardo la riconducibilità di tale doverosità alle sole consultazioni elettorali o anche a quelle referendarie, cfr. ad es., anche per ulteriori riferimenti, M. IACOMETTI, *Sull'obbligatorietà del voto nelle consultazioni popolari dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, pp. 39 ss.; G. CORDINI, *Il voto obbligatorio*, Roma, 1988; E. GROSSO, *Art. 48*, in R. R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 963 s. e pp. 973 s.

<sup>25</sup> Cfr. la sent. n. 173/2005, sul mancato computo degli elettori iscritti nell'anagrafe degli elettori residenti all'estero nel calcolo del *quorum* di validità delle elezioni del sindaco in comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti qualora sia presentata una sola lista; ma si veda anche la sent. n. 39/1973, che escluse potessero ricondursi alla doverosità del voto una serie di disposizioni dirette alla rimozione di ostacoli che ne possono rendere più oneroso l'esercizio.

lative disposizioni costituzionali<sup>26</sup>. Al contempo, i mutamenti intervenuti nei sistemi elettorali e nel ricorso alle consultazioni referendarie e soprattutto il crescente astensionismo, dovrebbero indurre a riprendere la riflessione intorno ad una diversa doverosità del voto referendario rispetto a quello elettorale, poiché se può ammettersi che una bassa partecipazione ad un referendum produca per il sistema politico-istituzionale nel suo complesso effetti di delegittimazione assai meno gravi di quelli che possono venire da una bassa partecipazione elettorale<sup>27</sup>, è anche vero che l'insistenza di rappresentanti dei partiti e delle istituzioni sulla non doverosità del voto referendario – come di recente è accaduto a proposito del cd. referendum trivelle – finisce per svalutare quando non squalificare un istituto introdotto in costituzione proprio al fine di moderare i governanti<sup>28</sup>, a tutto vantaggio di una democrazia intesa esclusivamente come democrazia dei partiti<sup>29</sup>.

## 2.2. Cenni sul rapporto tra dovere tributario e solidarietà politica

Il *no taxation without representation* dei coloni americani è sufficiente a testimoniare il nesso che, fin dalle origini degli stati costituzionali, lega partecipazione alle spese pubbliche e partecipazione alla vita politica. Nella costituzione italiana del 1948, tuttavia, svanisce quella connotazione censitaria che aveva caratterizzato il rapporto tra tassazione ed elettorato in età liberale e il dovere tributario si rivela profondamente connesso tanto alla dimensione politica del vivere insieme<sup>30</sup> quanto, e forse soprattutto, a quella sociale, come testimonia

---

<sup>26</sup> Evidenziano l'influenza del contesto sulla redazione delle norme in materia di doveri politici A. POGGI, *Corte costituzionale e doveri*, cit., p. 51, nonché, in riferimento all'art. 54 Cost., G. SIRIANNI, *La qualità dei governanti*, cit., pp. 169 ss.

<sup>27</sup> Così M. LUCIANI, *Art. 75*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, p. 570.

<sup>28</sup> Rischio peraltro ben presente a un autore come Mortati, pure sostenitore alla Costituente di una decisa obbligatorietà del voto, che a tale scopo suggeriva di collegare l'imposizione del dovere di voto alla fissazione del quorum strutturale per evitare troppo frequenti insuccessi delle votazioni referendarie. Cfr. C. MORTATI, *Il potere legislativo nel progetto di Costituzione* (1947), ora in ID., *Raccolta di scritti*, I, Milano, 1972, p. 474.

<sup>29</sup> Così di recente S. NICCOLAI, *Perché oggi il referendum gode di cattiva stampa*, in *Il manifesto* 16 aprile 2016.

<sup>30</sup> È paradigmatico di questi nessi tra il dovere in questione e la solidarietà politica il posto che il dovere tributario occupa nella già diffusamente richiamata monografia di Lombardi. Questa, infatti, annovera il concorso alle spese pubbliche tra i «doveri politici

l'imposizione di tale dovere non al solo cittadino ma a tutti i soggetti a vario titolo riconducibili alla sfera di azione statale, configurandosi quale strumento primo di redistribuzione della ricchezza e di predisposizione delle risorse necessarie ai costi di un ordinamento che si autodefinisce solidale.

L'apparente continuità tra la previsione statutaria<sup>31</sup> e quella costituzionale<sup>32</sup> – entrambe riconoscono l'esistenza di un obbligo per i consociati di contribuire alle spese pubbliche e al contempo individuano un limite al potere d'imposizione fiscale – non oblitera i differenti significati e implicazioni che caratterizzano il dovere fiscale nel contesto repubblicano. A una “proporzionalità” coerente con il principio liberale di eguaglianza formale e funzionale ad esigenze di protezione della proprietà privata e dell'iniziativa economica individuale, i criteri repubblicani di interesse fiscale, capacità contributiva e progressività si rivelano piuttosto altrettanti corollari in ambito fiscale del principio di eguaglianza sostanziale e chiavi di volta della stessa forma di Stato sociale per quanto attiene al reperimento delle risorse necessarie ai costi delle solidarietà<sup>33</sup>.

Se fino agli anni Ottanta la capacità contributiva ha costituito per la Consulta il principio di riferimento nella distribuzione dei carichi fiscali e il metro per misurare, in connessione con il principio di solidarietà, la ragionevolezza delle scelte legislative in materia. Se ancora nella sent. n. 51/1992, in tema segreto bancario, la Corte affermava che «l'evasione fiscale [...] rappresenta, in ciascuna delle sue manifestazioni, la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei “doveri inderogabili di solidarietà”, sui quali, ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giu-

---

in senso lato» (cap. II, sez. I) e riconduce invece ai «doveri di solidarietà politica in senso stretto» (cap. II, sez. II) le situazioni giuridiche ex artt. 48, 52 e 54 Cost.

<sup>31</sup> Art. 25: «Essi [tutti i regnicoli] contribuiscono indistintamente, nella proporzione dei loro averi, ai carichi dello Stato».

<sup>32</sup> Art. 53: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività».

<sup>33</sup> Cfr. ad es. S. LA ROSA, *Eguaglianza tributaria ed esenzioni fiscali*, Milano, 1968, pp. 24 ss.; L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Milano, 1996, *passim*; P. BORIA, Art. 53, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 1056 ss.; C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011, pp. 19 ss.; A. MORELLI, *I principi costituzionali*, cit., pp. 18 s.

stizia sociale» (*Cons.* 4), con la crisi economica dei primi anni Novanta la Corte costituzionale muta orientamento. Proprio nel momento in cui il problema dei conti pubblici avrebbe richiesto, in coerenza con il principio di solidarietà, misure di tassazione effettivamente progressive, si avverte nelle decisioni in materia un certo cedimento dei nessi tra il dovere in questione e il principio di solidarietà e il dovere tributario torna a rilevare nella dimensione autoritativa dell'obbedienza al comando statale di partecipazione del singolo alla spesa pubblica<sup>34</sup>. Si registrano scarsi richiami alla solidarietà nelle decisioni intervenute sui principi qualificanti il dovere in questione, la capacità economica non sembra più costituire il principale criterio di giustificazione dell'imposizione fiscale e s'indeboliscono i vincoli che la solidarietà pone alla discrezionalità del legislatore in materia di capacità contributiva, limitata solo dalla manifesta irragionevolezza quando non dall'arbitrarietà delle scelte in materia<sup>35</sup>.

### 2.3. Difesa della patria e servizio militare

Dovere politico per antonomasia, l'art. 52 restituisce nei suoi commi una «multidimensionalità» espressiva di diversi «sentimenti»<sup>36</sup> e delle tensioni tra sottolineature della discontinuità imposta dalle previsioni costituzionali in materia e la sopravvivenza di risalenti ricostruzioni della materia.

Prevalse alla Costituente un'idea westfalica di difesa patria, proiettata nei rapporti di diritto internazionale quale risposta a un'aggressione proveniente dall'esterno del territorio, e, di conseguenza, l'affermazione di un rapporto di stretta e consequenzialità tra il dovere di difesa del primo comma e l'obbligo militare del secondo. Al contempo, emerge tuttavia una diffusa consapevolezza della distin-

<sup>34</sup> Così A. POGGI, *Corte costituzionale e doveri*, cit., p. 68.

<sup>35</sup> Si vedano ad es. le sentt. n. 263/1994 (imposta straordinaria sui depositi bancari e postali), n. 155/2001 (prelievo anticipato sul versamento del TFR), n. 362/2000 (capacità contributiva presunta). Colpisce più di recente l'assenza di richiami alla solidarietà nelle decisioni in tema di "pensioni d'oro" (n. 116/2013) e tagli agli stipendi di magistrati e dirigenti pubblici (n. 223/2012).

<sup>36</sup> La densità di valori etici e il senso di «indissolubile appartenenza» del primo comma, la «moderazione» del secondo e il «monito» del terzo a un «dover essere» dell'ordinamento delle forze armate nel nuovo Stato. Così E. BETTINELLI, *Art. 52, 1° e 2° comma*, in G. BRANCA e A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. Rapporti politici (art. 48-52), tomo I, Bologna, 1992, p. 70.

zione e dell'autonomia dei due piani; la stessa inserzione della riserva di legge nel secondo comma fu argomentata non solo con le funzioni di garanzia tipiche dell'istituto, ma anche quale formula «prudentemente estensiva» in grado di «lasciare aperta deliberatamente la porta al volontariato»<sup>37</sup>. Peraltro, la riscrittura costituzionale del canone risorgimentale della “nazione in armi” se per un verso configura la difesa della patria come dovere da adempiersi in tempo di guerra, per altro verso testimonia dell'importante ruolo che i costituenti attribuivano al servizio militare in tempo di pace sul terreno dell'integrazione civica e sociale delle giovani generazioni<sup>38</sup>. L'attribuzione alla leva di questi compiti di pedagogia politica aiuta a comprendere la tutela di posizioni essenziali del cittadino in tema di lavoro e diritti politici nell'adempimento degli obblighi militari prevista dal secondo comma, mentre il dibattito intorno al terzo comma dell'art. 52 conferma il complesso rapporto di continuità/discontinuità che la norma intrattiene con le diverse tradizioni del passato, ma anche l'intenzione dei costituenti di superare la precedente concezione “istituzionalistica” dell'ordinamento militare, fondata sull'autonomia di questo rispetto all'ordinamento statale, a favore di una ricomprensione delle Forze armate tra gli organi dell'amministrazione<sup>39</sup>, i cui fini sono individuati nel circuito democratico della politica e la cui organizzazione è tenuta a garanti-

---

<sup>37</sup> Così Gasparotto e, nella stessa seduta analogo posizione sostenne Merlin, A.C., 19 maggio 1947 nonché Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, A.C. 22 maggio 1947.

<sup>38</sup> Posizione anche questa sostenuta in particolare dai comunisti – si vedano ad esempio gli interventi di Giolitti e Nobile, in A. C., 21 maggio 1947. Analoghe tesi espresse, tra i democristiani. Sullo, A.C. 20 maggio 1947.

<sup>39</sup> Cfr. ad es. G. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, pp. 25 ss.; A. PREDIERI, *La difesa e le forze armate*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (a cura di) *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da, Firenze, 1950, pp. 480 ss.; C. CARBONE, *Doveri pubblici*, cit., pp. 139 ss.; F. MODUGNO, “L'ordinamento militare” è in estinzione?, in *Studi in memoria di V. Bachelet*, I, Milano, 1987, pp. 451 ss.; P. CARETTI e G. MORBIDELLI, *Obbligo di prestare il servizio militare e tutela della posizione soggettiva*, in *Foro amministrativo*, III, 1970, p. 264. La tesi peraltro era già stata sostenuta in età statutaria da L. ROSSI, *Sulla massima che l'Esercito è istituzione costituzionale*, in *Archivio di diritto pubblico*, II, 1892, pp. 393 s. Sul mutamento dei rapporti tra ordinamento militare e ordinamento statale cfr. ad es. C. Cost. sent. n. 278/1987, secondo cui «[l]a Costituzione repubblicana supera radicalmente la logica istituzionalistica dell'ordinamento militare e, ricondotto anche quest'ultimo nell'ambito del generale ordinamento statale, particolarmente rispettoso e garante dei diritti sostanziali e processuali di tutti i cittadini, militari oppur no» (Cons. 5). Si veda anche la sent. n. 78/1989.

re il rispetto dei diritti della persona e ad offrire al singolo un'opportunità di sviluppo della personalità<sup>40</sup>.

Alla fine degli anni Sessanta, la Corte dichiara che la difesa della patria costituisce «un dovere, il quale, proprio perché “sacro” (e quindi di ordine eminentemente morale), si collega intimamente e indissolubilmente alla *appartenenza* alla comunità nazionale identificata nella Repubblica italiana (e perciò alla *cittadinanza*). Così inteso esso trascende e supera lo stesso dovere del servizio militare». Questa insistenza sul collegamento tra difesa e cittadinanza/appartenenza non impedisce tuttavia alla Corte di concludere che «[l]’esistenza, per i cittadini, di un dovere così caratterizzato costituzionalmente, non comporta però, per sé sola, l’esclusione della possibilità che una legge ordinaria imponga anche a soggetti non cittadini, o addirittura stranieri, in particolari condizioni [...], la prestazione del servizio militare» (sent. n. 53/1967).

La sentenza ora richiamata esempla efficacemente il ripensamento e l’ampliamento di contenuti e significati caratterizzanti le idee tanto di difesa quanto di patria che, tra gli anni Sessanta e Settanta, si sviluppa a partire dai rapporti tra il dovere del primo comma e gli obblighi del secondo e che condurrà ad una prima stagione di riforme in materia<sup>41</sup>. L’idea di patria rivela un contenuto sempre più «composito e aperto»<sup>42</sup>, che dalla materialità dell’elemento territoriale – la difesa del suolo patrio – arriva ad includere elementi personali oltre che culturali e ideali<sup>43</sup>. La difesa continua ad ancorarsi a una situazione di

---

<sup>40</sup> In tale solco sembrano muoversi le riflessioni di C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di S. Pugliatti*, Milano, 1978, III, pp. 1578, s. e di A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1978, p. 137, riguardo alla riconduzione delle Forze armate al novero delle “formazioni sociali”.

<sup>41</sup> Cfr. ad es. J. LUTHER, *Art. 52*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, pp. 1031 s. e F. DAL CANTO, *Il cammino del sacro dovere di difesa della Patria, dalla guerra contro l’aggressore alla solidarietà sociale*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2003, pp. 263 ss.

<sup>42</sup> J. LUTHER, *Art. 52*, cit., pp. 1035.

<sup>43</sup> In dottrina, invece continua a prevalere la tendenza a escludere i non cittadini dagli obblighi di leva, nonostante le previsioni in tal senso delle normative sulla leva di età repubblicana e non. Cfr. ancora G. LOMBARDI, *Contributo*, cit., pp. 246 ss. nonché, a commento della sentenza ora richiamata, Id., *Dovere di difesa, servizio militare e status di cittadino (profili critici)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, pp. 342 ss. Sull’imputazione degli obblighi di leva a ex cittadini e apolidi nelle discipline della leva precedenti la repubblica

guerra e si continua a distinguere il valore della leva in tempo di guerra e in tempo di pace. Tuttavia, di fronte all'acuirsi del terrorismo, interno e internazionale, riprende vigore una risalente tradizione patria di coinvolgimento dell'esercito in compiti di mantenimento dell'ordine pubblico, e alla classica accezione internazionale di difesa se ne affianca una "interna", in cui difesa si connette a sicurezza intesa come difesa dei rapporti interni allo Stato, ammettendosi il coinvolgimento delle forze militari nell'attività di polizia in occasione di emergenze naturali o di ordine pubblico<sup>44</sup>. Al contempo, il riconoscimento dell'obiezione di coscienza e l'istituzione del servizio civile sostitutivo (l. n. 772/1972), oltre a ribadire l'autonomia concettuale della leva rispetto alla difesa, afferma possibilità, già ammesse in dottrina, di una difesa non armata della patria, trovando per questa via il dovere di difesa modalità di espressione anche in campo sociale ed economico.

In questa fase, la giurisprudenza costituzionale se per un verso si caratterizza per la richiamata tendenza a enfatizzare la dimensione del diritto rispetto a quella del dovere (è il caso ad es. delle decisioni riguardanti la condizione del cittadino soldato<sup>45</sup>, ma anche di quelle in tema di obiezione di coscienza<sup>46</sup>) per altro verso opera un riconoscimento del servizio civile tutto all'interno dell'art. 52 – disegnando la prestazione del servizio civile quale conversione dell'obbligo militare ed entrambi come questo forme di adempimento del dovere di difesa – e al contempo apre la strada a quel passaggio tra "sostitutività" e "alternatività" del servizio civile che il legislatore sancirà con la l. n. 64/2001<sup>47</sup>. L'istituzione del servizio civile nazionale operata dalla normativa del 2001, come l'ingresso delle donne nelle forze armate *ex d.lgs. n. 24/2000*, partecipano dunque di un nuovo complessivo ripen-

---

cfr. ad es. W. GIORGI-ALBERTI, *Leva militare*, in *Nuovo Digesto italiano*, VII, Torino, 1938, p. 810.

<sup>44</sup> Cfr. ad es. G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Milano, 1971, pp. 15 ss. e S. LABRIOLA, *Difesa nazionale e sicurezza dello Stato nel diritto pubblico italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1979, pp. 904 ss.

<sup>45</sup> Si vedano ad es. le sentt. n. 414/1991 (salute e reclusione) e n. 37/1992 (diritto alla difesa).

<sup>46</sup> Cfr. ad es. le sentt. n. 164/1985, n. 113/1986, n. 467/1991, n. 343/1993 e n. 43/1997.

<sup>47</sup> Sull'alternatività caratterizzante il servizio civile nella disciplina del 2001 rispetto alla sostitutività qualificante invece la l. n. 772/1972 e, ancora, la l. n. 930/1998 – che pure ha configurato l'obiezione in termini di diritto soggettivo e non più, come faceva la normativa del 1972, quale concessione di un beneficio a convertire l'obbligo militare per ragioni di coscienza – così come sulle scansioni interne della giurisprudenza in materia, rinvio, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, a F. DAL CANTO, *Il cammino*, cit., pp. 272 ss.

samento della materia difesa<sup>48</sup>, caratterizzato dalla sospensione/soppressione della leva, sostituita da un servizio militare professionale su base volontaria<sup>49</sup>, e da una riscrittura dei compiti delle forze armate che attribuisce ai militari una serie di compiti ulteriori oltre a quello «prioritario» della «difesa dello Stato» e riguardanti la partecipazione italiana a missioni internazionali, la «salvaguardia delle libere istituzioni» nonché «pubbliche calamità e [...] altri casi di straordinaria necessità ed urgenza»<sup>50</sup>. Questa ridefinizione di compiti e organizzazione della difesa opera un importante aggiornamento di quei nessi tra difesa e polizia che costituiscono fin dall'età statutaria uno specifico dell'esperienza italiana<sup>51</sup>, che sono stati oggetto di ripensamento a partire dagli anni Settanta e che oggi, di fronte a crisi migratorie, conflitti internazionali e catastrofi ambientali, si rivelano sottoposti a inedite e sempre più drammatiche tensioni che evidenziano la labilità della coppia interno/esterno in tema di difesa e della stessa coppia pace/guerra.

Le riforme dei primi anni Duemila evidenziano peraltro come proprio il tema difesa abbia costituito il contesto nel quale ha preso forma quella dialettica tra una solidarietà doverosa e una spontanea che si è registrata nella recente esperienza costituzionale italiana e, inoltre, come gli attuali rapporti tra difesa armata e difesa non armata abbiano ampliato gli ambiti di esplicazione della difesa dalla tradizionale sfera della solidarietà politica a quella economica e sociale, traducendosi in un «dovere di collaborazione civica»<sup>52</sup>: un dovere forse meno sacro e più laico, e un'idea di patria prossima al cd. patriottismo costituzionale, quale partecipazione alle vicende e alle esigenze della comunità di cui si è consociati, e di tutela e promozione dei valori costituzionali fondanti quella comunità. Un'idea di difesa della patria che, pur volontaria, non smarrisce una componente doverosa, risultando oggi

---

<sup>48</sup> Ripensamento operato dalla l. delega n. 331/2000 e dai d.lgs. n. 215/2001 e n. 236/2003.

<sup>49</sup> Tra i sostenitori dell'incostituzionalità di tale trasformazione del servizio militare, cfr. ad es., J. LUTHER, *Art. 52*, cit., p. 1044 e S. CURRERI, *Difesa della Patria e solidarietà sociale*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, I, Napoli, 2010, pp. 165 ss.

<sup>50</sup> Art. 1, commi 3 e 4 l. cit.

<sup>51</sup> Cfr. E. CHITI, *Difesa (amministrazione della)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. CASSESE, Milano, 2006, p. 1832, che parla di una «tradizionale connessione dell'attività militare con quelle di ordine e di sicurezza pubblica».

<sup>52</sup> Così T. MARTINES, *Obiezione di coscienza e difesa della Patria*, in *Studi in onore di Lorenzo Spinelli*, Modena, 1989, p. 1413.

maggiormente connessa al più ampio novero dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al "lavorista" dovere di concorso al progresso sociale dell'art. 4 co 2. Cost.<sup>53</sup>.

#### *2.4. Fedeltà, osservanza, disciplina e onore*

L'art. 54, come le previsioni in tema di difesa e di doverosità del voto, riflette le contingenze del contesto storico attraverso il quale avvenne la transizione dal fascismo alla repubblica. La caduta dei doveri e degli imperativi morali che aveva seguito l'8 settembre 1943, la fuga dei regnanti e dei comandanti, il crollo dello Stato, la crisi di quei giuramenti su cui fino ad allora si erano espressi i vincoli di obbedienza e fedeltà. E poi la Resistenza e la lotta partigiana, le necessità dell'ordinamento transitorio, il passaggio dalla monarchia alla repubblica<sup>54</sup>.

La parabola costituente del diritto di resistenza – e lo stesso è a dirsi dei nessi che legano l'art. 54 alla XII Disp. trans. – esemplarmente i nessi che legano l'art. 54 alle vicende della transizione repubblicana, così come la presenza "per sottrazione" della Resistenza all'interno del percorso costituente. Previsto dal progetto di costituzione redatto dalla Commissione dei Settantacinque quale controcanto (art. 50 comma 2) ai doveri poi collocati nell'art. 54 (art. 50, comma 1), in assemblea costituente il dibattito sul diritto di resistenza non richiamerà l'esperienza storica della Resistenza, oscillando piuttosto tra dispute di teoria del diritto, riguardanti la scrittura di un diritto *ex se* irriducibile a predeterminazione normativa, e timori che una simile previsione si traducesse in una sorta di diritto alla sovversione o che ostacolasse la pacificazione di una società dilaniata da una lotta al fascismo che per molti versi aveva assunto i caratteri di una guerra civile<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Sent. n. 228/2004, *Cons.* 3.

<sup>54</sup> Si veda, almeno, C. PAVONE, *Una guerra civile. Saggio storico sulla moralità della Resistenza*, Torino, 1994, pp. 3 ss. Sulla «crisi del giuramento», ID., *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, ora in ID., *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Bollati Boringhieri, Torino, 1995, p. 79.

<sup>55</sup> Si veda a tale proposito M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 1991, p. 193, il quale, confrontando le vicende italiana e tedesca, rileva che «proprio la Resistenza come fatto rendeva scarsamente importante il problema della resistenza come diritto». Più di recente, cfr. A. BURATTI, *Diritto di resistenza e Costituzione repubblicana: diritti oppositivi, contropoteri istituzionali, prassi democratiche del popolo*, in cor-

Amputato per ragioni di pace sociale l'art. 54 di quel richiamo al diritto di resistenza che in qualche modo restituiva le ragioni e i conflitti di fondo che allora si legavano alla ridefinizione di componenti base dell'obbligazione politica nella vicenda italiana, tanto sul versante dei governati (fedeltà e obbedienza) quanto su quello dei governanti (disciplina e onore), l'art. 54 si configura come una disposizione inedita per la tradizione costituzionale italiana ed europea<sup>56</sup>.

Peraltro, se i doveri del primo comma sono stati nel tempo oggetto di un nutrito dibattito, non altrettanto è a dirsi per quelli che il secondo comma impone agli affidatari di pubbliche funzioni. Di contenuti e limiti della fedeltà alla Repubblica, oltre che dei suoi rapporti con l'osservanza della sua Costituzione e delle sue leggi, si è discusso non solo nel passaggio tra monarchia e repubblica, ma anche rispetto alla *conventio ad excludendum* degli anni della guerra fredda, di fronte alla contestazione extraparlamentare tra gli anni Sessanta e Settanta e ai terrorismi degli ultimi lustri di prima repubblica, al secessionismo leghista e, più di recente, riguardo alle condizioni richieste per la naturalizzazione. Invece di doveri di disciplina e onore, si è brevemente discusso negli anni Sessanta, in parallelo alle riflessioni intorno alla democrazia protetta. Successivamente, il tema non è stato ripreso neppure di fronte a vicende (scandali, malaffare, conflitto d'interessi, riforma del pubblico impiego) che pure avrebbero potuto sollecitare inter-

---

so di pubblicazione in AA.VV., *I giuristi e la Resistenza. Una biografia intellettuale del Paese*, Atti del Convegno tenutosi presso l'Università degli studi di Bergamo, 19 novembre 2015, p. 5 del dattiloscritto, per il quale la vicenda costituente del diritto di resistenza costituisce un «simbolo evidente» del «denunciato tradimento dei valori della Resistenza [e] della condivisa intenzione dei partiti politici di chiudere i conti con un'esperienza destinata a rimanere confinata nella sua eccezionalità». Per le connessioni che evidenzia tra fedeltà e resistenza, merita di essere ricordata la posizione di chi, pur concordando che è il principio di sovranità popolare a fondare il diritto di resistenza, non debba comunque trascurarsi «quell'immane momento di solitudine dell'uomo di fronte al potere, in cui matura la pericolosa decisione di resistere. [...] Prima che il popolo tutt'intero insorga, ciascuno si troverà, almeno per un momento, nell'angoscioso dubbio sul 'che fare'. E in questa fase i suoi atti isolati, pur orientati in base al principio di sovranità popolare, non ne costituiranno esercizio; saranno, invece, sul terreno giuridico, adempimento del dovere di fedeltà». Così, A. CERRI, *Resistenza (diritto di)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, s.v., 1988, p. 7.

<sup>56</sup> Evidenzia questo carattere di novità rispetto al quadro statutario, nel quale i doveri di fedeltà e obbedienza trovavano esplicazione innanzitutto nei reciproci giuramenti che intercorrevano tra gli organi essenziali della forma di governo statutaria, G.M. SALERNO, *Art. 54*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., pp. 1075 ss.

rogativi riguardo i doveri dei «cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche»<sup>57</sup>.

Gli scarsi richiami della Consulta e, per converso, il nutrito dibattito teorico su tale articolo, sono probabilmente spiegabili a partire dalla presenza nella disposizione di lemmi (a partire da *fedeltà*) più vicini alla sfera della morale che a quella del diritto, o che magari pur trovando applicazione ad es. in campo civile o penale, faticano invece ad essere ricondotti al rapporto tra cittadini e *res publica* caratterizzante l'odierno quadro costituzionale; inoltre, è sempre questa distanza tra l'odierna realtà costituzionale e le caratteristiche degli ordinamenti precedenti che rende scarsamente utilizzabili le dommatiche più risalenti, nelle quali il rapporto di fedeltà tra il sovrano e i sudditi era costruito a partire da impostazioni patrimonialistiche oggi superate<sup>58</sup>.

Tra le ricostruzioni in materia va ricordato innanzitutto quella d'impianto normativistico e garantisticamente orientata che reputa la disposizione in oggetto incapace di effetti giuridici e di incidere sui diritti del singolo, ovvero assorbita da un generale dovere di obbedienza alle norme<sup>59</sup> - ricostruzione, tuttavia, che poco si attaglia ai diritti, ai principi e contenuti di valore caratterizzanti le carte dello stato costituzionale e al rispetto ad essi dovuto da parte dei singoli e di tutti i pubblici poteri.

Negli anni Cinquanta, invece, Carlo Esposito, sulla scia della critica alla natura funzionale dell'art. 21, riconobbe una pur attenuata valenza giuridica ai doveri dell'art. 54, interpretando la fedeltà quale «realtà pratica»<sup>60</sup> che non impone positive adesioni ad un credo, quanto piuttosto l'obbligo per ogni cittadino ad agire «come membro e parte della Repubblica pur quando leggi, e giudici ed esecutori non siano

---

<sup>57</sup> Così, G. SIRIANNI, *La qualità dei governanti*, cit., pp. 177 s.

<sup>58</sup> Cfr. G. M. SALERNO, *Art. 54*, cit., p. 1078.

<sup>59</sup> H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1966, p. 240. La tesi è stata successivamente ripresa in Italia con diversità d'intonazioni da autori quali ad es. C. CARBONARO, *I rapporti civili e i rapporti politici*, in P. CALAMANDREI e A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, I, Firenze, 1950, pp. 166 s.; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1970, p. 445; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, pp. 1138 s.; A. CERRI, *Fedeltà*, cit., p. 4. Più di recente la tesi è stata sostenuta ad es. da G. GALANTE, *La fedeltà nei rapporti di diritto pubblico, tra morale, politica e diritto*, in *Rivista AIC*, 2010, pp. 1 ss.

<sup>60</sup> C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, 1958, p. 52, nt. 120.

in grado di farne valere coercitivamente la volontà»<sup>61</sup>. In simili circostanze, in cui la piena effettività delle disposizioni appare interdetta, la fedeltà – che in normali situazioni si traduce in un particolare rigore nell’adempimento dei doveri già legislativamente previsti – esplicherebbe una funzione «suppletoria e integratrice dell’obbligo di obbedienza ai precetti (certi) dell’ordinamento»<sup>62</sup>.

Rispetto all’eccezionalismo della fedeltà espositiana, Giorgio Lombardi propone una lettura della fedeltà quale esplicazione della «più genuina funzione di dovere di solidarietà politica in senso stretto, operando quale fattore di *integrazione*, nel senso precisato da Smend», attribuendogli un «ruolo di costante *mediazione* dell’effettività dell’ordinamento, nel quadro proprio di una società politicamente eterogenea, e, al limite, antagonista»<sup>63</sup>. Ricostruendo storicamente la distinzione tra fedeltà e osservanza secondo la prospettiva schmittiana della dialettica legalità/legittimità, Lombardi rileva come la fedeltà – «estranea» al «quadro costituzionale del c.d. “stato di legislazione” in cui la legalità [...] tendeva a sovrapporsi a ogni altra giustificazione del potere»<sup>64</sup> – acquisti specifico rilievo e significato negli stati costituzionali del secondo dopoguerra. In tali ordinamenti, fondati sulla legittimità quale espressione di società disomogenee, i consociati devono fedeltà ai principi attorno ai quali la costituzione cerca di promuovere coesione e integrazione sociale e che per questo motivo costituiscono limiti alla revisione costituzionale<sup>65</sup>. Questa fedeltà, che ha ad oggetto «il contenuto materiale di una certa costituzione», costituisce a sua volta il «presupposto normativo» di un’osservanza che invece riguarda «le norme di un testo costituzionale [...] oltre alle altre norme dell’ordinamento, collegate alla dimensione *ordinaria* della legalità»<sup>66</sup> oltre che la base per limitazioni delle libertà giustificate dalla necessità di garantire quei principi sottratti a revisione. Da questo punto di vista, il dovere di fedeltà, normativamente orientato a «mediare in modo permanente la solidarietà politica attorno a quei valori [...] da cui discende la legittimità del potere statale», tende dunque a «ridurre il distacco» tra «le forze politiche e l’indirizzo contenutisticamente

<sup>61</sup> *Ivi*, p. 51.

<sup>62</sup> *Ivi*, p. 52, nt. 120.

<sup>63</sup> G. LOMBARDI, *Contributo*, cit., p. 153, nt. 136.

<sup>64</sup> *Ivi*, p. 140.

<sup>65</sup> *Ivi*, p. 143.

<sup>66</sup> *Ivi*, p. 147.

qualificato della costituzione, mentre vale a limitare al solo piano dell'organizzazione statale la neutralità». In questo suo «contenuto minimale»<sup>67</sup>, la fedeltà non implica un «positivo attivarsi»<sup>68</sup> a pro di quei valori che ne costituiscono oggetto di tutela, non riguarda gli atteggiamenti interiori del cittadino, né giustifica alcuna funzionalizzazione dei diritti costituzionali (in particolare di quelli più direttamente collegati alla formazione e manifestazione del pensiero, individuale e collettivo), ma si limita a giustificare obblighi “negativi”, finalizzati alla tutela di quel minimo d'integrazione («tolleranza») riconducibile alla solidarietà politica. Diverso il discorso per quanto attiene ai doveri che l'ultimo comma dell'art. 54 imputa ai titolari di pubbliche funzioni, a seconda che si tratti di titolari di pubblici uffici o che si ricoprano uffici di carattere costituzionale. Disciplina e onore – espressioni della fedeltà qualificata che l'ordinamento impone ai cittadini affidatari di pubbliche funzioni quali doveri non “d'ufficio”, ma “di servizio”, a tutela dello *status* prima che dell'attività del pubblico funzionario – non comportano solo obblighi “negativi”, ma anche vincoli a contenuto positivo, capaci d'incidere sugli stessi diritti del cittadino<sup>69</sup>, traducendosi, nello scontro politico allora in atto sul piano interno e internazionale, «in una neutralizzazione a tutto campo dei pubblici dipendenti, operante in ambito sia funzionale, sia extra funzionale, conseguita anche al prezzo di un pesante sacrificio della libertà di associazione e di espressione politica»<sup>70</sup>.

Muovendo da una critica della rilettura lombardiana della dialettica legalità-legittimità, il dovere di fedeltà è stato successivamente definito come diretto verso lo Stato-istituzione e il complesso di valori e principi costituzionali su cui esso poggia, differenziandosi dal dovere di osservanza che sarebbe invece diretto verso lo Stato-apparato e che riguarderebbe tutte le norme ordinarie dell'ordinamento giuridico<sup>71</sup>. Altri invece, riprendendo la riflessione espositiana, hanno inteso la fe-

---

<sup>67</sup> *Ivi*, pp. 148 s.

<sup>68</sup> *Ivi*, p. 152.

<sup>69</sup> *Ivi*, p. 180.

<sup>70</sup> Così G. SIRIANNI, *La qualità dei governanti*, cit., p. 187. A una visione ‘funzionalistica’ dei doveri dell'art. 54, comma 2, che contribuiscono a definire lo *status* del funzionario, possono ricondursi anche i più recenti contributi in materia di M. M. MAZZIOTTI DI CELSO e G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, V ed., Padova, 2010, p. 287 e di B. DE MARIA, *Etica Repubblicana e Costituzione dei doveri*, Napoli 2013, pp. 249 ss.

<sup>71</sup> È, in estrema sintesi, la tesi di L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano, 1984.

deltà quale dovere rivolto «non ad una specifica porzione dello Stato [...] ma all'intera organizzazione politica sovrana» e che impone ai cittadini «di agire a tutela dei fondamentali interessi della nazione, anche quando la costituzione e le leggi non gliene impongano il dovere con norme specifiche». In questa prospettiva la fedeltà, intesa quale rispetto delle istituzioni che qualificano esistenza e funzionamento della repubblica in quanto tenute alla cura di interessi esplicitate attraverso leggi adottate da rappresentanti della volontà popolare, non comporterebbe alcuna subordinazione del cittadino alle istituzioni e si differenzerebbe dall'osservanza poiché, diversamente da quest'ultima – e derogando all'art. 23 Cost. – sarebbe autonomamente capace di «essere fonte di un obbligo a contenuto positivo e giuridicamente vincolante per tutti i cittadini quando siano in gioco gli interessi fondamentali della nazione tutta»<sup>72</sup>. Altri, pur concordando con l'idea espositiva di una fedeltà che esprime le proprie specifiche valenze in situazioni a vario titolo “non ordinarie”, hanno ritenuto che questa si tradurrebbe in una sorta di vincolo al “metodo democratico”, e che la Repubblica cui fa riferimento l'art. 54 co. 1 coinciderebbe con la «*res publica*, intesa come l'esserci – sempre e comunque – un terreno di convivenza». Questa «idea sostanziale di “Repubblica”» implica dunque una fedeltà che non si traduce tanto nel «rispetto delle regole del gioco», quanto piuttosto riguarda il «*minimum* perché il gioco medesimo esista», richiedendo che «siano *almeno sempre presenti* una posta, dei contendenti, l'uguaglianza di opportunità reciproche (o, per restare nella metafora, la permanente possibilità di “rivincita” che i vincitori del momento riconoscono agli sconfitti)»<sup>73</sup>. In dialettica con le ricostruzioni tanto di Esposito quanto di Lombardi, Augusto Cerri ha evidenziato come il dovere di fedeltà, diretto verso il complesso delle istituzioni, si configura diversamente nelle «democrazie che si difendono» e nelle «democrazie aperte». Nelle prime, questo dovere implicherebbe «adesione ai valori di fondo del sistema», legittimando divieti di partiti “antisistema” e limitazioni ai diritti dei singoli, e mentre

<sup>72</sup> Così G. M. SALERNO, *Art. 54*, cit., pp. 1080, ma v. anche ID., *Il dovere di fedeltà tra simbolismo costituzionale e patriottismo repubblicano*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, vol. III, Torino, 2005, pp. 511 ss., nonché M. MAZZIOTTI DI CELSO e G.M. SALERNO, *Manuale*, cit., pp. 286 s.

<sup>73</sup> Così S. PRISCO, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato “laico”*, Napoli, 1986, spec. pp. 116 s. Su questa linea si veda inoltre più di recente E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., p. 251.

per il cittadino tale fedeltà opera in negativo, per il pubblico funzionario essa può ben assumere connotati positivi. Nelle seconde, come l'Italia, la fedeltà non si connota ideologicamente – il solo limite di contenuto alle organizzazioni politiche è la norma della XII Disp. trans. – e si sostanzia piuttosto in una «continua apertura al confronto», permettendo manifestazioni di dissenso anche radicale rispetto i valori fondanti l'ordinamento e limitandosi a proibire azioni illegali e violente<sup>74</sup>. Più di recente la fedeltà è stata intesa come operante «primariamente, anche se non esclusivamente, *nell'ambito dell'interpretazione del diritto costituzionale*» e consistente nel dovere di ogni cittadino di «*contribuire alla salvaguardia della continuità dell'ordinamento costituzionale nell'identità dei suoi principi supremi*». Rispetto a questa fedeltà orientata a garantire la coerenza degli sviluppi dell'ordinamento – dalle riforme costituzionali alla normativa secondaria – alla «identità dei suoi connotati essenziali», l'osservanza imporrebbe l'ulteriore dovere di improntare «al rigoroso rispetto delle forme costituzionalmente prescritte l'evoluzione del diritto positivo» e di legare «l'interpretazione e l'applicazione delle fonti normative alla loro formulazione testuale al momento esatto dell'applicazione»<sup>75</sup>.

Infine, una recente rilettura dell'art. 54 comma 2 supera la tradizionale visione dei doveri di disciplina e onore gravanti sui cittadini affidatari di funzioni pubbliche quali doveri di “servizio” che concorrono a definire lo *status* del funzionario. Disciplina e onore costituirebbero piuttosto doveri “di ufficio”, orientati a salvaguardare la dignità della funzione e a collegare «l'interesse (alieno) alla attività del soggetto», e questa dimensione «esclusivamente *funzionale*» impedisce che il dovere in questione entri in conflitto con i diritti che al funzionario spettano in quanto cittadino<sup>76</sup>. In questa prospettiva, la «disciplina», lungi dal costituire riflesso di una subordinazione del funzionario derivante dal rapporto di servizio, si traduce piuttosto in un «corredo delle qualità, delle attitudini, della perizia, della prudenza, occorrenti perché egli possa essere in grado di adempiere le funzioni pubbliche che gli sono

---

<sup>74</sup> A. CERRI, *Fedeltà*, cit. nonché ID., *Sul principio di fedeltà (a proposito di una recente decisione della Sezione disciplinare del C.S.M.)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, pp. 751 ss.

<sup>75</sup> Così A. MORELLI, *I principi costituzionali*, cit., pp. 15 s. e *amplius* ID., *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013, pp. 191 ss.

<sup>76</sup> Così G. SIRIANNI, *la qualità dei governanti*, cit., p. 194, con rimando alla tesi di S. Pugliatti.

state affidate» e, combinandosi con l'art. 51 Cost., configurerebbe un «*generale principio meritocratico*, da integrare con altri principi di legittimazione, destinato a trovare il suo svolgimento più deciso in tutti i casi in cui la Costituzione prescrive il concorso pubblico (art. 98), ma egualmente sussistente, anche se in forme diverse, nel caso in cui l'accesso agli uffici deve avvenire tramite elezione o per nomina». Analogamente, l'onore in questa lettura verrebbe a risolversi nella «*ingenuitas*», intesa quale «condizione di libertà morale» che permette di «non essere (né apparire) *sottomesso* ad interessi di qualunque natura diversi da quelli dell'ufficio, personali o altrui con pregiudizio della capacità di curare gli interessi pubblici in modo regolare e obiettivo», configurandosi al contempo come «tensione interiore ed esterna verso [...] quella che sinceramente si ritiene essere la verità, accompagnata dal coraggio necessario per asserirla»<sup>77</sup>.

Un primo filone della rada giurisprudenza costituzionale intervenuta sull'art. 54 Cost. ha investito alcune limitazioni legislative delle libertà individuali poste a tutela di simboli e istituzioni dell'ordinamento repubblicano. In queste decisioni, specie se riguardanti ipotesi previste dai codici militari, la Corte ha generalmente evitato di sindacare il rigore delle sanzioni intervenendo direttamente sulla normativa optando per rinvii al legislatore affinché, nella sua discrezionalità e «avendo [...] riguardo, anzitutto, ai principi costituzionali», s'incarichi di «ripensare e ridimensionare il sistema dei reati e delle pene» caratterizzanti il codice militare. Simili limitazioni delle libertà del singolo sono state ritenute ammissibili dalla Consulta qualora si tratti di attività materiali o di manifestazioni caratterizzate da una «concreta idoneità offensiva», le quali mancando di ogni rispetto verso il bene oggetto di tutela, possano effettivamente indurre i destinatari ad atti illegali; per converso non sono state ritenute ammissibili disposizioni che sanzionino manifestazioni o comportamenti solo potenzialmente idonei a ledere il dovere di fedeltà, dovendosi al contrario garantire ai singoli la possibilità di esprimere critiche, anche aspre, verso quei simboli e quelle istituzioni<sup>78</sup>. Un secondo gruppo di senten-

<sup>77</sup> *Ivi*, risp. pp. 204 e 207.

<sup>78</sup> Tra le decisioni che hanno riconosciuto la legittimità di simili limitazioni si vedano ad es. le sentt. n. 20/1974 (vilipendio del Governo, dell'Ordine giudiziario e delle Forze armate dello Stato, ex art. 290 cod. pen.), n. 188/1975 (offesa alla religione dello Stato, ex art. 403 cod. pen.), n. 531/2000 (vilipendio alla bandiera, ex art. 83, primo comma, del cod. pen. mil. di pace). Tra le pronunce conclusesi per l'incostituzionalità delle norme denuncia-

ze ha invece avuto a oggetto, e regolarmente giustificato, normative che impongono limiti particolari alla posizione dei pubblici funzionari in ragione dei doveri di disciplina e onore che l'art 54, co. 2 impone loro, esprimendo in certo modo una visione unitaria della fedeltà del funzionario, che giustificerebbe sanzioni più rigorose in caso di reati inerenti alle funzioni esercitate<sup>79</sup>. Tralasciando le pronunce in tema di giuramento, l'impressione che si trae da questi percorsi giurisdizionali è quella di una certa diffidenza dei giudici delle leggi verso una norma che potrebbe facilmente giustificare, se non correttamente inquadrata nell'insieme delle altre disposizioni costituzionali che a essa si connettono, importanti limitazioni dei diritti fondamentali<sup>80</sup>. Al contempo, quel che sembra mancare nello svolgersi della giurisprudenza in materia è proprio un serio tentativo di operare un simile inquadramento costituzionale della norma in questione: una certa riluttanza della Corte ad aggiornare la propria visione dell'art. 54 e una scarsa sensibilità al nutrito dibattito che in materia ha attraversato la riflessione degli studiosi in età repubblicana.

L'art. 54 contribuisce nei suoi due commi a configurare un modello di organizzazione politica e un rapporto governati/governanti poggiante su un «binomio composto da etica repubblicana e rigore costituzio-

---

te si vedano le sentt. n. 199/1972 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 112 del t.u.l.ps. del 1931, nella parte relativa al divieto di pubblicazioni contrarie agli ordinamenti dello Stato o al prestigio delle autorità e lesive del sentimento nazionale), n. 341/1994 (sul minimo edittale previsto dall'art. 341 cod. pen. per il reato di oltraggio a pubblico ufficiale), n. 243/2001 (sul reato ex art. 271 cod. pen. di associazione antinazionale diretta a distruggere o deprimere il sentimento nazionale).

<sup>79</sup> Si vedano le sentt. n. 58/1960 (sul giuramento del testimone), n. 100/1966 (sul reato di eccitamento al dispregio delle istituzioni), n. 164/1982 (in materia di responsabilità patrimoniale degli amministratori delle Università e degli Istituti di istruzione superiore), n. 539/1988 (sulle particolari sanzioni comminabili agli appartenenti alla Guardia di Finanza in caso di violazione di leggi finanziarie), n. 206/1999 (sulla sospensione cautelare dal servizio di funzionario pubblico rinviato a giudizio per i reati di corruzione e concorso esterno in associazione mafiosa), n. 189/2001 (sulla disciplina in tema di compatibilità tra l'attività di dipendente pubblico *part-time* e l'esercizio di professioni intellettuali) e, infine, pur non richiamando l'art. 54 cost. a parametro, la n. 145/2002 (sulla sospensione dal servizio del funzionario condannato anche non in via definitiva per reati di particolare gravità). Per un più esaustivo esame della giurisprudenza in materia, cfr. A. MORELLI, *I paradossi*, cit., pp. 169 ss.

<sup>80</sup> Paradigmatico di questa riluttanza della Consulta a maneggiare i doveri è lo scarso spazio dedicato all'art. 54 cost. anche in una decisione unica come quella sul c.d. caso *Lockheed* – sent. n. 156/1979 – che pure sollevava importanti questioni intorno ai doveri dei titolari di funzioni pubbliche. Cfr. *ivi*, pp. 181 ss.

nale»<sup>81</sup>, rivelandosi paradigmatico del significato costituzionale dei doveri e dei doveri di solidarietà politica in particolare ed evidenziando l'apertura della trama costituzionale e la distanza tra questa e le ricostruzioni in tema di obbligo politico del positivismo statualista. I doveri che la disposizione prevede rimandano a dimensioni esterne alla sfera giuridica; al contempo, quell'articolo, se per un verso restituisce la forza delle ragioni che hanno indotto i costituenti ad inserire questa *rara avis* nel testo costituzionale, per altro verso si rivela facilmente strumentalizzabile in senso autoritario, o quanto meno limitativo del pluralismo politico e sociale. Ed è questa dimensione problematica e al contempo situata del dovere in questione che ha diffusamente indotto a dubitare della sua stessa giuridicità. Al contempo, il dipanarsi del dibattito in età repubblicana, restituisce in controtelaio l'intrecciarsi del tema ai grandi dilemmi dello Stato costituzionale, a una serie di questioni capaci di incidere sensibilmente sulle stesse condizioni di effettività della democrazia pluralista, e l'attuale ripresa della riflessione in materia evidenzia la necessità di un aggiornamento della riflessione su questo come sugli altri doveri, di solidarietà politica e non solo, alla luce dei mutamenti in atto e all'altezza del valore civile che caratterizza il discorso costituzionale dei doveri di solidarietà.

La fedeltà alla repubblica e l'osservanza della costituzione e delle sue leggi, dinanzi alle dinamiche migratorie in atto, incrociano la riscrittura delle regole e dei confini della cittadinanza, l'elaborazione di politiche d'integrazione e di strumenti per la valutazione di questa integrazione, incidendo per questa via su elementi di primo piano della convivenza nelle società pluraliste, a partire dall'adesione ai principi della costituzione intesa appunto quale fattore d'integrazione sociale e politica, evidenziando alcuni dei conflitti e dunque delle linee di sviluppo dello Stato costituzionale democratico e pluralista dinanzi all'odierno multiculturalismo<sup>82</sup>. Si pensi alle inedite connessioni che in questa prospettiva legano oggi fedeltà e osservanza al principio di laicità<sup>83</sup>. I doveri di disciplina e onore, così come le questioni riguar-

<sup>81</sup> Così A. MORELLI, *I paradossi*, cit., p. 30.

<sup>82</sup> Sulle tensioni che l'odierno multiculturalismo apre sul terreno dei principi costituzionali cfr. ad es. G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013, pp. 85 ss.

<sup>83</sup> Su tali connessioni, v. ad es. i già richiamati lavori di S. PRISCO, *Fedeltà alla Repubblica*, cit., *passim* e di A. MORELLI, *I paradossi*, cit., pp. 26 ss.

danti la doverosità del voto mettono invece a tema interrogativi inerenti, come già accennato, al rapporto governati/governanti caratterizzante l'obbligo politico e alla crisi del rappresentante e del rappresentato. Dinanzi alla perdurante corruzione e al malaffare che non da oggi caratterizza a ogni livello di governo la gestione della cosa pubblica nella vicenda italiana, si tratta ad es. di proseguire la riflessione sul significato attuale degli speciali doveri che incombono sui titolari di pubbliche funzioni, all'altezza dell'alto valore civile della previsione e capace d'incidere sulla distanza tra classi dirigenti e regole base dell'etica repubblicana<sup>84</sup>. Riguardo ai nessi tra voto e dovere, in un contesto di disaffezione dalla politica e di crisi dei soggetti della rappresentanza, non si tratta di andare alla riscoperta di meccanismi sanzionatori storicamente immaginati per elettorati mobili e poco "fedeli", quanto semmai, come accennato, di tornare a ragionare sulle diverse valenze e implicazioni che la doverosità del voto può avere con riguardo a consultazioni elettorali e referendarie, senza trascurare i rischi di squalificazione di un istituto finalizzato a moderare i governanti che possono venire da una negazione della doverosità del voto referendario a tutto vantaggio della democrazia dei partiti.

### **3. Conclusioni. Per una solidarietà politica tra diversi**

Riprendendo una riflessione risalente ai *kathekonta* degli stoici, agli *officia* ciceroniani, e successivamente transitata attraverso la tomistica, il giusnaturalismo, Machiavelli, fino a Mazzini e al pensiero democratico risorgimentale e unitario, alla Costituente il tema dei doveri politici evidenzia con forza, seppur in controtendenza, il valore civile di quel percorso di rifondazione, la valenza d'integrazione che la tradizione democratica riconosce a questi doveri e il tentativo di tenere assieme moralità e istituzioni, che costituiva forse il più importante contributo "costituzionale" della resistenza<sup>85</sup>. Ma come il contributo

---

<sup>84</sup> Tra le più recenti riflessioni sul tema, oltre al già richiamato saggio di G. SIRIANNI, *La qualità dei governanti*, cit., si vedano ad es. G. AZZARITI, *Corte e democrazia*, in F. DAL CANTO e E. ROSSI (a cura di), *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Atti del Seminario svoltosi a Pisa il 4-5 giugno 2010, Torino, 2011, pp. 111 ss., spec. p. 132 e L. VENTURA *Rigore costituzionale ed etica repubblicana. Distorsione dei principi costituzionali in tema di democrazia e forma di governo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>85</sup> Il riferimento è ancora a C. PAVONE, *Una guerra civile*, cit.

della resistenza all'edificazione del nuovo ordinamento resta sullo sfondo di una storiografia repubblicana che ha sempre centrato l'analisi del percorso costituente tutta intorno al contributo proveniente dai vari partiti<sup>86</sup>, così il terreno dei doveri politici è venuto progressivamente a “decostituzionalizzarsi”, persistendo visioni riduttive di quelle situazioni giuridiche: che negano o quanto meno depotenziano la stessa giuridicità di tali previsioni; riproduttive della verticalità doveristica tipica della statualistica liberale, trascurando il mutamento di paradigma intervenuto con la riconduzione dei doveri a solidarietà; ovvero, a partire dagli ultimi lustri di Novecento, che finiscono per esaltare, in parallelo con l'affermarsi del principio di sussidiarietà orizzontale, la dimensione spontanea della solidarietà a scapito di quella doverosa.

Guerre, migrazioni, crisi – economica, sociale e politica – inducono oggi a riprendere una riflessione sugli attuali significati dell'affermazione costituzionale della solidarietà, sui suoi contenuti e sulle sue proiezioni nel tempo e nello spazio. In questo contesto, l'ambito dei doveri politici di solidarietà evidenzia con particolare nitore la centralità della questione dei soggetti di diritti e doveri: del chi è chiamato a partecipare alla vita politica, a difendere la comunità cui si partecipa e a essere fedele all'ordinamento che regge quella comunità. Una conferma in tal senso viene dalle trasformazioni che negli ultimi lustri hanno investito il tema della difesa della patria.

I profondi mutamenti intervenuti nei concetti di difesa e di patria e nei servizi militare e civile hanno interessato solo in parte la platea dei potenziali titolari di quel dovere e dei rispettivi obblighi – nonostante l'esaltazione del momento della scelta che connota le recenti riorganizzazioni dei servizi, nonostante le implicazioni antidiscriminatorie che “lavoristicamente” la professionalizzazione della leva porta con sé e, infine, nonostante quella valorizzazione della scelta potrebbe arricchire di nuova linfa e contenuti le valenze d'integrazione civica che storicamente connotano i servizi alla difesa, tanto militari quanto civili. A questo riguardo, meritano attenzione due decisioni della Consulta le quali, nella diversità delle argomentazioni che dispiegano, restituiscono efficacemente una serie di tensioni e interrogativi attualmente

---

<sup>86</sup> Sia permesso il rinvio, in una prospettiva di diritto e letteratura, a G. BASCHERINI e G. REPETTO, *Il romanzo della resistenza e la transizione costituzionale italiana: la letteratura tra moralità e istituzioni*, in questa *Rivista*, 1/2015.

caratterizzanti la questione dei soggetti della solidarietà politica: la sent. n. 172/1999 e la sent. n. 309/2013, intervenute rispettivamente in materia di servizio di leva e di servizio civile locale.

La sent. n. 172/1999 – pronunciata alla vigilia delle riforme in materia di difesa intervenute nei primi anni Duemila – ha ritenuto legittimo l'assoggettamento agli obblighi militari dell'apolide residente sul territorio italiano alla luce di due ordini di considerazioni. Innanzitutto, perché per questi non-cittadini «non è ipotizzabile per definizione» quel «conflitto potenziale tra opposte lealtà» che invece potrebbe verificarsi per gli stranieri o nei casi di doppia cittadinanza (*Cons.* 2.2). Nella complessiva economia della decisione, tuttavia, questo tradizionale nodo del conflitto di fedeltà<sup>87</sup> viene affrontato incidentalmente rispetto a un secondo e più rilevante passaggio argomentativo. Muovendo da una ricostruzione dell'ambito soggettivo di validità dell'art. 52, comma 2, in virtù della quale il riferimento al cittadino «stabilisce in positivo, ma non circoscrive in negativo» i limiti soggettivi di tale obbligo – ben potendo il legislatore estendere discrezionalmente la platea dei soggetti chiamati alla prestazione militare (*Cons.* 2.1) – la Corte, indotta dalla recente adozione del Testo unico sull'immigrazione (d.lgs. n. 286/1998), che per la prima volta disegna una disciplina tendenzialmente organica della condizione dello straniero, ritiene che tale estensione possa dirsi ragionevole tenendo conto della «ampia tutela di cui godono gli apolidi residenti in Italia, *in tutti i campi diversi da quello della partecipazione politica*» (corsivo mio). Questa “partecipazione a una comunità di diritti” «ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua [della comunità] difesa», tanto più nel caso degli apolidi, che di tale comunità fanno parte per

---

<sup>87</sup> A ridosso della riforma in tema di cittadinanza operata dalla l. n. 91/1992, la Consulta è intervenuta su ipotesi – reali o potenziali – di doppia imposizione degli obblighi militari nei confronti di coloro che avessero perso la cittadinanza italiana e acquisita quella di altro Stato. La sent. n. 974/1988 ha dichiarato l'incostituzionalità della sottoposizione agli obblighi di leva di chi avesse perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di altro Stato nel quale abbia già prestato il servizio militare, mentre la sent. n. 278/1992 ha ritenuto parimenti incostituzionale l'imputazione degli obblighi di leva a colui che perduta la cittadinanza italiana, fosse divenuto cittadino di uno Stato nel quale fosse tenuto a prestare il servizio militare. Successivamente, la sent. n. 131/2001<sup>87</sup> ha dichiarato incostituzionale anche l'imposizione degli obblighi militari a chi abbia perso la cittadinanza italiana divenendo cittadino di uno Stato in cui non esiste il servizio militare obbligatorio. Su tale giurisprudenza sia permesso il rinvio, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, a G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, cit., pp. 123 ss.

una scelta libera, «non giuridicamente imposta circa lo stabilimento della propria residenza» (*Cons.* 2.3)<sup>88</sup>.

Diverso itinerario argomentativo caratterizza invece la sent. n. 309/2013, che, riconducendo il servizio civile locale al volontariato, esclude che la relativa prestazione costituisca adempimento del dovere di difesa (*Cons.* 4) ed estende la partecipazione a questo servizio agli stranieri regolarmente soggiornanti, «in quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività» e che rappresentano «la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale». Inoltre, per i giudici, la partecipazione a tali forme di solidarietà deve «essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» e, nel caso di questi individui, stabilmente inseriti nella vita della collettività alla quale quelle prestazioni sono dirette, l'adempimento di un simile servizio vale «anche a rafforzare quelle esigenze di integrazione nella comunità e di pieno sviluppo della persona che devono essere assicurate dalla legislazione in materia di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato», e «una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione», il legislatore non può «discriminare gli stranieri stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni né per il godimento dei diritti fondamentali della persona [...] né nell'esercizio dei doveri di solidarietà previsti dalla Costituzione» (*Cons.* 6).

---

<sup>88</sup> Su tale sentenza, si veda ad es. E. GROSSO *I doveri costituzionali*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Cagliari, 16-17 ottobre 2009, Napoli, 2010, pp. 229 ss. e, volendo, G. BASCHERINI, *I doveri costituzionali degli immigrati*, cit., pp. 126 ss., nonché, più criticamente, G. MOSCHELLA, *Sul mantenimento dell'obbligo del servizio militare per gli apolidi: una interpretazione discutibile della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, pp. 1728 ss. e M. LUCIANI, *Intervento*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., pp. 422 s. La giurisprudenza costituzionale, del resto, non ha mai del tutto escluso i non cittadini dalla difesa della Patria, ritenendo piuttosto che «il silenzio della norma costituzionale non comporta divieto», che il richiamo alla cittadinanza dell'art. 52 Cost. «stabilisca in positivo ma non circoscriva in negativo» i limiti soggettivi del dovere in questione e che possono comunque immaginarsi specifiche limitazioni nell'impiego dei volontari stranieri: trattandosi, di un ampliamento eccezionale dell'ambito soggettivo della norma, possono bene ammettersi «limiti e condizioni» al fine di evitare conflitti di fedeltà che se per un verso possono mettere a rischio la sicurezza, l'indipendenza e l'integrità dello Stato, per altro verso possono comportare la sottoposizione dei soggetti coinvolti all'adempimento dei relativi obblighi verso più di un Paese (*Cons.* 2.1, ma v. già sent. n. 53/1967).

Le argomentazioni spese dalla Consulta nelle due decisioni presentano entrambe luci e ombre. La sent. n. 172/1999 corrobora una lettura meno restrittiva dei rapporti tra cittadinanza e diritti/doveri politici, in virtù della quale i riferimenti alla cittadinanza nelle disposizioni costituzionali in materia attribuiscono ai cittadini un diritto inviolabile o un dovere inderogabile, ma non escludono che il legislatore ordinario, senza bisogno di una revisione costituzionale<sup>89</sup>, possa allargare a non-cittadini il riconoscimento di queste situazioni giuridiche soggettive<sup>90</sup>. Inoltre, è interessante, e foriero di ulteriori potenziali sviluppi, il richiamo della sent. n. 172/1999 alla libera scelta del non cittadino a stabilire in Italia la propria residenza e dunque a partecipare alle sorti della comunità nella quale si sceglie di vivere. Analogamente, della sent. n. 309/2013 meritano attenzione i forti richiami alla solidarietà quale valore fondante dell'ordinamento e alla valenza integrativa che caratterizza le prestazioni riconducibili a solidarietà. D'altra parte, nell'una come nell'altra pronuncia, le ombre paiono riguardare l'insufficiente elaborazione della componente propriamente politica della solidarietà chiamata in causa dai servizi oggetto di tali decisioni. La sent. n. 172/1999, mossa da un afflato di *Verfassungspatriotismus*<sup>91</sup>, si addentra in una ricostruzione del richiamo alla cittadinanza dell'art. 52, comma 2 Cost. che, muovendo dalla «ampia tutela di cui godono gli apolidi residenti in Italia», riconosce loro la spettanza del dovere politico per antonomasia: la difesa della Patria. Tale attribu-

---

<sup>89</sup> V. ad es. F. LANCHESTER, *Voto (diritto di)*, in *Enciclopedia del diritto dir.*, XLVI, Milano, 1993, p. 1124; G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, p. 42; T. E. FROSINI, *Gli stranieri tra diritto di voto e cittadinanza*, in *www.forumcostituzionale.it*. (17 maggio 2004).

<sup>90</sup> In dottrina, a sostegno di tale tesi, v. ad es.: A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale. Introduzione allo studio dei diritti costituzionali*, Padova, 2003, p. 319; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1992, pp. 224 s.; ID., *Il diritto di voto agli immigrati: profili costituzionali*, in Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati (a cura di), *Partecipazione e rappresentanza politica degli immigrati, Atti del Convegno (Roma, 21 giugno 1999)*, Dipartimento degli affari sociali, Roma, 2001, par. 5. F. CERRONE, *Identità civica e diritti degli stranieri*, in *Politica del diritto*, 1995, p. 451; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, Padova, 1997, p. 429; E. GROSSO, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle costituzioni europee*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, p. 22; P. CHIRULLI, *Il diritto di voto degli stranieri extracomunitari*, in *Una Provincia utile. Studi in ricordo di Giorgio Fregosi*, Napoli, 2006, spec. pp. 232 ss.

<sup>91</sup> Così, a commento della sentenza in questione, E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1999, pp. 1712 s.

zione, tuttavia, sganciata dal riconoscimento di diritti politici (la stessa Corte riconosce infatti – *Cons.* 2.3 – che quella «ampia tutela» opera «in tutti i campi diversi da quello della partecipazione politica») rischia di esaltare le valenze profondamente disciplinanti e passivizzanti che potrebbero derivare da un'integrazione costruita tutt'attorno al timbro del dovere<sup>92</sup>. Invece, la sent. n. 309/2013, dopo aver contestato la discriminazione riconducendo il servizio oggetto della pronuncia all'ambito del volontariato<sup>93</sup> ed evidenziando la valenza integrativa di tale prestazione per stranieri stabilmente inseriti nella vita della collettività verso la quale avrebbe modo di esplicarsi quella espressione volontaria di solidarietà, nelle sue conclusioni rimette a tema con qualche disinvoltura la dimensione doverosa della solidarietà (gli stranieri regolarmente residenti, secondo la Corte, non possono essere discriminati dal legislatore «stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni [...] nell'esercizio dei doveri di solidarietà previsti dalla Costituzione» [corsivo mio]), trascurando le specifiche connessioni che in campo politico connettono tali doveri alla condizione di cittadino.

È ragionevole ritenere che ciò che ha costituzionalmente a che fare con la sovranità popolare, intesa questa quale partecipazione ai momenti fondamentali della vita di una *polis*, sia riservato al cittadino – che si tratti di concorrere con l'elettorato a determinare democraticamente la politica nazionale (diverso il caso dell'elettorato locale) o che si tratti di difendere la Patria, se necessario fino alla morte, di altri e propria. Il discorso cambia per quanto attiene al servizio civile e all'interdizione del non cittadino dalla platea dei potenziali prestatori di tale servizio<sup>94</sup>. Nel caso italiano, questo servizio ha preso storica-

---

<sup>92</sup> V, ad es., G. MOSCHELLA, *Sul mantenimento dell'obbligo*, cit., pp. 1731 s.; A. ALGOSTINO, *I diritti politici dello straniero*, Napoli, 2006, pp. 241 ss.; M. BENVENUTI, *Il diritto di asilo nell'ordinamento costituzionale italiano. Un'introduzione*, Padova, 2007, p. 189, nota 14.

<sup>93</sup> Le espressioni utilizzate dalla Corte per definire il servizio in questione sono tratte, senza citare il precedente, dalla nota sent. n. 75/1992 (*Cons.* 2), sulla quale v. il commento di E. ROSSI, *Principio di solidarietà e legge-quadro sul volontariato*, in *Giurisprudenza costituzionale* 1992, pp. 2348 ss.

<sup>94</sup> Il servizio civile persegue una serie di fini ulteriori rispetto a quello militare (art. 1 l. n. 64/01), in ordine ai quali l'esclusione degli stranieri regolarmente residenti sembra configurare una di quelle discriminazioni nell'esercizio dei doveri costituzionali denunciate dalla cit. sent. n. 309/2013, oltre che incongruenze e discriminazioni lesive del pari trattamento in materia di diritti civili tra cittadini e stranieri "in regola" previsto dall'art. 2 del d.lgs. n. 286/1998. Potrebbe infatti verificarsi la situazione per cui può essere straniero il responsabile del progetto per l'ente presso il quale si presta servizio, ma non può esserlo il volon-

mente forma, tramite il riconoscimento dell'obiezione di coscienza, prima in sostituzione e poi in alternativa al servizio militare: l'uno come l'altro "modi di rendere attuale il dovere di difesa". Non di meno, gli sviluppi nelle discipline di tali servizi, fino alle riforme che li hanno resi volontari e non più obbligatori, assieme ai mutamenti che queste trasformazioni hanno sollecitato tanto nell'idea di "difesa" quanto in quella di "Patria", evidenziano due dinamiche apparentemente contraddittorie. Da una parte, queste vicende concorrono a legare la difesa della Patria non solo alla dimensione politica della solidarietà, ma anche a quella sociale ed economica. D'altra parte, il servizio civile, come evidenziano le riforme e la giurisprudenza costituzionale più recente, tende progressivamente a recidere il cordone che storicamente lo lega alla difesa per acquisire un più ampio significato di prestazione di solidarietà al contempo politica, sociale ed economica.

Che la contraddittorietà di questo doppio movimento sia solo apparente sembra discendere dal fatto che entrambe le tendenze possono conservare e forse addirittura valorizzare la funzione d'integrazione che la costituzione attribuisce ai doveri di solidarietà. La concretizzazione di tale valenza integrativa oggi dovrebbe indurre il legislatore ad affrontare una serie di nodi evidenziati dalla giurisprudenza e dagli studiosi, che da tempo leggono i riferimenti alla cittadinanza in materia di diritti e doveri politici non tanto come una preclusione al non cittadino, ma piuttosto investendo su un'idea sostanziale di cittadinanza in termini di partecipazione alle vicende e dunque ai diritti e doveri che caratterizzano la vita di una comunità. Lo stesso legislatore, sulla scia di una tradizione secolare, ammette in alcune ipotesi lo straniero a svolgere servizio militare, a ciò ricollegando l'acquisto della cittadinanza<sup>95</sup>, a conferma che se innegabilmente deve aversi una patria perché si possa difenderla è anche vero che scegliere di difendere una patria è già un modo di farne parte, e una simile scelta non può non avere conseguenze in termini di inclusione civica. Queste dinamiche tut-

---

tario che quel servizio presta. Ancora, la prestazione del servizio civile può comportare il riconoscimento di crediti formativi universitari o l'estensione di convenzioni stipulate tra Ufficio nazionale del servizio civile, enti locali e imprese al fine di favorire il collocamento nel mercato del lavoro. Cfr. a riguardo Trib. Milano, sez. Lavoro, 12.1.2012, reperibile all'URL <http://www.serviziocivile.gov.it/Normativa/Default.aspx?Section=20>. Sia permesso a riguardo il rinvio a G. BASCHERINI, *Il servizio civile tra Stato e Regioni, i doveri di solidarietà, la cittadinanza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2014, pp. 534 ss.

<sup>95</sup> Artt. 4 e 13 della l. n. 91/1992.

tavia non arrivano ancora a ridefinire il novero dei soggetti ammessi ai servizi militari e civili. E ancora si discute dell'ammissione a questi servizi di ventenni, magari nati altrove ma che in Italia sono stati cresciuti e formati, a causa dei ritardi – etici e culturali prima ancora che politici – di un legislatore incapace di una riforma della cittadinanza<sup>96</sup> che tenga conto della situazione delle seconde generazioni d'immigrati muovendosi in quello «spazio vuoto di diritto costituzionale» offerto dall'art. 52 Cost., apprezzando «le ragioni che inducano a estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio»<sup>97</sup>. Questo ripensamento della cittadinanza, peraltro, potrebbe favorire un'inclusione di questi soggetti esente dai già richiamati rischi d'integrazione “passivizzante” che potrebbero venire da un'attribuzione di doveri politici sganciati dal riconoscimento dei diritti politici, mettendo al contempo a valore le tensioni all'apertura e all'inclusione che improntano le previsioni costituzionali in materia di cittadinanza<sup>98</sup>, promuovendo condizioni di convivenza adeguate all'esperienza e che favoriscano la crescita collettiva, la comprensione e la solidarietà tra le persone conviventi su uno stesso territorio.

Oggi tuttavia non si tratta di integrare solo nuovi cittadini, ma di alimentare e rinvigorire appartenenza e identità civica di chi cittadino già lo è. In queste pagine si è cercato di evidenziare i nessi che legano la recente ripresa di attenzione al tema dei doveri costituzionali di solidarietà a una crisi politica, economica e sociale che incide sui legami solidali determinando un senso di insicurezza e precarietà che a sua volta induce ripiegamento, disgregazione delle tradizionali comunità di senso e dei grandi soggetti del pluralismo: dal mondo del lavoro a quello della scuola e dei tradizionali canali di rappresentanza e partecipazione politica, dal partito al sindacato. Da questo punto di vista, si potrebbe sollecitare e promuovere una più ampia partecipazione a un servizio civile inteso non più quale modalità alternativa di attualizzazione del dovere di difesa, ma in quanto prestazione di una indeclinata

---

<sup>96</sup> Per una recente ricostruzione del dibattito e delle proposte di riforma in materia di cittadinanza, v. D. FIUMICELLI, *Spunti di riflessione in tema di cittadinanza: l'azione di integrazione degli stranieri extracomunitari tra profili comparatistici, progetti in discussione e best practices*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2014.

<sup>97</sup> Sent. n. 172/1999, Cons. 2.2.

<sup>98</sup> Cfr., *ex multis*, F. CERRONE, *Identità civica e diritti degli stranieri*, in *Politica del diritto*, 1995, p. 454 e U. ALLEGRETTI, *Costituzione e diritti cosmopolitici*, in G. GOZZI (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione*, Bologna, 1997, p. 166.

solidarietà, aperto a tutti coloro che abbiano raggiunto la maggior età: uomini e donne, cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti (eventualmente per questi ultimi prevedendo quale ulteriore preconditione un periodo minimo – dai tre ai cinque anni – di residenza). Evidentemente, l'istituzione di questo servizio non potrebbe che essere una risposta parziale ai bisogni d'integrazione e rafforzamento dell'identità civica di una società come quella italiana, storicamente caratterizzata da scarsità di simili risorse. Al contempo, la prestazione di un simile servizio per un verso dovrebbe evitare di tradursi in una ulteriore occasione di supplenza malpagata o non retribuita di stato sociale<sup>99</sup>, e per altro verso dovrebbe saldarsi a un rinnovato impegno della scuola in direzione di un'integrazione effettivamente rispettosa delle differenze culturali, sociali, di genere e così via, e che anzi viva queste differenze come un arricchimento più che come un ostacolo, evitando le derive assimilazioniste e gerarchizzanti che hanno storicamente caratterizzato ad es. l'esperienza francese, che ha fortemente investito sul ruolo che in termini d'integrazione possono giocare le istituzioni dell'istruzione e della difesa<sup>100</sup>.

La ricostruzione lombardiana dei doveri quali passanti di primo piano nei processi d'integrazione all'interno di una società connotata da un pluralismo disomogeneo e conflittuale, si rivela ancor oggi feconda di sollecitazioni, ma il mezzo secolo ormai trascorso dalla pubblicazione dei suoi maggiori lavori in materia impone non di meno un ripensamento della visuale. La riflessione di Lombardi restituisce la forte polarizzazione ideologica del tempo; i conflitti e le disomogeneità con cui alla fine degli anni Sessanta faceva i conti quella riflessione riguardavano innanzitutto il terreno politico, o, per meglio dire, delle

---

<sup>99</sup> Rischio quest'ultimo già a suo tempo evidenziato da G. FERRARA, *Intervento alla tavola rotonda su Servizio militare, servizio civile e Costituzione*, in *Nomos. Le attualità del diritto* 2001, p. 139.

<sup>100</sup> Già la "Monarchia di luglio" dette avvio a un processo di assimilazione degli stranieri poggiante su scuola ed esercito e che verrà più articolatamente perseguito nella III Repubblica. È in questo contesto che si iscrive ad es. la creazione della Legione straniera: veicolo di integrazione degli stranieri, di espansione coloniale nonché di abbattimento dei costi di mantenimento delle migliaia di rifugiati presenti. V. ad es. K. J. BADE, *L'Europa in movimento. Le migrazioni dal Settecento ad oggi*, Roma-Bari, 2001, pp. 207 s. nonché G. NOIRIEL, *Le creuset français. Histoire de l'immigration XIX-XX siècle*, Paris, 1988, pp. 216 ss. Sul ruolo giocato da queste istituzioni nella costruzione dell'identità italiana v. S. SOLDANI e G. TURI (a cura di), *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea (I. La nascita dello Stato nazionale e II. Una società di massa)*, Bologna, 1993.

forze attive sulla scena politica, innanzitutto partiti e sindacati. Al contempo, Lombardi scrive in un tempo in cui i dispositivi della partecipazione politica erano più vivi e vitali di oggi, e la crisi della rappresentanza non investiva, come avviene attualmente, tanto il versante del rappresentante quanto quello del rappresentato. Oggi, come accennato, sono piuttosto i conflitti riconducibili alla sempre più accentuata connotazione multietnica e multiculturale della società, così come quelli legati alle crisi in atto, che spingono verso un ripensamento della valenza costituzionale della solidarietà e dei doveri a essa collegati. Rispetto a mezzo secolo fa, il pluralismo odierno appare, infatti, non meno disomogeneo e conflittuale, rivelando al contrario una moltiplicazione e frammentazione di *cleavages* che attraversano una società sempre più complessa, ed è questa maggior complessità che sollecita una più adeguata considerazione delle molteplici e profonde connessioni che legano oggi tra loro gli ambiti politici, economici e sociali della solidarietà, se s'intende conservare quella tensione all'integrazione che connota il discorso costituzionale dei doveri.

È necessario tornare a interrogarsi sui possibili sviluppi di una solidarietà, anche politica, tra "diversi". Il tema dei doveri si rivela composto da materiali disparati, e non di rado contraddittori. I doveri rimandano a esperienze poco o nulla democratiche, nelle quali l'imposizione di un dovere si traduceva in un'obbedienza sottomessa, che negava la partecipazione<sup>101</sup>. Al contempo, tuttavia, i doveri hanno svolto un ruolo di primo piano nella storia del costituzionalismo democratico. Oggi i doveri costituzionali se per un verso sembrano rinviare a un'idea di comunità solidale distonica rispetto alla dimensione individualistica e appropriativa tipica di certe retoriche neoliberali dei diritti ampiamente diffuse a livello nazionale e comunitario<sup>102</sup>, per altro verso tali situazioni giuridiche finiscono per toccare importanti

---

<sup>101</sup> Cfr. ad es. N. BOBBIO e M. VIROLI, *Dialogo intorno alla repubblica*, Roma-Bari, 2001, p. 39 e G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, p. 114 – che contrappone la staticità delle società in cui vigono i doveri alla dinamicità di quelle in cui vigono i diritti – e G. LOMBARDI, *I doveri costituzionali: alcune osservazioni*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER, (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., p. 568.

<sup>102</sup> Sulla solidarietà in una prospettiva europea cfr. ad es. S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Politica del diritto*, 2012, pp. 544 ss. nonché, in questo fascicolo della *Rivista*, A. APOSTOLI, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, spec. i parr. 4 e 5.

aporie dello Stato costituzionale e del pluralismo democratico e sociale che esso punta a organizzare.

I complessi rapporti e le molteplici implicazioni che la costituzione, già nelle primissime disposizioni, allestisce tra diritti inviolabili e doveri inderogabili, e l'ancoraggio di questi ultimi a una solidarietà non astratta, ma concretamente legata alle dimensioni essenziali della convivenza – politica, economica e sociale – aiutano a comprendere perché i doveri nell'esperienza costituzionale repubblicana si rivelino un terreno privilegiato d'indagine dei rapporti tra etica e diritto: della loro indistricabile convivenza e del loro continuo mutamento. Lungi dal riprodurre la tradizionale «morale dell'obbligo» retrostante il discorso doveristico tipico del positivismo statualista liberale, i doveri costituzionali, appunto in quanto *inderogabili e di solidarietà*, paiono aprire piuttosto a una «morale della virtù», che «prende le mosse dalla considerazione della condotta dell'uomo nella società, *ad alterum*», oltre che da un intelletto mosso non solo da ragione e utilità, ma anche da senso del giusto e dell'ingiusto<sup>103</sup>. In questa prospettiva non si tratta di fissare una volta per tutte le principali nozioni caratterizzanti il tema dei doveri, né di legare queste alle ragioni e ai contingenti conflitti che nel contesto costituente indussero a definire lo spazio e il ruolo costituzionale dei doveri, né tanto meno di ricercare soluzioni definitive a conflitti in costante mutamento. Si tratta piuttosto, se si vuol essere all'altezza dell'alta valenza civica di quelle scelte costituenti, di leggere quei doveri e le relative previsioni costituzionali in relazione alle circostanze attuali, rendendole meglio rispondenti alle esigenze sociali. Di ricercare possibili soluzioni alle controversie e ai conflitti che oggi attraversano l'ambito dei doveri costituzionali, soluzioni che al contempo risultino quanto più possibile coerenti con i principi e gli orientamenti di valore che il complessivo ordinamento costituzionale pone a suo fondamento.

L'ancoraggio dei doveri alla solidarietà operato dalla costituzione del 1948, come già accennato, ha comportato un rilevante mutamento di paradigma rispetto al costituzionalismo liberale, nel quale i doveri “pubblici” davano corpo ad altrettante specificazioni legislative

---

<sup>103</sup> Su queste due moralità v. A. GIULIANI, *Il concetto classico di regola di condotta (a proposito della dottrina aristotelica dei praktá)*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza della Università di Perugia*, n.s., 2 (1974), pp. 560 s. e la lettura che ne offre F. CERRONE, *Introduzione: premesse logiche ed etiche di una comunità civica e del suo ordine giuridico*, in *Sociologia*, n. 3/2010, pp. 18 ss.

dell'obbligo politico: prestazioni imposte ai cittadini in virtù della capacità d'imperio dell'ordinamento. La solidarietà dell'art. 2, invece, doverosa tanto per il soggetto quanto per la Repubblica, intercorre innanzitutto tra gli effettivi partecipanti alla vita della *polis*, evidenziando la circolarità caratterizzante i rapporti tra diritti e doveri, la dialettica tra libertà e responsabilità sottesa a quei rapporti e la visione del soggetto coinvolto in quelle relazioni quale «soggetto-in-relazione», «altro in concreto»<sup>104</sup>. Le crisi (economiche, umanitarie, della rappresentanza, del *welfare*, del lavoro) che oggi indeboliscono il tessuto civico inducono dunque a tornare a riflettere, anche in relazione ai doveri di solidarietà politica, intorno alla tensione tra integrazione e conflitto storicamente caratterizzante l'idea di solidarietà, mettendone a valore quella che appare la sua principale ragion d'essere costituzionale: affidare l'effettività dell'ordinamento repubblicano prima e oltre che ai suoi strumenti di coazione a una «collaborazione attiva e solidale»<sup>105</sup> che prende forma in doveri giuridici a carico di chi effettivamente partecipa alla vita della comunità.

---

<sup>104</sup> Così rispettivamente P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello stato costituzionale*, Bari, 1993, p. 76 e B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di eguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. PEZZINI e C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2003, p. 111. Ancora, G. BERTI, *Magistero sociale della Chiesa ed evoluzione costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, p. 177 individua nella solidarietà la «condizione perché dalla persona e dalla sua alterità sia fatto defluire un ordine sociale accetto a tutti».

<sup>105</sup> Così, ancora, G. SIRIANNI, *La qualità dei governanti*, cit., p. 172.



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULI**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano

**PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Giuliano

**SERGES**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)