

Prof. Raffaele Titomanlio

(Professore di Istituzioni di diritto pubblico,

Facoltà di Economia, Università di Roma “Tor Vergata”)

Solidarietà, beneficenza e filantropia nella Carta Costituzionale (¹)

Sommario: 1. Introduzione. - 2. - Il dibattito in Assemblea Costituente. - 3. I principi di solidarietà, beneficenza e filantropia nella Costituzione repubblicana.. 4. Il contributo della giurisprudenza della Corte costituzionale. - 5. Conclusioni.

1. -Introduzione. La “copertura” costituzionale delle attività e delle associazioni filantropiche.

La dottrina è unanime nel riconoscere che il principio di solidarietà costituisce uno dei principi fondamentali della Costituzione Repubblicana(²). Depongono in tale senso già i

1 - Testo della Relazione “Solidarietà, beneficenza e filantropia nella Carta Costituzionale” presentata al Convegno “Solidarietà e filantropia nel diritto delle successioni”, tenutosi a Roma, il 4 dicembre 2015 presso l’Unicef, Auditorium A. Farina.

2 - Sul richiamo dell’art. 2 Cost. ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, ed economica e sociale», v. in dottrina: A. Barbera, *art. 2 Cost.*, in *Comm. Cost.*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1972; G. Lombardi, *I doveri costituzionali: alcune osservazioni*, in R. Balduzzi – M. Cavino – E. Grosso – J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino, 2007, 568 ss.; G. Alpa, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, 371 ss.; B. Pezzini, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di eguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. Pezzini – C. Sacchetto (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2003, 102 ss.; G. Tarli Barbieri, *Doveri inderogabili*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, 2071 ss.; A. Cerri, *Doveri pubblici*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1988; S. Galeotti, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 10 ss.; E. Rossi, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla*

lavori dell'Assemblea Costituente⁽³⁾, ma soprattutto il testo di non pochi articoli della Carta costituzionale e l'interpretazione fornite dalla stessa Corte costituzionale.

Possiamo dunque affermare, già in via meramente introduttiva, che l'operatività del principio di solidarietà, del principio pluralistico e del principio di sussidiarietà assicurano sia alle attività filantropiche che alle associazioni e agli istituti di beneficenza un'importante copertura costituzionale. Ed è stato evidenziato come il principio solidaristico si ponga non solo come “momento di connessione” tra libertà e responsabilità, ma anche quale strumento che riesce a dare “concretezza” ai principi personalista e pluralista nonché al principio di pari dignità sociale e a quello di eguaglianza sostanziale⁽⁴⁾.

2. - Il dibattito in Assemblea Costituente

Già nel settembre del 1946, nelle riunioni volte alla preparazione dei lineamenti fondamentali della futura Carta Repubblicana (ed in particolare di quelli che saranno gli artt. 2 e 3 della Costituzione) si registrano importanti riflessioni, svolte dai maggiori protagonisti della stagione costituente: da La Pira⁽⁵⁾ a Dossetti⁽⁶⁾, da Moro⁽⁷⁾ a Basso⁽⁸⁾, da Ruini a

Costituzione, I, Torino, 2006, 56 ss.; E. Grosso, *I doveri costituzionali*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, Annuario 2009, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Napoli, 2010, 229 ss.; S. Giubboni, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 2012, 544 ss.; Zoll, R., *Solidarietà*, in *Enc. sc. soc. Treccani*, 8, Roma, 1998, 240 ss.

3 - Sul ruolo dei cattolici in Assemblea costituente si vedano, ex plurimis, P. Pombeni, *Il gruppo dossettiano e il fondamento della democrazia italiana*, Bologna 1979; G. Campanini, *Cristianesimo e democrazia: studi sul pensiero politico cattolico del '900*, Brescia 1980; *I cattolici democratici e la Costituzione*, Ricerca dell'Istituto Luigi Sturzo, a cura di N. Antonetti, U. De Siervo, F. Malgeri, 3 voll., Bologna 1998; A. Giovagnoli, *Le premesse della Ricostruzione. Tradizione e modernità nella classe dirigente cattolica del dopoguerra*, Milano 1982; F. Traniello, *Da Gioberti a Moro. Percorsi di una cultura politica*, Milano 1990.

4 - In questa prospettiva anche il principio della inderogabilità dei doveri (come quello della inviolabilità dei diritti) viene ad essere espressione della valenza garantistica dell'art. 2 Cost., sicché la connessione tra doveri e solidarietà – lungi dall'esaurirsi in un temperamento in senso sociale dell'individualismo dei diritti – segna un mutamento di paradigma nelle concettualizzazioni dei doveri: così Lombardi, G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967; G. Bascherini, *Doveri costituzionali*, in *Enc. Treccani*, diritto on line (2014).

5 - Su Giorgio La Pira v. U. De Siervo, *Introduzione* a G. La Pira, *La casa comune. Una costituzione per l'uomo*, a cura di U. De Siervo, Firenze 1979 (seconda ediz. 1996), pagg. 7ss.; S. Grassi, *Il contributo di Giorgio La Pira ai lavori dell'Assemblea costituente*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, a cura di U. De Siervo, Bologna 1980, II vol., *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, pagg. 179 ss.; F. Mazzei, *La Pira: cose viste e ascoltate*, Firenze 1980; Fondazione Giorgio

Togliatti.

Oggetto della discussione erano gli argomenti che poi saranno trasfusi negli articoli 2 e 3 Cost. che costituiscono i pilastri sui quali non può non fondarsi ogni riflessione sul principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale italiano. E, a questo proposito, appare non inutile ricordare che l'articolo 2 della Costituzione riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, oltre che uti singulus, anche “nelle formazioni sociali ove si svolge la

La Pira, *La Pira oggi*, Atti del Primo Convegno di studi sul messaggio di Giorgio La Pira nella presente epoca storica, Firenze 1983; U. De Siervo, *Giorgio La Pira*, in *Il Parlamento italiano. Storia parlamentare e politica dell'Italia, 1861-1988*, sotto la direzione di P. Buccomino, 18° vol., 1959-1963. *Una difficile transizione: verso il centro-sinistra*, Milano 1991, pagg. 366 ss.; Fondazione Giorgio La Pira, *La Pira e gli anni di «Principi»*, Firenze 1993; P.A. Carnemolla, *Un cristiano siciliano: rassegna degli studi su Giorgio La Pira, 1978-1998*, Caltanissetta-Roma 1999; V. Peri, *Giorgio La Pira: spazi storici, frontiere evangeliche*, Caltanissetta-Roma 2001; V. Possenti, *La Pira tra storia e profezia. Con Tommaso maestro*, Genova-Milano 2004; B. Bocchini Camaiani, *La Pira Giorgio*, in *Dizionario biografico degli Italiani*, Istituto della Enciclopedia Italiana, 63° vol., Roma 2004, *ad vocem*; *Giorgio La Pira. Un San Francesco nel Novecento*, a cura di C. Vigna, E. Zambruno, Roma 2008.

6 - Gli scritti e gli interventi di Giuseppe Dossetti sono stati raccolti in diversi volumi, tra cui: *La ricerca costituente 1945-1952*, Bologna 1994; *Scritti politici 1943-1951*, Genova 1995; *La costituzione: le radici, i valori, la riforma*, Roma 1996; *I valori della Costituzione*, Napoli 2005; *Costituzione e Resistenza*, Roma 2007. Sull'opera di Dossetti v. G. Baget Bozzo, *Il partito cristiano al potere. La DC di De Gasperi e di Dossetti: 1945/52*, Firenze 1974; P. Pombeni, *Le Cronache Sociali di Dossetti: Geografia di un movimento di opinione*, Firenze, 1976; Id., *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana*, Bologna 1978; G. Trotta, *Giuseppe Dossetti: La rivoluzione nello Stato*, Firenze 1996; E. Galavotti, *Il giovane Dossetti: 1913-1939*, Bologna 2006; L. Giorgi, *Giuseppe Dossetti: una vicenda politica 1943-1958*, Milano 2007. Si veda inoltre G. Dossetti, *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola*, Bologna 2003.

7 - Sull'opera di Aldo Moro v. P. Pombeni, *Il gruppo dossettiano e il fondamento della democrazia italiana*, Bologna 1979; L. Elia - G. Vassalli et al., *Cultura e politica nell'esperienza di Aldo Moro*, Bari 1982; R. Moro, *La formazione giovanile di Aldo Moro*, in *Storia contemporanea*, XIV (1983), pp. 893 ss.; A. Rossano, *L'altro Moro*, Milano 1985; L. Elia - P. Scoppola, A. M. *Il cristiano, l'intellettuale, il politico*, Roma 1987; A. Melloni, *L'utopia come utopia*, in G. Dossetti, *La ricerca costituente, 1945-1952*, Bologna 1994, p. 32; P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, in *Storia d'Italia*, Torino 1995, *ad ind.*; R. Ruffilli, *Il sistema politico italiano: la terza fase nel pensiero di Moro*, in Id. *Istituzioni, Società, Stato*, vol. III, *Le trasformazioni della democrazia: dalla Costituente alla progettazione delle riforme istituzionali*, a cura di M.S. Piretti, Bologna, 1991, p. 542 ss.; G. Baget Bozzo, *L'elefante e la balena*, Bologna, 1979; G. Baget Bozzo - A. Moro, *L'intelligenza e gli avvenimenti*, Milano, 1979; M. Guasco (a cura di), *Aldo Moro: cattolicesimo e democrazia nell'Italia repubblicana*, Alessandria, Istituto per la storia della Resistenza, 1983; P. Scaramozzino (a cura di), *Cultura e politica nell'esperienza di Aldo Moro*, Milano, Giuffrè, 1982.

8 - Sul pensiero di Lelio Basso v. Fondazione Lisli e Lelio Basso, *Fondo Basso*; ; AA.VV., *Lelio Basso nella storia del socialismo*, a cura dell'Istituto per la storia della Resistenza in provincia di Alessandria, *Quaderno n. 4*, Alessandria 1979; AA.VV., *Marxismo, democrazia e diritto dei popoli. Scritti in onore di Lelio Basso*, Milano 1979; A. Agosti, *Lelio Basso*, in *Il movimento operaio italiano. Dizionario biografico*, I, Roma 1968, *ad vocem*; G. Cacciatore, *La sinistra socialista nel dopoguerra. Meridionalismo e politica unitaria in L. Cacciatore*, Bari 1979, *passim*; F. Taddei, *Il socialismo italiano del dopoguerra: correnti ideologiche e scelte politiche (1943-1947)*, Milano 1984; AA.VV., *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, a cura di R. Ruffilli, Bologna 1979.

sua personalità”, conferendo così una importante “copertura” costituzionale al principio pluralistico e a quello associativo, mentre l'art. 3 Cost., se al primo comma ribadisce il principio di eguaglianza formale (principio direttamente derivante dalla Rivoluzione francese) quale “pari trattamento dinanzi alla legge”, aggiunge (sempre al primo comma) il principio per cui ogni cittadino gode di “pari dignità sociale” e, al secondo comma, ponendo il principio di eguaglianza sostanziale assegna alla Repubblica il compito di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, che (afferma la Costituzione, “limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini”), “impediscono il pieno sviluppo della persona umana”.

Nella discussione svoltasi durante i lavori dell'Assemblea Costituente⁽⁹⁾, i protagonisti di quel dibattito dimostrano fin dall'inizio di voler dare vita ad un ordinamento solidale e pluralistico. E ne sono testimonianza proprio le dichiarazioni registrate in occasione dei vari dibattiti che poi porteranno all'approvazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione⁽¹⁰⁾.

Infatti il testo iniziale dell'art 1 del Progetto di Costituzione affermava che la Costituzione “*riconosce e garantisce*” i diritti inalienabili dell'uomo “*al fine di assicurare l'autonomia e la dignità della persona umana e di promuovere ad un tempo la necessaria solidarietà sociale, economica e spirituale, in cui le persone debbono completarsi a vicenda*”. E l'art. 2, al secondo comma affermava che è «*compito della società e dello stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana*».

Già in questa prima formulazione non solo appaiono evidenti i temi che poi saranno

9 - Sui lavori dell'Assemblea costituente v. *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, 2 voll., a cura di U. De Siervo, Bologna 1980.

10 - Al riguardo v. in particolare P. Ridola, *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Milano, 1986, 1 ss.

ricompresi negli artt. 2 e 3 Cost., ma soprattutto già è possibile individuare una netta affermazione del principio di solidarietà, in base al quale viene assegnato (non allo Stato, bensì) alla stessa Costituzione (cioè al documento normativo che si sta redigendo e che intende essere la norma fondamentale – la Grundnorm – su cui erigere tutta la futura Repubblica) il compito di “*promuovere*” la “*necessaria solidarietà sociale, economica e spirituale*”. Quindi la “solidarietà sociale” è non solo definita “*necessaria*”, ma la stessa deve essere “promossa” dalla Costituzione (e dunque dall'intero ordinamento giuridico) giacché essa (la solidarietà) costituisce lo strumento grazie al quale tutte le persone vengono a “*completarsi a vicenda*”. Emerge così un aspetto fondamentale del principio di solidarietà fondato dalla Costituzione repubblicana e rappresentato dal fatto che la solidarietà non è (per così dire) una “strada a senso unico”, bensì un fenomeno ricco e complesso che arricchisce tutta la società e mediante il quale tutti i soggetti coinvolti finiscono per “completarsi” vicendevolmente.

Bisogna inoltre sottolineare (sempre con riguardo a questa primissima formulazione del principio costituzionale di solidarietà) che il “compito” della rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale veniva assegnato non solo allo Stato, ma anche alla “società”, e dunque alla libera iniziativa dei cittadini. Chiara appare così l'affermazione del principio di sussidiarietà che – come noto – rifiuta uno statalismo pervasivo, ma che invece garantisce alla libera iniziativa dei privati (in ogni campo: economico, sociale, formativo, sanitario, ecc.) una autonoma sfera di intervento che lo Stato deve proteggere ed assicurare. Il principio di sussidiarietà infatti, postulando la primazia dell'intervento dei privati (singoli o associati) rispetto all'intervento pubblico, assegna al principio di solidarietà un contenuto molto più ricco rispetto al principio del mero assistenzialismo statale (o comunque pubblico).

Ovviamente emergono, nel dibattito sviluppatosi in Assemblea Costituente, le

differenti impostazioni ideologiche (cattolica, socialista, liberale) e le diverse sensibilità dei vari attori costituenti. E così, se per Dossetti deve essere attribuita “pari importanza” ai due obiettivi della garanzia della dignità della persona umana e della promozione della “necessaria solidarietà sociale”, Lelio Basso, proprio con riguardo alla portata del concetto di solidarietà sociale, precisa che la stessa non deve essere intesa come “una ingenuità”. Basso (alla pari di Dossetti) evidenzia come la solidarietà sociale costituisca un “obiettivo” da raggiungere, sicché il dovere della Costituzione “è quello di mirare ad un massimo sforzo di solidarietà sociale”. E si tratta di uno sforzo “in senso anti-individualista”. Emerge così anche una visione che potremmo definire “comunitaria” della Costituzione, in cui appunto ogni individuo è visto non come un'entità staccata da tutte le altre, ma come un membro di una ampia comunità caratterizzata da una reciproca solidarietà. Ed è evidente come in questo ambito pensiero cattolico e pensiero socialista-comunista riescano a trovare chiari punti di contatto. E sarà Aldo Moro (in un celebre discorso svolto sempre in Assemblea costituente) ad osservare che *“c'è una felice convergenza delle concezioni solidaristiche cristiane con le concezioni di solidarietà sociale di cui sono portatrici le forze socialiste e comuniste”*.

E, a questo proposito, vanno aggiunte le parole pronunciate da La Pira (nel marzo 1947, in occasione del dibattito generale sul testo della Costituzione) che individua nell'art. 2 Cost. (e nel principio pluralista in esso racchiuso) “l'articolo che governa l'architettura di tutto l'edificio” costituzionale. In quell'occasione La Pira svolge un elevatissimo discorso, nel quale espone chiaramente la concezione del pluralismo sociale, in base alla quale la società non è unica, non è monopolizzata nello Stato, ma si svolge liberamente e variamente nelle forme più diverse anche con riguardo alle esigenze fondamentali della personalità umana. Pertanto, non solo le attività filantropiche e di beneficenza, ma prima ancora le stesse associazioni filantropiche vengono a vedersi riconosciuta una fondamentale garanzia

costituzionale quali soggetti costituzionalmente riconosciuti e la cui azione si svolge in una sfera di autonomia e di libertà costituzionalmente garantita (sicché ad esempio sarebbe incostituzionale ogni legge statale volta a riservare ai poteri pubblici le attività di solidarietà o assistenziali; ed in tale senso – ma lo vedremo più avanti – si è espressa chiaramente la Corte costituzionale già negli anni ottanta).

Ma, tornando al dibattito costituente, particolarmente penetranti si rivelano anche le parole di Aldo Moro, il quale specifica che la democrazia che si va ad instaurare con la nuova Costituzione si fonda su “tre pilastri”:

- 1) democrazia “*in senso politico*” (facendosi così riferimento al principio democratico come affermatosi nell'occidente europeo a partire dal XVII secolo, e fondato sul principio di eguaglianza formale e sul diritto di voto);
- 2) democrazia “*in senso sociale*” (in quanto rispettosa di tutte le formazioni sociali nelle quali si svolge liberamente la persona umana e nelle quali ogni persona integra la propria personalità;
- 3) e democrazia – sono sempre parole di Moro - “*in un senso che potremmo chiamare largamente umano*” (in quanto avente come “fine supremo”, la dignità, la libertà, l'autonomia della persona umana).

Questo è per Moro “*il volto del nuovo Stato*” appunto “*in senso politico, in senso sociale, in senso largamente umano*”, giacché - aggiunge Moro – uno Stato “*non è veramente democratico se non è al servizio dell'uomo*”. Moro specifica che la riflessione relativa alla autonomia della persona umana, non fa riferimento affatto ad un individuo isolato nel suo egoismo “e chiuso nel suo mondo”, presupponendo invece un individuo posto al centro di molteplici “collegamenti”: ogni individuo costituisce una “realtà” e tutte tali

diverse realtà devono “convergere”, nel reciproco rispetto, “nella necessaria solidarietà sociale”. Principio di solidarietà e principio pluralistico conferiscono così allo Stato democratico un “carattere dinamico”, cioè una ricchezza di contenuti non fissata stabilmente una volta per sempre, ma che si amplia e si determina in base ad un aperto e comunicativo processo sociale.

Bisogna inoltre ricordare che nella formulazione inizialmente proposta dei primi articoli della Costituzione figurava anche il richiamo al “*bene comune*”. Più precisamente si affermava che le libertà costituzionalmente garantite “*debbono essere esercitate per l'affermazione e il perfezionamento della persona in armonia con le esigenze del bene comune e per il continuo incremento di esso nella solidarietà sociale*”. E si aggiungeva che “*ogni libertà è fondamento di responsabilità*”.

La Pira (che aveva proposto tale testo) dichiarò che la sua preoccupazione era di mostrare che la futura Costituzione intende porre non solo (secondo le tradizionali carte costituzionali ottocentesche) i limiti all'azione dello Stato (con lo scopo dunque di limitare l'azione statale a garanzia delle libertà e dei diritti della persona costituzionalmente riconosciuti), ma porre “limiti” (o “vincoli”) anche alla persona, “per orientare” la libertà che veniva riconosciuta ad ogni individuo. Evidente appare l'impostazione cristiana di tale visione sia della nozione di libertà che del principio di solidarietà, che finalizza la libertà, assegnandole un significato positivo, da concretizzare “in armonia con il bene comune”. E sempre Moro evidenzia, da un lato, che la nozione di solidarietà sociale non va intesa su un piano esclusivamente politico e, dall'altro lato, che la libertà garantita in Costituzione “non è la libertà nel senso dell'arbitrio”, ma costituisce “un'intrinseca finalità morale che si completa sul piano della solidarietà umana”. Ed è in questa prospettiva che trova il proprio ruolo il richiamo al bene comune, “che deve essere incrementato e promosso costantemente

attraverso l'esercizio della libertà individuale". Pertanto le sfere di libertà riconosciute dalla Costituzione mirano non al soddisfacimento dell'arbitrio individuale, ma alla "pienezza dei valori della persona" e alla "collaborazione positiva dei singoli per la realizzazione del bene comune". La libertà – conclude La Pira - poiché importa responsabilità, deve essere orientata verso il bene: *"bene personale per ciascuno e bene comune e fraterno di tutti"* (La Pira).

Il testo proposto da La Pira non verrà poi accolto in Costituzione, ma deve comunque riconoscersi che la nozione di libertà fatta propria dalla Carta repubblicana non si esaurisce in una visione individualistica, essendo invece forte anche il ruolo giocato dal principio di solidarietà sociale inteso nel senso del contributo di ciascuno nell'ambito della vita collettiva. E parlando di "responsabilità", i costituenti cattolici dichiarano esplicitamente di non fare riferimento strettamente alla responsabilità giuridica, ma anche a forme diverse, e più ampie, di responsabilità, quale in particolare la "responsabilità sociale" da intendersi come *"insieme di rapporti nei confronti degli altri"* e dunque espressione di diverse forme di sensibilità che, anche al di fuori di un rigoroso vincolo giuridico, spingono verso una convivenza – per usare le parole di Aldo Moro - *"fruttuosa e pacifica per tutti"*.

Ed infine, proprio in occasione della presentazione dell'emendamento che formula il testo definitivo dell'articolo 2 della Costituzione (secondo cui *«La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità; e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale»*), Aldo Moro precisa che le formazioni sociali alle quali sono riconosciuti i diritti essenziali di libertà sono "quelle nelle quali si esprime e si svolge la dignità e la libertà dell'uomo", evidenziando così "il carattere umanistico" riconosciuto alle formazioni sociali garantite dalla Costituzione. E per questa strada si rafforza la democraticità dello Stato giacché questo pone a base del suo ordinamento "il rispetto

dell'uomo guardato nella molteplicità delle sue espressioni, l'uomo che non è soltanto singolo, che non è soltanto individuo, ma che è società nelle sue varie forme, società che non si esaurisce nello Stato”.

3. - Solidarietà, filantropia e beneficenza nelle disposizioni della Costituzione repubblicana

Molteplici sono le riflessioni sviluppate in dottrina con riguardo al principio di solidarietà, ma anche con riguardo al principio di sussidiarietà e al principio pluralista. In questa sede – per ragioni di tempo e di spazio – non è ovviamente possibile ripercorrere tutte le riflessioni dottrinali registrate in merito a tali fondamentali principi, ma, con riguardo specificamente ai temi della filantropia e della beneficenza, possono senz'altro ricordarsi le disposizioni costituzionali in cui tali argomenti trovano esplicazione.

E così, dopo avere già esaminato i contenuti degli articoli 2 e 3 della Costituzione, può ricordarsi che l'art. 31, secondo comma, della Costituzione, nel più ampio quadro della protezione della famiglia, afferma che la Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù “*favorendo gli istituti necessari a tale scopo*”. Nell'uso del verbo “favorire” ritroviamo quell'impostazione in base alla quale non spetta esclusivamente all'intervento pubblico intervenire in merito, ma è rimesso anche ai soggetti privati (singoli o in forme associative) operare in tali settori ricadendo sullo Stato (e più in generale sul soggetto pubblico) un atteggiamento appunto di “*favor*” nei confronti di tali iniziative che sono (e rimangono) nella sfera del diritto privato.

E proprio la dicotomia “pubblico-privato” (con tutti i retaggi ideologici accumulatisi negli ultimi due secoli in merito al concetto di “pubblico” e di “privato”) finisce per apparire

insufficiente o comunque si presenta come una rigida “gabbia” che non consente di esprimere appieno quella visione di “bene comune” che non appartiene solo allo Stato. E non a caso negli ultimi decenni si è andati alla ricerca di nuove denominazioni (“terzo settore”, “onlus”, “beni comuni”) che, sia pure da differenti impostazioni, cercano di superare tale rigida alternativa che, nelle accezioni consolidate nei decenni, non riesce ad esprimere appieno la ricchezza dell'autonomia del singolo⁽¹¹⁾.

Ritornando al tema della protezione dell'infanzia, costituisce attuazione proprio del *favor* previsto dalla citata disposizione costituzionale, la legge n. 176 del 27 maggio 1991 che ha ratificato la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989. Nel Preambolo di tale Convenzione (come noto) si riconosce che “l'infanzia ha diritto ad un aiuto e ad una assistenza particolari”, e che “il fanciullo, ai fini dello sviluppo armonioso e completo della sua personalità deve crescere in un'ambiente familiare in un clima di felicità, di amore e di comprensione”, giacché “il fanciullo, a causa della sua mancanza di maturità fisica ed intellettuale necessita di una protezione e di cure particolari”.

E, sempre con riguardo alle disposizioni costituzionali relative ad ambiti di filantropia o di beneficenza, possono ricordarsi:

- con riguardo alla tutela della salute (definito “fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività”) l'art. 23 Cost. pone la gratuità delle cure per “gli indigenti”;

11 - Al riguardo si vedano in particolare gli scritti di Paolo Grossi, *La proprietà e le proprietà nell'officina dello storico*, Milano, 1988 (2^a ed., con prefazione “Venti anni dopo”, Napoli, 2006); Id., *L'ordine giuridico medievale*, Roma - Bari, 1995 (3^a ed. accresciuta 2006); Id., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, 1998; Id., *Scienza giuridica italiana. Un profilo storico (1860-1950)*, Milano, 2000; Id., *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2001 (3^a ed. accresciuta 2007); *Prima lezione di diritto*, Roma - Bari, 2003; Id., *Il diritto tra potere e ordinamento*, Napoli, 2005; Id., *Società, diritto, stato. Un recupero per il diritto*, Milano, 2006; Id., *Uno storico del diritto alla ricerca di se stesso*, Bologna, 2008; Id., *Nobiltà del diritto. Profili dei giuristi*, Milano, 2008 (vol. I), 2014 (vol. II).

- con riguardo al settore dell'istruzione, l'art. 34 Cost riconosce il diritto dei “meritevoli” (“anche se privi di mezzi”) di raggiungere i gradi più alti degli studi, prevedendo esplicitamente a questo fine borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze;
- con riguardo ai rapporti economici possono citarsi gli artt. 38 Cost. (che prevede il dovere dello Stato di sostenere ogni cittadino inabile al lavoro così come il diritto all'educazione e all'avviamento professionale degli inabili e dei minorati) e l'art. 45 Cost. che riconosce “la funzione sociale della cooperazione” che è dalla legge incentivata e promossa. Proprio l'attenzione riconosciuta alla cooperazione (oggi ricompresa in particolare nel c.d. “terzo settore”) conferma le considerazioni sopra illustrate con riguardo all'importanza del principio di solidarietà nella Costituzione repubblicana;
- l'art. 118, ultimo comma, della Costituzione che (trattando delle funzioni amministrative di comuni, province e regioni) afferma che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni *“favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*.

L'esame delle citate disposizioni costituzionali (non possibile in questa sede se non per rapidi cenni) dimostra come principio di solidarietà, principio di sussidiarietà e principio di tutela della dignità umana trovino frequenti ed importanti declinazioni in molteplici articoli della Costituzione a conferma di quell'impianto “dinamico” invocato da Aldo Moro già in Assemblea costituente.

4. - Il riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni ed il contributo della giurisprudenza della Corte costituzionale.

Infine, sia pure rapidamente, appare necessario ricordare che se la beneficenza privata è dalla Costituzione lasciata all'autonomia iniziativa privata, la beneficenza pubblica è, nella Costituzione del 1948 (nel testo originario del primo comma dell'art. 117 Cost.) assegnato alla potestà legislativa concorrente delle Regioni ed in tale ambito competenziale, il legislatore statale ha dettato varie norme di principio (dal d.p.r. 616 del 1977 al decreto legislativo n. 112 del 1998 fino alla legge n. 328 del 2000).

La legge costituzionale n. 3 del 2001 (riscrivendo il titolo V della parte II della Costituzione), ha profondamente modificato il precedente assetto del riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni ed ha assegnato alle Regioni la competenza residuale in materia di «servizi sociali», di «assistenza e beneficenza pubblica» e di «politiche sociali» (sentenze n. 121 e n. 10 del 2010; n. 124 del 2009; n. 287 del 2004, 296 e 297 del 2012).

Ed è proprio con riguardo al riparto di competenze fra Stato e Regioni che si è registrato gran parte del contenzioso costituzionale relativo alla materia in esame. E, sia pure molto rapidamente, appare utile svolgere un rapido excursus anche degli orientamenti in materia della Corte costituzionale.

Con riguardo al profilo dell'autonomia privata nel settore della beneficenza, le pronunce della Corte costituzionale che meritano di essere ricordate sono in particolare quelle relative alle Ipab (Istituzioni di assistenza e di beneficenza), enti di natura privata, di vita secolare, che, sul finire del XIX secolo, con la c.d. Legge Crispi, vengono sottoposte a una penetrante disciplina di diritto pubblico, ma di cui, proprio in ragione di alcune pronunce della Corte costituzionale (negli anni ottanta del secolo scorso), viene riconosciuta sia la

natura privata sia la tutela costituzionale di tale natura privata⁽¹²⁾.

Nella sent. n. 173 del 1981, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale l'art. 25, comma 5, del d.p.r. n. 616 del 1977, che prevedeva il trasferimento ai comuni di «funzioni, personale e beni delle Ipab regionali». In tale occasione la Corte costituzionale ha precisato che nella nuova disciplina legislativa deve essere adeguatamente valorizzata «la pluralità di forme e di modi in cui l'attività assistenziale viene prestata» tenendo in debito conto i precetti contenuti negli artt. 18, 19, 33 e 38 della Costituzione con particolare attenzione al tema del pluralismo «fra istituzioni» e al pluralismo «nelle istituzioni». E così la Corte costituzionale, proprio per il mancato rispetto dei principi posti dall'art. 38 Cost., ha dichiarato incostituzionale ((con la sent. n. 396 del 1988) l'art.1 della legge n.6972 del 1890 (c.d. legge Crispi) per contrasto con l'art. 38, ultimo comma, Cost. (che tutela la libertà dell'assistenza privata) giacché riconduce tutte le istituzioni di assistenza e beneficenza (Ipab) nell'ambito degli enti pubblici. Nella sent. n. 396 del 1988 la Corte costituzionale ricorda (ma in tal senso la Corte costituzionale si era già espressa nella sent. n. 195 del 1987) che è costituzionalmente necessario affermare il diritto di «quelle figure soggettive sorte nell'ambito della autonomia privata, di vedersi riconosciuta l'originaria natura», quale esigenza imposta dal principio pluralistico che ispira la Costituzione repubblicana e che, nel campo dell'assistenza, è garantito, quanto alle iniziative private, proprio dall'ultimo comma dell'art. 38⁽¹³⁾.

Questa vicenda giurisprudenziale è importante ai fini della nostra riflessione proprio

12 - In dottrina v. G. Dalla Torre, *Assistenza e beneficenza nel diritto ecclesiastico*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, I, Torino, 1987; L. Colacino Cinnante, *Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, in *Dig. Discipl. Pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 685 ss.; A. Pajno, *Assistenza e beneficenza fra pubblico e privato nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Scritti in memoria di Franco Piga*, vol. II, Milano, 1992, 1637 ss.

13 - In dottrina v. U. De Siervo, *La tormentata fine delle Ipab*, in *Giur. cost.*, 1988, 1744 ss.; M.A. Mercati, *Il regime pubblicistico delle Ipab e art. 38 della Costituzione*, in *Dir. eccl.*, 1988, II, 508 ss.; G.M. Saracco, *La Corte costituzionale e le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza verso la fine di un'odissea?*, in *Foro it.*, 1989, I, 46 ss.

perché evidenzia la necessaria tutela costituzionale dell'autonomia privata nell'ambito della beneficenza (che non può certo ritenersi riservata solo ai soggetti pubblici).

Con riguardo invece al contenzioso fra Stato e regioni in materia di beneficenza pubblica, amplissima è la giurisprudenza accumulatasi negli ormai quasi 60 anni di vita della Corte costituzionale (possono citarsi da ultimo le sentt. nn. 296 e 297 del 2012, ma v. anche, da ultimo, le sentt. nn. 2 del 2013, n. 172 del 2013, 151 del 2015) in giudizi che vedevano contrapposti Stato e Regioni, ed in cui la Corte spesso ha richiamato l'operatività del principio di leale collaborazione. Ma, oltre al contenzioso fra Stato e Regioni (e Province Autonome di Trento e Bolzano), appare importante ricordare, sempre con riguardo al tema della beneficenza, la sent n. 228 del 2004 ove, nella parte motiva, la Corte costituzionale, che era chiamata a pronunciarsi su alcune disposizioni della legge n. 64 del 2001 (legge istitutiva del servizio civile nazionale), afferma che “le virtualità” del principio di solidarietà (espresso nell'art. 2 della Costituzione) *“trascendono l'area degli “obblighi normativamente imposti”, chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa”*. In questo contesto, la Corte riconosce al servizio civile la caratteristica di “forma spontanea di adempimento del dovere costituzionale di difesa della Patria”. Ma ciò che interessa ai nostri fini è il riconoscimento al principio di solidarietà della capacità di penetrare profondamente nella vita sociale dell'ordinamento anche aldilà degli “obblighi normativamente imposti”.

Anche in questo caso appare utile ricordare che nel caso di specie la Provincia Autonoma di Trento aveva impugnato la legge statale istitutiva del servizio civile nazionale sostenendo la propria competenza a disciplinare i diversi aspetti del servizio civile (in quanto non assimilabile quello militare) ed invece la Corte costituzionale replica riconoscendo la

competenza dello Stato in quanto anche il servizio civile costituisce forma “libera e spontanea” di difesa della patria ed espressione della “profonda socialità” che caratterizza la persona umana.

5. - Conclusioni.

Il pluralismo riconosciuto dalla Costituzione, fondandosi con il principio di solidarietà e con il principio di sussidiarietà, dà vita ad un ordinamento aperto e pluralistico, basato sul riconoscimento dell'altro e sulla dimensione sociale della dignità di cui ciascuno individuo è portatore. Il fondamento relativistico della democrazia presuppone infatti quale fondamento l'assolutezza del valore da riconoscere ad ogni essere umano. È il principio dell'inviolabilità della dignità dell'uomo il fondamento sostanziale della democrazia (Häberle). Ed il principio democratico, quale elemento costitutivo della forma di Stato, permea tutte le strutture dell'ordinamento, sicché l'operatività del principio di solidarietà viene ad avere la funzione di «svolgere» e di «integrare» il principio democratico. Ma la democrazia, qualora non voglia arrestarsi al suffragio elettorale (e cioè al mero diritto di voto), deve essere riempita di contenuti sostanziali che la nostra Costituzione indica chiaramente nei primi articoli, nei quali si parla anche di “doveri inderogabili”, quali sono appunto i doveri civici, da ritenere inderogabili in misura corrispondente alla inviolabilità dei diritti dell'uomo, giacché (secondo l'insegnamento di Costantino Mortati) solo grazie ad un saldo e diffuso spirito civico, che alimenti la coscienza dei singoli e ne ispiri i comportamenti, il sistema democratico può mostrarsi vivo e vitale.