

Emanuele Rossi

Prestazioni sociali con “corrispettivo”?

Considerazioni giuridico-costituzionalistiche sulla proposta di collegare l'erogazione di prestazioni sociali allo svolgimento di attività di utilità sociale*.

SOMMARIO: **1.** *Premessa: un'ipotesi da verificare.* – **2.** *La “socialità” dei diritti sociali.* – **3.** *La difficile individuazione della categoria “diritti sociali”.* – **4.** *Considerazioni sulla natura giuridica della prestazione corrispettiva richiedibile.* – **5.** *Le finalità della proposta.* – **6.** *Una proposta tesa a favorire la sostenibilità del welfare futuro.* – **7.** *Per una migliore garanzia del diritto sociale.* – **8.** *Condizioni necessarie della prestazione corrispettiva.* – **9.** *Una risposta articolata al quesito iniziale.* – **10.** *Conclusione: verso una “solidarietà circolare”?* – **11.** *Nota bibliografica.*

1. *Premessa: un'ipotesi da verificare.* – Vorrei proporre una riflessione che, muovendo dal piano costituzionale, tenda a indagare la fattibilità sul piano della coerenza giuridica di una idea/proposta, che si può riassumere nei seguenti termini: è possibile, mediante una previsione legislativa da attuare e articolare in via amministrativa, collegare l'erogazione di una prestazione erogata dal sistema integrato (nelle varie forme di integrazione pubblico-privato possibili) e tesa a garantire un diritto sociale, alla “condizione” (rifletteremo meglio sul significato da attribuire a detta espressione) di una “attivazione”, nei termini di un impegno sociale a vantaggio della collettività, da parte del soggetto destinatario della prestazione stessa?

Le pagine che seguono cercano di suggerire alcune indicazioni al riguardo, avvertendo che il tema è assai complesso e privo di soluzioni certe, anche per l'estrema varietà delle situazioni ipotizzabili e per la forte incertezza in ordine agli stessi termini utilizzati.

2. *La “socialità” dei diritti sociali.* – Preliminarmente occorre chiarire l'ambito di riferimento della proposta appena indicata: per questo è necessario definire la nozione di “diritti sociali”, la quale, sebbene abbia ricevuto a seguito della riforma del 2001 un esplicito riconoscimento

* Pubblicato anche in Fondazione Emanuela Zancan, *Vincere la povertà con un welfare generativo*, Il Mulino, Bologna, 2012, 103-119.

costituzionale (nell'art. 117, comma 2 lett. *m*), nonché nell'art. 120 Cost.), resta tuttavia di difficile se non impossibile individuazione.

In primo luogo può rilevarsi come la stessa denominazione di tali diritti richiama la dimensione della reciprocità. L'espressione «diritti sociali» è usata per la prima volta nel suo senso moderno, ossia come parte che spetta a ciascuno *nel conferimento delle risorse in società*, nella *Dichiarazione dei diritti dell'Uomo e del Cittadino* (1793), al cui art. 23 si afferma che “*La garanzia sociale consiste nell'azione di tutti per assicurare a ognuno il godimento e la conservazione dei suoi diritti; questa garanzia riposa sulla sovranità nazionale*”. Ed è questo il concetto cui fa riferimento anche Siéyès all'inizio della rivoluzione francese, nel suo progetto di dichiarazione dei diritti, con il ritenere che “scopo dell'unione sociale è il bene comune, e che i benefici derivanti dalla vita associata non si limitano alla protezione della libertà individuale, ma consistono altresì nel diritto di tutti i cittadini a godere dei vantaggi che l'associazione può dare” (Mazziotti M., 1964, 803). Sulla medesima linea, Gurvitch definì quello sociale come un “diritto di pace, di aiuto scambievole, di lavoro in comune” (Gurvitch G., 1932, 7. Sul pensiero di Gurvitch in argomento v., da ultimo, Scerbo A., 2011, 45 ss.).

Tale concezione fu ripresa in Assemblea costituente, ove la necessità del riconoscimento dei diritti sociali fu strettamente connessa alla costatazione della naturale natura *aggregativa* dell'uomo in formazioni sociali (che vanno dalla famiglia allo Stato) e alla dimensione solidaristica della persona (principi che trovano esplicito riconoscimento, come noto, nell'art. 2 della Costituzione). Per questa ragione, come osservò Norberto Bobbio, tali diritti “definiscono delle pretese o esigenze da cui derivano legittime aspettative, che i cittadini hanno, non come individui singoli, ma come individui *sociali*, che vivono, e non possono non vivere, con gli altri individui” (Bobbio N., 1996, 116). E d'altro canto, nella prospettiva costituzionale l'azione solidaristica di tutti i consociati si affianca, come meglio si dirà, a quella dello Stato (sociale), al fine ultimo di tutelare non soltanto i classici diritti di libertà ma anche di “assicurare l'eguaglianza delle situazioni, malgrado la differenza delle fortune” (Ripert G., 1936), attraverso un'equa ripartizione delle risorse e degli oneri sociali.

Del resto, negli studi di teoria dello stato e di diritto costituzionale, l'elemento che caratterizzante la *forma di stato sociale* è proprio l'essere questo fondato sul principio *do ut des*, assumendo lo Stato su di sé la funzione *equilibratrice* e *moderatrice* delle disparità sociali, attraverso il prelievo fiscale e la redistribuzione della ricchezza (sotto forma di servizi e provvidenze finanziarie). Una forma di stato, in altri termini, che attraverso il “sistema tributario di tassazione volto a colpire in maniera rilevante la ricchezza prodotta” opera “in vista di una redistribuzione

perequativa di una parte di tale ricchezza” (Mortati C., 1973, 63), al fine di garantire un’eguaglianza che non si limiti alla sua dimensione formale di parità di ciascuno di fronte alla legge. Sviluppando in termini dinamici e positivi tale elemento di reciprocità, se ne trae la conseguenza che il coinvolgimento individuale alla costruzione del bene comune non deve avvenire esclusivamente attraverso la partecipazione al sistema di prelievo fiscale, ma in altre forme che siano coerenti e ragionevoli sia rispetto al singolo soggetto, sia rispetto alla prestazione che funge da corrispettivo (come chiaramente stabilisce il secondo comma dell’art. 4 della Costituzione, di cui meglio si dirà).

3. La difficile individuazione della categoria “diritti sociali”. – Detto questo, va tuttavia rilevato, con riguardo all’ipotesi iniziale, come non risulti agevole l’individuazione di quali siano i *diritti sociali* (su cui, v., da ultimo, le attente riflessioni sul punto di Razzano G., 2012), la cui identificazione, condizionata -specie in prospettiva futura- anche dal contesto dell’Unione europea,¹, deve essere affrontata e compresa, per quanto riguarda il nostro ordinamento, all’interno del generale principio personalista, che pone la persona come fine -e non come strumento- di ogni ordinamento giuridico, a cominciare da quello statale. All’interno dell’insieme dei diritti che l’art. 2 della Costituzione definisce inviolabili sono state elaborate, nel corso degli anni, alcune “categorie”, e tra queste, appunto, quella dei diritti “sociali”, quali situazioni soggettive tese a garantire alla persona la tutela di alcune dimensioni della propria sfera personale e di vita (la salute, il lavoro, l’istruzione, e così via), nel rispetto e nella prospettiva di realizzazione piena della propria dignità; ed insieme quali indicatori attraverso cui le istituzioni pubbliche attuano la ripartizione delle risorse e degli oneri sociali, in funzione equilibratrice relativamente alle disparità sociali. Non solo, quindi, diritti dei soggetti deboli, finalizzati all’attuazione del principio di uguaglianza sostanziale, ma mezzi per garantire ad ogni persona di poter sviluppare appieno la propria personalità.

È altresì nota la tradizionale minorità di tali diritti rispetto ai classici diritti di libertà: solo questi ultimi, infatti, erano contemplati nei documenti fondativi del costituzionalismo moderno. Gli stati liberali, e tra questi, lo Stato italiano al suo sorgere, non consideravano loro compito primario predisporre servizi per le persone (se non limitatamente alla garanzia dei diritti di libertà), né attivare meccanismi di solidarietà nei confronti dei cittadini in stato di bisogno. Cosicché, durante questa fase storica, furono i privati ad occuparsi del benessere delle persone, proseguendo una tradizione che vedeva gli ordini religiosi e l’associazionismo soprattutto di matrice cattolica,

¹ Relativamente al quale è stata sottolineata “la diversa concezione, il diverso contenuto, la diversa garanzia di questi diritti negli Stati membri”: cfr. Tega D., 2012, 36.

operanti con finalità caritative nel settore dell'assistenza, in quello educativo e sanitario, quali protagonisti indiscussi della garanzia dei diritti in questione, seppur al fianco di soggetti pubblici erogatori di prestazioni assistenziali (si v., al riguardo, Fondazione Emanuela Zancan, 2012). Proprio per questa ragione, per tutto l'Ottocento non è comune la nozione di "diritti sociali", ovvero di prestazioni tipizzate per categorie di assistibili: piuttosto, le prestazioni tendenti a garantirli sono connesse a interventi per lo più rientranti nei concetti di "carità" e "beneficenza pubblica", in quanto tali caratterizzati dalla discrezionalità sia nell'*an* che nel *quantum*.

Ed infatti, l'idea della priorità dell'individuo rispetto anche all'organizzazione dei pubblici poteri accompagnò il consolidarsi dell'idea secondo cui compito primario dello Stato dovesse essere quello di riconoscere e garantire ai singoli individui una sfera di libertà giuridica, a fronte della quale qualsiasi interferenza dei pubblici poteri dovesse essere adeguatamente giustificata e proporzionata. Con l'affermarsi del diritto previdenziale iniziò a intraprendersi una strada diversa, poi seguita con riguardo al diritto all'istruzione e alla salute (su tali vicende cfr. Rovagnati A., 2009).

A livello costituzionale, fu con la Costituzione di Weimar del 1919 che i diritti sociali vennero formalizzati in un testo costituzionale, pur in forma embrionale: essi furono previsti nella seconda parte del testo (la prima è dedicata all'organizzazione istituzionale), dopo i diritti di libertà, rispetto a questi si ponevano sicuramente ad un livello inferiore, potremmo dire *legislativo* più che *costituzionale* (Baldassarre A., 1989). Ed in effetti la dottrina dell'epoca giunse alla conclusione che tali diritti, lungi dall'essere direttamente azionabili e tutelabili, necessitavano dell'intervento del legislatore affinché gli enunciati di principio si trasformassero in effettive pretese giuridiche.

La Costituzione di Weimar e le istanze sociali ivi contenute hanno certamente ispirato le costituzioni successive, e tra queste anche la Costituzione italiana del 1948.

Le origini storiche dei diritti sociali, così sommariamente descritte, se da un lato ne giustificano la classificazione in una categoria unitaria, al tempo stesso ne rivelano la intrinseca fragilità di classificazione: sì che come è stato da tempo dimostrato "è inutile affannarsi nel tentativo della ricostruzione della categoria attraverso l'individuazione di elementi comuni a tutti, che *ab origine* è apparso destinato al fallimento" (Salazar C., 2000, 15, che riprende le considerazioni sul punto di Corso G., 1981, 757 ss.). E ciò sia per il fatto che tutti i criteri individuati per distinguere tali diritti rispetto agli altri risultano fallaci e contestabili (quali quelli che collegano tali diritti alla garanzia dell'uguaglianza sostanziale e perciò alla tutela dei soggetti deboli; ovvero quelli che pongono in connessione la natura sociale del diritto al godimento di beni essenziali per la vita degli individui, quali la salute, il lavoro, l'assistenza, e così via; o ancora quelli che identificano tali diritti come

diritti di prestazione) (su tali distinzioni v., da ultimo, Giorgis A., 2006, 1903 ss.); sia perché il catalogo di tali diritti è venuto allargandosi a dismisura, anche grazie al particolare attivismo delle regioni in materia (come dimostra Vivaldi E., 2012), fino a renderlo sostanzialmente indistinguibile rispetto alle altre “categorie” di diritti e perciò, alla fine, inutilizzabile². Si pensi che, da ultimo, si è sostenuto come ormai siano da considerare come sociali anche i diritti di partecipazione politica, di azione e difesa in giudizio, nonché i diritti dei consumatori, il diritto all’identità sessuale come quelli all’identità genetica e alle pari opportunità (Spadaro A., 2011), come pure dell’accesso a Internet (Tanzarella P., 2012).

Tutto ciò induce a ritenere, ai limitati fini della presente analisi, che non vale la pena (o, forse, non è proprio possibile) ragionare dei diritti sociali in quanto tali, ma che sia più utile analizzare la tesi esposta con riferimento ad alcuni specifici diritti (tra quelli sicuramente rientranti all’ambito di quelli sociali): anche perché, come meglio si dirà, è soltanto con riguardo a singoli e ben individuati diritti che la suddetta tesi potrebbe trovare realizzazione.

Quanto appena detto è facilmente dimostrabile e comprensibile. Se infatti, e ad esempio, il diritto alla salute è un diritto sociale (e questo nessuno può negarlo), ipotizzare una prestazione corrispettiva, nei sensi indicati all’inizio, in relazione ad un servizio teso a garantirla è certamente fuori luogo. Ovviamente non si parla qui di una prestazione in denaro corrispondente ad una compartecipazione al costo del servizio erogato: questa può bensì essere prevista (e lo è già, come ben sappiamo), ma non ha nulla a che vedere con quello di cui stiamo parlando, che riguarda invece una sorta di “restituzione sociale”³ (e non di corrispettivo monetario o di partecipazione al costo) da parte di chi riceve un servizio. Ed in questo senso non è possibile evidentemente immaginare che la tutela di un diritto fondamentale come quello alla salute possa essere condizionata da un *facere* del soggetto interessato alla prestazione. Analoga considerazione vale per il diritto al lavoro (nel senso di diritto a svolgere un’attività lavorativa, ma anche ad una serie di situazioni ad esso connesse, come il diritto alle ferie, ad una retribuzione equa e dignitosa, al riposo settimanale, alla tutela per infortuni, e così via).

In altri casi, poi, la prestazione corrispettiva è in certa misura già prevista dall’ordinamento, come avviene in tutti i casi in cui la Costituzione stabilisce la correlazione tra diritto e dovere: si pensi ad esempio al caso dell’istruzione, prevista dall’art. 34 Cost. come diritto ma al contempo

² Discutibili appaiono i tentativi di individuare diritti sociali “nuovi”, specie quando il frutto di tale ricerca conduce ad attribuire la qualifica di “nuovo” a diritti che già sono riconosciuti e garantiti. In argomento v. Scagliarini S., 2012.

³ Di tipo che potremmo definire immediato: perché anche la compartecipazione monetaria può essere letta come “restituzione” sociale, ma mediata pur sempre dai pubblici poteri e deresponsabilizzante nei confronti del soggetto.

previsto come fondamento dell'obbligo di istruirsi. Situazione normativa che fa emergere la duplicità di fini che essa tende a realizzare: da un lato favorire uno sviluppo pieno ed integrale della personalità di ogni soggetto, ed insieme consentire un progresso della società che sia il frutto dell'apporto di coscienze formate e mature. Un esempio, dunque, di come il "corrispettivo" di un servizio possa consistere in una restituzione a vantaggio di tutti.

Fuori dalle ipotesi considerate, il tema in questione si potrebbe porre con riferimento ad alcuni servizi per i quali la prestazione corrispettiva, nei termini in cui si dirà, possa risultare funzionale alla stessa garanzia del diritto: penso ad esempio ad alcuni servizi connessi all'assistenza sociale, ovvero alle forme di tutela previdenziale nei confronti dei disoccupati temporanei, ma anche alle prestazioni rivolte ad alcune categorie di soggetti deboli (tossicodipendenti, disabili, carcerati). Tornerò su questo punto.

Sebbene possa apparire scontato, è invece fuorviante riferirsi alle politiche nei confronti degli immigrati come risposta a diritti sociali: tali soggetti, infatti, non sono titolari di diritti sociali in quanto tali (ovvero in quanto stranieri), ma devono essere considerati come persone al pari delle altre, e che quindi potranno – al pari dei "cittadini" – necessitare di interventi di assistenza sociale o di tutela di altri diritti sociali come no: ma non in ragione della loro cittadinanza, quanto invece in ragione (come i cittadini) delle loro condizioni personali e sociali⁴. Quindi se si tratta di persone immigrate bisognose di prestazioni sociali, vale lo stesso discorso fatto per i cittadini; altrimenti un immigrato deve essere considerato alla pari dei cittadini.

4. Considerazioni sulla natura giuridica della prestazione corrispettiva richiedibile. – Un ulteriore necessario chiarimento attiene alla natura giuridica della prestazione corrispettiva che potrebbe essere richiesta. Il termine sin qui utilizzato ("prestazione corrispettiva") induce a ritenere l'attività richiesta al soggetto che riceve una prestazione da parte pubblica alla stregua di un corrispettivo per ciò che esso riceve, una sorta cioè di "pagamento" della prestazione ricevuta, da realizzarsi mediante lo svolgimento di un'attività obbligatoria. Come si cercherà di dire, questa ricostruzione non può essere seguita, per una serie di ragioni che saranno indicate.

Nondimeno, il senso della proposta definitoria è quello di collegare la prestazione che si chiede di svolgere al servizio che viene erogato: quindi sebbene non si configuri alla stregua di un

⁴ Si muove correttamente su tale prospettiva il recente accurato studio di Biondi Dal Monte F., 2012. Piuttosto, come rileva tale A., il problema nei confronti degli stranieri è altro: ed infatti "quando si comprende che le risorse sono limitate, gli "ultimi arrivati" (...) divengono il primo bersaglio di politiche di esclusione sociale, finalizzate a restringere la platea dei destinatari delle prestazioni "più costose", e quindi soprattutto di quelle di natura sociale" (*ivi*, 4-5).

sinallagma, tuttavia sembra necessario inquadrarla nella categoria giuridica dell'onere, nei sensi di cui si dirà. Ma anche su questo punto occorre fare delle precisazioni. Trattandosi infatti di attività (la prestazione pubblica e quella corrispettiva) che non possono essere temporalmente contemporanee, ma in cui quella tesa alla garanzia del diritto è (almeno nella maggioranza delle ipotesi) precedente all'altra, occorre riflettere sulle conseguenze giuridiche ipotizzabili nel caso di mancato adempimento da parte del soggetto tenuto all'adempimento dell'onere. Se infatti in situazioni che giuridicamente potremmo avvicinare alla situazione che si sta esaminando (si pensi ad esempio agli oneri di urbanizzazione, il cui pagamento è previsto dalla normativa come condizione per poter ottenere il permesso di costruire), la prestazione corrispettiva è precedente all'ottenimento del permesso (di cui costituisce condizione necessaria), nel caso di una prestazione inerente un diritto sociale tale schema non può applicarsi: perlopiù, infatti, prima si riceve una prestazione tesa a garantire (almeno parzialmente) il proprio diritto, e poi si adempie alla prestazione richiesta. Ciò pone dunque il problema di quali conseguenze giuridiche possano immaginarsi nel caso di mancato adempimento di tale prestazione: la soluzione di prevedere sanzioni (anche di tipo pecuniario) non sembra in effetti percorribile, stante in linea generale la situazione di chi si trovi in condizione di richiedere una prestazione sociale (oltre che risultare scarsamente compatibile con la logica solidaristica che dovrebbe ispirare l'intera costruzione). Ed allora mi pare che l'unica soluzione concretamente ed operativamente percorribile sia di prevedere tale corrispettivo soltanto in caso di servizi che abbiano le caratteristiche di continuità nel tempo, e per i quali dunque il mancato adempimento della prestazione richiesta possa avere come effetto l'impossibilità di continuare ad usufruire del servizio in questione. Ciò limitatamente alle ipotesi, come di seguito specificheremo, di servizi che non riguardino il livello essenziale delle prestazioni. A tale possibile risultato potrebbe giungersi mediante la previsione di un atto, da formalizzare tra soggetto erogante e soggetto ricevente e da entrambi sottoscritto (ed anzi, per quanto si dirà, concordato quanto a contenuto), nel quale definire i termini sia della prestazione dovuta che delle conseguenze del mancato o non corretto adempimento.

Per quanto attiene alla natura della prestazione richiesta, dovrebbe essere chiaro - alla luce delle considerazioni sin qui svolte - che non ci si intende riferire a prestazioni in denaro (che, come detto, sarebbero giustificate soltanto in una logica di corrispettivo della prestazione ricevuta ovvero in termini di partecipazione al costo del servizio), quanto in attività a vantaggio della collettività. In tal senso già vi sono, nell'ordinamento vigente, esempi di attività previste dalla legge cui poter fare riferimento: un esempio è costituito dal lavoro di pubblica utilità, come definito dall'art. 73 comma 5-bis del d.p.r. 309/1990, consistente nella "prestazione di un'attività non retribuita a favore della

collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti e organizzazioni di assistenza sociale o volontariato”. Tale prestazione, ai sensi del decreto ministeriale 26 marzo 2001, deve essere svolta a favore di persone affette da HIV, portatori di handicap, malati, anziani, minori, ex detenuti o extracomunitari; nel settore della protezione civile, nella tutela del patrimonio pubblico e ambientale o in altre attività pertinenti alla specifica professionalità del condannato. Da segnalare come anche il codice della strada (articoli 186 comma 9-*bis* e 187 comma 8-*bis* del d.lgs. n. 285/1992) preveda la possibilità di sostituire la pena detentiva e pecuniaria per la guida in stato di ebbrezza con la prestazione del lavoro di pubblica utilità appena richiamato, indicando le priorità da perseguire con detta attività. Il d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, infine, ha previsto la possibilità per il giudice di pace di applicare la pena del lavoro di pubblica utilità per i reati sottoposti alla propria competenza⁵.

Un’ulteriore definizione, forse più puntuale del tipo di attività che potrebbe essere richiesta nelle ipotesi che stiamo esaminando, può trarsi dalla Carta di impegno etico del servizio civile nazionale, che definisce come servizi coerenti con la legge istitutiva quelli “tesi a costituire e rafforzare i legami che sostanziano e mantengono coesa la società civile, rendono vitali le relazioni all’interno delle comunità, allargano alle categorie più deboli e svantaggiate la partecipazione alla vita sociale, attraverso azioni di solidarietà, di inclusione, di coinvolgimento e partecipazione, che promuovono a vantaggio di tutti il patrimonio culturale e ambientale delle comunità, e realizzano reti di cittadinanza mediante la partecipazione attiva delle persone alla vita della collettività e delle istituzioni a livello locale, nazionale, europeo ed internazionale”.

Da questi riferimenti dovrebbe essere chiaro dunque l’ambito di attività che si immagina di poter prevedere, ed al contempo in essi trova conferma l’idea che l’ipotesi avanzata costituirebbe una previsione per la quale già esistono precedenti di riferimento.

Un’ulteriore precisazione riguarda il tipo prestazione cui poter applicare la logica che si propone. Sin qui abbiamo utilizzato il termine “pubblico” ad individuare la prestazione resa a garanzia di un diritto sociale della persona. Ovviamente questa accezione va intesa nel senso di “sistema pubblico allargato” ovvero di *welfare mix*: ad intendere evidentemente che non ci si riferisce ai (soli) servizi resi direttamente da una struttura pubblica, bensì anche a quelli che possono essere resi da una

⁵ Tali esempi sono portati per indicare l’esistenza, nell’ordinamento, di attività socialmente utili già definite e regolate: ben diversa è invece la logica che giustifica le previsioni richiamate rispetto a quelle di cui qui si discute. Mentre infatti nelle previsioni indicate la logica sottesa è perlopiù di tipo corrispettivo con una finalità anche retributiva (coerentemente con la prospettiva sanzionatoria per cui dette misure sono previste), nel nostro caso ci si muove su una prospettiva affatto diversa, come è evidente.

struttura privata ma all'interno di un sistema di regolazione pubblica (vale a dire servizi in regime di convenzione o di accreditamento o di altre forme giuridiche analoghe).

5. Le finalità della proposta. – Il riferimento sopra accennato alla funzionalità della prestazione corrispettiva rispetto al diritto da tutelare, impone a questo punto di riflettere sulle finalità della proposta che si intende introdurre. In sostanza, quale obiettivo si vorrebbe perseguire con tale misura? Per quale scopo o finalità generale si può imporre al destinatario di un intervento sociale l'onere di una prestazione corrispettiva?

Per rispondere a tale interrogativo si potrebbe in primo luogo indicare una finalità di solidarietà, da intendersi nel senso indicato dall'art. 2 della Costituzione già ricordato, in relazione quindi alla inscindibile connessione, da esso sancita, tra principio personalista e principio solidarista. Basti al riguardo ricordare le parole del Presidente della Commissione dei 75 in Assemblea costituente, on. Meuccio Ruini, che confessò come “i proponenti hanno aderito alla mia tenace insistenza perché in questo articolo si mettano insieme come lati inscindibili, come due aspetti dei quali uno non si può sceverare dall'altro, i diritti e i doveri. Concetto tipicamente mazziniano, che si era già affacciato nella Rivoluzione francese, ed è ormai accolto da tutti, è ormai assiomatico. Il segreto dell'articolo è qui”.

Non è possibile in questa sede approfondire significato e valore di questa connessione, né i contenuti prescrittivi che da essa possono trarsi: basti però indicare come essa sia posta a fondamento del nostro testo costituzionale, secondo una visione complessiva nella quale “l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*” (per usare le parole della Corte costituzionale) giustifica ed impone che allo stesso siano posti non solo dei limiti all'esercizio dei propri diritti (anche al fine di costituire “uno sbarramento all'individualismo esasperato”, come afferma Alpa G., 1994, 365), ma altresì dei doveri ed obblighi finalizzati alla vita ed allo sviluppo della società. Per questa ragione si è sostenuto che scopo del principio di solidarietà è (anche) quello di consentire e favorire l'integrazione sociale, specie all'interno di società differenziate, pluraliste e frammentate. Proprio in forza di ciò, come ancora affermato dalla Consulta, esso “è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente” ([Corte costituzionale, sentenza n. 75/1992](#)).

Come coerente applicazione di tale prospettiva, la Costituzione qualifica alcune situazioni alla stregua di diritti ed al contempo di doveri: si pensi al lavoro, affermato come diritto dal primo

comma dell'art. 4 e sancito come dovere dal secondo comma dello stesso articolo⁶; all'istruzione, come si è detto configurata come diritto costituzionale ma al contempo fondamento dell'obbligo di istruirsi di cui all'art. 34 comma 2; al voto, che l'art. 48 sancisce come diritto per tutti i cittadini al primo comma e come dovere civico al secondo; alla salute, "fondamentale diritto dell'individuo" per l'art. 32, ma anche causa giustificatrice del dovere imposto a tutti di accettare trattamenti sanitari obbligatori sul proprio corpo quando previsti dalla legge (dovere che sulla base del principio di solidarietà *sociale* dovrebbe essere interpretato con riferimento a quei trattamenti necessari per tutelare la salute "come interesse della collettività", ancorché non essenziali per garantire la salute del singolo individuo cui essi si riferiscono).

Dunque, nella prospettiva solidarista inscritta nella nostra carta costituzionale sta senza dubbio la convinzione che agli appartenenti alla collettività possano essere imposti dei doveri a vantaggio del "bene comune": su questo non vi sono dubbi, e probabilmente a questa conclusione si potrebbe giungere anche in ordinamenti costituzionali che, in ipotesi, non facessero esplicito riconoscimento al principio di solidarietà. Il problema tuttavia è un altro: se e in che misura l'imposizione di un dovere o di un obbligo possa collegarsi, quasi in un rapporto di dare-avere, con la previsione di una prestazione inerente un diritto. In altri termini: se la solidarietà riguarda tutti e giustifica per tutti la previsione di doveri, essa non può essere "imposta" a chi si trovi in condizione di ricevere una prestazione per vedersi garantito un proprio diritto. In altri termini ancora, la solidarietà non può riguardare soltanto i disabili o i non autosufficienti o i poveri e così via, ed essere ignorata da coloro che sono in buone condizioni fisiche, economiche e sociali: sarebbe un'evidente contraddizione che ci porterebbe diritti ad infauste esperienze storiche.

Torneremo dopo su tale possibile obiezione.

6. Una proposta tesa a favorire la sostenibilità del welfare futuro. – La possibile prospettiva solidarista nella quale inscrivere una misura come quella indicata potrebbe risultare rafforzata se letta nell'ottica della crisi economica in atto e della connessa scarsità di risorse pubbliche disponibili: prospettiva che si combina con l'allargamento della categoria dei diritti sociali sopra indicata⁷. E' infatti evidente come le prospettive connesse all'integrazione europea e le politiche

⁶ Il principio enunciato dal secondo comma dell'art. 4 della Costituzione non si riferisce soltanto ad un'attività di tipo lavorativo, ma riguarda anche altre attività che la persona può essere tenuta dall'ordinamento a realizzare per il progresso sociale (come si dirà subito dopo): e tuttavia è indubbio che anche alla prima essa deve essere riferita.

⁷ E che porta, come è stato sottolineato, ad un effetto di "diretta proporzionalità tra processo di espansione e inattuazione pratica dei diritti": A. Spadaro, 2011, 4.

economiche recentemente realizzate dalle istituzioni dell'Unione europea, che hanno avuto come primo esito costituzionale la riforma dell'art. 81 della Costituzione (operata con la legge costituzionale n. 1/2012), possono fortemente condizionare il mantenimento (per non parlare dello sviluppo) dello Stato sociale come lo abbiamo conosciuto. Il condizionamento sancito dal novellato art. 81, nel rimettere alla legge l'individuazione delle modalità mediante le quali "assicurare il finanziamento da parte degli altri livelli di governo dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali", può produrre l'effetto di negare "la stessa esigibilità dei diritti fondamentali, trasformandoli in 'diritti finanziariamente condizionati' e scaricando sui giudici di ultima istanza (Corte costituzionale, Corte di cassazione, Corte di giustizia UE) la decisione sul bilanciamento tra sostenibilità finanziaria ed effettività del godimento del diritto sociale" (Gambino S. – Nocito W., 2012, 26).

Alla luce di questo, oltre ad operare perché questa prospettiva non si realizzi e quindi affinché le risorse disponibili per garantire i diritti sociali vengano comunque assicurate, è tuttavia necessario individuare soluzioni che consentano di rinvenire risorse (non necessariamente di tipo economico) capaci di garantire la tenuta del sistema, al contempo dando ragione a chi da tempo sostiene che la spesa sociale non è una spesa improduttiva ma capace di liberare e sostenere altre risorse. Come opportunamente rileva ad esempio l'economista Stefano Zamagni, "in società caratterizzate da una sostenuta dinamica evolutiva per ciò che riguarda l'emergere di nuovi bisogni, nelle quali il meccanismo delle aspettative soggettive sospinge sempre più verso l'alto gli standard qualitativi, e nelle quali le situazioni di transizione (da un luogo all'altro; da una condizione lavorativa all'altra; dal lavoro alla formazione e poi di nuovo al lavoro) sono diventate la norma, una strategia basata sul solo contenimento dei costi e sulla razionalizzazione della spesa sarebbe votata al sicuro insuccesso. In altri termini, se si pensa di far dipendere il soddisfacimento dei bisogni di *welfare* dei cittadini di una società che progredisce dalle risorse che l'ente pubblico riesce a mettere in campo con la tassazione – sia pure fortemente progressiva – l'esito finale non potrà che essere l'abbandono dell'universalismo in favore di programmi di tipo selettivistico" (Zamagni S., 2011). Alla luce di tali considerazioni, dunque, la proposta indicata potrebbe risultare funzionale al mantenimento di livelli di *welfare* adeguati e al non abbandono di accessi a carattere universalistico: finalità che bene traducono quelle prospettive solidaristiche appena indicate.

Non sembri peraltro che quanto appena detto costituisca il vero motivo che smaschera la prospettiva sopra indicata: non è soltanto perché mancano le risorse che occorre "far pagare" i servizi. Se letta nella prospettiva della solidarietà, e tenendo conto delle modalità e delle condizioni che verranno indicate, la soluzione che qui si prospetta non è conseguenza soltanto della crisi in

atto, ma vuole costituire una prospettiva complessiva capace di affrontare la crisi senza smarrire la via dell'esigibilità dei diritti: come qualcuno ha recentemente affermato, infatti, "l'attuale scarsità di beni non è un alibi per la sospensione della giustizia" (Razzano G., 2012, 2), né può esserlo, a condizione però che si individuino soluzioni atte ad evitare il rischio.

7. *Per una migliore garanzia del diritto sociale.* – Sotto differente prospettiva, si potrebbe sostenere che l'obiettivo della ipotesi indicata sia (anche) altro, vale a dire la valorizzazione delle prestazioni richieste nel senso della garanzia più piena del diritto che si vuole tutelare. La prospettiva, in altri termini, potrebbe essere quella di misure o prestazioni che possano favorire un miglior godimento dello stesso diritto che la prestazione pubblica intende garantire, in una logica di coinvolgimento attivo e partecipe del soggetto destinatario dell'intervento. Si pensi, per fare un esempio che forse aiuta a comprendere, alla possibilità di accompagnare misure tese a combattere la povertà con un impegno attivo da parte del destinatario in opere di rilievo sociale, tali da consentirgli un affrancamento dalla situazione di povertà: in tal caso la prospettiva solidarista sopra indicata si salderebbe con l'obiettivo di rendere maggiormente efficace la prestazione che viene erogata.

Anche tale prospettiva, tuttavia, come per quanto sopra detto, non dovrebbe né potrebbe riguardare ogni tipo di prestazione né ogni tipo di diritto da garantire, ma dovrebbe essere considerata se ed in quanto funzionale allo scopo. Così che, ancora una volta, difficilmente potrebbe applicarsi al diritto alla salute (sebbene in questo campo avvenga di frequente che chi riceve trattamenti sanitari relativi ad una certa malattia successivamente si impegni attivamente, nella società, a vantaggio di altri colpiti dalla stessa malattia o a sostegno di attività di ricerca ad essa inerente) e ad altri diritti sociali, ma potrebbe riguardare specifici e non marginali ambiti di intervento. Oltre all'esempio sopra riportato, si pensi alla situazione di coloro che ricevono un'indennità di disoccupazione: la prospettiva per essi di svolgere un'attività di utilità sociale potrebbe offrire loro una possibilità per valorizzare il difficile momento di vita e dare una prospettiva di impegno a vantaggio di altri. Così pure si pensi alle misure a vantaggio di soggetti tossicodipendenti, per i quali la normativa già prevede la possibilità del loro inserimento presso strutture di recupero definite comunità terapeutiche, ove accanto a terapie farmacologiche e psicologiche gli stessi sono impegnati in attività manuali ed altre forme di impegno sociale, finalizzate ad un loro pieno reinserimento sociale.

Per i detenuti, poi, è la stessa Costituzione che indica una via da percorrere, con una disposizione che in verità è tra le meno attuate: l'art. 27 impone infatti di applicare delle pene che mirino (anche)

alla rieducazione del condannato, ed in tale prospettiva lo scopo della “rieducazione” può passare attraverso la previsioni di prestazioni attive a vantaggio di tutti. Ed infatti ciò è da tempo previsto dall’ordinamento, come ben noto: la legge 22 giugno 2000, n. 193 introduce norme per favorire l’attività lavorativa dei detenuti, prevedendo - tra l’altro - agevolazioni a favore, oltre che delle cooperative sociali, delle aziende pubbliche o private che organizzino attività produttive o di servizi, all’interno degli istituti penitenziari, impiegando persone detenute o internate, e consentendo alle amministrazioni penitenziarie, centrali e periferiche, di stipulare apposite convenzioni con i soggetti interessati a fornire a detenuti o internati opportunità di lavoro. Previsioni che devono essere lette anche nell’ottica di misure il cui beneficiario è lo stesso soggetto interessato, oltre che coloro che ricevono le prestazioni offerte (per non parlare, nel caso specifico, di quanto si possa risparmiare in termini di sicurezza e di costi di detenzione, questi ultimi connessi a possibili recidive che l’attività lavorativa è in grado di limitare: v., ad esempio, Ferrarella L., 2012, 23).

Al di fuori di tali ipotesi, già previste e normativamente regolate, possono indicarsi le più recenti politiche europee in materia di invecchiamento attivo, sulla base della decisione adottata dall’Unione Europea in data 14 settembre 2011, con la quale è stato proclamato il 2012 quale “Anno europeo dell’invecchiamento attivo e della solidarietà tra generazioni”. Le finalità che tali politiche intendono perseguire si fondano su tre pilastri, costituiti da “Salute, Partecipazione e Sicurezza delle persone anziane”, con lo scopo di “favorire il passaggio da politiche basate sui bisogni delle persone più anziane, considerate come soggetti passivi, a politiche che riconoscono a ogni persona il diritto e la responsabilità di avere un ruolo attivo e partecipare alla vita della comunità in ogni fase della vita, inclusa l’età anziana”. È evidente, anche in questo caso, come la previsione di un impegno a rendersi attivi, secondo le varie modalità in cui esso può essere regolato, sia colto dalle indicazioni europee come un elemento benefica per gli stessi interessati, prima ancora che come utilità sociale complessiva⁸.

Si tratta di esempi, che potrebbero essere estesi, ma che mi pare suggeriscano un possibile percorso logico nel quale, come detto, la previsione di un impegno attivo e solidale del soggetto destinatario di determinate prestazioni possa conseguire effetti positivi e “riabilitativi” a vantaggio

⁸ In tale direzione è stata recentemente avanzata l’idea di un “servizio civile post-lavoro”, quale risposta all’“urgente bisogno di nuovi ‘carismi’ che curino questa nuova forma di povertà, quella di chi invecchia in un mondo di solitudini e di smarrimento spirituale”: così Bruni L., 2012.

dello stesso destinatario: purché, ancora una volta, alle condizioni e nei limiti che sotto si indicheranno.

8. Condizioni necessarie della prestazione corrispettiva. – Per introdurre il discorso delle condizioni con cui si potrebbero introdurre le prestazioni corrispettive nel senso sin qui indicato è necessario, a questo punto, riflettere sulle possibili e doverose obiezioni che alla proposta in esame potrebbero essere opposte.

La prima di esse può riguardare la natura giuridica della prestazione indicata, nei termini di un onere e quindi quale condizione necessaria per usufruire della stessa prestazione. Come si è detto, ciò pone il problema delle conseguenze giuridiche che possono essere stabilite nel caso di mancato adempimento della prestazione corrispettiva: e la soluzione indicata è nel senso di imporre l'onere soltanto nel caso di prestazioni pubbliche continuative nel tempo.

Ma al di là di tali aspetti, sta il problema di fondo: la garanzia di un diritto può essere sottoposta a condizione? La risposta deve essere articolata.

Se si tratta infatti di un diritto fondamentale, e del nucleo essenziale di tale diritto, la risposta non può che essere negativa: in caso contrario, potrebbe infatti risultare pregiudicata la stessa garanzia del diritto. A ciò si aggiunga l'effetto perverso che si potrebbe produrre, in relazione all'incapacità del soggetto di rispettare la condizione richiesta: in tal caso egli risulterebbe discriminato nella garanzia del proprio diritto, magari per condizioni personali che gli impediscano - indipendentemente dalla sua volontà - di realizzare la prestazione connessa alla condizione. E' vero che in tale circostanza anche l'apposizione di condizioni potrebbe tener conto della situazione e delle effettive capacità del soggetto di adempiere: ma vale in ogni caso l'obiezione proposta. Per superare la quale, occorre invece tenere in massima considerazione quanto detto, e dunque pensare ad una "condizione" che non tocchi il nucleo essenziale dei diritti fondamentali, e che quindi si colleghi alla parte "non essenziale" del diritto ovvero che riguardi diritti non fondamentali. Mentre però per questa seconda parte la previsione rischia di essere di assai ardua applicazione (stante la nota difficoltà di distinguere i diritti fondamentali da quelli non fondamentali), per la prima, pur con non lievi difficoltà, potrebbe risultare realizzabile, almeno in relazione alla distinzione tra "livelli essenziali" e livelli non essenziali sancita, come noto, dalla Costituzione (su cui v. da ultimo l'attenta ricostruzione di Trucco L., 2012). In sostanza, dunque: per il livello essenziale del diritto da garantire non sembra né possibile né opportuno apporre una condizione che ne vincoli la tutela all'adempimento di alcune attività di rilevanza sociale, mentre per quanto eccede dal livello

essenziale la fruibilità di servizi a ciò finalizzati potrebbe essere condizionata ad un'attivazione del soggetto, nei sensi che la previsione normativa potrebbe indicare.

In secondo luogo occorre tornare alla possibile obiezione sopra segnalata relativa al principio di solidarietà, e la sua applicazione a quanto si va dicendo. Come si è accennato, si potrebbe infatti sostenere che la solidarietà è fonte di doveri per tutti, non soltanto di chi riceve una prestazione: se infatti la sua *ratio* giustificatrice risiede infatti nell'“originaria connotazione dell'uomo *uti socius*” (come affermato dalla Corte costituzionale), essa dovrebbe riguardare ogni persona, indipendentemente dalla sua condizione di titolare di specifici diritti o di destinatario di possibili servizi da parte pubblica. In altri termini, perché imporre di essere solidali soltanto a chi “ha bisogno” e non invece a chi è già sufficientemente garantito?

L'obiezione mi pare pertinente, e nondimeno essa non costituisce una preclusione assoluta alla proposta che si sta esaminando. Sebbene infatti sia corretto ritenere che il principio di solidarietà riguarda tutti, è possibile prevedere modalità diverse di adempimento in relazione alle differenti situazioni soggettive: non è così infatti per il dovere di concorrere alle spese pubbliche, che l'art. 53 Cost. diversifica in relazione alla capacità contributiva di ciascuno? O non vale nell'ipotesi del servizio militare obbligatorio, ove la sua prestazione è (od era) connessa a determinati requisiti di carattere fisico? Ma, si potrebbe obiettare, questi esempi sono fuorvianti: il primo perché rovescia la prospettiva, il secondo perché considera una condizione ciò che invece è un requisito necessario per l'adempimento della prestazione. Mi spiego meglio. Nel primo caso, l'imposizione fiscale è diversificata perché “chi ha di più deve essere più solidale”, mentre nel caso che stiamo esaminando si richiederebbe una “maggiore” solidarietà a chi è più svantaggiato: obiezione fondata, ma che non esclude l'idea di fondo che si possono imporre “prestazioni solidali” diversificate in ragione di condizioni personali o patrimoniali. Quanto alla seconda vale la medesima conclusione, pur nella evidente diversità delle situazioni. Più in generale, tuttavia, vale la considerazione di fondo bene espressa da un attento studioso, per il quale “nell'ottica di una libertà finalizzata (quale quella derivante dalla nostra Costituzione, n.d.r.), l'esercizio di un diritto comporta sempre l'assunzione parallela di un dovere nei confronti della società; e ogni libertà è fondamento di responsabilità (...). L'antropologia che è sottesa ai principi costituzionali richiede che l'individuo consideri il bene dell'altro e della società come costituiti della sua stessa libertà e che dunque veda nella responsabilità nei confronti della società stessa una dimensione costitutiva dei suoi stessi diritti” (Pizzolato F., 1999, 212). In altri termini, non sembra irragionevole ipotizzare una “restituzione” in termini di solidarietà (e nei termini e alle condizioni che verranno indicate) modulata e differenziata in ragione di quanto ciascuno “riceve” in termini di prestazioni. In tal senso è possibile concepire la

solidarietà alla stregua di un corrispettivo⁹, specie quando, come si è detto, la prestazione di solidarietà richiesta si combina con una finalità di miglior tutela del diritto proprio dello stesso soggetto interessato, nella prospettiva sopra indicata¹⁰.

9. Una risposta articolata al quesito iniziale. – Alla luce delle considerazioni sin qui svolte è possibile tentare una risposta al quesito inizialmente posto: risposta che non può che essere condizionata ed articolata.

In primo luogo occorre fondare la prestazione in esame nel solco profondo della Costituzione, ed in particolare nel principio di solidarietà come specificato, per quanto riguarda specificamente l'ambito di interesse in questione, dall'art. 4, 2° comma (a norma del quale, lo si ricorda, “ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società”). Ciò significa che deve trattarsi di prestazioni che rispondano a tali finalità, come ad esempio definite dalle previsioni normative relative ai lavori di pubblica utilità sopra richiamate.

In seconda istanza, occorre pensare a prestazioni che non siano configurate dalla legge alla stregua di una condizione per usufruire del servizio, nell'ipotesi in cui questo sia finalizzato alla garanzia di un “livello essenziale” del diritto in questione. L'obbligatorietà della prestazione potrebbe essere prevista soltanto nel caso di un servizio che offra qualcosa di ulteriore rispetto al livello essenziale: ciò non esclude che anche nell'altra ipotesi non sia possibile prevedere (e magari incentivare) un impegno attivo e solidale del soggetto interessato, purché ciò avvenga come libera scelta da parte di quest'ultimo, ed il cui mancato adempimento non comporti né sanzioni né il venire meno della garanzia del servizio erogato.

Ancora, ed al fine di valorizzare la finalità plurima dell'intervento ipotizzato (vale a dire sia con riguardo ai benefici sociali come anche alla miglior garanzia del diritto per il soggetto stesso), la previsione di una prestazione dovrebbe essere collegata all'elaborazione di un piano personalizzato, nel quale detta prestazione sia inserita in un percorso finalizzato alla migliore integrazione del soggetto interessato e perciò ad un positivo sostegno alle sue esigenze: effetti che ben difficilmente si potrebbero ottenere mediante prestazioni standardizzate e imposte senza una valutazione caso per

⁹ Giuffrè' F., 2006, 5626, per il quale i doveri pubblici soggettivi sanciti dalla Costituzione vanno concepiti “quale corrispettivo dei benefici che la persona riceve dalla sua partecipazione alla comunità giuridicamente organizzata”.

¹⁰ A ciò si aggiunga che la mutevolezza delle condizioni personali, sociali, di salute cui si riferisce Zamagni nel pensiero sopra riportato giustifica anche una maggiore responsabilità ed un allargamento dei doveri di solidarietà, in considerazione del fatto che chiunque può essere in certe circostanze di vita essere potenziale destinatario di beni e servizi “di solidarietà”.

caso. Per tali ragioni, sarebbe necessario che anche nella fase di elaborazione di tale piano personalizzato il soggetto fosse attivamente coinvolto, sia al fine di individuare il migliore apporto che egli potrebbe offrire alle esigenze della società, sia allo scopo di meglio motivarlo in relazione alle finalità della richiesta di una prestazione di pubblica utilità. A tal fine, come anche per quelli precedenti, la previsione sopra espressa di un atto, frutto della interazione tra soggetto erogante e soggetto destinatario della prestazione, si conferma come la via da seguire per dare contenuto e concretezza alle esigenze indicate.

Al contempo, è necessario che la prestazione richiesta sia non soltanto adeguata alla persona ed al tipo di servizio erogato, ma anche regolata e realizzata in modo tale da evitare elusioni di normative finalizzate alla tutela del lavoro o di altri diritti o interessi rilevanti: si pensi ad esempio a come esperienze passate o ancora in atto (quali ad esempio i contratti di formazione-lavoro, ovvero al servizio civile nazionale, ecc.), che pur sono state concepite con intenzioni senz'altro condivisibili ed apprezzabili, in talune circostanze siano state utilizzate con finalità diverse e almeno potenzialmente elusive. L'ambito del servizio civile, in particolare, pur essendo stato istituito e regolato al fine di regolare attività di difesa della patria e di impegno solidaristico, nonché per fornire ai giovani stessi un'occasione di educazione alla cittadinanza attiva, non ha saputo evitare che alcuni (o molti) giovani fossero impegnati in attività di supporto ad impieghi (pubblici o privati) che ben poco avevano di solidarietà e tantomeno di difesa della patria, ma si configuravano soltanto quale attività di "manovalanza" a basso costo e con scarse, se non nulle, finalità formative. Si tratta di esempi non soltanto da evitare, ma anche da cui trarre insegnamenti per evitare errori. Al contempo occorre prevedere per le prestazioni richieste tutte le garanzie necessarie affinché lo svolgimento di esse non risulti pregiudizievole per le persone rispetto ad altre: penso ad esempio ad un riconoscimento delle attività effettivamente svolte in termini previdenziali, di riconoscimento di crediti e/o di titoli per l'ammissione a concorsi, e così via.

Ed ancora, perché tutto questo possa realizzarsi mediante un circuito virtuoso, mi pare indispensabile un coinvolgimento attivo, nella fase attuativa come anche in quella progettuale, delle forze sociali più vive: ed in questo il pensiero va in primo luogo alla articolata realtà del terzo settore, la cui ricchezza nella presente fase storica del nostro Paese (e non solo di esso) consente di progettare percorsi già radicati nel tempo e nel territorio, ispirati da una logica di solidarietà e di effettiva risposta ai bisogni delle persone. Non si tratta, anche in questo caso, di soluzioni nuove: l'esperienza ad esempio delle comunità terapeutiche per soggetti tossicodipendenti, come anche la realizzazione dei progetti di servizio civile (per fare soltanto alcuni esempi) inducono a ritenere che sia questa la strada necessaria da percorrere se si vuole perseguire l'obiettivo indicato.

10. Conclusione: verso una “solidarietà circolare”? – La prospettiva indicata, qualora fosse realizzata con le attenzioni indicate (e le altre che un più attento studio potrebbe individuare), può costituire un nuovo modo di concepire e realizzare il principio di solidarietà, nella logica della circolarità.

Sappiamo come tale ultima espressione (la “circolarità”) sia stata sin qui collegata al principio di sussidiarietà, con specifico riguardo al rapporto tra enti pubblici e soggetti privati: ad indicare un ambito di applicazione nel quale “far interagire, in modo sistematico e permanente, i tre vertici del triangolo che rappresenta l’intera società e cioè il vertice che denota la sfera politico-istituzionale, quello della sfera commerciale (*business community*) e quello della sfera della società civile” (Zamagni S., 2011), ed in grado – in quanto tale - di produrre un valore aggiunto consistente nella “possibilità di dar corso a un’inedita collaborazione per realizzare quanto né lo Stato da solo, né i cittadini da soli possono fare”.

Tale concetto potrebbe applicarsi anche al principio di solidarietà, nel senso di mettere in connessione, in primo luogo, le due dimensioni della *solidarietà c.d. pubblica o “paterna”* (secondo la prospettiva indicata da Galeotti S., 1996, 1 ss. e ripresa da Rossi E. – Bonomi A., 2007, 61 ss.): quella solidarietà, in altri termini, che opera su un piano verticale, manifestandosi da un lato come funzione attiva della Repubblica volta a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l’eguaglianza (con un modo dunque dall’alto verso il basso, dallo Stato e dai soggetti pubblici verso i cittadini), e dall’altro come adempimento dei doveri che al singolo sono imposti quale partecipe della collettività organizzata (il cui moto è dunque dal basso verso l’alto).

D’altro canto, la nostra Costituzione richiede anche una *solidarietà doverosa o fraterna* (ancora Galeotti S., 1996) operante cioè su un piano orizzontale (e perciò definita anche *sociale*), come moto doveroso e cooperante dei cittadini nell’adempimento delle loro varie solidarietà; ovvero, potrebbe dirsi, come espressione di diversi livelli di *responsabilità* (Lillo P., 2001, 137).

Alla luce di questi concetti, appare giustificata l’affermazione sopra esposta: l’ipotesi di accompagnare l’erogazione di una prestazione da parte degli enti pubblici (espressione della solidarietà verticale) con la previsione di una prestazione da parte dei soggetti beneficiari finalizzata a porre in essere azioni a vantaggio di altri, costituisce un “dare e avere” reciproco, nel quale le varie dimensioni della solidarietà si combinano e producono un “valore aggiunto” positivo per tutti, nella logica di quel “diritto di aiuto scambievole e di lavoro in comune” di cui parlava Gurvitch, come indicato all’inizio. Ne potrebbe risultare accresciuta la garanzia dei diritti delle persone, sia

per quanto si è detto sulla potenziale efficacia della prestazione richiesta per il soggetto cui è richiesta la prestazione, sia anche in termini di maggior possibilità per la Repubblica di estendere l'ambito dei servizi prestati: per quanto si è detto, infatti, l'ipotesi di prevedere una prestazione corrispettiva consente di superare la logica del servizio prestato dall'ente pubblico in termine di costo per considerarlo alla stregua di un investimento (permettendo al *welfare* di divenire più sostenibile a parità di raccolta fiscale: su questi aspetti v. il contributo di Vecchiato T. in questo volume). Ma al contempo ne potrebbe trarre beneficio la società complessivamente intesa, per l'apporto che i soggetti coinvolti sarebbero in grado di offrire alle esigenze ed ai bisogni esistenti, soprattutto di quelli sociali (immaginando che le prestazioni richieste possano maggiormente indirizzarsi in questo ambito di intervento).

Non si devono né possono nascondere le difficoltà teoriche ed anche applicative della ipotesi qui avanzata: e nondimeno i possibili benefici che se ne potrebbero trarre inducono a ritenere che occorra provare a studiarla, iniziando una riflessione che possa coinvolgere tutti gli attori potenzialmente interessati.

11. Nota bibliografica . –

BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989

BIONDI DAL MONTE F., *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/DalMonteDEF.pdf>, settembre 2012

BOBBIO N., *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Cinquant'anni di repubblica italiana*, a cura di NEPPI MODONA G., Torino, 1996

BRUNI L., *Allo specchio della vecchiaia*, in *Avvenire*, 23 settembre 2012, 1

CORSO G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 757 ss.

D. TEGA, *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/TegaDEF.pdf>, settembre 2012

FERRARELLA L., *Quei 35 milioni che risparmieremmo facendo lavorare i detenuti*, in *Corriere della sera*, 17 settembre 2012, 23

GALEOTTI S., *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, 1996, 1 ss.

GAMBINO S. –NOCITO W., *Crisi dello Stato, governo dell'economia e diritti fondamentali: note costituzionali alla luce della crisi finanziaria in atto*, in *Rassegna Astrid*, vol. n.162, n. 13, 2012

GIORGIS A., *Diritti sociali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da CASSESE S., Milano, 2006, 1903 ss.

- GIUFFRÈ F., *Solidarietà*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da CASSESE S., Milano, 2006, 5624 ss.
- GURVITCH G., *Le temps present et l'idée du droit social*, Paris, 1932
- LILLO P., *Diritti fondamentali e libertà della persona*, Torino, 2001
- MAZZIOTTI M., *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 802 ss.
- MORTATI C., *Le forme di governo*, Padova, 1973
- PIZZOLATO F., *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, 1999
- RAZZANO G., *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, in www.gruppodipisa.it, 2012
- RIPERT G., *Le régime démocratique et le droit civil moderne*, Parigi, 1936
- ROSSI E. – BONOMI A., *La fraternità fra 'obbligo' e 'libertà'. Alcune riflessioni sul principio di solidarietà nel nostro ordinamento*, in MARZANATI A. – MATTIONI A. (a cura di), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007, 61 ss.
- ROVAGNATI A., *Sulla natura dei diritti sociali*, Torino, 2009
- SALAZAR C., *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 2000
- SCAGLIARINI S., *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/08/ScagliariniDEF.pdf>, settembre 2012
- SCERBO A., *Diritti sociali e pluralismo giuridico in Gurvitch*, in *Rivista di scienze della comunicazione*, 2011, n. 1, 45 ss.
- SPADARO A., *I diritti sociali di fronte alla crisi (necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile)*, in http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Spadaro_0.pdf, 2011
- TANZARELLA P., *Accesso a Internet: verso un nuovo diritto sociale?*, <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/TanzarellaDEF.pdf>, settembre 2012
- TEGA D., *I diritti sociali nella dimensione multilivello tra tutele giuridiche e crisi economica*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/TegaDEF.pdf>, settembre 2012
- TRUCCO L., *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/TruccoDEF.pdf>, settembre 2012
- VIVALDI E., *I diritti sociali tra Stato e regioni: il difficile contemperamento tra il principio unitario e la promozione delle autonomie*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2012/09/VivaldiDEF.pdf>, settembre 2012
- ZAMAGNI S., *Economia civile e nuovo welfare*, in *Italianieuropei*, 2011 (reperibile al sito www.italianieuropei.it).