



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2018 FASC. III

(ESTRATTO)

ALESSANDRO MORELLI

SOLIDARIETÀ, DIRITTI SOCIALI E IMMIGRAZIONE

NELLO STATO SOCIALE

24 OTTOBRE 2018

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Alessandro Morelli*

Solidarietà, diritti sociali e immigrazione nello Stato sociale**

SOMMARIO: 1. Cinque tesi su solidarietà, diritti e cittadinanza. – 2. Tre premesse su principi e valori costituzionali. – 3. La portata normativa della solidarietà nella dimensione dell'ordinamento repubblicano. – 4. *Segue*: la solidarietà nella dimensione sovranazionale (con particolare riguardo alle politiche dell'Unione europea relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione). – 5. *Quanto* solidali e verso *chi*? I limiti di un principio. – 6. Cittadini e non: una distinzione da mantenere? – 7. La vocazione universalista dei diritti sociali e le discriminazioni perpetrate dal legislatore nazionale e da quelli regionali. – 8. Stato sociale, diritti dei migranti e crisi della rappresentanza: notazioni conclusive.

1. Cinque tesi su solidarietà, diritti e cittadinanza

Intendo argomentare, in questa sede, cinque tesi relative ai concetti richiamati dal titolo della mia relazione.

La prima tesi è che la solidarietà, nella dimensione dell'ordinamento costituzionale italiano, non si esaurisce in una mera istanza morale né s'identifica con un'attitudine psicologica, ma possiede una *portata normativa* in forza della quale concorre, unitamente al principio di eguaglianza sostanziale, a connotare la forma ordinamentale vigente come Stato sociale. In un certo senso, si potrebbe affermare, riprendendo il titolo di un noto saggio¹, che la solidarietà, in tale dimensione istituzionale, *debba essere presa sul serio*.

La seconda tesi è che, nonostante o, meglio, proprio *in virtù* di questa sua natura, il principio di solidarietà non presenta il carattere dell'assolutezza, ma incontra una serie di limiti, tra cui soprattutto quelli costituiti dagli altri principi fondamentali previsti in Costituzione, con i quali il primo deve trovare una conciliazione o, come si usa dire, una *ragionevole* composizione.

La terza tesi attiene alla categoria della cittadinanza e può essere formulata nei seguenti termini: nonostante i diversi tentativi teorici di articolare il concetto, individuando una «cittadinanza costituzionale» (o una «cittadinanza-partecipazione»), che si affiancherebbe o si sovrapporrebbe alla classica «cittadinanza legale» (o «cittadinanza-appartenenza»)², la distinzione tracciata dalla Carta repubblicana tra cittadini e non cittadini deve essere mantenuta in quanto imposta dalla forma di Stato vigente e funzionale alla stessa sopravvivenza di quest'ultima. L'importanza del paradigma della cittadinanza si può cogliere pienamente soltanto se si mette in luce il rapporto che lo lega indissolubilmente, come subito si dirà, ai diritti politici.

La quarta tesi riguarda, infatti, la natura dei diritti costituzionali e consiste nel riconoscimento di una sostanziale differenza tra la connotazione dei diritti civili e sociali, da una parte, e quella dei diritti politici, dall'altra: in particolare, mentre i primi appaiono ispirati da una vocazione tendenzialmente *universalistica*, ai secondi risulta più congeniale una declinazione *particolaristica*, nel senso che il loro esercizio presuppone un più solido legame con la specifica (e concreta) comunità politica di riferimento e, ancor più, con l'etica pubblica da quest'ultima adottata. Con ciò non si vuole certo riproporre una gerarchizzazione tra le suddette situazioni giuridiche soggettive, ma si vuole sottolineare l'esistenza di una tensione dialettica tra diritti civili e sociali, massimamente *inclusivi*, e diritti politici, la cui eventuale “universalizzazione” non potrebbe che apparire paradossale,

* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Università Magna Græcia di Catanzaro.

** Testo rielaborato e aggiornato della relazione tenuta al Convegno di Studi su I diritti sociali al tempo delle migrazioni, Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, 28-29 giugno 2018.

¹ Cfr. ovviamente R. DWORKIN, *Taking Rights Seriously*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.) 1977, trad. it. *I diritti presi sul serio*, il Mulino, Bologna 1982.

² Sull'evoluzione del concetto di cittadinanza cfr. ora A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano 2016, 11 ss.; C. PANZERA-A. RAUTI-C. SALAZAR-A. SPADARO (a cura di), *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Atti del Convegno internazionale di studi svoltosi a Reggio Calabria, 26-27 marzo 2015, Editoriale Scientifica, Napoli 2016; R. CARIDÀ, I diritti di cittadinanza inclusiva tra esigenze di sicurezza e doveri di solidarietà, in www.federalismi.it sulla categoria della cittadinanza nel diritto internazionale si rinvia alla trattazione di L. PANELLA, *La cittadinanza e le cittadinanze nel diritto internazionale*, Editoriale Scientifica, Napoli 2008.

rischiando di mettere in crisi la stessa tenuta delle istituzioni rappresentative. La differenza deriva, a ben vedere, dalla peculiarità dei contenuti che il principio di solidarietà acquista *quando viene declinato in senso politico*. Seguendo la tripartizione che l'art. 2 Cost. adotta nel richiamare i doveri inderogabili, si può ragionevolmente affermare, infatti, che se la solidarietà sociale e quella economica possono svilupparsi anche senza il riferimento a un nucleo di valori/principi comuni (benché ovviamente dalla condivisione di un'etica comune tali forme di solidarietà possano riuscire rafforzate), viceversa la solidarietà politica è sempre percepita *in rapporto a determinati valori/principi*, la condivisione dei quali è *condizione necessaria* dell'essere appunto *politicamente solidali*. Pertanto, se l'esercizio dei diritti civili e, soprattutto, per quanto maggiormente rileva in questa sede, di quelli sociali può essere ipoteticamente espanso senza limiti (salvo ovviamente il problema, per nulla secondario, delle risorse disponibili), poiché il tipo di legame sociale che esso presuppone non ha una forte connotazione politica, al contrario un'illimitata estensione della categoria dei soggetti titolari dei diritti politici implicherebbe o la parallela adesione alla tavola di valori/principi di riferimento della comunità da parte dei medesimi soggetti beneficiari dell'estensione o si tradurrebbe, di fatto, in una sorta di *suicidio istituzionale* dell'ordinamento, che, così facendo, non farebbe altro che affidare le proprie sorti anche a chi non si riconosca nei suoi paradigmi basilari.

La quinta tesi è un corollario della precedente e afferma che, mentre i diritti civili e quelli sociali sono costituzionalmente riconosciuti e garantiti indipendentemente dallo *status* del soggetto interessato, i diritti politici attraverso cui si esercita la sovranità popolare (nelle sue diverse forme ed entro i limiti richiamati dall'art. 1 Cost.) sono prerogativa dei cittadini, chiamati dall'art. 54 Cost. ad essere fedeli alla Repubblica e, dunque, gravati dal dovere di assicurare la continuità dell'ordinamento repubblicano nell'identità dei suoi principi fondamentali³. Un assunto, quest'ultimo, che ammette parziali eccezioni, costituite dalle forme di partecipazione politica riservate ai non cittadini nella dimensione locale, le quali avviano, per così dire, il soggetto lungo un percorso d'integrazione che può trovare il proprio culmine soltanto nel riconoscimento dello *status* di cittadino.

2. Tre premesse su principi e valori costituzionali

L'argomentazione della prima delle tesi sopra enunciate richiede l'esposizione di alcune premesse, concernenti, innanzitutto, la *natura normativa dei principi*, in generale, e di quelli costituzionali, in particolare. Occorre, infatti, sgombrare il campo da antichi ma ricorrenti equivoci intorno all'efficacia giuridica degli enunciati di principio contenuti nel testo della legge fondamentale⁴. Sul tema, com'è noto, non vi è concordia tra filosofi e teorici del diritto e, addirittura, secondo una posizione estrema, talora ripresa in dottrina, i principi sarebbero qualcosa di totalmente e irriducibilmente diverso dalle norme giuridiche. Una tesi, questa, conosciuta come «distinzione forte» tra norme e principi, che, tuttavia, appare sensibilmente connotata in senso ideologico e, per lo più, funzionale a legittimare specifici scopi di politica del diritto⁵. Com'è stato notato, infatti, «almeno in un senso, anche i principi

³ Sul vincolo di fedeltà alla Repubblica come dovere di assicurare la continuità dell'ordinamento nell'identità dei suoi principi fondamentali sia consentito rinviare ai miei *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del convegno di Acqui Terme-Alessandria svoltosi il 9-10 giugno 2006, Giappichelli, Torino 2007, 140 ss., e soprattutto *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013. Per un quadro delle principali teorie in tema si v. anche volendo i miei *Fedeltà alla Repubblica*, in *Dig./Pubbl.*, Agg. VI (2015), 177 ss., e *Art. 54*, in F. CLEMENTI-L. CUOCOLO-F. ROSA-G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. I, *Principi fondamentali e Parte I – Diritti e doveri dei cittadini (Artt. 1-54)*, il Mulino, Bologna 2018, 345 ss.

⁴ Sul punto non può che rinviarsi a V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano 1952.

⁵ Cfr., in tal senso, R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di Diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cico-F. Messineo e continuato da L. Mengoni, Giuffrè, Milano 1998, 272. Su «distinzione forte» e «distinzione debole» tra principi e norme cfr. ora A. SCERBO, *Regole e principi*, in L. VENTURA-A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, Giuffrè, Milano 2015, 63 ss.

sono norme, se per ‘norma’ si intende, conformemente all’uso comune, qualunque enunciato rivolto alla guida del comportamento»⁶.

Scartata la distinzione forte, che postula una differenza di natura *qualitativa* tra principi e norme, è apparsa preferibile ai più una distinzione «debole», facente riferimento a una differenza di grado, meramente *quantitativa*, che quindi non esclude affatto la natura normativa dei principi⁷. In tale prospettiva, questi ultimi comporrebbero una «categoria eterogenea»⁸, comprendente norme caratterizzate da uno o più tratti peculiari, come la circostanza che alcuni principi sarebbero «privi di formulazione», nel senso che sarebbero «*menzionati ma non formulati*», in quanto corrisponderebbero a dottrine, laddove non costituissero «concetti essenzialmente contestati»⁹; il fatto che alcuni di essi sarebbero formulati in un linguaggio *ottativo*, *valutativo*, riconoscendo l’importanza di determinati valori o esprimendo auspici; e ancora la circostanza per cui la forma deontica o imperativa sarebbe inadeguata alla loro formulazione¹⁰.

Per quanto presentino connotati peculiari, i principi non cessano, tuttavia, di essere norme; essi, anzi, esprimono il più delle volte contenuti normativi ritenuti più importanti degli altri. Il che è certamente vero per i principi qualificati come «fondamentali», i quali sono ritenuti tali in un duplice significato: nel senso che essi danno fondamento (e giustificazione) ad altre norme e nel senso che «non richiedono, o sembrano non richiedere, a loro volta fondamento o giustificazione: poiché – a torto o a ragione – sono percepiti come ovvi, autoevidenti, o come intrinsecamente giusti»¹¹.

Oltre ad avere una notevole capacità “normogenetica”, ispirando la produzione di ulteriori disposizioni normative dirette a dare loro attuazione, i principi possono abrogare altri enunciati normativi (dotati della medesima struttura nomologica) e possono fungere da parametro di legittimità per norme giuridiche di rango inferiore.

Una seconda premessa attiene all’altrettanto controversa questione del *rapporto tra principi e valori*, tema sul quale non è certo possibile soffermarsi *funditus* in questa sede. Sul punto, è qui sufficiente rilevare che, pur potendosi (e anzi dovendosi) distinguere tra *valori morali* e *principi giuridici*, la distinzione non può condurre a sostenere un’alterità assoluta tra tali entità¹². Benché i valori abbiano un carattere assiologico e teleologico e i principi una connotazione deontica, sicché, come scrive Alexy, ciò che appare *ottimo* nel mondo dei primi risulta *prescritto* in quello dei secondi, è sempre possibile – e anzi utile per le esigenze di garanzia della certezza del diritto – passare dal modello dei valori a quello dei principi¹³. Un passaggio che, però, non fa venir meno quella che Betti,

⁶ R. GUASTINI, *op. et loc. cit.*; per una distinzione forte tra *principles* e *rules* si rinvia a D. DWORKIN, *op. cit.*, 90 ss.

⁷ Così A. SCERBO, *op. cit.*, 75.

⁸ Così R. GUASTINI, *L’interpretazione dei documenti normativi*, in *Trattato di Diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cico-F. Messineo-L. Mengoni e continuato da P. Schlesinger, Giuffrè, Milano 2004, 205.

⁹ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 278.

¹⁰ *Ivi*, 279.

¹¹ R. GUASTINI, *L’interpretazione dei documenti normativi*, cit., 204 s.; ma v. già M. JORI, *I principi nel diritto italiano*, in *Soc. dir.*, 1983, 7 ss. (anche in *ID.*, *Saggi di metagiurisprudenza*, Giuffrè, Milano 1985, 301 ss.).

¹² Cfr. J. HABERMAS, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1992, trad. it. *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia*, a cura di L. Ceppa, Laterza, Roma-Bari 2013, 285 s.: «I principi, ossia le norme di rango superiore alla cui luce possono giustificarsi altre norme, hanno un senso deontologico, mentre i valori hanno un senso teleologico. Le norme valide obbligano i loro destinatari – senza eccezione e in egual misura – ad un comportamento in grado di soddisfare delle aspettative *generalizzate* di comportamento, mentre i valori vanno intesi come delle *preferenze* intersoggettivamente condivise. I valori esprimono la preferibilità di beni che in determinati collettivi valgono come desiderabili, e che possono essere acquisiti o realizzati tramite un agire finalistico».

Insistono sull’importanza di distinguere i principi, intesi come «strutture prescrittive», dai valori A. D’ATENA, *In tema di principi e valori costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1997, 3065 ss. e A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Jovene, Napoli 2007, 358. Nel senso di ritenere i valori e i principi non soltanto come entità diverse, ma addirittura antitetice, poiché mentre i primi rappresenterebbero beni finali, ponendosi come mete da raggiungere attraverso «attività *teleologicamente orientate*», i secondi si presenterebbero come beni iniziali, bisognosi di essere realizzati attraverso «attività *conseguenzialmente determinate*», v. G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, il Mulino, Bologna 2008, 206; ma già, nello stesso senso J. HABERMAS, *op. cit.*, 284 ss.

¹³ Cfr., in tal senso, R. ALEXY, *Theorie der Grundrechte*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main 1994, trad. it. *Teoria dei diritti fondamentali*, il Mulino, Bologna 2012, 170 s.

con particolare riguardo ai principi generali dell'ordinamento giuridico, definiva l'«eccedenza di contenuto deontologico»¹⁴ (o assiologico) degli enunciati normativi di principio. Un'eccedenza che, senza mettere in discussione la portata normativa dei principi, consente loro di svolgere un ruolo essenziale nell'interpretazione e nell'integrazione del diritto, garantendo l'apertura del sistema normativo alle istanze etiche provenienti dalla società.

La terza e ultima premessa, strettamente correlata alle precedenti, riguarda l'importanza del *criterio sistematico* nell'interpretazione degli enunciati normativi di principio. Si tratta di un aspetto da sottolineare soprattutto (anche se ovviamente non solo) in riferimento ai principi costituzionali: come ha, infatti, precisato non molto tempo addietro anche la Corte costituzionale, la legge fondamentale è composta soprattutto di principi, posti in stretto collegamento tra loro, i quali necessitano di un continuo bilanciamento, nell'esercizio del quale «la valutazione di conformità alla Costituzione stessa deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate»¹⁵. La presunta «incoerenza» dei principi riconosciuti dalla Carta repubblicana (a cominciare da quelli di libertà e di eguaglianza), che, secondo parte della dottrina, sarebbe giustificata dal fatto che lo scopo della stessa Costituzione sarebbe stato quello di mettere alcuni principi al riparo dalle determinazioni delle mutevoli maggioranze politiche, è, in realtà, solo apparente¹⁶. Se si guarda, infatti, alla specifica esperienza storica dell'Assemblea costituente, si può notare come, al di là dell'ispirazione antifascista che accomunava i rappresentanti delle forze politiche chiamati a dare una legge fondamentale alla nascente Repubblica¹⁷ – ispirazione che però già definiva, seppur *in negativo* (o per opposizione), l'orizzonte assiologico dei Costituenti –, l'elaborazione dei principi poi introdotti nella Carta fondamentale si tradusse in una complessa operazione di sintesi tra diverse concezioni della società e della politica¹⁸.

In conclusione, i principi di cui si discorre non sono contenuti collocati a caso nel testo costituzionale al solo scopo di preservarli dalle maggioranze future, ma i prodotti di faticose operazioni d'integrazione tra le differenti visioni ideologiche che ispirarono i Costituenti.

Si dà, quindi, quella che si potrebbe definire un'*omogeneità assiologica minima*¹⁹, necessaria affinché i principi possano trovare composizione, senza che qualcuno di essi venga integralmente

¹⁴ Cfr. E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Giuffrè, Milano 1971, 205 ss.

¹⁵ [Corte cost., sent. n. 1 del 2013](#), punto 8.1 del cons. in dir., sulla quale sia consentito rinviare al mio *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 27 marzo 2013, e in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 28 marzo 2013

¹⁶ Scrive R. BIN (*Nuovi Statuti e garanzie dei diritti. Relazione al convegno "Il governo degli interessi territoriali e i diritti dei cittadini"*, Torino, 26 ottobre 2002, in *Ist. fed.*, 2/2003, 197; ma *amplius* dello stesso A. v. ora *Critica della teoria dei diritti*, FrancoAngeli, Milano 2018) che «la Costituzione è come un frigorifero, ove si conservano, in uno scomparto sottratto all'azione della politica quotidiana, i principi e i diritti che stanno a cuore alle diverse componenti che esercitano il potere costituente. Ovviamente, come in un frigorifero non c'è coerenza tra il pesce, il burro, il latte e il formaggio, così in una Costituzione non c'è coerenza tra la parte liberale, cattolica, socialista, ecc. Quello che in relazione al frigorifero si chiamerebbe "versatilità", nella Costituzione si chiama "pluralismo": se non ci fosse bisogno di pluralismo, cioè di coesistenza di principi diversi, non ci sarebbe neppure bisogno di "conservarli" nella Costituzione». L'immagine è suggestiva, ma non convince del tutto. Si può osservare, infatti, che non è certo possibile riporre in frigorifero ogni tipo di alimento, così come occorre fare attenzione al modo in cui gli alimenti stessi vengano conservati. Fuor di metafora, non tutti i principi sono compatibili tra loro: la "conservazione" di un principio "sbagliato" potrebbe comportare radicali mutamenti nell'interpretazione degli altri principi e finanche azzerare la stessa portata normativa di alcuni di essi; inoltre, anche la formulazione linguistica delle disposizioni che esprimono principi incide sul modo in cui questi ultimi trovano concreta attuazione.

¹⁷ Cfr., per tutti, M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1991, 183 ss.; si rinvia ora, inoltre, agli scritti pubblicati in F. CORTESE (a cura di), *Resistenza e diritto pubblico*, Firenze University Press, Firenze 2016. Sul contributo che la letteratura sulla Resistenza ha dato alla costruzione del paradigma antifascista v., inoltre, la suggestiva riflessione di G. BASCHERINI-G. REPETTO, *Il romanzo della resistenza e la transizione costituzionale italiana: la letteratura tra moralità e istituzioni*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2015.

¹⁸ Sul metodo di lavoro seguito dall'Assemblea costituente sia consentito rinviare ora al mio *L'agenda della Costituente. Dal metodo dell'Assemblea al discorso sulle riforme*, in F. CORTESE-C. CARUSO-S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, FrancoAngeli, Milano 2018, 37 ss.

¹⁹ Sul tema dell'omogeneità costituzionale, in prospettiva comparata, cfr. ora l'approfondita trattazione di G. DELLEDONNE, *L'omogeneità costituzionale negli ordinamenti composti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017.

sacrificato, nell'interpretazione sistematica attraverso la tecnica del bilanciamento. Se è vero che la riconduzione a sistema dei principi è sempre opera dell'interprete, è anche vero che non tutti i principi sono sistematizzabili. Il che, d'altro canto, non sembra valere per i due principi-cardine del sistema costituzionale: quelli di libertà e di eguaglianza, che, secondo un'autorevole dottrina, l'ispirazione ideale della democrazia pluralista vorrebbe che fossero *contestualmente* attuati²⁰.

3. La portata normativa della solidarietà nella dimensione dell'ordinamento repubblicano

Sulla base di tali premesse è possibile provare a definire il contenuto normativo della solidarietà e trovarne la specifica collocazione nel sistema complessivo dei principi costituzionali.

Quello di cui si discorre è, innanzitutto, un principio inespresso, non enunciato, anche se riferimenti alla solidarietà si ritrovano nell'art. 2 Cost., nel richiamo ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», il cui adempimento è richiesto dalla Repubblica, e nell'art. 119, comma 5, Cost., a norma del quale, per promuovere, tra l'altro, la «solidarietà sociale», lo Stato destina «risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni».

Il concetto di solidarietà non è, poi, di facile definizione²¹, e la sua storia, in verità, appare, sotto certi versi, persino paradossale poiché se, da un lato, il principio di solidarietà, secondo un percorso comune ad altri principi (ed istituti) del diritto pubblico, ha trovato formulazione dapprima nella sfera etico-religiosa, poi in quella politica e, infine, appunto in quella giuridica²², di contro, il termine «solidarietà» rinviene il suo primo e più pregnante impiego nel diritto romano, ove denotava l'istituto dell'*obbligazione solidale*, designando un tipo di responsabilità in base alla quale ogni membro di una comunità si faceva carico della totalità dei debiti esistenti²³. Un percorso, dunque, circolare, che sembra aver preso avvio da un paradigma giuridico e che, attraverso diverse elaborazioni dottrinali, è infine giunto al riconoscimento costituzionale di un principio fondamentale che, com'è stato detto, aspira a tracciare «una terza via, tra l'individualismo liberale e il socialismo collettivista»²⁴.

Nella dimensione dell'ordinamento repubblicano, il principio solidarista ha anche una specifica rilevanza politica poiché, oltre a porre la condizione giuridica di affermazione della coesione sociale, indica la via repubblicana all'unità dell'ordinamento stesso. Nello Stato costituzionale, infatti, la pretesa d'unità politica non può basarsi, com'era avvenuto nello Stato «monoclasse» borghese²⁵, sulla supremazia di una classe egemone, garantita dalla ristrettezza del suffragio e dal carattere esclusivo della partecipazione politica, e nemmeno, come nei regimi totalitari, su concezioni metafisiche dello

²⁰ Cfr. G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009.

²¹ Per una genealogia del concetto di solidarietà si rinvia a M.-C. BLAIS, *La solidarité. Histoire d'une idée*, Éditions Gallimard, Paris 2007, trad. it. *La solidarietà. Storia di un'idea*, a cura di B. Magni, Giuffrè, Milano 2012, 4.

²² Cfr. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Giuffrè, Milano 2002, 8 ss.; ID., *I doveri di solidarietà sociale*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-E. GROSSO-J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., 4 s.; F. RETUS, *Il principio di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Principi costituzionali*, Giappichelli, Torino 2011, 819 ss.; F. POLACCHINI, *Il principio di solidarietà*, in L. MEZZETTI (a cura di), *Diritti e doveri*, Giappichelli, Torino 2013, 227 ss.; ID., *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bononia University Press, Bologna 2016, 7 ss.; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari 2014, spec., 11 ss.; P. CHIARELLA, *Solidarietà e diritti sociali. Aspetti di filosofia del diritto e prassi normative*, Wolters Kluwer-Cedam, Milanofiori Assago (MI) 2017; A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2017; ID., [Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio](#), in *Consulta OnLine, Studi 2017/III*, 445 ss. e, se si vuole, il mio *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in L. VENTURA-A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, cit., 305 ss.

²³ Cfr. F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, cit., 8.

²⁴ M.-C. BLAIS, *La solidarité*, cit., 8, ma *passim*.

²⁵ ... secondo la nota formula di M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, il Mulino, Bologna 1986, 35 ss.; ID., *L'amministrazione pubblica dello Stato contemporaneo*, in G. SANTANIELLO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Cedam, Padova 1988, 139 ss.; ma cfr. anche i contributi pubblicati in S. CASSESE-G. GUARINO (a cura di), *Dallo Stato monoclasse alla globalizzazione*, Giuffrè, Milano 2000.

Stato e della nazione, promosse dalla limitazione dei diritti fondamentali e dalla soppressione violenta del dissenso²⁶. Essendosi eretta l'organizzazione democratica su basi egualitarie ed essendosi previsto l'impegno per la Repubblica di svolgere interventi diretti a consentire il «pieno sviluppo della persona umana», secondo l'evocativa formula impiegata nell'art. 3, comma 2, Cost., la solidarietà è assurta a paradigma normativo fondante la stessa unità dell'ordinamento. Tale principio svolge, infatti, un indefettibile ruolo complementare rispetto a quello giocato dal principio di eguaglianza sostanziale, dando forma a un'istanza unificatrice, che presuppone *un'ontologia dei rapporti sociali in base alla quale ciascun soggetto è al tempo stesso debitore e creditore di tutti gli altri componenti (presenti, passati e futuri) della medesima collettività*.

In tale prospettiva può leggersi il riconoscimento, contenuto in una celebre pronuncia della Corte costituzionale sul volontariato, della solidarietà come il principio «per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio – continua il Giudice delle leggi – che, comportando l'originaria connotazione dell'uomo *uti socius*, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»²⁷.

Dato il suo carattere pervasivo, il principio di solidarietà non si esaurisce nelle sole previsioni costituzionali relative ai doveri inderogabili (che pure ne rappresentano fondamentali declinazioni)²⁸, ma in una categoria aperta di istituti giuridici e, in definitiva, nell'intera trama normativa dello Stato repubblicano, la cui forma ordinamentale trova una specifica e pregnante qualificazione nella definizione di «Stato sociale» proprio grazie al contestuale riconoscimento dei principi di eguaglianza sostanziale e di solidarietà²⁹.

Nel tentativo di classificare le varie forme di espressione del principio solidarista, si è distinto tra una solidarietà «doverosa» (o «fraterna») e una solidarietà «pubblica» (o «paternalista»). La prima opererebbe su un piano orizzontale e si tradurrebbe in «un moto doveroso e cooperante da parte dei cittadini nell'adempimento delle loro varie solidarietà», un moto dall'andamento ascendente, dai cittadini verso «l'amministrazione pubblica globale» della Repubblica. La solidarietà pubblica o paternalista, invece, opererebbe nell'ambito del rapporto tra Stato e cittadini e imporrebbe l'attuazione del principio di eguaglianza sostanziale *ex art. 3, comma 2, Cost.*³⁰.

Prendendo in considerazione entrambe le prospettive, pertanto, doveri inderogabili, diritti sociali, interventi volti a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e, in generale, misure promozionali di comportamenti socialmente utili³¹ costituiscono tutte espressioni del medesimo principio solidarista.

La vocazione solidarista si lega, infine, al principio di sussidiarietà, che dal 2001, com'è noto, trova un esplicito riconoscimento nell'art. 118 Cost., ma che, com'è stato sottolineato da un'autorevole dottrina³², era già implicito nella trama normativa della Carta del '47. Il riconoscimento della solidarietà tra persone e comunità rinviene, infatti, nel principio di sussidiarietà il suo *modus* di attuazione, configurandosi l'ordinamento repubblicano «come uno spazio di rilevanza giuridica, nel

²⁶ Cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano 1967, 48 ss.

²⁷ [Sent. n. 75/1992](#), punto 2 del cons. in dir.

²⁸ In tema si rinvia ora anche alle relazioni di E. ROSSI, R. CALVANO, M. CAVINO al seminario del Gruppo di Pisa su *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Napoli, 19 ottobre 2018, consultabili, in versione provvisoria al [sito](#) telematico del Gruppo di Pisa.

²⁹ Sul punto cfr., in particolare, E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino 2006, 56 ss.

³⁰ Cfr. S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 10 ss.; nonché F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 31 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica*, in [Rivista AIC](#), 2 luglio 2010, 10 ss.; F. RETUS, *Il principio di solidarietà*, cit., 819 ss.

³¹ Su cui, per tutti, F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 39 ss., e bibliografia ivi indicata.

³² Cfr. A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1/2001, 13 ss.

quale trovano svolgimento le relazioni tra i singoli e le entità generate dalla loro vocazione sociale (art. 2 Cost.)»³³.

Dal quadro sinteticamente tratteggiato emerge chiaramente la natura normativa del principio di solidarietà, disconoscendo la quale si finirebbe inevitabilmente con il privare di efficacia giuridica buona parte (se non tutte) le disposizioni costituzionali più pregnanti, quelle che delineano l'orizzonte di senso dell'intero ordinamento repubblicano.

4. Segue: *la solidarietà nella dimensione sovranazionale (con particolare riguardo alle politiche dell'Unione europea relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione)*

Il principio di solidarietà non connota soltanto l'ordinamento nazionale, ma anche quello dell'Unione europea; se, infatti, in origine le Comunità europee componevano, com'è noto, un'organizzazione settoriale e dai fini particolari, attraverso un tortuoso processo ancora in corso e dagli esiti sempre più incerti, l'Unione ha assunto la fisionomia di un ordinamento a fini generali, fondato su un gruppo di principi condivisi dagli Stati membri³⁴.

L'art. 2 del Trattato UE non menziona, invero, la solidarietà tra i valori fondanti (che s'identificano nel rispetto della dignità umana, nella libertà, nella democrazia, nell'uguaglianza, nello Stato di diritto e nel rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze), ma la richiama laddove afferma che tali valori «sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini». Il medesimo Trattato, all'art. 3, parr. 2 e 3, stabilisce che l'Unione promuove, tra l'altro, la «solidarietà tra le generazioni» e la «solidarietà tra gli Stati membri»; nello stesso articolo (par. 5) afferma, inoltre, che l'Unione ha il compito di contribuire anche alla «solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli». Sempre nel TUE, al principio di solidarietà fanno riferimento l'art. 21, par. 1, il quale dispone che l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda «sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo», tra cui anche la solidarietà, e l'art. 24, par. 2, a norma del quale, «nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna, l'Unione conduce, stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri»³⁵.

Riferimenti degni di nota sono contenuti, poi, anche nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE – sia nel Preambolo, sia nelle previsioni del Capo IV, integralmente dedicato alla solidarietà (e ai diritti sociali) – e nel TFUE, tra i quali, oltre alla c.d. «clausola di solidarietà» contenuta nell'art. 222³⁶,

³³ F. GIUFFRÈ, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 29.

³⁴ Sulla «dimensione assiologica» dell'Unione europea cfr., per tutti, L. MEZZETTI, *Principi costituzionali e forma dell'Unione*, in P. COSTANZO-L. MEZZETTI-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino 2014, 83 ss. e spec. 101 ss.; e ora, con specifico riguardo al dovere di solidarietà, F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, cit., 107 ss.

³⁵ Altri richiami sono contenuti nel par. 3 del medesimo art. 24, TUE: «Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di *solidarietà reciproca* e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore. Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca *solidarietà politica*. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali. Il Consiglio e l'alto rappresentante provvedono affinché detti principi siano rispettati» (corsivi aggiunti).

Nel Protocollo n. 28 sulla coesione economica, sociale e territoriale allegato al TUE si prevede, infine, sulla base degli obiettivi enunciati dall'art. 3 (tra i quali, come si è detto, compaiono anche quelli di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri), che il Fondo di coesione eroghi contributi finanziari dell'Unione a favore di progetti nei settori dell'ambiente e delle reti transeuropee negli Stati membri con un PNL *pro capite* inferiore al 90% della media dell'Unione, i quali abbiano un programma volto a soddisfare le condizioni di convergenza economica di cui all'art. 126 del TFUE.

³⁶ ... a norma del quale «l'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo». Il

rivestono particolare importanza ai fini della nostra indagine quelli riguardanti le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, contenute nel Capo 2 del Titolo V del Trattato³⁷. Politiche, queste ultime, che, com'è noto, non sono risultate molto efficaci; anzi, proprio sul versante della solidarietà tra Stati nella gestione del fenomeno migratorio si sono registrati e continuano a riscontrarsi i maggiori problemi.

Al riguardo, si deve rilevare, innanzitutto, che la forma finora prevalente di esercizio della solidarietà in tale dimensione è stata quella consistente nell'erogazione di aiuti finanziari a favore degli Stati che, per ragioni geografiche, si sono trovati nelle condizioni di dover fronteggiare più di altri le emergenze migratorie, anche se, più di recente, si è preso atto della necessità d'introdurre misure di *burden sharing*, di condivisione degli oneri, tra tutti gli Stati membri dell'Unione. In tal senso si è mossa la Commissione europea con la previsione, nell'Agenda per l'immigrazione del 13 maggio 2015, di un sistema di *ricollocazione* obbligatorio, volto a distribuire tra i vari Stati gli immigrati bisognosi di protezione internazionale, sulla base di criteri che tengano conto di diversi fattori (PIL, densità demografica, livello di disoccupazione, numero già presente nel Paese di richiedenti asilo e di rifugiati reinsediati)³⁸. A tale misura si è affiancata la previsione di un più specifico programma di reinsediamento europeo, con l'introduzione di un canale d'ingresso legale, per i richiedenti protezione internazionale provenienti soprattutto dall'Africa e dal Medio Oriente³⁹.

Si è anche istituito un meccanismo temporaneo attraverso il quale, entro fine settembre 2017, si sarebbero dovute ricollocare, secondo la proposta iniziale, 160.000 persone provenienti prevalentemente dall'Italia e dalla Grecia, ossia dai Paesi maggiormente interessati dai più recenti flussi migratori. Tale intervento ha però incontrato la resistenza dei Paesi del Gruppo di Visegrád⁴⁰, che si è manifestata anche nell'impugnazione *ex art.* 263 TFUE, da parte dell'Ungheria e della Repubblica slovacca, della decisione UE 2015/1523, come modificata e integrata dalla decisione UE 2015/2601, con cui il Consiglio dell'Unione europea aveva disposto la ricollocazione, per un periodo di due anni, di 120.000 persone in stato di evidente bisogno di protezione internazionale. Tale decisione, di natura emergenziale e temporanea, traeva fondamento dall'art. 78, par. 3, TFUE, a norma del quale il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare misure temporanee a beneficio dello Stato membro o degli Stati membri interessati, quando questi ultimi devono affrontare «una situazione di emergenza caratterizzata da un afflusso improvviso di cittadini di paesi terzi»⁴¹. La Corte di giustizia dell'Unione europea, con un'importante pronuncia, ha precisato che la validità della decisione, sotto il profilo della

par. 3 del medesimo articolo precisa, poi, che «le modalità di attuazione della presente clausola di solidarietà da parte dell'Unione sono definite da una decisione adottata dal Consiglio, su proposta congiunta della Commissione e dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza».

³⁷ L'art. 67, in particolare, dopo aver chiarito, al par. 1, che «l'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri», stabilisce che essa garantisce «che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi». Inoltre, l'art. 80 del medesimo Trattato prevede che «le politiche dell'Unione di cui al presente capo e la loro attuazione sono governate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione della responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario. Ogniqualvolta necessario, gli atti dell'Unione adottati in virtù del presente capo contengono misure appropriate ai fini dell'applicazione di tale principio».

³⁸ Cfr. F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, cit., 120 ss.

³⁹ Tali misure sono state attuate con la raccomandazione della Commissione europea n. 2015/914 dell'8 giugno 2015 e con due successive decisioni del Consiglio (la n. 11131/15 del 22 luglio 2015 e la n. 12098/15 del 22 settembre 2015).

⁴⁰ Il Gruppo di Visegrád è un'alleanza tra quattro Paesi dell'Unione europea – Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria, Slovacchia – costituitosi nel 1991, dopo il crollo dell'Unione sovietica. Il nome deriva dalla piccola cittadina ungherese di Visegrád, dove per la prima volta i *leader* dei diversi Stati si riunirono. Il Gruppo si è caratterizzato, negli ultimi tempi, per aver assunto posizioni fortemente critiche nei confronti dell'Unione europea e molto rigide in materia d'immigrazione.

⁴¹ Si tratta, pertanto, di una misura adottata con metodo intergovernativo: sul punto cfr., in particolare, P. MORI, *La decisione sulla ricollocazione delle persone bisognose di protezione internazionale: un irrituale ricorso al metodo intergovernativo?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, settembre 2015; M. DI FILIPPO, *Le misure di ricollocazione dei richiedenti asilo adottate dall'Unione europea nel 2015: considerazioni critiche e prospettive*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2015, 33 ss.

proporzionalità della misura adottata, non poteva essere messa in discussione sulla base di «valutazioni retrospettive» attinenti al suo grado di efficacia, evocando condizioni non prevedibili al momento in cui il Consiglio aveva adottato il provvedimento stesso (e, tra queste condizioni, ha richiamato, in particolare, la mancanza di cooperazione da parte di alcuni Stati, compresi quelli che poi avevano fatto ricorso alla Corte contro la decisione del Consiglio)⁴². Con tale sentenza si è, dunque, riconosciuto carattere precettivo al principio di solidarietà, richiamato, per il settore qui rilevante, dall'art. 80 TFUE, anche se solo strumentalmente all'adozione di misure emergenziali e temporanee⁴³.

Nel contempo, tuttavia, si è preso atto del sostanziale fallimento del piano di ricollocazione dei migranti. Ad oggi, infatti, si è molto lontani dal numero originariamente fissato: secondo i dati della Commissione europea, al 30 settembre 2018, sono 12.706 i migranti ricollocati dall'Italia e 21.999 quelli dalla Grecia⁴⁴.

Di certo, quel che non funziona – ed è opinione condivisa dalla stessa Commissione europea⁴⁵ – è il «sistema Dublino», basato sulla «regola dello Stato di primo ingresso» del richiedente, in base al quale quest'ultimo è il Paese competente a esaminare la domanda di protezione internazionale⁴⁶. Un sistema che non è stato pensato e non è certamente congegnato allo scopo di garantire una distribuzione solidale e sostenibile degli oneri e delle responsabilità nei confronti dei richiedenti asilo nell'ambito dell'Unione europea e che finisce con il far pesare in prevalenza sui Paesi più esposti geograficamente (ancora una volta Italia e Grecia) l'onere di gestire i flussi migratori⁴⁷.

Al momento, tuttavia, l'opposizione degli altri Governi europei alla modifica del «sistema Dublino» ha determinato una situazione di stallo, mentre, negli ultimi mesi, il Governo italiano ha negato a navi gestite da organizzazioni non governative e, in un caso, perfino a una nave della Guardia costiera italiana⁴⁸, l'autorizzazione a far sbarcare migranti soccorsi in mare, con il concreto rischio che tali episodi attirino future condanne da parte della Corte di Strasburgo⁴⁹. Segnali, questi, di una crescente difficoltà a gestire il fenomeno migratorio, in un contesto segnato dalla perdurante assenza di una vera politica migratoria dell'Unione europea.

5. Quanto solidali e verso chi? I limiti di un principio

⁴² Corte di Giustizia UE, Grande sezione, 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, *Repubblica Slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*.

⁴³ Cfr., sul punto, H. LABAYLE, *Solidarity is not a value: Provisional relocation of asylum-seekers confirmed by the Court of Justice* (6 September 2017, *Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council*), in *eumigrationlawblog.eu*; S. PENASA, *La relocation delle persone richiedenti asilo: un sistema legittimo, giustificato e ... inattuato? Brevi riflessioni sulla sentenza Slovacchia e Ungheria c. Consiglio*, in [DPCE ON LINE](#), 3/2017; L. RIZZA, *Obbligo di solidarietà e perdita di valori (nota a sentenza Corte di Giustizia UE, Grande sezione, 6 settembre 2017, cause riunite C-643/15 e C-647/15, caso Repubblica Slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea)*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2018, spec. 10 ss.

Sul tema, più in generale, si v. anche C. FAVILLI, *L'Unione europea e la difficile attuazione del principio di solidarietà nella gestione dell'«emergenza» immigrazione*, in *Quad. cost.*, 3/2015, 785 ss.

⁴⁴ Cfr. Commissione europea, *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism*, in https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf

⁴⁵ Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: «Riformare il sistema europeo comune di asilo e potenziare le vie legali di accesso all'Europa», COM (2016) 197, 6.4.2016.

⁴⁶ Cfr. Regolamento (UE) n. 604/2013 del 26 giugno 2013 (c.d. Dublino III).

⁴⁷ Cfr. B. TONOLETTI, *Confini diritti migrazioni. Catastrofe e redenzione del diritto pubblico europeo*, in F. CORTESE-G. PELACANI (a cura di), *Il diritto in migrazione. Studi sull'integrazione giuridica degli stranieri*, Editoriale Scientifica, Napoli 2017, 55 ss.

⁴⁸ Sulla vicenda della nave Diciotti sia consentito rinviare al mio *Principio di legalità vs. «preminente interesse pubblico»? Il caso Diciotti e le sue conseguenze*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*

⁴⁹ Come, del resto, è già avvenuto in passato: cfr., per tutte, Corte EDU, Grande Camera, sentt. 23 febbraio 2012, *Hirsi Jamaa c. Italia*, e 15 dicembre 2015, *Khlaifia e altri c. Italia*.

Se, dunque, anche nella dimensione sovranazionale – e pur, come si è detto, entro limiti considerevoli – la solidarietà non si risolve in un mero precetto etico, né in un’attitudine psicologica spontanea e incoercibile, ma è il contenuto di un principio giuridico – qualificabile almeno nella dimensione nazionale come «supremo», secondo l’espressione usata dalla Corte costituzionale italiana per definire i contenuti del c.d. «nucleo duro» dell’ordinamento⁵⁰ –, essa, in caso di violazioni, può comportare *sanzioni* e, come tutti gli altri principi giuridici, incontra dei *limiti*. Si tratterà di limiti *interni* allo stesso principio, derivanti cioè dal suo contenuto (per quanto possa apparire ampio il campo semantico del termine «solidarietà», esso non può comprendere tutto), e di limiti *esterni*, determinati dalla necessità di conciliare il principio di solidarietà con gli altri principi costituzionali di pari rango, con la consueta tecnica del bilanciamento.

Anche la solidarietà, infatti, non può essere intesa in senso assoluto; diversamente se ne farebbe un principio schmittianamente *tirannico*⁵¹, utile a legittimare un’universalizzazione incontrollata dei diritti, nonché l’elaborazione di nuovi diritti “assoluti”, il cui riconoscimento e la cui garanzia potrebbero mettere a rischio la stessa tenuta dell’ordinamento. Si pensi, ad esempio, a quell’illimitabile diritto umano all’immigrazione e all’accoglienza coniato da una sensibile dottrina⁵², pur animata da encomiabili intenti, un diritto dinanzi al quale lo Stato non potrebbe esercitare alcun intervento volto a regolare gli accessi, ma che, com’è stato rilevato, comporterebbe il venir meno della stessa qualificazione del territorio come «dominio riservato sul quale esercitare lo *ius excludendi*»⁵³.

Considerato, dunque, il carattere limitato del principio di solidarietà, occorre domandarsi nei confronti di *chi* si sia tenuti ad essere solidali e quali *limiti oggettivi* incontri il dovere costituzionale di solidarietà. La risposta a tali interrogativi richiede un ritorno al *testo costituzionale* e alla formulazione degli enunciati normativi in cui la solidarietà viene evocata: in particolare, all’art. 2 Cost., anche se l’interpretazione meramente letterale, «primitiva» come pure l’ha definita la Corte costituzionale⁵⁴, ma necessario punto di partenza dell’attività ermeneutica, deve essere integrata dall’impiego di altri strumenti interpretativi, primo fra tutti, come si è detto, il criterio sistematico.

Una prima osservazione dalla quale appare opportuno prendere le mosse è quella per cui i doveri inderogabili dei quali discorre l’art. 2 Cost. sono collegati a tre diverse declinazioni della solidarietà: politica, economica e sociale. Come ha ben messo in luce Lombardi, in tale articolazione del concetto di solidarietà si coglie la stretta correlazione tra l’enunciato in questione e l’art. 3, comma 2, Cost.: una connessione che si rinviene sia nel riferimento, presente in entrambe le disposizioni, al concetto

⁵⁰ ... a partire almeno dalla nota [sent. n. 1146/1988](#); ma si veda, da ultimo la [sent. n. 115/2018](#) sul «caso Taricco», nella quale si è ribadito che «l’autorità competente a svolgere il controllo sollecitato dalla Corte di giustizia è la Corte costituzionale, cui spetta in via esclusiva il compito di accertare se il diritto dell’Unione è in contrasto con i principi supremi dell’ordine costituzionale e in particolare con i diritti inalienabili della persona» (punto 8 del cons. in dir.).

Sul «nucleo duro» si rinvia ora, anche per ulteriori riferimenti, alla trattazione di S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2018.

⁵¹ Come ha riconosciuto la Corte costituzionale, «la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi». Il fatto che alcuni valori/principi siano qualificati come «primari» significa, pertanto, «che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale» ([sent. n. 85/2013](#), punto 9 del cons. in dir.).

⁵² La tesi è di E. BETTINELLI, *Il clandestino: persona senza status?*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Giuffrè, Milano 2011, 143 ss.

⁵³ Così M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 2 [del quale si v. anche *La partecipazione politica e i migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *La repubblica e le migrazioni*, Giuffrè, Milano 2014, 77 ss.]; sul tema v. anche L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Rivista AIC*, 2/2017 e, *ivi*, 3/2017, G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico* e C. SALAZAR, *Territorio, confini, “spazio”: coordinate per una mappatura essenziale*, tutti in *Rivista AIC*, 3/2017.

⁵⁴ [Sent. n. 1 del 2013](#), punto 10 cons. in dir.

di persona⁵⁵ sia nella corrispondenza tra la «triplice direzione» dei doveri di cui all'art. 2 con i livelli di partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione del Paese (in entrambi i casi, politica, economica e sociale)⁵⁶.

Il richiamo alla persona umana risulta, pertanto, legato in modo chiaro ai fini prospettati nella previsione del raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale. Inoltre, considerata la sopradetta coincidenza di piani, il concetto di solidarietà trova una sua prima specificazione come «*integrazione della persona nella vita dello Stato e della comunità sociale*»⁵⁷.

Proprio riguardo al profilo dell'integrazione, degna di nota è apparsa, altresì, la circostanza per cui l'art. 3, comma 2, Cost. stabilisce, da un lato, che i pubblici poteri debbano rimuovere gli ostacoli «di ordine economico e sociale» (ma non politico), prevedendo, dall'altro lato, che gli effetti di tali interventi si producano anche in relazione alla partecipazione all'organizzazione politica, oltre che a quella economica e sociale. Come ha rilevato ancora Lombardi, parrebbe che la Costituzione, nel settore della partecipazione politica, consideri «già avvenuta la *rimozione* di ostacoli, quali, ad esempio, quelli frapposti dai precedenti ordinamenti, di carattere antidemocratico od autoritario, al libero integrarsi della persona umana, e ciò in virtù dei suoi precetti riferentisi al momento politico, che investe la stessa forma di esistenza e il modo di essere dello Stato»⁵⁸. Da rimuovere appaiono soltanto gli ostacoli di carattere economico e sociale, che incidono negativamente anche sulla stessa dimensione politica della partecipazione.

Emerge, in definitiva, una sostanziale differenza tra la solidarietà politica e quella economica e sociale. La prima, infatti, a differenza delle altre, *deve ispirare* l'uso degli strumenti istituzionali della democrazia, i quali *presuppongono* una comunanza di valori e di principi politici, la cui stessa esistenza consente la piena partecipazione politica di tutti i cittadini.

6. Cittadini e non: una distinzione da mantenere?

Nella medesima prospettiva, un discorso sui diritti sociali (ma più in generale sui diritti fondamentali, costituendo i primi una *species* del più ampio *genus* di questi ultimi⁵⁹), «al tempo delle migrazioni», per usare la formula presente nel titolo di questo Convegno, non può fare a meno della distinzione, fatta propria dal testo costituzionale, tra cittadini e non. E ciò anche nella consapevolezza che la categoria della cittadinanza è stata al centro d'importanti riflessioni teoriche che ne hanno notevolmente mutato la fisionomia: da sinonimo di appartenenza statale, infatti, essa è passata a denotare uno *status* definito da diritti e doveri⁶⁰.

Non si tratta del solo dato testuale⁶¹, ma di una questione ben più rilevante, che comunque nel dato testuale trova un'espressione evidente: sul cittadino, infatti, incombe il *dovere di fedeltà alla Repubblica*, ai sensi dell'art. 54, comma 1, Cost. Come si è sostenuto in altra sede, tale disposizione esprime il principio in forza del quale i cittadini hanno il compito di assicurare la continuità dell'ordinamento repubblicano nell'identità dei suoi principi fondamentali⁶². Affinché tale compito

⁵⁵ Sul principio personalista cfr. ora A. RUGGERI, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in L. VENTURA-A. MORELLI (a cura di), *Principi costituzionali*, cit., 167 ss.

⁵⁶ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 50 s.

⁵⁷ *Ivi*, 51.

⁵⁸ *Ivi*, 53.

⁵⁹ Sul punto sia consentito rinviare ora al mio *Il ruolo dei diritti sociali nella democrazia contemporanea*, testo dell'intervento al Seminario italo-argentino su «*I diritti sociali nello Stato contemporaneo. Costituzione, legislazione, amministrazione, politiche di bilancio*», Università di Messina, Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, 2 febbraio 2018, in corso di pubblicazione in [Forum di Quaderni Costituzionali](#).

⁶⁰ Cfr. ora A. LOLLO, *Eguaglianza e cittadinanza*, cit., 5.

⁶¹ ... che, peraltro, in alcuni casi la Corte costituzionale ha ritenuto superabile: si pensi, per tutte, alla [sent. n. 120/1967](#), che ha, per la prima volta, riconosciuto espressamente l'applicabilità del principio di eguaglianza formale anche agli stranieri quando si tratta di assicurare la garanzia dei diritti inviolabili, nonostante l'art. 3, comma 1, Cost., parli di «cittadini».

⁶² Sia consentito rinviare ancora al mio *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, cit., spec. 191 ss.

sia assolto, si presuppone che i cittadini siano *integrati* nella comunità politica repubblicana, potendo così esercitare consapevolmente quei diritti attraverso i quali trova sviluppo la sovranità popolare (a cominciare dal diritto di voto). È, dunque, la cittadinanza, e non la residenza, lo *status* che può far presumere un'integrazione del soggetto sufficiente a consentirgli l'esercizio dei diritti politici. E si tratta di una presunzione, per così dire, *iuris et de iure* (che non ammette prova del contrario), posto che l'art. 22 Cost. prevede che non si possa essere privati della cittadinanza per motivi politici. Disposizione sulla base della quale, detto per inciso, non è possibile argomentare la legittimità di revoche dello *status* di cittadino che, pur non essendo motivate da ragioni politiche, configurino, tuttavia, palesi, ingiustificate discriminazioni, come appare essere invece la misura ora prevista dall'art. 14 del decreto-legge n. 113/2018, la quale introduce appunto la «revoca della cittadinanza» precedentemente concessa ai soggetti di nazionalità stranieri (ma non anche per chiunque altro si trovi nelle medesime condizioni) che siano stati condannati per reati commessi con finalità di terrorismo e di eversione o per reati di mafia⁶³.

Non è, dunque, soltanto il «sacro» dovere di difesa della Patria (che pure intrattiene uno stretto rapporto con il dovere di fedeltà alla Repubblica) a costituire la prerogativa esclusiva del cittadino sul piano dei doveri inderogabili di solidarietà⁶⁴. E, del resto, proprio riguardo a tale dovere, com'è noto, la Corte costituzionale ha ammesso la possibilità di estenderne la portata anche ai non cittadini, facendo salva la disciplina che prevedeva l'assoggettamento alla leva militare degli apolidi residenti nel territorio della Repubblica. Nell'occasione, il Giudice delle leggi ha affermato che tali soggetti sono «parti di una comunità di diritti la partecipazione alla quale ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa. Tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza»⁶⁵.

Più di recente, peraltro, la stessa Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della norma che escludeva i cittadini stranieri, residenti regolarmente in Italia, dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale, sulla base della considerazione che tale esclusione, impedendo agli stranieri «di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune», comportava «un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza»⁶⁶.

Da tali decisioni emerge indubbiamente un'idea complessa di appartenenza sociale e si coglie anche la consapevolezza del carattere graduale e progressivo del processo d'integrazione. Ciò nondimeno, la cittadinanza continua a mantenere il proprio ruolo di *status* specificamente politico atto a garantire la piena disponibilità degli strumenti di esercizio della sovranità popolare nelle diverse forme in cui quest'ultima trova declinazione; e non a caso tutte le situazioni previste dal Titolo IV della Parte I della Costituzione, dedicato ai «Rapporti politici», si riferiscono ai cittadini, fatta eccezione per il dovere tributario *ex art.* 53 Cost.

7. La vocazione universalista dei diritti sociali e le discriminazioni perpetrate dal legislatore nazionale e da quelli regionali

La distinzione tra cittadini e non cittadini rimane netta, dal punto di vista del diritto costituzionale, ma solo in riferimento alla dimensione della solidarietà politica, poiché per quanto riguarda quella

⁶³ Cfr., sul punto, C. DI MAIO, *La Repubblica inquieta. Se la sicurezza prevale sulla cittadinanza*, in [laCostituzione.info](#), 8 ottobre 2018.

⁶⁴ Così, invece, ritiene M. LUCIANI, *La partecipazione politica e i migranti*, cit., spec. 81 ss.

⁶⁵ [Sent. n. 172/1999](#), punto 2.3 del cons. in dir.

⁶⁶ [Sent. n. 119/2015](#), punto 4.1 del cons. in dir.

economica e sociale si coglie il carattere *naturalmente universalizzabile* delle situazioni giuridiche attive previste in Costituzione, collegate non già allo *status* di cittadino ma alla condizione della persona umana in quanto tale.

Se, tuttavia, si guarda al modo in cui concretamente il legislatore statale e quelli regionali sono intervenuti in materia di diritti sociali degli stranieri, si riscontra una pervicace tendenza alla discriminazione, solo in parte sanzionata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Si pensi, ad esempio, alla modifica introdotta dall'art. 80, comma 19, della legge n. 388/2000, che ha ridotto sensibilmente l'ambito di applicazione dell'art. 41 del T.U. sull'immigrazione, il quale prevede che gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno e i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale. Con la modifica introdotta dalla legge del 2000 si è previsto che l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali fossero concesse agli stranieri titolari di carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo). Una disciplina che finiva, pertanto, con il discriminare gli stranieri in possesso di un mero permesso di soggiorno per motivi di lavoro o per motivi familiari, per scardinare la quale sono state necessarie addirittura sette pronunce della Corte costituzionale⁶⁷. Quest'ultima, peraltro, ha più volte ribadito che, una volta riconosciuto il diritto al soggiorno non di breve durata ed episodico, «non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini»⁶⁸; e, inoltre, ha chiarito che le previsioni in materia devono comunque essere rispettose del generale principio di ragionevolezza.

D'altro canto, la Corte stessa, in alcune sue decisioni, ha fatto riferimento, in modo ambiguo, all'esigenza di tutelare bisogni primari degli stranieri e alla «essenzialità» della prestazione richiesta⁶⁹.

Le discriminazioni non sono mancate nemmeno a livello regionale e, in alcuni casi, si è assistito all'adozione di normative palesemente discriminatorie, prodotte probabilmente anche a fini propagandistici o perché si è preferito affrontare un contenzioso (che avrebbe visto quasi sicuramente perdente l'amministrazione), nella consapevolezza che i casi che sarebbero finiti davanti al giudice sarebbero comunque stati relativamente pochi rispetto al numero complessivo dei potenziali aventi diritto⁷⁰.

Su qualche caso eclatante si è pronunciata ancora di recente la Corte: si pensi, ad esempio, alla legge regionale della Liguria n. 13/2017, che aveva stabilito che, ai fini dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, il requisito prescritto per i cittadini di paesi extracomunitari (che la normativa precedente individuava nella titolarità di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno biennale abbinato ad esercizio di attività lavorativa) fosse sostituito dalla regolare residenza da almeno dieci anni consecutivi nel territorio nazionale. La Corte ha dichiarato illegittima la normativa impugnata per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 4 e 11 della direttiva 2003/109/CE, del Consiglio, la quale riconosce lo *status* di soggiornanti di lungo periodo ai cittadini di paesi terzi che risiedano regolarmente in uno Stato membro da almeno cinque anni e prevede che coloro che siano in tale condizione vengano equiparati ai cittadini dello Stato membro in

⁶⁷ Cfr. C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 1/2018, 9, e, in giurisprudenza, [sentt. n. 306/2008](#) (relativa all'indennità di accompagnamento); n. [11/2009](#) (inerente alla pensione di inabilità); n. [187/2010](#) (concernente l'assegno mensile di invalidità); n. [329/2011](#) (riguardante l'indennità di frequenza per i minori invalidi); n. [40/2013](#) (in merito all'indennità di accompagnamento e pensione di inabilità); n. [22/2015](#) (in riferimento alla pensione per le persone colpite da cecità); n. [230/2015](#) (relativamente alla pensione d'invalidità civile per sordi e indennità di comunicazione).

⁶⁸ Cfr. [Corte cost., sentt. n. 306 del 2008](#), punto 10 del cons. in dir.

⁶⁹ Cfr. [Corte cost., sentt. nn. 187/2010, 329/2011, 40/2013](#).

⁷⁰ C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri*, cit., 12; sul punto anche A. CIERVO, *I diritti sociali degli stranieri: un difficile equilibrio tra principio di non discriminazione e pari dignità sociale*, in A. ANGELINI-M. BENVENUTI-A. SCHILLACI (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Jovene, Napoli 2011, 386.

cui si trovano ai fini, tra l'altro, del godimento dei servizi e delle prestazioni sociali⁷¹. Una pronuncia analoga ha dichiarato, poi, l'illegittimità della normativa contenuta nella legge della Regione Veneto n. 6/2017, che dava titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido, dopo i bambini portatori di disabilità, ai figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che avessero prestato attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, di mobilità o di disoccupazione⁷².

Il Giudice delle leggi ha, infine, ribadito tali principi in una successiva sentenza, con la quale ha dichiarato l'incostituzionalità della norma contenuta nel decreto-legge n. 112/2008 che prevedeva che ai fini del riparto del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, i requisiti minimi necessari per beneficiare dei contributi integrativi dovessero prevedere per gli immigrati il possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale o da almeno cinque anni nella medesima regione, una previsione giudicata irragionevolmente discriminatoria nei confronti dei cittadini dei Paesi non appartenenti all'Unione europea, per i quali soltanto si esigeva un periodo di residenza sul territorio nazionale o regionale, senza alcuna correlazione tra la durata della residenza e l'accesso alla misura di sostegno⁷³.

8. Stato sociale, diritti dei migranti e crisi della rappresentanza: notazioni conclusive

Il quadro tratteggiato si presenta, nel complesso, confuso e dagli sviluppi altamente incerti.

Da un lato, i principi di solidarietà e di eguaglianza sostanziale conferiscono al modello ordinamentale delineato dalla Carta repubblicana del '47 i connotati di uno Stato sociale, nel quale i pubblici poteri devono attivarsi per rimuovere gli ostacoli di carattere economico e sociale che impediscono (non ai soli cittadini) il pieno sviluppo della persona e la partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. La solidarietà presupposta (e pretesa) da tale forma di Stato ha un ambito applicativo che non coincide con quello della cittadinanza, ma è ben più ampio e anzi potenzialmente sconfinato. Tuttavia, la limitatezza delle risorse disponibili (condizione a volte eccessivamente enfatizzata, ma della quale non è possibile non tenere conto) impone, nel passaggio dall'idealità del principio alla concretezza della dimensione applicativa, di contenere l'espansione dei diritti, la cui «insaziabilità» può risultare insostenibile per l'ordinamento nel suo complesso⁷⁴. Un contenimento che, com'è stato più volte chiarito anche dalla giurisprudenza costituzionale, non può avere luogo sulla base del criterio di cittadinanza.

Dall'altro lato, sul versante dei diritti politici, il tipo di solidarietà che tali situazioni giuridiche presuppongono si lega strettamente a un insieme di valori/principi intorno ai quali si aggrega la comunità politicamente organizzata. I cittadini *devono essere fedeli alla Repubblica*, prescrive l'art. 54 Cost. Tale norma, com'è stato osservato, non legittima limitazioni alle libertà inviolabili, posto che queste ultime rientrano esse stesse in quel sistema di principi repubblicani ai quali il cittadino è vincolato dalla medesima previsione⁷⁵. Dalla quale, tuttavia, può anche trarsi una sorta di *presupposizione*, esprimibile nei seguenti termini: *si dà per scontato che i cittadini siano fedeli alla Repubblica*. Se così è, se cioè la cittadinanza corrisponde allo *status* di massima integrazione politica

⁷¹ Cfr. [sent. n. 106/2018](#), sulla quale, così come sulle successive decisioni nn. 107/2018 e 166/2018, v. D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano a essere incostituzionali*, in [Diritti Regionali](#), 2/2018.

⁷² Cfr. [sent. n. 107/2018](#).

⁷³ Cfr. [sent. n. 166/2018](#).

⁷⁴ L'espressione «diritti insaziabili» è di A. PINTORE, *Diritti insaziabili*, in L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali. Un dibattito teorico*, a cura di E. Vitale, Laterza, Roma-Bari 2001, 179 ss., la quale riprende una formula di A.J. SEBOK, *The Insatiable Constitution*, in *Southern California Law Review*, 70, 1996-1997, 417 ss.

⁷⁵ Cfr., in tal senso, S. FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano 1957, 168; L. VENTURA, *Art. 54*, in *Commentario della Costituzione, Rapporti politici*, II, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna 1994, 86; ID., *La fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 1984, 125 ss., e, se si vuole, A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, cit., 97 ss. e 168 s.

che lo Stato riconosca, i diritti politici dei cittadini non possono essere estesi indiscriminatamente poiché in gioco è la stessa continuità dell'ordinamento nell'identità dei suoi principi ispiratori.

Si manifesta, pertanto, una tensione dialettica tra la connotazione massimamente inclusiva dei diritti sociali (e di quelli civili), da una parte, e il carattere inevitabilmente limitato, particolare dei diritti politici, dall'altra; una tensione che – non si può non riconoscerlo – finisce con il riverberarsi negativamente sul grado di tutela degli stessi diritti dei non cittadini e, in ispecie, di quelli dei migranti. La predisposizione delle garanzie necessarie al pieno godimento dei diritti di una categoria sociale difficilmente risulterà soddisfacente per i diretti interessati se ad essa non avranno partecipato questi ultimi, anche tramite loro rappresentanti. In sostanza, non sembra potersi scindere la dimensione della partecipazione e della rappresentanza (politica) da quella dei diritti (anche di quelli sociali)⁷⁶.

È innegabile che solo l'effettiva presenza dei soggetti titolari dei diritti (o dei loro rappresentanti) all'interno delle istituzioni può consentire il pieno riconoscimento a questi ultimi dei diritti medesimi. Nel passaggio dallo Stato liberale allo Stato sociale l'estensione delle garanzie costituzionali ai diritti sociali si è accompagnato, del resto, all'allargamento del suffragio, poiché l'ingresso nelle istituzioni politiche dei rappresentanti di classi sociali diverse da quella borghese ha implicato l'istituzionalizzazione delle loro istanze sotto forma di situazioni giuridiche costituzionalmente garantite.

Il dilemma che oggi si trova a vivere lo Stato sociale è quello di un ordinamento che intende perseguire l'unità e la coesione attraverso gli strumenti della solidarietà, ma che, nel contempo, non può estendere indiscriminatamente i diritti di partecipazione politica, se intende salvaguardare la propria identità costituzionale, visto che il processo d'integrazione è qualcosa che non può essere dato per scontato.

La dimensione istituzionale dell'Unione europea, d'altro canto, non offre ai soggetti che non abbiano la cittadinanza in uno degli Stati membri ulteriori occasioni di partecipazione politica, in ragione della natura propria della stessa cittadinanza europea, *status* «di secondo grado» che presuppone appunto il possesso di una cittadinanza nazionale⁷⁷. In una prospettiva più generale, inoltre, tanto la solidarietà tra le generazioni quanto quella tra gli Stati membri sono principi scritti nei Trattati, ma che non trovano, nei fatti, un apprezzabile livello di attuazione. In particolare, la seconda delle due declinazioni del principio di solidarietà appena richiamate sembra trovare seguito nella dimensione europea, per lo più, come si è visto, in misure emergenziali, provvisorie e, peraltro, di scarsa efficacia.

Appare evidente, infine, come l'adozione di rimedi istituzionali idonei a risolvere i problemi qui rappresentati richieda la realizzazione di processi culturali e politici che, al momento, scontano la dilagante diffusione di movimenti populistici, che tendono a rilanciare visioni nazionalistiche del tutto incompatibili con la stessa idea di una solidarietà transnazionale.

⁷⁶ Sul punto si rinvia alle considerazioni di R. BIN, *Diritti e fraintendimenti: il nodo della rappresentanza*, in *Studi in onore di G. Berti*, I, Jovene, Napoli 2005, 345 ss. e *amplius* ID., *Critica della teoria dei diritti*, cit., 9 ss.

⁷⁷ Cfr., per tutti, V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, il Mulino, Bologna 1994.