

Annamaria Poggi

## I doveri costituzionali nel pensiero di Giorgio Lombardi. Spunti per una riflessione con il pensiero al dibattito attuale\*

### 1. *Introduzione*

È indubbio che nella produzione scientifica di Giorgio Lombardi le situazioni giuridiche soggettive abbiano avuto un posto di assoluto rilievo. Ciò derivava dalla sua profonda convinzione, espressa a più riprese, secondo cui le grandi trasformazioni costituzionali si manifestano prima come mutamento del rapporto autorità-libertà, successivamente si traducono nelle forme organizzative delle istituzioni e poi in un dato assetto del sistema delle fonti. Prima dunque cambia la cultura delle situazioni soggettive, poi l'organizzazione ed infine il sistema delle fonti.

L'interesse al tema si è poi unito ad una metodologia in qualche misura conseguente. Lo ha ben sottolineato Stefano Sicardi nell'*Introduzione* ai Suoi scritti di diritto pubblico e costituzionale raccolti in un volume edito nel 2011, quando ha evidenziato che nel loro studio il Nostro non ha mai adottato «una prospettiva statica o sistematica» ma che esse sono state «sempre colte nella loro essenziale e prioritaria importanza, nel loro svolgersi nel tempo, ed in connessione con le modificazioni della forma di Stato, dell'organizzazione costituzionale e del sistema delle fonti»<sup>1</sup>.

All'interno delle riflessioni sulle situazioni soggettive è poi indubbio che quella sui doveri costituzionali ha assunto un singolare rilievo per diversi motivi, tra cui almeno due: in primo luogo, era una delle prime riflessioni costituzionalistiche sul tema, e, in secondo, lo è rimasta per molto tempo<sup>2</sup>.

\* Il presente lavoro è in corso di pubblicazione negli *Scritti in memoria di Gladio Gemma*.

1. S. SICARDI, *Introduzione agli scritti di diritto costituzionale e pubblico*, in G. LOMBARDI, *Scritti scelti*, a cura di E. Palici di Suni e S. Sicardi, Napoli, 2011, 315.

2. Lo stesso Lombardi ricordava nel 2006: «Quando avevo scritto nel 1964 la mia monografia dal titolo 'Contributo allo studio dei doveri costituzionali', la cui edizione definitiva risale al 1967, il mio studio era rimasto isolato e non era entrato nel dibattito sui temi

Mio intento è quello di offrire qualche considerazione sull'originalità di quel pensiero che, se pure permane inalterata nel tempo, va però ammesso che non ha condizionato più di tanto la riflessione successiva sul tema dei doveri.

*Contributo allo studio dei doveri costituzionali*<sup>3</sup>, pur universalmente riconosciuto come punto di riferimento ineliminabile e pietra miliare degli studi, è stato raramente assunto come chiave di lettura e/o come momento dialettico di una differente lettura dei doveri stessi. Anzi, ad essere sinceri, si ha spesso l'impressione che pur da molti citato è stato da pochi veramente letto in maniera approfondita.

Tant'è che la riflessione che si sviluppa a partire da metà degli anni Novanta sul tema ha avuto come oggetto non tanto i doveri, bensì il principio di solidarietà (su cui sono intervenuti, tra gli altri, Serio Galeotti, Stefano Rodotà, Antonio Ruggeri, Felice Giuffrè, Emanuele Rossi, etc.), anche in virtù dell'irruzione di tale principio nell'ordinamento comunitario (su cui si sono soffermati in maniera approfondita Guido Alpa, e Stefano Giubboni). Non che nella riflessione del Nostro fosse assente il principio di solidarietà, ma esso non era sicuramente la scaturigine normativa dei doveri, bensì il «criterio fondamentale destinato a mediare, attraverso i doveri secondo i quali si estrinseca sul piano costituzionale, quel minimo di omogeneità senza il quale la vita politica si ridurrebbe al *bellum omnium contra omnes*»<sup>4</sup> di hobbesiana memoria.

Più difficile è trovare contributi che partono dall'assunto di un'autonomia concettuale e normativa dei doveri; dall'intenzione di sottrarre i doveri costituzionali dalla sfera della morale in cui erano prevalentemente confinati per renderli un istituto positivo di diritto costituzionale, sganciato dalla discrezionalità legislativa, e dunque dall'imperio statale

costituzionalistici di moda, il che prova quanto sia vero ciò che ho detto all'inizio sulle difficoltà di rendere popolare un tema che appariva e continua ad apparire per un verso sfuggente e per altri versi algido e distante e forse un po' aristocratico» (G. LOMBARDI, *I doveri costituzionali: alcune osservazioni*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria, 9-10 giugno 2006, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso e J. Luther, Torino, 2007, 570).

3. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967.

4. *Ivi*, 48. E prosegue, a p. 52: «Il cittadino, in altre parole, non viene considerato, semplicemente, come destinatario dei vantaggi derivanti sia dalla astensione sia dall'attivarsi dei pubblici poteri, ma è visto anche e, si potrebbe dire, soprattutto, come centro operante di questo processo di integrazione, volto a conseguire, attraverso una più attiva partecipazione alla cosa pubblica, una sorta di omogenea coerenza tra momento organizzativo politico e struttura sociale».

e, invece, fondato su quella che lui stesso denominava la «clausola di doverosità» che, al contrario, imponeva l'interposizione del legislatore per la loro attuazione.

Il ragionamento parte, come noto, dalla prima opera del 1967, poi più avanti vi tornerà in maniera sistematica nel 2002 ed infine al Convegno alessandrino del Gruppo di Pisa del 2006, cui interverrà anche Gladio Gemma con una riflessione assai articolata che si riprenderà in conclusione.

## 2. *La prima riflessione: contributo allo studio dei doveri costituzionali*

Nella prima monografia Lombardi è consapevole che sta affrontando un tema perlomeno complicato, che anche in sede di Assemblea costituente aveva risentito della reazione dei Costituenti al regime autoritario e al fatto che le prevalenti teorizzazioni dell'epoca sulle situazioni giuridiche soggettive non collocavano i doveri tra le norme, quanto nella prospettiva di valori morali, nella scia della teologia politica mazziniana.

Proprio per ciò, e per marcare la differenza, Lombardi, come ben ha scritto Vincenzo Tondi della Mura, compie una prima scelta di metodo e cioè «la centralizzazione dell'indagine anzitutto sul piano positivo»<sup>5</sup> che lo conduce a ricordare che la Costituzione è un atto normativo e che lo stesso art. 2 è una vera e propria norma giuridica. Una posizione ben distante dall'art. 2 come norma a fattispecie aperta, tanto per marcare la delimitazione con un'impostazione assai differente.

I doveri costituzionali, per tale via, «non sono stati considerati come l'altro lato della medaglia dei diritti inviolabili»<sup>6</sup> secondo quell'orientamento vago e generico che lo stesso Lombardi attribuiva ad «un certo qual moralismo costituzionale» in base al quale «chi ha diritti non può non essere al tempo stesso gravato da doveri»<sup>7</sup>.

Basti pensare a quanto il Nostro precisava con riguardo al dovere di fedeltà, il cui contenuto non era possibile ravvisare

nel vincolo a subordinare il proprio interesse a quello esclusivo di soggetti diversi dall'obbligato. Esso, invece, si ricava dalla qualificazione del dovere di fedeltà

5. V. TONDI DELLA MURA, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 4/2021, 314.

6. *Ibidem*.

7. G. LOMBARDI, citato da V. TONDI DELLA MURA, *op. cit.*, 314.

come strumento normativo volto a mediare in modo permanente la solidarietà politica intorno ai valori, derivanti dagli artt. 139, 1 e 2 Cost., da cui discende la legittimità del potere statale<sup>8</sup>.

Aggiungerei una seconda nota metodologica. Vi è nella Sua elaborazione la necessità di ancorare le situazioni giuridiche soggettive a due momenti: per un verso, al loro collegarsi alle teorie pre-costituzionali e, per altro verso, al loro necessario radicamento nel dato positivo attuale concreto. Per rafforzare l'idea che la legge elettorale costituisse la "legge delle leggi", in quanto concretizzante il dovere costituzionale di voto come dovere di solidarietà, ad esempio, la paragona all'importanza che avevano le norme sulla successione al trono nelle monarchie.

Passato e presente si incrociano continuamente perché per Lombardi non ci sono fratture nette nella storia degli istituti, ma un fluire continuo ed un trasformarsi a seconda delle concrete e attuali situazioni, secondo una metodologia che forse trova le sue radici più negli studi storici, verso i quali si sentiva sicuramente più simpatetico.

Basti pensare che inizialmente il libro era stato concepito in due volumi: uno di teoria generale, quasi di filosofia, sul tema dei doveri e degli obblighi nella loro dimensione storica, e l'altro di diritto positivo. Poi fu probabilmente la lettura di Leopoldo Elia (di questo suggerimento sono debitrice a Franco Pizzetti) a convincerlo a riscriverlo in un unico volume in cui entrambi i profili potessero convivere e saldamente innestarsi sul tronco della dimensione costituzionale.

Per tornare alle premesse teoriche contenute nel *Contributo*, Egli, allo scopo di fondare l'autonomia dei doveri alle teorizzazioni pre-costituzionali, si riallaccia a Santi Romano, che aveva sottolineato come

non solo ci sono dei doveri cui non corrispondono diritti, come è opinione ormai accolta da una parte notevole della dottrina, ma ci sono anche dei diritti cui non corrispondono dei doveri, il che viceversa non è generalmente ammesso<sup>9</sup>.

Ma forse potremmo dire, più in generale, che lo sguardo al passato si poteva riferire alla secolare storia dei doveri, al loro trasformarsi nel passaggio dal sistema feudale a quello monarchico per poi innestarsi nelle Costituzioni del Novecento.

8. G. LOMBARDI, *op. cit.*, 148.

9. S. ROMANO, voce *Diritti assoluti*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, 55.

L'antico vincolo di soggezione del soggetto allo Stato, da cui gemmavano in precedenza i doveri, si trasforma, dunque, nella sua impostazione, in un vincolo diverso, ma non meno pregnante dal punto di vista del diritto positivo, anzi sostanzialmente rafforzato dalla Costituzione.

L'aggancio al diritto positivo è poi fortemente rimarcato attraverso la critica alla "funzionalizzazione" dei diritti inviolabili al dato complessivo della vita costituzionale<sup>10</sup>. La funzionalizzazione, infatti, favorirebbe a suo dire quel "vago e generico" orientamento secondo cui «chi ha diritti non può non essere al tempo stesso gravato di doveri» che si riverbera inevitabilmente in un offuscamento della «portata giuridica autonoma delle dichiarazioni costituzionali di dovere».

Ed ancora, l'aggancio al dato della normatività dei doveri direttamente discendenti dall'art. 2 della Costituzione è ulteriormente evidenziato dal rapporto che il Nostro instaura tra tale norma e il concetto di solidarietà che, al di là della sua inserzione nella norma costituzionale, non potrebbe tuttavia venire determinato sulla base del solo art. 2.

La solidarietà, infatti, pur espressa dall'art. 2 e pur connessa ai doveri, si colloca su di un piano meta-positivo ed anzi di natura più squisitamente politica.

Essa, infatti, costituisce il fulcro della omogeneità nelle moderne società caratterizzate più che dall'idea di unità, da quella del conflitto politico, sociale ed economico.

Nello Stato assoluto l'omogeneità derivava dal suffragio elettorale ristretto che faceva della borghesia l'unica classe che votava e che veniva conseguentemente rappresentata in Parlamento. Nelle attuali democrazie l'omogeneità si ricrea intorno ai «principi istituzionali dell'ordinamento quali appunto risultano dalla Costituzione»<sup>11</sup>.

Il cittadino in queste ultime non è più inglobato attraverso la soggezione nella supremazia statale, ma da questa si stacca, assumendo un rilievo autonomo, per cui, tra l'altro, non è più possibile configurare l'assimilazione tra Stato e società civile. Allo stesso modo l'unità e l'omogeneità prima garantite dallo Stato assoluto, e in larga parte da quello liberale<sup>12</sup>,

10. G. LOMBARDI, *op. cit.*, 24.

11. *Ivi*, 50.

12. Ed infatti, annota G. ALPA, *Note sul principio di solidarietà come principio precettivo nel diritto interno e nel diritto dell'Unione europea*, in *Lo Stato*, n. 18/2022, 33, «l'ambito dei doveri in tutto l'Ottocento non è molto ampio, proprio perché lo Stato si astiene dall'interferire nella sfera giuridica individuale. Lo Stato chiede fedeltà, collaborazione in caso di guerra, sostegno economico per finanziare la spesa pubblica. Non essendovi interessi sociali da soddisfare, il soccorso dei malati, dei poveri, degli anziani [...] è af-

ora devono essere raggiunte per altra via. Ecco allora che la cittadinanza, attraverso l'indirizzo della solidarietà, contribuisce a ricreare l'omogeneità sociale. Compito dello Stato, conseguentemente, è quello di permettere l'espressione di tale solidarietà e di costruire l'alveo in cui essa possa normalmente fluire nella vita ordinaria.

In questa prospettiva, gli articoli 3 e 4 della Costituzione vengono subito in evidenza: il primo in quanto, postulando la partecipazione dei lavoratori alla vita dell'ordinamento, indica una prima specificazione della solidarietà: «[...] l'integrazione della persona nella vita dello Stato e della comunità sociale»<sup>13</sup>. Mentre l'art. 4, sul dovere di svolgere il lavoro, considera il cittadino come

centro operante di questo processo di integrazione, volto a conseguire, attraverso una più attiva partecipazione alla vita pubblica, una sorta di omogenea coerenza tra momento organizzativo politico e struttura sociale<sup>14</sup>.

Nella sistematica di Lombardi *solidarietà* è dunque *integrazione*: la Repubblica deve rendere possibile l'adempimento dei doveri nel «quadro di un'ampia e articolata integrazione della comunità sociale nella sfera politica»<sup>15</sup>. Con una fondamentale differenza: mentre l'integrazione politica è di fatto già direttamente operata dalla Costituzione (attraverso la rimozione del carattere antidemocratico e autoritario precedente), quella economica e sociale tende a realizzarsi attraverso l'attività legislativa e amministrativa.

Ed ecco dunque, per un verso, la netta distinzione tra clausola di doverosità, che fonda i doveri come imperativo costituzionale, e la solidarietà, che spiega e dà continuamente linfa vitale ai doveri stessi, riconnettendoli di volta in volta alla "forma" che la solidarietà stessa assume: politica, economica e sociale. Ma, per altro verso, e al tempo stesso, i due piani della clausola di doverosità e della solidarietà si intrecciano inevitabilmente.

Tale linearità di ragionamento è poi ripercorsa nell'analisi dei singoli doveri.

fidato alla carità e alla beneficenza dei privati [...] come categoria generale del diritto i doveri compaiono nelle Costituzioni dell'800 e si ritengono più politici e morali proprio per l'astensione dello Stato da ogni interferenza nei rapporti tra privati e quindi del libero mercato».

13. *Ivi*, 51.

14. *Ivi*, 52.

15. *Ibidem*.

Prendiamo il voto. Nello Stato assoluto l'omogeneità sociale lo considerava ricompreso nella categoria della soggezione del cittadino allo Stato; nello Stato democratico, la marcata eterogeneità sociale e politica fa sì che esso non solo si estenda a tutti gli strati della popolazione, ma anche che in tal modo assuma spessore specifico la solidarietà che attraverso esso si manifesta. Il principio di solidarietà, dunque,

traducendosi sul piano della problematica elettorale, implica che nessuna forza individuale vada perduta nella composizione del volere sociale all'atto dell'elezione, e quindi che, data la massima estensione della titolarità del voto, chi è in grado di esercitarlo sia tenuto a porlo in essere: e questo, tradotto in termini giuridici implica appunto l'obbligatorietà del voto<sup>16</sup>.

### Il dovere di voto è un dovere costituzionale

in senso stretto che rappresenta l'anello di congiunzione tra il momento individualistico e il principio di solidarietà politica, intesa come partecipazione alla determinazione delle supreme decisioni statali<sup>17</sup>.

Di qui l'obbligo per il legislatore di renderne possibile l'adempimento.

Lo stesso schema di ragionamento è applicato al dovere di istruzione (art. 34, comma 2, Cost.). Che si trattasse di un vero e proprio dovere costituzionale non derogabile, ben distante dal mero obbligo scolastico configurato dalla legislazione precedente, è confermato a Suo giudizio dal collegamento tra gli artt. 34 e 2 e, con riguardo alla inderogabilità, alla circostanza per cui questa determina la necessità della sua completa attuazione da parte del legislatore. In tale prospettiva, pertanto, non sarebbe stato più possibile configurare una mera facoltà dello Stato e degli enti territoriali di prevedere la gratuità nella fascia del dovere.

Il nesso tra i doveri e la solidarietà, tuttavia, non è tale da trasporre i relativi vincoli sul terreno meta-giuridico. Da questo punto di vista la sua riflessione si presentava assolutamente controcorrente rispetto alla tradizionale e maggioritaria impostazione che legava, invece, i doveri alla teoria mazziniana che tanto spazio ebbe in Assemblea costituente e nella dottrina successiva<sup>18</sup>.

16. *Ivi*, 338-339.

17. *Ivi*, 339.

18. Il riferimento più vicino è quello al coevo lavoro di G. CARBONE, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, 1968; ma poi, nella stessa direzione, pure A. CERRI,

Se, infatti, si ammette, come Egli pensava, che l'art. 2 Cost. contiene una clausola generale di doverosità, ne discende che gli specifici doveri costituzionali previsti nelle disposizioni costituzionali (agli artt. 30, 32, 34, 48, 52, etc.) trovino in essa elementi di integrazione e di specificazione che impongono al legislatore di trasformare i doveri costituzionali in obblighi legislativamente imposti<sup>19</sup>. Negando con ciò ogni possibilità di discrezionalità al legislatore stesso.

Per esemplificare, seguendo questa impostazione, probabilmente il legislatore non avrebbe potuto sopprimere il servizio militare senza prevedere un altro obbligo specifico derivante dal dovere costituzionale di difesa della Patria<sup>20</sup>, come pure non avrebbe potuto eliminare qualunque sanzione in caso di mancato esercizio del voto. Sempre seguendo la medesima impostazione taluno ha altresì affermato, per venire ad un tema assai caldo dei giorni nostri, che la diffusione della cultura del reddito di cittadinanza, qualora implicasse unicamente un intervento pubblico senza alcun dovere a carico della persona si porrebbe, neanche tanto paradossalmente, contro la solidarietà, nel senso che non favorirebbe la coesione sociale<sup>21</sup>.

È dunque la clausola di doverosità a strutturare il percorso di attuazione della Costituzione, come del resto dimostrano anche almeno due lavori che Giorgio Lombardi elabora nello stesso periodo e cioè *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*<sup>22</sup> e *Solidarietà politica, solidarietà economica e solidarietà sociale nel quadro del dovere costituzionale di prestazione tributaria*<sup>23</sup>.

La struttura autonoma del dovere costituzionale, ancora, non prevede reciprocità, né tollera rapporti sinallagmatici:

voce *Doveri pubblici*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988, e l'impostazione nei famosi volumetti di A. PACE, *Problemativa delle libertà costituzionali*, Padova.

19. Senza possibilità di estenderne l'elenco come, invece, sostengono A. MORELLI, *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quad. Cost.*, 20 aprile 2015, 6; E. ROSSI, *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, vol. I, 56 ss.

20. Così L. VIOLANTE, *Il dovere di avere doveri*, Torino, 2014, 102-103, secondo cui la scelta minimale avrebbe dovuto essere costituita dall'obbligatorietà del servizio civile.

21. E. ROSSI, *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, in *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, a cura di F. Marone, Napoli, 2019, 37.

22. G. LOMBARDI, *Obbligo scolastico e inderogabilità dei doveri costituzionali*, in *Giur. It.*, 1967, I, 1089 ss.

23. ID., *Solidarietà politica, solidarietà economica e solidarietà sociale nel quadro del dovere costituzionale di prestazione tributaria*, in *Temi tributaria*, VI, 1964, n. 4, 597 ss.



il *proprium* dei doveri costituzionali, come del resto è caratteristica di tutte le situazioni limitative, è quello di una serie di precetti che la Costituzione contiene per permettere la loro attuazione evitando il pericolo di una serie di interventi lasciati all'arbitrio del legislatore<sup>24</sup>.

E non sarebbe neppure immaginale interpretare le relative norme costituzionali unicamente in termini di riserva di legge, poiché si tratta di “comportamenti vincolati” e, dunque, tipizzati e a numero chiuso: artt. 4, 30, 48, 52, 53 e 54 della Costituzione.

Se, al contrario, si fosse negata l'esistenza di tale clausola generale (confinando i doveri costituzionali in quello che Egli definiva “empireo morale”), l'art. 2 della Costituzione conterrebbe unicamente la clausola generale di “libertà” di cui alla prima parte dell'art. 2<sup>25</sup>.

Quest'ultima impostazione è quella che è poi sostanzialmente prevalsa nella dottrina e nella giurisprudenza costituzionale.

Senza ripercorrere analiticamente percorsi già da altri ben esplorati<sup>26</sup>, va solo rammentato come nella giurisprudenza della Corte sia stato dato ampio rilievo alla c.d. solidarietà spontanea (esemplari le sentenze in materia di volontariato: nn. 75/1992; 500/1993; 228/2004), mentre, come sottolinea Gianluca Bascherini, quella sui singoli doveri «risulta quantitativamente scarna e incline, quando possibile, a spostare il ragionamento dal terreno dei doveri a quello dei correlativi diritti»<sup>27</sup>; così come pure si assiste,

specie nella giurisprudenza più recente, a un allentamento dei nessi tra i singoli doveri e la solidarietà e, laddove la Corte tematizza questo nesso, talvolta pare promuovere una versione debole della solidarietà fra consociati a favore di una

24. G. LOMBARDI, voce *Doveri pubblici (Diritto costituzionale)*, in *Enc. del Dir.*, Milano, 2002, vol. Agg. VI, 362.

25. Sul punto cfr. F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, e di A. BARBERA, *Art. 2*, in *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975. Con la tesi della natura c.d. aperta della clausola generale contenuta nell'art. 2 Cost. si confrontano P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 54 ss.; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Torino, 2011, 173 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà fondamentali. Parte generale*, Padova, 2003, 20 ss.

26. Si rinvia ai molti e significativi contributi contenuti nel volume *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., e sia consentito rinviare altresì ad A. POGGI, *Corte costituzionale e doveri*, in *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, a cura di F. Dal Canto ed E. Rossi, Torino, 2011, 39 ss.

27. G. BASCHERINI, *Doveri costituzionali*, in *Diritto online*, 2014.

visione verticale dei doveri, manifestazioni di supremazia dello Stato rispetto alle quali il singolo si trova in posizione di soggezione<sup>28</sup> [come, ad esempio, con riguardo alle prestazioni tributarie].

Del resto, occorre ammettere che la clausola di doverosità si presentava poco simpatetica con la stagione che si apriva dopo la Costituzione, alludendo a rapporti di “soggezione” tipici di altri tempi e di altre teorizzazioni. Non va dimenticato, infatti, come nella dottrina dei diritti pubblici soggettivi i doveri indicassero oneri propri della sudditanza politica in cui si declinava l’obbedienza del suddito<sup>29</sup>. Il valore che i doveri assumevano in quelle ricostruzioni aveva direttamente a che fare con la natura del potere statale, nettamente distinto dall’ordinamento giuridico e in qualche misura personificato.

Inoltre, come ha evidenziato Stefano Rodotà<sup>30</sup>, è lo stesso termine solidarietà ad innescare sospetti, poiché il suo percorso si riallaccia spesso all’impianto liberale in cui essa si manifestava nella carità dei privati. Così, prosegue Rodotà, solidarietà potrebbe sostituirsi ad intervento pubblico riportandoci indietro nel tempo alla rappresentazione di Montesquieu nell’*Esprit des lois*, secondo cui «qualche elemosina fatta ad un uomo nudo per le strade non basta ad adempiere agli obblighi dello Stato, il quale deve a tutti i cittadini la sussistenza assicurata»<sup>31</sup>.

È evidente allora come le teorizzazioni con cui si supera la frattura Stato-società, sciogliendo lo Stato stesso nell’ordinamento giuridico e, in particolare, esauendolo nella Costituzione (Kelsen innanzitutto) non potevano più tollerare l’idea dei doveri basata sull’ideologia dei diritti pubblici soggettivi, e la solidarietà quale forma di intervento inter-privato, magari supportato dal sostrato culturale della sussidiarietà.

L’impostazione di Lombardi, in realtà, si comprende, a mio avviso, proprio alla luce di queste osservazioni. Il suo è un originale e genuino tentativo di attualizzare storicamente la teoria dei diritti pubblici soggettivi rispetto al nuovo ordinamento costituzionale, di trasporla sul piano costituzionale, adattandola al mutato contesto politico e sociale.

Va peraltro ancora rammentato che la monografia sui doveri uscì nel 1967, in parallelo ad un altro importante lavoro, *Potere privato e diritti fon-*

28. *Ibidem*.

29. V.E. ORLANDO, *Introduzione al diritto amministrativo. Le teorie fondamentali*, in ID., *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, Milano, 1900, vol. I, 34.

30. S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014.

31. *Ivi*, p. 12.

*damentali*, che, pur nella trattazione di argomenti diversi, contiene spunti notevoli per l'interpretazione del primo lavoro, soprattutto in relazione ad uno dei punti focali del suo ragionamento: il rapporto autorità/libertà.

Qui sta un'altra osservazione che mi pare centrale: il tema dei doveri serviva al Nostro a mettere in evidenza come il rapporto autorità-libertà, che la dottrina, nella sua prevalenza, aveva sino a quel momento (ma anche dopo) interpretato unicamente sotto il prisma dei diritti, potesse, invece, essere studiato ed osservato anche in relazione al tema dei doveri.

Non solo una scelta di campo, dunque, ma anche una modalità di interpretazione del diritto costituzionale più coerente di altre con la storia costituzionale: poiché il patto costituzionale si è sempre retto non solo sui diritti, ma anche (e forse principalmente) sui doveri<sup>32</sup>.

### 3. *Le riflessioni successive*

Giorgio Lombardi tornerà poi specificamente sul tema nel 2002, nell'aggiornamento alla voce *Doveri pubblici* dell'*Enciclopedia del diritto*, dopo che il tema dei doveri era stato oggetto di alcune importanti riflessioni (tra cui vale la pena di ricordare perlomeno quella di Luigi Ventura del 1984<sup>33</sup>, chiaramente in antitesi a Lombardi, e quella di Luca Antonini<sup>34</sup>, forse la prima e tra le pochissime invece valorizzatrici, pur con talune importanti specificazioni, dell'impostazione del Nostro).

Nella voce dell'*Enciclopedia del diritto* non vi sono, rispetto alla prima monografia, integrazioni particolari con riguardo alla clausola di doverosità, ma l'accento è tutto spostato sul significato storico del passaggio dei doveri dalla società medievale allo Stato assoluto, poi nello Stato liberale ed infine nello Stato sociale.

Il che potrebbe sembrare anche curioso al lettore: nel 2002 il legislatore (senza soluzione di continuità) ha spostato completamente l'idea dei doveri costituzionali come doveri morali e obblighi giuridici (abolendo il servizio militare, rendendo il dovere di voto un dovere meramente morale, come pure quello di istruzione...).

32. Sul punto sia consentito ancora una volta rinviare anche a A. POGGI, *Corte costituzionale e doveri*, cit.

33. L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano, 1984, anche se principalmente focalizzata, appunto, sul dovere di fedeltà alla Repubblica.

34. L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e doveri costituzionali*, Milano, 1996, il quale dedica ampio spazio al tema dei doveri costituzionali in generale.

La Corte costituzionale, dal canto proprio, ha assecondato e giustificato tale linea interpretativa, e, tranne la monografia di Luca Antonini appena citata, la dottrina è ancora sostanzialmente indifferente all'impostazione da lui introdotta nel 1967.

In realtà, proprio l'impostazione impressa a quella voce si situa completamente nel suo *habitus* mentale sotto molteplici aspetti: l'indifferenza verso il *mainstream* culturale; l'interesse, invece, verso il recupero del passato e della sua importanza nella evoluzione degli istituti.

Per cui, quando nel 2006 interviene al Convegno *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi* del Gruppo di Pisa, pur apprezzando i molteplici contributi sul tema, registrava tuttavia come essi si muovano ancora nell'ottica di una «qualificazione ideale della categoria dei doveri»<sup>35</sup>, nella logica, sottolinea, di una pur giusta valorizzazione del principio di solidarietà e della coesione politica e sociale, ma in una linea completamente estranea alla «clausola di doverosità».

Ed invero, le differenze di impostazione sono davvero notevoli: la maggior parte degli interventi si focalizza sul tema della solidarietà in chiave di doverosità "spontanea", pur registrando una insufficienza di teorizzazione sul tema e la necessità di un riequilibrio rispetto all'eccessiva attenzione costituzionalistica sulle libertà e sui diritti.

Fa certamente eccezione, in quel panorama, l'intervento di Gladio Gemma che, pur recuperando tutta l'importanza "culturale" degli indirizzi volti alla valorizzazione dell'imperativo etico e morale del dovere, cionondimeno ritiene necessaria una saldatura di essi con una diversa interpretazione e applicazione della Costituzione. Vi sono peraltro diverse ragioni che dovrebbero spingere verso questa direzione: l'intenzione del Costituente; la necessità di riempire di contenuto prescrittivo le norme programmatiche; l'esigenza di dare «un significato alla normativa costituzionale sui doveri in rapporto alla dinamica sociale del presente»<sup>36</sup>. Si tratta, tuttavia, di una voce minoritaria all'interno delle riflessioni che si sviluppano in quella sede.

Perciò, conclude Lombardi:

su questo tema c'è ancora molto da dire perché, come ebbe ad osservare Giuseppe Ferrari nel lontano 1964, l'impostazione della Costituente in tema di doveri aveva

35. G. LOMBARDI, *I doveri costituzionali: alcune osservazioni*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 572.

36. G. GEMMA, *Doveri costituzionali e giurisprudenza della Corte*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 381-382.

una partenza immanentemente sociale ma il legame con il momento della libertà e della proprietà era indefettibile e perciò i doveri non potevano essere pensati se non come un elemento necessario ai fini della configurazione dello Stato sociale<sup>37</sup>.

Un modo, credo, per passare il testimone, indicando che le piste di riflessione sul tema dovevano in futuro rivolgersi a quel nesso (Stato sociale-doveri inderogabili di solidarietà), ma sempre e comunque assumendo una prospettiva di normatività dell'art. 2. In ciò egli vedeva la sfida dell'individuazione di un doppio limite:

da un lato quello rappresentato dai doveri verso un individualismo selvaggio basato su una asserita sovranità del mercato quasi a fare dello stesso la nuova costituzione di uno Stato puramente strumentale; dall'altro quello che si esprime nella presenza di una fondamentale esigenza di traduzione dei doveri via via attraverso gradi differenti e successivi di approssimazione verso prestazioni concrete idonee ad esprimersi in obblighi<sup>38</sup>.

#### 4. Conclusioni

In conclusione, la provocazione lanciata da Lombardi nel 1967 è ancora aperta.

In disparte la sua risposta (a cui si può o no aderire), il tema delle zone d'ombra del costituzionalismo dei soli diritti permane come problema.

Lo aveva sottolineato Bobbio nel 2001 in un dialogo con Maurizio Viroli quando aveva sorprendentemente affermato «se avessi ancora qualche anno di vita, che non avrò, sarei tentato di scrivere 'L'età dei doveri'»<sup>39</sup>. A cosa alludesse non sappiamo, poiché morì nel 2004 senza, purtroppo, averci fornito un'interpretazione autentica di quell'affermazione.

Per la verità, qualche anno prima aveva già amaramente evidenziato il fallimento di tutte le promesse di emancipazione e di progresso di cui si era fatto latore quel costituzionalismo, lo stridente contrasto tra il mondo ideale delle proclamazioni e le aspettative frustrate dalla triste realtà dei fatti<sup>40</sup>. In più, aveva iniziato a dubitare dell'efficacia democratica

37. G. LOMBARDI, *I doveri costituzionali: alcune osservazioni*, cit., 572.

38. *Ibidem*.

39. N. BOBBIO - M. VIROLI, *Dialogo intorno alla Repubblica*, Roma-Bari, 2001, 40.

40. «Tutte le nostre proclamazioni dei diritti – (ricordava con amarezza N. BOBBIO, *Autobiografia*, a cura di A. Papuzzi, Roma-Bari, 1997, 261) – appartengono al mondo

della “rivoluzione copernicana” che, nel ribaltare l’angolo di visuale delle tutele, aveva portato a teorizzare l’incondizionata priorità delle istanze individuali sulla società e sullo Stato.

Nel capovolgimento di prospettiva del rapporto tradizionale tra diritti e doveri, che Lui stesso aveva in prima fila supportato, iniziava a intravedere un potenziale *vulnus* per lo stato democratico e per quello sociale in particolare: senza un codice dei doveri, i diritti, sganciati dalla traiettoria della responsabilità, si tramutano in quelli che Anna Pintore definisce “doni insidiosi”<sup>41</sup>, divoratori della stessa democrazia da cui traggono linfa vitale<sup>42</sup>.

È questa, per inciso, la preoccupazione che muoveva anche Gladio Gemma, e cioè il timore che il venir meno dell’autorità statale come garante della responsabilità sociale individuale e collettiva potesse generare fenomeni di distruzione dall’“interno” della stessa democrazia. Il che lo conduceva a ritenere ugualmente pericolosi, rispetto all’involuzione democratica, l’individualismo e l’erosione dei vincoli comunitari, nel senso che i valori costituzionali potessero venire minacciati o lesi «da una proliferazione di pretese, individuali o corporative, e di diritti, a detrimento delle istanze comunitarie»<sup>43</sup>.

Ciò detto, rimane comunque difficile e complicata la trasposizione nel campo dei doveri della stessa impostazione metodologica che si assume con riguardo ai diritti, poiché, bene o male, il costituzionalismo contemporaneo è costruito sulla prevalenza assiologica dei primi sui secondi. Inoltre, come ha evidenziato Luciano Violante in uno dei volumi più coraggiosi sui doveri,

l’unità di un paese è frutto di un insieme di processi di integrazione politici, sociali, economici e simbolici che conducono i cittadini e le istituzioni a supe-

dell’ideale, al mondo di ciò che dovrebbe essere, di ciò che è bene che sia. Ma guardandoci attorno [...] vediamo macchiate di sangue le nostre strade, mucchi di cadaveri abbandonati, intere popolazioni cacciate dalle loro case, lacere e affamate, bambini macilenti [...] È bello, forse anche incoraggiante, qualificare, per analogia con la creazione di strumenti sempre più perfezionati, come una grande invenzione della nostra civiltà i diritti dell’uomo. Ma, rispetto alle invenzioni tecniche, sono un’invenzione che rimane più annunciata che eseguita. Il nuovo *ethos* mondiale dei diritti dell’uomo risplende soltanto nelle solenni dichiarazioni internazionali e nei congressi mondiali che li celebrano e dottamente li commentano».

41. A. PINTORE, *Diritti insaziabili*, in L. FERRAIOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, Roma-Bari, 2001, 179-200.

42. N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Torino, 1990, 258-259.

43. G. GEMMA, *Doveri costituzionali e giurisprudenza della Corte*, cit., 382.

rare i conflitti e le differenze in nome del riconoscimento dell'utilità superiore dell'essere uniti<sup>44</sup>.

Le integrazioni necessarie sono dunque molteplici ed oggi un discorso sui doveri costituzionali non può non tenerne conto. Lo ha dimostrato convincentemente Enrico Grosso a proposito dei doveri degli stranieri, utilizzando e rielaborando le categorie che erano state utilizzate con riguardo ai soli cittadini<sup>45</sup>.

Sempre Violante sottolinea che i principali ostacoli ad un «ordine civile conforme a Costituzione» sono la «partecipazione oppositiva» (su cui mantiene la sua pregnanza il discorso di Lombardi sui doveri individuali) e il «policentrismo anarchico»<sup>46</sup> che sfocia nei veti incrociati su ogni questione di rilievo e su ogni decisione importante e che ha alla sua base l'indifferenza praticata dalle istituzioni rispetto ai propri compiti anche costituzionali. Quest'ultima questione, che non intercetta in senso proprio il piano dei doveri, condiziona, tuttavia, in maniera assai significativa la prima questione: diventa difficile, infatti, per le istituzioni, *in primis* il Parlamento chiedere l'adempimento di doveri inderogabili se si sfugge spesso e volentieri dai propri.

Insomma, come ebbe a dire Lombardi nel 2006, le questioni relative ad una soddisfacente collocazione dei doveri costituzionali sono ancora molte e il lavoro di approfondimento e di analisi, oltretutto di costruzione teorica, non è concluso. Segno che l'individuazione di quel tema, al di là delle motivazioni personali che lo condussero ad approfondirlo, evidenziava una nuova "frontiera", come egli stesso la definirebbe negli studi di diritto costituzionale<sup>47</sup>.

44. L. VIOLANTE, *Il dovere*, cit., 130.

45. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Annuario AIC 2009, Napoli, 2010, 229 ss.

46. L. VIOLANTE, *ult. op. cit.*, 148.

47. Sul tema della frontiera, caro a G. LOMBARDI, cfr., da ultimo, "Spazio e frontiera". In *ricordo di Giorgio Lombardi*, a cura di T. Cerruti, A. Poggi e M. Rosboch, Torino, 2022.