



FONDAZIONE EMANUELA ZANCAN
Onlus - Centro Studi e Ricerca Sociale

**PER CARITÀ E PER GIUSTIZIA.
IL CONTRIBUTO DEGLI ISTITUTI RELIGIOSI
ALLA COSTRUZIONE DEL WELFARE ITALIANO**

Roma, 25 febbraio 2012

Relazione del prof. *Emanuele Rossi*

Professore ordinario di diritto costituzionale, Scuola Superiore Sant'Anna
e Consigliere Agenzia per il Terzo Settore





Per carità e per giustizia

Relazione del prof. Emanuele Rossi

Professore ordinario Scuola Superiore Sant'Anna e Consigliere Agenzia per il Terzo settore

Introduzione

Questo libro ci racconta, insieme ad altro, una storia del terzo settore: una storia peraltro molto particolare, che la differenzia da altre ricostruzioni storiche che sono state realizzate, anche recentemente. Si tratta infatti di una ricostruzione che da un certo punto di vista può apparire parziale (vengono considerate soltanto le opere realizzate da Istituti religiosi), ma che in realtà ha la sua peculiare identità nel "far parlare" i protagonisti: coloro cioè che quella storia l'hanno costruita attraverso la loro opera e la loro testimonianza. Una storia quanto mai viva e stimolante, dunque, perché ha il sapore (e il gusto) della testimonianza personale.

Leggendola oggi, a distanza di tempo spesso assai rilevante, occorre domandarci che tipo di storia è stata, ovvero quale contributo essa ha offerto alla società italiana: non soltanto però nella prospettiva del passato che nel libro è raccontato, ma anche nella costruzione della società di oggi, del suo modo di organizzarsi e di rispondere alle esigenze di chi la compone. Le storie raccontate nel libro ci aiutano a rispondere a questa domanda, con molti insegnamenti che dovremmo essere capaci di cogliere e di tradurre in prassi legislative, amministrative e sociali coerenti. È quello che cercherò di fare con queste riflessioni, augurandomi che esse possano essere di qualche utilità non soltanto per il nostro ambito, ma per contribuire a individuare soluzioni adeguate sul piano politico e istituzionale.

Quale contributo il terzo settore ha dato allo sviluppo del nostro Paese?

Vorrei dunque iniziare a leggere i contributi del volume cercando risposta alla domanda su quale sia stato, nel corso della storia, il contributo che il terzo settore (in generale, e quello considerato in questa sede in particolare) ha offerto allo sviluppo del nostro Paese: uno sviluppo da intendersi in senso complessivo, come dirò, e non soltanto in relazione al sistema di welfare.

Credo dunque che possiamo individuare, in forma sintetica, alcune risposte alla domanda appena posta. In primo luogo, e ciò è del tutto evidente, i soggetti qui descritti hanno contribuito -spesso in misura determinante- alla garanzia dei diritti delle persone: in generale, e di quelle più deboli in particolare. Su questo punto credo non vi sia bisogno di aggiungere parole, basta conoscere un po' della realtà (e volendo, basta leggere l'indice del volume) per rendersi facilmente conto di quanto, senza le opere qui descritte, molte persone sarebbero state gravemente pregiudicate nella garanzia dei loro diritti fondamentali. Ma occorre non limitarsi a questo, pur

fondamentale contributo, perchè la tutela che il terzo settore ha assicurato ai diritti delle persone deve essere considerata nell'ottica del "di più" che esso è stato in grado di garantire: quel "di più" fatto di vicinanza, di cura nel senso pieno del termine, di capacità di fare sintesi nelle varie dimensioni della persona (da quella materiale a quella psicologica, da quella ambientale a quella spirituale). Il terzo settore qui considerato ha saputo garantire - quando più e quando meno, com'è ovvio - quel "supplemento d'anima" che deve caratterizzare la missione stessa della Chiesa, facendo di uno specifico servizio non soltanto il fine della propria azione (personale e comunitaria) ma in qualche modo un mezzo per la completa e integrale liberazione della persona umana. Significativa, in tale contesto, è l'azione svolta dalle suore infermiere descritte nel contributo di Albarosa Ines Bassani, il cui apporto al servizio di assistenza sanitaria deve essere letto non soltanto nei termini di supplenza rispetto a carenze di risposta pubblica o di altri soggetti, quanto piuttosto in una concezione di integrazione anche valoriale e di vicinanza umana all'apporto da altri offerto e garantito.

Una seconda prospettiva per leggere il contributo del terzo settore alla storia del nostro Paese riguarda la capacità diffusiva di prassi di solidarietà che esso ha saputo dimostrare: le opere descritte, così ricche di valore di testimonianza, hanno consentito di sviluppare e valorizzare le forme di associazionismo che sono sorte e cresciute dentro e fuori dal contesto cattolico (e religioso in generale). E infatti, l'affermarsi di istanze di solidarietà ha trovato terreno fertile in molti mondi e in differenti contesti, a dimostrazione che la pratica della solidarietà - vera e non sbandierata - produce una spinta alla positiva emulazione e al sostegno reciproco. Così possiamo dire che le esperienze qui descritte hanno generato forme di impegno non solo singolo ma anche organizzato (dalle organizzazioni di volontariato ad altre modalità di impegno sociale): tale da fare dell'esperienza italiana su questo versante un *unicum* cui guardare con favore da parte di chi mira a costruire una società solidale e capace di integrazione. A ciò deve aggiungersi un ulteriore elemento positivo: dall'analisi qualitativa realizzata mediante questionario su 32 istituti religiosi, e di cui dà conto Elisabetta Mandrioli nel suo contributo, risulta che «la quasi totalità degli istituti ha fatto riferimento al tipo di realtà coinvolte, sottolineando l'importanza di lavorare in rete con tutte le forze del territorio: l'88% di queste fa riferimento al volontariato, singolo e/o associato». È questo un fattore di rilevante importanza: l'esigenza di costruire reti, e di saperle inserire in esse, è infatti di fondamentale importanza sia per favorire la circolarità delle conoscenze e l'adeguamento delle forme di intervento, sia al fine di costruire risposte integrate ed efficaci per la garanzia dei diritti delle persone.

Ma vi sono altre dimensioni che il terzo settore, come ben dimostrano le esperienze qui descritte, ha saputo sviluppare e far crescere nella storia del nostro Paese. Mi riferisco alla dimensione della cittadinanza, o per meglio dire della *cultura della cittadinanza*. Ponendo attenzione, ad esempio, all'apporto formativo concretizzatosi negli oratori - come ben dimostra il contributo sul tema di Luciano Caimi - se ne trae la consapevolezza di quanto essi abbiano contribuito alla formazione non soltanto di "buoni cristiani" ma anche di "onesti cittadini", secondo l'obiettivo indicato sin dall'inizio della sua attività da don Giovanni Bosco. Nella stessa direzione può conside-

rarsi l'esperienza dei convitti per le operaie, di cui narra la storia Giovanni Gregorini, nei quali «le religiose favorirono anche la nascita di una coscienza rivendicativa e sindacale... appoggiando scioperi di operaie dei loro convitti». Mi pare che esperienze come queste meritino di essere sottolineate, perché danno il senso di come la crescita della coscienza civile e sociale del popolo italiano si sia alimentata anche attraverso l'opera di questi istituti religiosi, in una concezione nella quale la fede cristiana, pur in epoche nelle quali il rapporto tra Chiesa e Stato viveva momenti di tensione, si traduceva in un impegno attivo e concreto per la costruzione della città dell'uomo.

E, infine, credo si debba rilevare il contributo di queste opere, e in generale del terzo settore, allo sviluppo complessivamente inteso del nostro Paese, e perciò alla dimensione economica e di progresso: significative sono al riguardo le esperienze delle colonie agricole, ricostruite ancora da Giovanni Gregorini, le quali non soltanto hanno svolto - come si legge nel relativo contributo - una funzione di garanzia di lavoro per soggetti altrimenti esclusi dal mercato del lavoro ma che, oltre a ciò, hanno costituito «uno strumento di rinascita economica», facendosi portatori e sostenitori di «una precisa concezione di sviluppo». Altri due esempi si possono segnalare al riguardo: in primo luogo, l'esperienza dell'Associazione cattolica internazionale per la protezione della giovane, di cui al contributo di Andrea Salini, da cui si ricava (come l'autore rileva in conclusione), di come «i cattolici italiani svolsero un ruolo significativo nel processo di modernizzazione del paese». L'altro esempio è costituito dalle Cucine economiche delle suore di Maria Bambina: nel lavoro di Marina Carmela Paloschi, che ne ricostruisce la storia, si narrano le vicende della loro origine e del loro eccezionale sviluppo, il cui apporto non si è limitato alla pur fondamentale salvaguardia del diritto al sostentamento di persone povere e malnutrite, ma ha altresì offerto un contributo fondamentale alla tutela della salute pubblica e collettiva, se si pone attenzione alle malattie legate a una insufficiente o cattiva alimentazione e alle conseguenze che ciò provocava nella popolazione complessivamente intesa. E allora, considerando il principio costituzionale sancito dall'art. 32 della Costituzione, che impegna la Repubblica a tutelare la salute non soltanto come fondamentale diritto dell'individuo ma anche come «interesse della collettività», si può cogliere la funzione svolta da questo tipo di impegno caritativo: tendente, come detto, a evitare il diffondersi di malattie nella popolazione e quindi a tutelare la salute collettiva.

Ma il quadro sin qui delineato non può ritenersi completo se non si pone mente anche al contributo che potremmo definire di tipo culturale che il terzo settore, e quello considerato in queste ricerche in particolare, ha offerto con la sua presenza. Ed è un contributo complesso, cioè articolato su vari piani, che in modo sintetico provo a ricostruire. Uno di questi attiene all'apporto offerto al rovesciamento della concezione sociale della sofferenza, della marginalità, delle persone senza casa e lavoro: come bene rileva Tiziano Vecchiato nella sua densa Introduzione, il modo ricorrente con cui tali situazioni venivano considerate era «lo stigma, la condanna, il giudizio morale», che si traduceva nel rubricare tali situazioni quali problemi di ordine pubblico da affrontare mediante misure di sicurezza e di repressione da un lato, e mediante la concentrazione della sofferenza in luoghi separati, «per diversi» e a essi esclusivamente dedicati, dall'altro. Potremmo richiamare, come esempio estremo di una concezione siffatta, la formulazione di un problema con-

tenuto in un manuale di Matematica nella Germania nazista del 1940, ove allo studente si chiedeva di calcolare quanto si poteva risparmiare considerando i seguenti pesi: «Un pazzo costa allo stato 4 marchi al giorno, uno storpio 5,50, un criminale 3,50...» (la citazione è in G. A. Stella, Corriere della sera 9 febbraio 2012).

Riguardo a ciò, evidente è il rovesciamento di prospettiva realizzatosi nel corso degli anni, prima a livello culturale e poi nell'ambito della disciplina legislativa e della prassi amministrativa: si pensi ad esempio all'evoluzione già realizzatasi con la Costituzione del 1948, la quale considera gli «inabili e i minorati» come persone non soltanto titolari di tutti i diritti che spettano a ogni cittadino, ma anche quali destinatari di quelli «all'educazione e all'avviamento professionale», si ha l'evidente dimostrazione di come essi siano ritenuti capaci di offrire un contributo, anche di tipo lavorativo, alla società. Ma ancor di più si pensi alla legislazione successiva, a un tempo conseguenza e causa di una mutata concezione sociale, che fa del povero, del disabile, del senza lavoro una persona che deve essere oggetto di maggiore e non minore attenzione, che deve essere inserita e integrata nel contesto sociale, che va posta al centro dell'intervento delle istituzioni pubbliche. Come efficacemente sintetizza Michela Carrozzino nel suo saggio sull'assistenza alle persone disabili, «si è passati dalla soppressione alla segregazione, dal pregiudizio alla presa in carico»: il rovesciamento di prospettiva è evidente e, se ciò è avvenuto, deve riconoscersi il ruolo svolto da chi, pionieristicamente, ha saputo superare gli schemi mentali esistenti per prendersi cura, così contribuendo alla realizzazione di quella che possiamo definire una vera e propria rivoluzione culturale.

In secondo luogo, occorre rilevare l'apporto culturale offerto al ripensamento delle modalità di organizzazione ed erogazione dei servizi: emblematico, ad esempio, è il contributo offerto in tale direzione dall'esperienza di assistenza domiciliare sviluppatasi soprattutto grazie all'intuizione e all'opera di S. Vincenzo de' Paoli (e di cui parlano nel loro contributo Luigi Nuovo e Giancarlo Rocca): una modalità che rompeva gli schemi dell'epoca, ma che mirava a favorire, con grande intuizione, lo sviluppo integrale della persona, lasciandola nel suo contesto familiare anziché isolarla in istituzioni dedicate e comunque "separate". Così pure si ricordi l'esperienza dell'educazione e dell'assistenza ai sordomuti, di cui al lavoro di Elisa Mazzella, ove si osserva come l'educazione speciale fosse considerata una disciplina minore nell'ambito dell'istruzione complessivamente intesa. Tema sul quale certamente si sono registrati significativi passi in avanti, ma che nondimeno continua ancora oggi a costituire un obiettivo non pienamente raggiunto. Al contempo, può essere segnalata la ricerca di modalità innovative nella tutela dei diritti, quali ad esempio quelle realizzate mediante modelli collegiali di formazione (si veda in proposito l'esperienza degli Educandati, descritta da Giancarlo Rocca), sorti al fine di garantire non soltanto educazione e formazione, ma anche di assicurare un ambiente in grado di fornire tali attività al loro interno, mediante l'accoglienza e l'ospitalità in strutture appositamente pensate e realizzate.

In linea generale si può dire, dunque, che alcune soluzioni individuate e sperimentate dal terzo settore abbiano contribuito a una positiva evoluzione nell'organizzazione dei servizi, di cui le istituzioni pubbliche hanno beneficiato e - con esse - i diritti di tutti.

Un ulteriore aspetto che deve essere considerato in questo contesto riguarda il contributo offerto alla individuazione di “nuovi diritti”, ovvero di diritti non ancora giuridicamente riconosciuti nel momento in cui le diverse opere del terzo settore hanno offerto ad essi tutela. A ciò si aggiunga l’opera che potremmo definire di estensione dell’ambito di tutela garantito da ciascun diritto (o, meglio, di ogni enunciazione verbale di un diritto), il quale di per sé è soltanto un “nome” (ovvero, appunto, un’enunciazione verbale), cui possono corrispondere “cose” diverse: dato che ogni enunciazione, ancorché scritta in atti normativi, non possiede un proprio oggettivo (e “naturale”) contenuto, bensì quello che i diversi operatori (giudici, pubblica amministrazione, soggetti organizzati, singoli individui) contribuiscono a definire, in relazione al momento storico, alla situazione territoriale e così via. In tal senso, le opere del terzo settore in generale, e quelle qui descritte in particolare, ben testimoniano l’ampliamento che si è realizzato nel catalogo dei diritti delle persone: così operando essi hanno favorito un’evoluzione sociale e culturale spesso sfociata in un recepimento di detto ampliamento nell’ordinamento giuridico e perciò nei testi normativi. Molti sono gli esempi che potrebbero farsi: mi limito in questa sede a segnalare il caso delle Scuole professionali (descritto nel volume da Fulvio Ghergo), che è emblematico del percorso descritto, in quanto teso a valorizzare la formazione professionale come “seconda gamba” del sistema formativo nazionale, per favorire quei segmenti della popolazione meno abbienti e più segnati da condizioni personali emarginanti: un caso che dimostra come il “diritto all’istruzione” possa ampliarsi nel suo contenuto e quindi nel suo ambito di tutela, per offrire a tutti le possibilità di usufruirne, ai fini della più completa possibile realizzazione di sé. Più in generale, credo si possa affermare che le opere del terzo settore hanno contribuito a ridefinire il concetto di dignità umana, in una concezione della stessa che si sviluppa cogliendo la persona nel suo intero percorso di vita: significativo è al riguardo l’impegno testimoniato dall’esperienza delle Suore Dorotee, come ben sintetizzato nel contributo di Albarosa Ines Bassani, la quale rileva la consapevolezza delle suore di «lavorare a un progetto complesso... per seguire il povero dalla culla alla tomba». E si tratta di un profilo centrale nel dibattito sulla condizione umana e sul primato della persona, come sancito anche dalla nostra Costituzione.

E, infine, non può tralasciarsi un altro importante obiettivo che le opere hanno realizzato, spesso nel silenzio della testimonianza più che nel grido delle affermazioni di principio: il superamento di persistenti barriere tra appartenenze culturali e ideologiche, quando non anche tra le stesse confessioni religiose. Emblematica al riguardo è la testimonianza relativa alla protezione degli ebrei nelle case religiose italiane (di cui al contributo di Grazia Loparco), che dimostra come tale azione abbia contribuito (anche) al superamento di preclusioni ideologiche e di appartenenza religiosa (oltre che alla riduzione degli effetti perversi di una legislazione ingiusta e gravemente discriminatoria). Si tratta di un aspetto che merita di essere segnalato e sottolineato, specie perché relativo ad un’epoca di forti tensioni e di evidenti difficoltà di relazione tra confessioni religiose e tra i rispettivi appartenenti.

Da questa storia, quali prospettive per il futuro del welfare?

Sin qui, dunque, la storia. Una storia che deve essere maestra, se vogliamo che non si limiti a registrare ciò che è stato. E allora occorre domandarsi, a questo punto, quale insegnamento da essa possiamo trarre per il presente e per il futuro, affinché sia viva e vivificata nell'impegno per costruire un domani migliore. Anche su questa domanda provo a sintetizzare alcune risposte, forse tra le molte che potremmo offrire.

In primo luogo credo che l'impegno che se ne trae, per tutti e in particolare per coloro che hanno responsabilità istituzionali, sia di valorizzare e favorire la capacità del terzo settore di leggere i bisogni sociali e di individuare soluzioni innovative, al fine di favorire un progresso di conoscenze e di risposte in ambito sia privato sia pubblico. Occorre a tal fine ricordare che il principio di sussidiarietà è effettivamente ed efficacemente realizzato non tanto laddove vi sia un'integrazione tra privato e pubblico sul versante dell'erogazione dei servizi, quanto soprattutto allorché i soggetti privati partecipino e siano coinvolti anche nella fase della progettazione e della verifica degli interventi. Per giungere a tale risultato occorre che gli enti del terzo settore siano capaci di contribuire a che l'amministrazione pubblica si cali nel nuovo ruolo che il modello di *welfare community* le attribuisce, nel passaggio da una funzione di "gestione" dei servizi a "regolazione" degli stessi, da realizzare attraverso una molteplicità di azioni di controllo e di garanzia. E ciò a evitare il rischio che l'attivismo del terzo settore si traduca in una sorta di "ritiro" del pubblico dalle sue funzioni: mentre la prospettiva da perseguire è la garanzia di una "regia" pubblica efficace del complesso di soggetti - pubblici e privati - partecipanti alla programmazione, gestione e offerta dei servizi, per la garanzia piena dei diritti delle persone. Ciò può passare anche attraverso la capacità degli enti del terzo settore di ripensare e ridefinire la propria missione, come sin qui essi hanno dimostrato, in larga misura, di saper fare: si pensi ad esempio agli istituti religiosi svolgenti attività a favore dell'emigrazione italiana all'estero, e di come essi, secondo quanto sottolinea Vincenzo Rosato, «passati gli anni della grande crisi dell'emigrazione italiana, si trovano ora attivamente impegnati al servizio dei nuovi migranti, per rispondere ai loro problemi e promuovere il loro accompagnamento umano e spirituale». Ciò è sintomatico di quanto avvenuto e avviene in tutto il terzo settore: come rileva Elisabetta Mandrioli nel suo saggio di analisi sul presente delle opere considerate, «l'evoluzione del contesto storico e sociale ha costretto a un ripensamento delle modalità di risposta adottate a favore di nuove forme strutturali e organizzative». Nella prospettiva indicata credo che vada accolta e rilanciata la proposta formulata in conclusione del volume da Maria Bezze, che sottolinea la necessità di azioni di monitoraggio sistematico anche al fine di «meglio caratterizzare le diverse tipologie delle opere e la loro capacità di dare risposte originali ai nuovi bisogni».

Un secondo insegnamento che dobbiamo trarre per il futuro riguarda l'esigenza di costruire una partecipazione capace di realizzare un governo territoriale del welfare, al fine di perseguire lo scopo indicato da Tiziano Vecchiato quando rileva la necessità di «dare organizzazione e socialità alle risposte». Questo tema impone di ripensare e definire le modalità di partecipazione del terzo settore all'elaborazione delle politiche pubbliche, a partire dal livello locale: tema di particolare impegno e anche interesse (sia sul piano scientifico come su quello dell'organizzazione sociale),



che contrasta l'idea che sembra diffusa, se non addirittura dominante, di una contrapposizione tra partecipazione (se non anche democrazia) ed efficienza. Al contrario, è ormai ampiamente dimostrato in letteratura che nei sistemi pubblici moderni l'efficienza decisionale non possa fare a meno della democrazia e della partecipazione: e che anzi i processi effettivi di cambiamento richiedono oggi sempre più, per essere efficienti, percorsi di partecipazione, consenso e condivisione. Tale esigenza è strettamente connessa alla crescita di complessità delle società moderne: esse esigono processi inclusivi e quindi partecipati perché soltanto attraverso la conoscenza e il successivo confronto le diverse istanze riescono a trovare sintesi positive ed efficaci, capaci di essere accettate e sostenute da chi ne è il destinatario. In tal senso il ruolo del terzo settore è decisivo, perché teso a rappresentare non interessi particolari, quanto invece un modo specifico e disinteressato di leggere e rappresentare l'interesse generale.

In terzo luogo mi pare che la storia di cui oggi si parla indichi una prospettiva di impegno ulteriore, che va ben al di là del terzo settore. Se infatti l'assistenza è una necessità, a fronte dei bisogni esistenti e delle difficoltà a farvi fronte, tuttavia non va dimenticato che essa interviene dopo che il bisogno si è prodotto, al fine di ripristinare la situazione precedente all'emergere del bisogno stesso ovvero a fornire un sostegno e un accompagnamento. E allora occorre operare, anche da parte delle opere che si richiamano alla fede cristiana, affinché ci siano sempre meno persone che hanno bisogno di quel tipo di assistenza. In altre epoche e in altri ambienti si diceva, con riguardo a questa situazione, che occorre "andare a monte": tralasciando il contesto e il significato con cui tale espressione veniva utilizzata, tuttavia mi pare che essa esprima la preoccupazione che voglio segnalare. E come fare per ottenere tale risultato? Certamente a questo deve rispondere la politica - peraltro alimentata e supportata dall'apporto della società -, la quale deve essere capace di orientare le scelte nella direzione dell'obiettivo indicato: e penso allora, per fare un esempio, a quale organizzazione del lavoro sia necessaria per impedire che si formino ulteriori emarginazioni e per consentire alle persone che lavorano di prendersi cura di se stesse e di chi è loro vicino. Non mi pare che questo sia l'orizzonte nel quale ci stiamo muovendo: forse per esigenze di mercato che sovrastano le stesse decisioni politiche, ma certo l'impressione prevalente è che in questa fase storica e sociale alle persone sia chiesto di concentrare molte energie e attenzioni sul proprio lavoro (anche per mantenerlo), mettendo in secondo piano e spesso trascurando le necessità della famiglia di appartenenza. Con inevitabili conseguenze sia sul piano umano sia su quello sociale.

In terzo luogo, e in stretta connesso con quanto appena detto, credo che le esperienze descritte dimostrino come un welfare efficace non possa essere sostitutivo del ruolo svolto dalla famiglia, la quale pertanto dovrebbe essere considerata non come destinataria delle politiche di welfare ma come risorsa, e quindi co-protagonista, insieme agli enti del terzo settore e agli altri attori, dei suoi interventi. Non credo che su questo punto sia necessario spendere ulteriori parole, essendo temi ampiamente affrontati e sottolineati: l'unica sollecitazione che potrebbe farsi è di passare dal dire al fare, affrettandosi nell'attraversamento del mare che separa i due.

E infine mi pare necessario che, in una prospettiva politica e normativa, si superi sul piano culturale, prima ancora che su quello giuridico-normativo, la concezione che ritiene quelli sociali

come diritti finanziariamente condizionati. Ricordo brevemente le coordinate del problema: secondo un orientamento ripreso e fatto proprio anche dalla giurisprudenza costituzionale, ogni diritto a prestazioni positive, essendo «basato su norme costituzionali di carattere programmatico impositive di un determinato fine da raggiungere, è garantito a ogni persona come un diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento» (sentenza n. 455/1990). È ben vero che tale posizione risulta almeno in parte superata dalla previsione costituzionale (introdotta nel 2001) della necessaria determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali (di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*) della Costituzione), nel senso che per quanto concerne dette prestazioni non vale il condizionamento delle risorse economiche disponibili. E tuttavia il problema non mi pare del tutto superato. In primo luogo perché tutto viene rimesso alla determinazione dei suddetti livelli essenziali: e quando questi non siano stabiliti (come ancora oggi è per quanto riguarda l'assistenza sociale) o vengano stabiliti in misura particolarmente limitata, il problema si ripropone tale e quale. In secondo luogo, e soprattutto, perché mi pare che l'impostazione descritta debba contrastarsi sul piano concettuale: l'idea che prima si raccolgono le risorse e poi si valuta se e come i diritti possono essere garantiti mi pare sbagliata e da superare. La logica della solidarietà che queste pagine ci suggeriscono, e che meritano anche per questo di essere lette e meditate, inducono a ritenere che prima vi sono i diritti, e che questi occorre garantire, specie alle categorie più deboli: in funzione di questo obiettivo vanno raccolte le risorse, che devono essere adeguate alla tutela di tali situazioni (oltre che ovviamente agli altri scopi della comunità). Questo dovrebbe consentire di riaffermare la finalità di solidarietà del dovere di pagare i tributi, sancito dall'art. 53 della nostra Carta costituzionale: che lo Stato e gli altri enti pubblici richiedano ai cittadini di contribuire alle spese comuni non può essere letto come un "mettere le mani nelle tasche", ma dovrebbe essere concepito come strumento necessario per realizzare una forma di giustizia. Che poi questo presupponga che i fondi pubblici siano spesi correttamente e senza sprechi o abusi è anch'esso un evidente obiettivo di giustizia.

Credo, in conclusione, che se dalla storia che questo libro ci narra saremo in grado di raccogliere le sfide che le diverse testimonianze pongono con forma e verità alla cultura e alla politica del nostro tempo, saremo riusciti, come auspica il libro fin dal suo titolo, a passare da una logica di carità ad una prospettiva di giustizia. Che è poi la prospettiva che ci impone di perseguire anche la Costituzione italiana.