



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2016

TORNARE AI FONDAMENTALI: LA SOLIDARIETÀ

Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità

di ADRIANA APOSTOLI

**IL CONSOLIDAMENTO DELLA DEMOCRAZIA
ATTRAVERSO LA PROMOZIONE DELLA SOLIDARIETÀ
SOCIALE ALL'INTERNO DELLA COMUNITÀ**

di *Adriana Apostoli*
Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Brescia

ABSTRACT

ITA

Il saggio propone qualche considerazione su alcune delle più significative implicazioni del principio solidaristico che riguardano, da un lato, la più generale tematica della forma istituzionale dell'ordinamento e, dall'altro lato, la necessaria estensione soggettiva dei doveri, quindi la problematica della universalità delle situazioni giuridiche soggettive.

Tale contributo ha l'obiettivo di coniugare indicazioni costituzionali e possibilità interpretative imposte dalle nuove dinamiche sociali, utilizzando, per quanto possibile, ricostruzioni che consentano di porre la tematica dei diritti in posizione di pari ordinazione rispetto a quella dei doveri, per poter almeno riuscire ad affermare che una evoluzione verso un nuovo primato dei doveri degli individui può rappresentare, oggi in misura maggiore che in passato, un fattore in grado di trascendere le differenze sociali, culturali, etniche ed indirizzare per tale via gli ordinamenti giuridici – non più solo nazionali – verso un reale soddisfacimento tanto del principio d'uguaglianza quanto del concetto di cittadinanza sociale.

EN

The essay offers a few comments on some of the most significant implications of solidarity principle, which affect, on the one hand, the more general issue of the institutional framework of the legal order and, on the other hand, the necessary subjective extension of constitutional duties and the correlated problem of the universality of subjective legal positions.

The aim is to combine constitutional provisions and possible interpretations imposed by new social dynamics, using, as far as possible, arguments that permit to put individual rights in a position of equality than the duties. This in order to assert that nowadays an evolution towards a new “primacy” of individual duties can help to go beyond social, cultural and ethnic differences, and to direct legal systems - not only national ones - towards a real satisfaction both of equality principle and social citizenship.

IL CONSOLIDAMENTO DELLA DEMOCRAZIA ATTRAVERSO LA PROMOZIONE DELLA SOLIDARIETÀ SOCIALE ALL'INTERNO DELLA COMUNITÀ

di *Adriana Apostoli*

SOMMARIO: 1. *La solidarietà come premessa - spesso presupposta o implicita - degli ordinamenti democratici*; 2. *Principio solidarista e doveri inderogabili*; 3. *Il bilanciamento tra i diritti inviolabili e i doveri inderogabili di solidarietà*; 4. *Il principio di solidarietà alla prova dei fatti, anche nell'ottica europea*; 5. *Una nuova concezione di «comunità» necessariamente oltre i classici confini nazionali.*

1. La solidarietà come premessa – spesso presupposta o implicita – degli ordinamenti democratici

Il riconoscimento dei diritti dell'uomo all'interno delle Costituzioni moderne si ricollega alla tradizione degli ideali della Rivoluzione francese, ossia alla triade *libertà, uguaglianza, fraternità*. Nonostante il concetto di *fratellanza*, riconducibile all'idea dell'ampliamento e del rafforzamento della libertà individuale attraverso la combinazione solidaristica di più sfere dei singoli, si fosse attestato in Francia già nel XVII secolo, assumendo poi il suo significato moderno solo negli anni Trenta e Quaranta dell'Ottocento, una sua puntuale definizione giuridica rimane tuttora particolarmente complessa. Eppure, anche la solidarietà si inserisce a pieno titolo nel «nucleo duro» dei valori che appartengono al costituzionalismo occidentale contemporaneo, concorrendo ad esprimere i caratteri distintivi delle organizzazioni statali.

Ciononostante, alla meticolosa attenzione con cui, soprattutto a partire dalla fine del Secondo conflitto mondiale, si è guardato in tutti gli ordinamenti giuridici all'affermazione dei *diritti dell'uomo*, non è corrisposta un'uguale insistenza sulla positivizzazione dei correlati *doveri* (e delle relative responsabilità), con un conseguente squilibrio tra elementi che presentano una indiscutibile omogeneità di fine e sono chiamati a caratterizzare, in condizione di pari ordinazione, le finalità primarie che il sistema sociale e politico ha la necessità di perseguire.

Le dichiarazioni di principio contenute nella Costituzione italiana del 1948 sono perfettamente in linea con la tradizione del costituzionalismo occidentale¹. In particolare, esiste uno stretto legame tra quanto sancito dall'art. 3 Cost. e quanto disposto dall'art. 2 in tema di diritti inviolabili e doveri inderogabili. Da un lato, l'uguaglianza formale è presupposto per l'uniformazione del regime dei diritti di libertà individuali a favore di tutti i soggetti dell'ordinamento; dall'altro lato, l'uguaglianza sostanziale coinvolge direttamente i pubblici poteri, imponendo loro di prendere atto della incidenza che le concrete situazioni sociali ed economiche hanno sulla possibilità del pieno sviluppo delle persone, e quindi di adottare misure volte a porre gli individui nelle condizioni di poter effettivamente godere dei diritti costituzionalmente previsti, di realizzare pienamente sé stessi e le proprie aspirazioni². A tal fine, un rilievo particolare è assunto dal principio solidaristico, il cui esplicito riconoscimento segna una vera e propria svol-

¹ L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, Cedam, 2001, p. 83. L'art. 2, affermando che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», accoglie, allo stesso tempo, il principio personalista, tramite il riconoscimento del primato della persona e dei suoi diritti rispetto allo Stato, il principio pluralista, che ne rappresenta un corollario, e quello solidaristico, inscindibilmente legato ai primi due. Con riguardo a quest'ultimo, la Costituzione italiana pone esplicitamente il piano dei doveri nel solco delle libertà fondamentali, giustapponendo, all'art. 2, diritti inviolabili e doveri di solidarietà. Essa, con la stessa determinazione con la quale impone ai pubblici poteri e ai consociati il massimo impegno affinché l'effettività dei diritti umani sia posta come fine ultimo dello «Stato-apparato» così come dello «Stato-comunità», allo stesso tempo invoca, da parte di entrambi, l'adempimento dei doveri di solidarietà. Il principio di uguaglianza trova invece solenne riconoscimento nell'art. 3, tanto sotto il profilo formale, eredità del costituzionalismo liberale, quanto in una prospettiva sostanziale, che segna l'evoluzione dallo «Stato di diritto liberale» verso lo «Stato sociale di diritto» (cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, III ed., Padova, Cedam, 2001, p. 287). In particolare, il secondo comma dell'art. 3, rappresenta il «programma generale» dell'intero ordinamento, l'indicatore più significativo in base al quale tutti gli obiettivi costituzionali devono essere perseguiti e coordinati. Esso riguarda l'intera società e impone il maggior risultato complessivo da raggiungere, ossia il pieno e integrale sviluppo della persona umana – compito prioritario cui deve tendere l'ordinamento della Repubblica – e, come parte integrante e necessaria di questo sviluppo, la partecipazione più ampia e consapevole possibile alla organizzazione economica, politica e sociale (In questo senso, G. U. RESCIGNO, *Il progetto consegnato nel comma secondo dell'art. 3 della Costituzione italiana*, Relazione al Seminario interdisciplinare sul tema «Attualità dei principi fondamentali della Costituzione in materia di lavoro (artt. 1, 3 e 4 Cost.)», organizzato dall'Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale e dall'Associazione italiana dei costituzionalisti, 11 luglio 2008).

² Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 285 ss.

ta rispetto al passato³, nonostante il tema presenti ancora gravi lacune ricostruttive nella dottrina giuridica⁴, che sovente tende a confinare il principio in commento sul piano della teoria generale o della filosofia del diritto, piuttosto che inserirlo nei formanti del diritto per riuscire ad indagarne gli effetti giuridici⁵.

Come è noto la solidarietà, che si esplica per la Costituzione italiana attraverso l'adempimento dei «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», oltre ad essere posta alla base delle relazioni intersoggettive tra i membri di una comunità, diviene un presupposto indefettibile della sua stessa esistenza, risultando altresì coesenziale, insieme al principio di uguaglianza, alla tutela della *dignità* dei singoli⁶.

Ne deriva che il sistema giuridico della solidarietà, declinato in svariate figure di doveri costituzionali nonché in previsioni di situazioni giuridiche a carattere sociale, da un lato «incorpora» il concetto di uguaglianza sostanziale e dall'altro assume una particolare rilevanza e trova una sua prima specificazione attraverso l'art. 3 Cost., che contribuisce a delineare il principio solidaristico in termini di *integrazione* della persona nella vita dell'ordinamento e della collettività⁷.

³ Cfr. B. PEZZINI, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 93. Per una sintetica rassegna delle previsioni relative ai doveri contenute nelle altre Costituzioni europee, v. G. BARONE, *Diritti, doveri, solidarietà, con uno sguardo all'Europa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2004, n. 6, pp. 1249 ss. Per una documentazione approfondita di fonti costituzionali nazionali, europee ed internazionali in materia di doveri costituzionali, si veda l'appendice di J. LUTHER al volume R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007).

⁴ Quello dei doveri, secondo parte della dottrina, è a tutt'oggi «un terreno pressoché vergine» (L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., p. 518).

⁵ C. PINELLI, *Questioni di frontiera. Cittadini, stranieri, persone*, in ID., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 178, osserva che «Da noi il capitolo dei doveri è stato rimosso man mano che andava declinando l'ideologia statualista, alla quale è stato associato nella percezione collettiva e forse anche in quella dei costituzionalisti, almeno a giudicare dalla loro scarsa attenzione alla materia».

⁶ Infatti, l'indirizzo programmatico di cui al secondo comma dell'art. 3, che impone alla Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che limitano la libertà e l'uguaglianza – e quindi la «pari dignità» sociale – degli individui, non può realizzarsi se non mobilitando il valore della solidarietà sancito dall'art. 2 della Costituzione.

⁷ Cfr. M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 4/1994-1/1995, p. 51.

L'interconnessione tra questi valori imprescindibili definisce, con un sufficiente grado di precisione, un quadro nel quale la libertà, la solidarietà e l'uguaglianza concorrono a valorizzare le diversità proprie di ciascun individuo, facendole confluire ed integrandole nella società e nell'ordinamento, nei quali si deve realizzare il pieno sviluppo di ogni persona umana.

Lo stesso giudice costituzionale ha rimarcato il carattere fondamentale della solidarietà, principio supremo 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»⁸. In effetti tale principio esprime il bisogno di coesione nella comunità, che trova soddisfazione nell'apporto reciproco e nella socialità. Il suo carattere essenziale ai fini dell'integrazione e della convivenza fa sì che lo sviluppo e la promozione del principio di solidarietà rappresentino «un compito che coinvolge l'intera comunità nazionale e che, pertanto, dev'essere congiuntamente perseguito, nel rispetto delle correlative competenze costituzionali, dallo Stato, dalle regioni e dalle province autonome»⁹.

La solidarietà, inscindibilmente legata all'uguaglianza e alla giustizia, e la necessità che la comunità condivida i costi della esistenza collettiva, anche oltre i confini della statualità, rappresentano principi e chiavi di lettura essenziali rinvenibili nella nostra Carta fondamentale, in particolare in quelle disposizioni che richiamano, esplicitamente o implicitamente, i «fini sociali» dell'economia e dell'agire privato e pubblico¹⁰.

Nelle indicazioni del costituzionalismo moderno sia i diritti di libertà sia i diritti sociali corrispondono a valori e bisogni primari della persona, storicamente e culturalmente determinati, al punto che il loro grado di garanzia concorre a definire la stessa qualità di una democra-

⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 75 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, p. 415.

⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 202 del 1992, in *Giur. cost.*, 1992, p. 1487.

¹⁰Cfr. L. MENGONI, *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in M. NAPOLI (a cura di), *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, Milano, Vita e pensiero, 1998, pp. 12 ss.

zia¹¹. Le Costituzioni attualmente vigenti in Occidente esprimono la necessità di estendere il principio democratico all'intera struttura complessiva della comunità statale, e quindi oltre la sfera dei tradizionali rapporti politici, al fine di attenuare le conseguenze più gravi dell'assetto economico-sociale fondato sul principio della proprietà¹². Si capisce bene, allora, come un ordinamento che si definisca democratico, «per essere realmente tale, per garantire l'effettività del principio di democraticità, deve porsi necessariamente anche quale Stato sociale», così «temperando le ingiustizie» e le relative tensioni sociali¹³.

Non si tratta di scelte casuali o “domestiche”. Le posizioni giuridiche soggettive attive e passive presentano infatti una dimensione ultranazionale da cui non è possibile prescindere, anche in virtù del fatto che gli obiettivi posti alla base di ogni ordinamento costituzionale sempre più difficilmente possono essere perseguiti unicamente dai singoli Stati, «entità divenute sempre più piccole e impotenti di fronte alla mondializzazione dell'economia».

In questo quadro, «la manutenzione ed anche il recupero dei diritti sociali non può che essere tentato e sostenuto da un'entità più grande e maggiormente attrezzata», quale è l'Unione europea¹⁴.

A questo proposito, già nella *dichiarazione Schuman*, contenente le aspirazioni e gli obiettivi posti alla base dell'integrazione europea, è rinvenibile il concetto di solidarietà, laddove si afferma che «L'Europa non si farà d'un tratto, né secondo un unico piano generale:

¹¹ Cfr. R. GRECO, *Diritti sociali, logiche di mercato e ruolo della Corte costituzionale*, in *Questione giustizia*, 1994, n. 2-3, p. 255. In altri termini, «i diritti sociali, derivazione non solo storica, ma logica, del principio di uguaglianza [...], diventano un connotato ineliminabile della democrazia, al pari dei diritti fondamentali nati nel tronco dell'idea di libertà» (M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 4/1994-1/1995, p. 111).

¹² Cfr. V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 115 ss.; l'Autore parla esplicitamente di «contenuto sociale positivo» delle moderne Costituzioni.

¹³ C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova, Cedam, 1996, p. 344. La riformulazione dei rapporti «tra singolo e comunità, tra comunità, società e Stato si realizza dunque attraverso la conservazione della garanzia dei diritti fondamentali e la contestuale introduzione del vincolo di socialità con la previsione di interventi correttivi dei pubblici poteri. *Impronta individualistica e principio di solidarietà sociale* sono i due poli intorno ai quali ruota questa trasformazione» (P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato*, Bari, Dedalo, 1998, p. 148).

¹⁴ P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in *www.giurcost.org*, 2008.

essa si farà attraverso delle realizzazioni concrete, creando anzitutto una solidarietà di fatto».

I Trattati fondativi, a partire da quello istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio del 1951 e da quello sulla Comunità Economica Europea del 1957, prevedevano fin dall'origine richiami espliciti al vincolo solidaristico e alla coesione economica e sociale¹⁵.

La versione attuale – come modificata dal Trattato di Lisbona – del Trattato sull'Unione europea contiene nel Preambolo la solenne dichiarazione che tra gli obiettivi dell'Unione vi è quello di «intensificare la solidarietà» tra i popoli degli Stati membri «rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni»¹⁶.

Anche il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea attribuisce rilevanza al principio solidaristico, soprattutto in materia di libera circolazione, asilo e immigrazione, affermando, già nel Preambolo, che è intenzione dell'Unione «confermare la solidarietà che lega l'Europa ai paesi d'oltremare» e «assicurare lo sviluppo della loro prosperità conformemente ai principi dello statuto delle Nazioni Unite»¹⁷.

I numerosi riferimenti al principio solidaristico all'interno dei Trattati e di altri documenti europei inducono a ritenere che il modello so-

¹⁵ Sul concetto di «coesione sociale», si veda Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2015.

¹⁶ I Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri non si sono accontentati, tuttavia, di porre a fondamento dell'Unione europea tali principi generalissimi di chiara natura costituzionale, ma hanno richiamato altresì i concetti di «sviluppo sostenibile», «economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale», «elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente», «progresso scientifico e tecnologico», «la giustizia e la protezione sociali», «la parità tra donne e uomini», «la solidarietà tra le generazioni», «la tutela dei diritti del minore», «la coesione economica, sociale e territoriale», «la solidarietà tra gli Stati membri» (articolo 3, paragrafo 3, TUE).

¹⁷ La solidarietà è posta altresì alla base di alcuni importanti documenti, tra cui vanno necessariamente ricordati la Carta sociale europea e la Carta europea dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, oggi esplicitamente menzionate dal Trattato di Lisbona. E ancora, la stessa Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, approvata a Nizza nel 2000, avente oggi, in virtù di una disposizione del Trattato di Lisbona, vincolatività giuridica, dedica l'intero Capo IV alla «Solidarietà», ricomprendendovi le disposizioni sul diritto al lavoro e sugli specifici diritti dei lavoratori (tra i quali il diritto all'informazione, alla negoziazione e alle azioni collettive, all'accesso ai servizi di collocamento, alla tutela in caso di licenziamento ingiustificato, a condizioni di lavoro giuste ed eque), sulla sicurezza sociale e l'assistenza sociale, sulla protezione della salute, sulla tutela dell'ambiente e sulla protezione dei consumatori.

ziale europeo si fondi su una precisa idea di diritti, solidarietà e sviluppo sostenibile che indubbiamente, quantomeno da un punto di vista formale, rappresentano elementi costitutivi della tradizione culturale e politica europea.

Letture quella proposta confermata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, dalle cui affermazioni si ricava che, nonostante una certa “distanza” tra l’accezione del vincolo solidaristico utilizzata dal giudice di Lussemburgo e quella fatta propria dalla Costituzione italiana, in generale i principi di uguaglianza e di solidarietà sono indubitabilmente valori cardine non solo per gli ordinamenti interni, ma anche per quello europeo, le cui fondamenta, tuttavia, sono esplicitamente poste su un piano differente, quello, cioè, della *solidarietà tra gli Stati membri* (principio richiamato espressamente dall’art. 3, paragrafo 3, TUE e da altre disposizioni dei Trattati)¹⁸.

In tale accezione, la solidarietà costituirebbe il fondamento di tutto il sistema «comunitario» nonché la base giuridica degli obblighi sanciti per gli Stati membri dai Trattati stessi e dal diritto derivato, in particolare dai regolamenti europei. Conseguentemente, la Corte di giustizia europea ha affermato che la circostanza «che uno Stato, in considerazione dei propri interessi nazionali, rompa unilateralmente l’equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità, lede l’uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto comunitario e determina discriminazione a carico dei loro cittadini, in primissimo luogo di quelli dello Stato che trasgredisce le norme co-

¹⁸ In materia di solidarietà tra Stati membri, l’articolo 122, paragrafo 1, TFUE prevede che «il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell’approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell’energia». E ancora, l’art. 194, paragrafo 1, sancisce che «Nel quadro dell’instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell’esigenza di preservare e migliorare l’ambiente, la politica dell’Unione nel settore dell’energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell’energia, b) garantire la sicurezza dell’approvvigionamento energetico nell’Unione, c) promuovere il risparmio energetico, l’efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, d) promuovere l’interconnessione delle reti energetiche». Infine, il Titolo VII del Trattato contiene una «clausola di solidarietà» in base alla 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. L’Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri [...]» (articolo 222 TFUE).

munitarie»; di conseguenza, «questo venir meno ai doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri con la loro adesione alla Comunità scuote dalle fondamenta l'ordinamento giuridico comunitario»¹⁹.

Volendo costruire una sorta di parallelismo alla luce delle valutazioni espresse dal giudice europeo, si potrebbe affermare che, come a livello interno il rapporto tra libertà e solidarietà è descritto dalla formula per cui gli individui «ricevono diritti e restituiscono doveri», analogamente, a livello sovranazionale, il meccanismo per gli Stati risulta pressoché equivalente, anche se in questo secondo caso si parla di «vantaggi» e di «oneri» (o «obblighi»). Dunque, che si tratti di «diritti e doveri» in capo agli individui o di «vantaggi e obblighi» in capo agli Stati membri, le fattispecie menzionate rappresentano, in entrambi i casi, forme di reciprocità tra posizioni attive e posizioni passive.

In tema di «solidarietà tra Stati», di particolare interesse risulta una pronuncia in materia di diritto di asilo. La Corte di giustizia, dopo aver ricordato che, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, le disposizioni pertinenti in materia di asilo sono rispettivamente gli artt. 78 TFUE (che prevede l'istituzione di un sistema europeo comune di asilo) e 80 TFUE (che ricorda il principio di solidarietà e di ripartizione equa delle responsabilità tra gli Stati membri), ha richiamato la direttiva del Consiglio 20 luglio 2001, 2001/55/CE. Il giudice di Lussemburgo ha sottolineato che, come risulta dal ventesimo *considerando* della direttiva, uno degli obiettivi della stessa è di «prevedere un sistema di solidarietà inteso a promuovere l'equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi in caso di afflusso massiccio»²⁰. La Corte ha quindi affermato che, se «l'art. 80 TFUE prevede che la politica dell'asilo e la sua attuazione siano regolate dal principio di solidarietà e di equa ripartizione delle responsabilità tra gli Stati membri, anche sul piano finanziario», la direttiva 2001/55 costituisce un esempio del «vincolo doveroso» europeo, anche se «i meccanismi di solidarietà che essa contiene sarebbero limitati a situazioni del tutto ecce-

¹⁹ Corte di giustizia, sentenza del 7 febbraio 1973, causa 39/72, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana*, paragrafi 20-25.

²⁰ Corte di giustizia, Grande Sezione, sentenza del 21 dicembre 2011, cause riunite C-411/10 e C-493/10, *Domande di pronuncia pregiudiziale: Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) - Regno Unito e High Court of Ireland - Irlanda*, paragrafo 12.

zionali rientranti nell'ambito di applicazione di tale direttiva, ossia l'afflusso massiccio di sfollati»²¹.

Il principio di solidarietà, dunque, oltre che essere esplicitamente affermato nei Trattati istitutivi, è anche rinvenibile nel diritto derivato (regolamenti e direttive *in primis*), a garanzia del quale – ovunque contenuto, affermato o esplicitato – è stato posto l'organo giurisdizionale dell'Unione europea.

2. Principio solidarista e doveri inderogabili

L'assetto assiologico delle norme costituzionali determina il fondamento di ogni situazione giuridica soggettiva, tanto che il concetto di solidarietà, *ratio* dell'intera categoria dei doveri costituzionali, non può essere determinato esclusivamente sulla base dell'art. 2 della Costituzione.

Muovendo tuttavia logicamente dalla formulazione dell'art. 2, quale modello dei rapporti tra singolo e organizzazione politica, si può osservare che la funzione svolta dalla Costituzione rispetto all'individuazione di uno "statuto dei doveri" è quella di rappresentarne in taluni casi direttamente la fonte, così come, in altri casi, indirettamente, la base della legittimità di doveri imposti da fonti di diverso grado²².

La Costituzione è dunque «intrisa» del concetto di solidarietà. Le disposizioni costituzionali individuano un vero e proprio «sistema costituzionale dei doveri e della solidarietà» che, intersecando altri fondamentali principi, si estrinseca in diversi livelli e declinazioni, a seconda che si faccia riferimento al *contenuto* dei singoli doveri («politico», «economico» o «sociale») ovvero ai *soggetti* cui tali doveri si riferiscono (singoli individui ovvero istituzioni).

Da un punto di vista dommatico, l'estrema latitudine della formulazione costituzionale e la genericità ed elasticità del concetto ivi enunciato, espressione in sé di un sistema di valori che si può risolvere in

²¹ *Ivi*, paragrafo 93.

²² Fermo restando che la figura del dovere ha nel diritto costituzionale un significato diverso da quello che può avere negli altri ambiti del diritto (ed anche in teoria generale), non si indagherà, in questa sede, l'ulteriore prospettiva che pone in evidenza la distinzione tra «obbligo» e «dovere» giuridico, termini che verranno dunque considerati come sinonimi.

significati tra loro differenti, rendono necessaria una qualche ulteriore specificazione per comprendere le diverse opzioni alle quali ricollegare l'articolazione dei doveri costituzionali.

Tra gli obblighi giuridici è possibile isolare innanzitutto quelli imposti dal livello costituzionale «interno», cioè quelli contenuti in principi o comandi della Carta fondamentale, posti a presidio sia del patto di convivenza sia della tenuta democratica dell'ordinamento.

In primo luogo, la qualificazione della solidarietà attraverso i tre profili indicati dall'art. 2 Cost. fa sì che essa non si esaurisca nella mera coesione giuridica della collettività di riferimento; al contrario, la *comunità solidale* si radicalizza nella materialità dei rapporti politici, economici e sociali, che sono gli ambiti nei quali la Costituzione italiana prevede che si esprimano i doveri²³. In particolare, il principio di solidarietà economica e sociale permea l'intero ordine costituzionale, connotando la forma istituzionale in termini di democrazia sostanziale²⁴.

²³ Pur trattandosi di sfere strettamente connesse tra loro, tanto che molti autori ritengono che le tre categorie non possano essere scisse, ma vadano considerate nel loro complesso come una categoria unitaria (secondo G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 465, «i tre momenti della solidarietà, quello politico, quello economico e quello sociale [...], non possono considerarsi come tre ambiti categoriali distinti e senza reciproche interferenze»), è tuttavia possibile – come del resto emerge dalle pronunce del giudice costituzionale, che richiama talvolta i tre profili insieme, talaltra solo uno o due di essi – individuare quantomeno una bipartizione tra doveri di solidarietà «politica» e quelli di solidarietà «economica e sociale». Per A. D'ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, 2008, pp. 194 ss., «la solidarietà economica e sociale deve intendersi – ma non unicamente – quale ricerca da parte dei pubblici poteri della coesione comunitaria attraverso il superamento delle disuguaglianze, l'abbattimento delle discriminazioni e la promozione dell'integrazione», mentre la solidarietà politica sarebbe «la dichiarata preferenza espressa dalla Costituzione italiana verso modelli organizzativi capaci di esaltare la “centralità” dell'organo supremo della rappresentanza unitaria della Comunità, il Parlamento, nel quale il processo deliberativo si dipana dialetticamente attraverso modalità che favoriscono comunque il significato solidaristico del “decidere” dopo aver discusso “insieme” ed aver illustrato i rispettivi punti di vista senza nel contempo negare il diritto della maggioranza di far valere le proprie ragioni e di vederle riconosciute e rispettate da chi maggioranza non è».

²⁴ Il principio di solidarietà economica e sociale si concretizza – senza nette divisioni – sia in una prospettiva «orizzontale», come solidarietà del cittadino nei confronti della Repubblica, nonché come necessario e reciproco soccorso tra individui, sia in senso «verticale», come modalità di intervento e azione diretta dello Stato (ovvero dei diversi livelli di governo) volti a ridurre le disuguaglianze sociali. La distinzione tra solidarietà *orizzontale* e solidarietà *verticale* è rinvenibile in S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, in *Diritto e società*, 1996, pp. 10 ss.

In secondo luogo, la solidarietà è coordinata e collegata sia al principio personalista, direttamente nell'art. 2, sia a quello di uguaglianza sostanziale, attraverso la triplice direzione nella quale i doveri si dirigono, che corrisponde all'obiettivo perseguito dall'art. 3 della effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese²⁵.

Al principio solidarista è poi strettamente collegata la qualificazione lavorista che l'art. 1 Cost. attribuisce all'ordinamento italiano. La

²⁵ Il vincolo solidaristico trova la sua concretizzazione nell'adempimento dei doveri inderogabili, che sono, innanzitutto, quelli espressamente previsti per i consociati dalla Costituzione, in particolare agli artt. 4 (dovere al lavoro), 30 (doveri dei genitori verso i figli), 32 (dovere di sottoporsi ai trattamenti sanitari obbligatori), 34 (dovere di istruzione obbligatoria), 48 (dovere di voto), 52 (dovere di difesa della Patria), 53 (dovere di contribuire alle spese pubbliche), 54 (dovere di fedeltà alla Repubblica). Mentre queste posizioni giuridiche sono tutte riconducibili al profilo "orizzontale" della solidarietà, che implica il coinvolgimento e il ruolo attivo dei singoli e delle formazioni sociali in cui si sviluppa la personalità dell'individuo, in senso "verticale" essa si esplicherebbe invece, principalmente, nel riconoscimento del diritto d'asilo allo straniero al quale sia impedito nel Paese di appartenenza l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana (art. 10), configurato come un dovere costituzionale a tutti gli effetti; nella tutela della famiglia (art. 31); nella tutela della salute (art. 32); nella tutela della libertà di insegnamento e istituzione di scuole statali (art. 33); nel riconoscimento di borse di studio e altre provvidenze ai capaci e meritevoli (art. 34); nella tutela del lavoro (artt. 35 e 37); nella garanzia della previdenza e assistenza sociale (art. 38). In altri termini, in tutte quelle circostanze in cui sono i poteri pubblici, articolati nei vari livelli di governo – nazionale, regionale, sovranazionale –, a doversi fare carico degli obblighi di solidarietà. Con riguardo al *contenuto* dei comportamenti che le disposizioni costituzionali implicitamente (dichiarandoli «obbligatori») o esplicitamente qualificano come «doveri», con qualche semplificazione, sul piano della c.d. solidarietà «orizzontale», è possibile far rientrare nel campo della «solidarietà politica» il dovere di fedeltà alla Repubblica (art. 54), il dovere di difesa della Patria e di prestare il servizio militare nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge (art. 52), il dovere di voto (art. 48). Alla «solidarietà economica e sociale» sarebbero viceversa riconducibili il dovere di prestazione tributaria (artt. 53 e 23), il dovere di lavoro (art. 4, comma 2), il dovere di sottoporsi ai trattamenti sanitari obbligatori nei casi previsti dalla legge (art. 32, comma 2) e il dovere di istruzione (art. 34, comma 2). Troviamo, poi, un ulteriore riferimento alla «solidarietà sociale», questa volta in un'ottica «verticale», nell'art. 119, comma 5, Cost. (come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), relativo alla destinazione di risorse statali aggiuntive in favore di determinati enti locali e Regioni. Rientrano altresì in una prospettiva di «solidarietà verticale» (che si manifesta, cioè, attraverso l'azione dei pubblici poteri e il riconoscimento dei diritti sociali) gli istituti della previdenza e assistenza sociale (art. 38) e le garanzie a tutela del diritto alla salute (art. 32, comma 1), del diritto di istruzione (artt. 33 e 34, commi 3 e 4) e del diritto al lavoro (artt. 4, 35, 36 e 37). In tali ipotesi, infatti, la Repubblica esercita una funzione attiva (sia essa di gestione diretta ovvero di regolazione e controllo dell'azione di soggetti pubblici o privati) volta a rimuovere gli ostacoli che, specialmente nell'ambito dei rapporti etico-sociali e di quelli economici, impediscono il pieno sviluppo della persona e della sua personalità.

proclamazione di una *Repubblica democratica fondata sul lavoro* «costituisce un *unicum* nel panorama delle Costituzioni democratiche europee», una «peculiarità non irriducibile, ma in grado di attestare l'originalità dell'apporto italiano alla formazione delle tradizioni costituzionali comuni ai popoli europei», originalità che «si può cogliere a maggior ragione nel diffuso riconoscimento dei diritti dei lavoratori, oltre che dei diritti sociali, nel testo stesso della Costituzione», e non, come da alcuni proposto, in un preambolo²⁶.

E ancora, il concetto di solidarietà può essere ulteriormente declinato nell'idea di un rapporto solidaristico tra le generazioni²⁷, incarnato su una sorta di patto intergenerazionale²⁸. In quest'ottica, quando si parla di posizioni giuridiche delle generazioni future, si fa riferimento non solo e non tanto alle posizioni giuridiche «classiche», quanto piuttosto ai cosiddetti «diritti di quarta generazione»: ecologici (equa redistribuzione delle risorse naturali e delle conquiste scientifiche e tecnologiche, sviluppo sostenibile, tutela dell'ambiente e del consumatore), informatici (accesso alle reti veloci), alla qualità della vita, alla pace, all'autodeterminazione.

²⁶ C. PINELLI, «Lavoro» e «progresso» nella Costituzione, in ID., *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza*, cit., p. 182. Il lavoro, espressamente richiamato anche dall'art. 4 della Costituzione italiana, rappresenta uno dei fattori di forte e qualificante caratterizzazione dei moderni Stati democratici, i quali, come è noto, intendono realizzare le condizioni per assicurare realmente, al di là degli ostacoli di ordine economico che pure sussistono, la fruizione effettiva dei diritti e delle libertà da parte della generalità dei consociati. Il diritto al lavoro, così come previsto nella Carta fondamentale, grazie al forte legame con le altre situazioni giuridiche soggettive relative ai rapporti civili, etico-sociali ed economici, va ricondotto al concetto di individuo non solo in quanto lavoratore ma, *in primis*, in quanto persona: un insieme di norme che conferiscono al diritto al lavoro «una posizione di segno distintivo dello sviluppo della personalità dell'uomo, nell'ambito della libertà e della pari dignità» (P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 104).

²⁷ Su tale complessa tematica cfr. G. GRASSO, *L'ambiente come dovere pubblico «globale»: qualche conferma nella giurisprudenza del giudice delle leggi?*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., pp. 386 ss.; G. MAJORANA, *Il dovere di solidarietà e le generazioni future*, *ivi*, pp. 403 ss.; R. BIFULCO, *Diritto e generazioni future*, Roma, Franco Angeli, 2008.

²⁸ In realtà, l'espressione non appare corretta, in quanto l'esistenza di una Costituzione «sottende necessariamente non tanto un patto *fra le generazioni*, quanto un patto più o meno implicito fra i consociati *viventi*, in virtù del quale non solo si riconosce *politicamente* l'esistenza di un interesse generale superiore a quelli particolari, ma si ipotizza e razionalizza *giuridicamente* talvolta il sacrificio di tali interessi» (A. SPADARO, *L'amore dei lontani: universalità e intergenerazionalità dei diritti fondamentali fra ragionevolezza e globalizzazione*, in *Diritto e società*, 2007, p. 200).

Lo studio dei doveri costituzionali nell'ottica del perseguimento dell'uguaglianza sostanziale e della garanzia di un nucleo di diritti sociali non può però essere limitato al livello ordinamentale interno. Come è noto, il costituzionalismo contemporaneo si connota per l'esistenza di un «nocciolo duro» di valori – tutela dei diritti inviolabili, uguaglianza, solidarietà, dignità, giustizia, principio di legalità, riserva di legge, riserva di giurisdizione – che presentano le caratteristiche della «indivisibilità» e della «universalità», a prescindere da qualsivoglia elemento territoriale o legame di cittadinanza con un ordinamento statale. Proprio perché si tratta di «principi universali», il tema dei diritti fondamentali e dei doveri inderogabili non può essere relegato esclusivamente ad una prospettiva nazionale.

Al di là della connotazione universale che contraddistingue le posizioni giuridiche soggettive, può essere messa in rilievo anche una prospettiva più dinamica e aperta, che è quella della «doverosità costituzionale verso l'esterno». Se, infatti, i doveri costituzionali sono prevalentemente oggetto di riflessioni giuridiche che ricadono sull'organizzazione dei poteri di un apparato statale, e dunque riferiti ai soli appartenenti all'ordinamento, è necessario ricordare che la Costituzione italiana, così come quella di altri Paesi europei, prevede anche forme di doverosità verso popoli e Paesi stranieri²⁹.

L'affermazione della concezione universalistica delle libertà e dei diritti che attengono in maniera essenziale e peculiare alla condizione umana, infatti, non può prescindere dal parallelo riconoscimento di una dimensione della solidarietà che va, allo stesso tempo, al di là dei confini territoriali e di appartenenza ad una data organizzazione statale.

In questo preciso ambito può ben rientrare la questione, oggi molto dibattuta, della possibilità di imporre obblighi anche nei confronti dei non cittadini presenti sul territorio nazionale. Nell'epoca contemporanea, infatti, è evidente come le criticità in ordine al rispetto dei valori

²⁹ Ciò è dimostrato dall'art. 10, comma 3, sui doveri di ospitalità verso lo straniero, l'art. 10, comma 4, relativo ai limiti al potere di estradizione, nonché la seconda parte dell'art. 11, con cui l'Italia «consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo» (cfr. A. SPADARO, *Sul necessario carattere «globale» (e non solo interno) dei doveri nello Stato costituzionale contemporaneo*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, cit., p. 462).

fondamentali su cui poggia un'organizzazione politica – in particolare nel rapporto tra diritti e doveri – siano rinvenibili soprattutto in contesti connotati da uno spiccato multiculturalismo³⁰.

Di poca rilevanza e utilità, soprattutto nell'attuale fase storica, sarebbe parlare di solidarietà e di coesione sociale all'interno di una comunità compatta, monolitica, che disconosce le differenze tra gli individui e tra i gruppi. Una società omogenea e indifferenziata è infatti per definizione “coesa”, poiché il legame tra i suoi elementi è così forte da racchiudere in sé una compiuta integrazione, tale da precludere la possibilità di identificare significativi elementi di identità e, dunque, di discriminare. Al contrario, nelle società odierne, dove il pluralismo non solo è riconosciuto, ma è ascritto tra i valori costituzionali fondamentali, la coesione sociale e la solidarietà sono destinate ad operare quale ragionevole compensazione alla forza centrifuga esercitata da tale assetto³¹. Esse preservano le differenze, ma ne correggono l'azione disgregatrice presidiando la condivisione di comuni principi fondamentali.

3. Il bilanciamento tra i diritti inviolabili e i doveri inderogabili di solidarietà.

L'esegesi del secondo articolo della Carta fondamentale non può che risultare fortemente condizionata dall'accostamento che in essa viene fatto di contrapposte situazioni soggettive, posto che i doveri inderogabili sono attribuiti all'uomo allo stesso modo con il quale ad esso si riferiscono i diritti inviolabili.

La formula prescelta dal Costituente evidenzia una sostanziale simmetria tra le situazioni giuridiche, quantomeno sul presupposto di una omogeneità tra i soggetti titolari dei diritti e, per converso, desti-

³⁰ C. PINELLI, *Questioni di frontiera*, cit., p. 178, ricorda che «la correlazione fra diritti e doveri caratterizzò l'affermazione dell'idea di cittadinanza. In alcuni Paesi, o in alcuni più che in altri, essa è andata perdendosi, e l'attacco alla cittadinanza ha oggi maggiori possibilità di successo dove si è verificata tale divaricazione, mentre può venire contrastato dove il cittadino non si percepisce come mero titolare di prestazioni pubbliche».

³¹ Cfr. Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, cit., p. 17, il quale osserva che «Il pluralismo può degenerare nel momento in cui le differenze rinunciano ad operare quali risorse del sistema per divenire invece fattori di disgregazione e di collasso del sistema stesso. Ciò accade quando le distanze assumono dimensioni tali da sbriciolare le comuni fondamenta sulle quali è eretta la struttura sociale».

natari del vincolo in cui si esprimono i doveri. Ne è dimostrazione la stessa specificazione operata dalla Costituzione che, nel prevedere i vari obblighi, individua l'elemento soggettivo negli individui (cittadini o stranieri), con una certa equivalenza rispetto alle posizioni individuali di vantaggio, anch'esse determinate con riferimento alla generalità dei consociati, in stretta corrispondenza con l'accostamento operato dall'art. 2. Opposte per contenuto, «le situazioni di diritto e di dovere di cui all'art. 2 postulano la persona umana [...], le une per garantirne la sfera di privata autonomia, le altre per comprimerla e circoscriverla, in funzione dei superiori interessi della collettività»³². In altri termini, il valore della solidarietà naturalmente spinge verso la condivisione delle esperienze di vita, nei benefici così come negli oneri, tra quanti stabilmente operano nell'ambito di una determinata comunità³³.

La configurazione dei doveri appare quindi indispensabile per valutare la dinamica complessiva delle situazioni individuali, nel perimetro posto dalla normativa costituzionale, dal momento che «l'esercizio di un diritto comporta sempre l'assunzione di un dovere nei confronti della società; e ogni libertà è fondamento di responsabilità»³⁴.

Le difficoltà interpretative che produce la formulazione dell'art. 2, messe in evidenza dalle diverse conclusioni a cui il dibattito della dottrina è giunto, solo in pochi casi e su specifiche questioni possono dirsi risolte. In particolare, dalla giustapposizione operata nella norma tra le situazioni giuridiche di vantaggio e quelle di dovere personale, appare indispensabile stabilire la misura e la portata delle interferenze tra le situazioni opposte riconosciute nell'art. 2, nonché individuare quali diritti inviolabili possano essere posti in rapporto di complementarietà con specifiche previsioni di doveri inderogabili.

Ciò consente di spostare l'attenzione sulla circostanza che se, da un lato, in un'ottica puntuale e concreta, non possono senz'altro considerarsi soddisfacenti le teorie che con differenti argomentazioni hanno costruito la perfetta corrispondenza tra diritti e doveri, per cui le posizioni riconosciute all'art. 2 finiscono per rappresentare due facce della

³² Cfr. G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., p. 13.

³³ Cfr. A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in www.giurcost.org, n.1/2015, p. 139.

³⁴ F. PIZZOLATO, *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 209.

stessa medaglia³⁵; dall'altro lato, tuttavia, in una prospettiva più generale e sistemica, il riconoscimento dei «diritti inalienabili» è, nella Costituzione, affiancato al contestuale adempimento dei «doveri inderogabili». Senza una sorta di autonomia concettuale dei secondi risulta alquanto problematico ricostruire uno statuto giuridico dei primi.

Lo sforzo di individuare uno statuto giuridico ai doveri inderogabili trova la sua giustificazione anche nella ineludibile necessità di poter assicurare tutela al valore sotteso attraverso una garanzia di natura giurisdizionale, senza la quale l'effettività dello stesso troverebbe un debole e insufficiente sostegno unicamente sul terreno politico, già profondamente compromesso dalle conflittualità e dalle instabilità tipiche delle società eterogenee. Appare dunque indispensabile conferire ai doveri costituzionali, in virtù dell'art. 2, la stessa qualifica di «principi fondamentali» che supporta le situazioni giuridiche di vantaggio, in quanto norme *fondanti* l'ordinamento cui si riferiscono³⁶.

L'assunzione a regola giuridica della solidarietà non può ridursi a mera *conseguenza* della positivizzazione delle libertà fondamentali, bensì eventualmente porsi come una necessaria *premessa* affinché queste ultime possano essere rese effettive e pertanto garantite. Siffatta lettura conduce all'affermazione di una autonoma funzione giuridica dei doveri rispetto alle situazioni giuridiche di favore.

Pur non volendo in alcun modo alimentare ricostruzioni che pongano al centro della trama costituzionale unicamente o principalmente i vincoli doverosi, tuttavia, sul presupposto del sostanziale equilibrio tra la previsione normativa della prima e quella della seconda parte dell'art. 2, preme mettere in evidenza che la *ratio* della norma costituzionale si caratterizza per una sostanziale omogeneità nel fine da perseguire, ossia la garanzia di eguale libertà quale condizione della dignità di ciascuna esistenza individuale³⁷.

³⁵ Come è noto, infatti, non sempre diritto e dovere sono termini correlativi (cfr. S. ROMANO, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 91 ss.).

³⁶ Cfr. le osservazioni di A. RUGGERI, *Doveri fondamentali, etica repubblicana, teoria della Costituzione*, in R. BALDUZZI, M. CAVINO, E. GROSSO, J. LUTHER (a cura di), *I doveri costituzionali*, cit., p. 555.

³⁷ Su questo concetto, J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, in S. MAFFETTONE, S. VECA, *L'idea di giustizia da Platone a Rawls*, Bari, Laterza, 1997, pp. 327 ss.; ma già, P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, in ID., *Scritti e discorsi politici*, II, Firenze, La Nuova Italia, 1966, p. 386, per il quale libertà individuale e giustizia sociale non costituiscono termini contrapposti, bensì facce di una stessa medaglia, atteso che «la giustizia sociale è condizione della libertà individuale»; nonché, più di recente, G. PECES BARBA MAR-

Il valore cardine da cui il Patto costituzionale muove è evidentemente quello della dignità umana, riferita non all'individuo isolato, bensì alla persona considerata nella sua proiezione sociale, la quale deve essere tutelata nelle molteplici manifestazioni della sua esistenza storica e materiale. I diritti di libertà, il principio di uguaglianza e quello di solidarietà sono strettamente collegati, saldati tra loro da quel valore, che ne è altresì la base fondante.

La «pari dignità» di cui all'art. 3 della Costituzione esprime un rafforzamento della simmetria esistente fra diritti inviolabili e doveri inderogabili, dal momento che il compito della Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che limitano la libertà e l'uguaglianza – e quindi la «pari dignità» sociale – degli individui non può realizzarsi se non mobilitando il valore della solidarietà³⁸. Non solo in generale l'organizzazione dello «Stato-apparato», dunque, ma anche l'adempimento dei doveri e il rispetto del principio solidaristico risultano essenziali alla tutela delle libertà dell'individuo quale membro di una collettività³⁹.

Pur non essendo sempre configurabile una perfetta corrispondenza in concreto, tuttavia, in un'ottica di sistema, «diritti» e «doveri» possono risultare due aspetti complementari del medesimo valore, per cui l'assenza di effettività degli obblighi – anche solo in forma di «dovere negativo» di astenersi dall'ostacolare il godimento dei diritti da parte

TINEZ, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano, Giuffrè, 1993, pp. 265 ss., trad. it. di L. MANCINI; G. PECES BARBA MARTINEZ, *Diritti e doveri fondamentali*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, V, Torino, Utet, 1990, trad. it. di E. ROZO ACUÑA, p. 147; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 139; ID., *Diritti inviolabili* (voce), in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989, pp. 32 s.

³⁸ La libertà dal bisogno diviene l'obiettivo primario degli ordinamenti democratici all'indomani della Seconda guerra mondiale. L'essenza dello Stato democratico, ricordava l'on. Basso in Assemblea costituente, consiste «nella misura maggiore o minore del contenuto che sarà dato a questo concreto principio sociale», quello cioè dell'*eguale trattamento sociale*, alla quale dizione si preferì poi, in Assemblea, quella di *pari dignità sociale* (A. AMORTH, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 21).

³⁹ Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *www.rivistaic.it*, p. 2. Anzi, posto che «il principio di solidarietà riveste non solo valore costituzionale, ma valore di principio supremo, fondativo della nostra costituzione, ne discende con tutta evidenza che il principio di solidarietà è coesistente all'esistenza della costituzione stessa, cioè è base della nostra convivenza democratica [...] facendo tutt'uno col principio della persona umana e dei diritti inviolabili dell'uomo» (S. GALEOTTI, *Il valore della solidarietà*, cit., p. 9).

dei loro titolari – non può non condurre ad un depotenziamento delle posizioni soggettive attive⁴⁰.

La doppia clausola di libertà e di doverosità posta nella previsione dell'art. 2 Cost., inserita nel quadro costituzionale di obiettivi e regole, in molteplici occasioni si è tradotta in procedimenti logici di bilanciamento ad opera del giudice costituzionale.

Mentre la dottrina tende in generale a negare una automatica corrispondenza – una reciprocità – tra diritti e doveri, ritenendo che il principio personalista essenzialmente imponga il primato dei diritti della persona e della loro tendenziale incomprimibilità, la Corte costituzionale, pur con una certa difficoltà iniziale nel riconoscere valore giuridico autonomo alla categoria dei doveri inderogabili⁴¹, nella sua giurisprudenza più recente pare rinvenire l'esistenza di un nesso tra diritti e doveri. In una significativa pronuncia in tema di condizione degli apolidi, la Corte ha stabilito che questi ultimi fanno parte «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»⁴².

⁴⁰ Se è infatti vero che «l'art. 2 della Costituzione eleva a regola fondamentale, per tutto quanto attiene ai rapporti tra la collettività e i singoli, il riconoscimento di quei diritti che formano il patrimonio irretirabile della personalità umana e che appartengono all'uomo inteso come essere libero» (Corte costituzionale, sentenze n. 11 del 1956, in *Giur. cost.*, 1956, p. 616, e n. 102 del 1975, in *Giur. cost.*, 1975, p. 1187), lo stesso art. 2, nel riconoscere quei diritti e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, «non può escludere che a carico dei cittadini possano essere disposte quelle restrizioni della sfera giuridica rese necessarie dalla tutela dell'ordine sociale». Del resto, «i diritti primari e fondamentali dell'uomo diventerebbero illusori per tutti, se ciascuno potesse esercitarli fuori dell'ambito della legge, della civile regolamentazione, del costume corrente, per cui tali diritti debbono venir temperati con le esigenze di una tollerabile convivenza» (Corte costituzionale, sentenza n. 102 del 1975, cit., p. 1187).

⁴¹ Corte costituzionale, sentenza n. 81 del 1958, in *Giur. cost.*, 1958, pp. 1003 ss.

⁴² Corte costituzionale, sentenza n. 172 del 1999, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1703. In tale pronuncia la Corte collega al concetto di solidarietà il dovere di prestazione del servizio militare da parte degli apolidi. L'art. 52 della Costituzione, proclamando il sacro dovere di difesa della Patria e l'obbligatorietà del servizio militare, nei limiti e nei modi stabiliti dal-

Il giudice costituzionale, pur non spingendosi fino al punto di affermare la necessità di una corrispondenza tra le situazioni soggettive dell'art. 2, propone una lettura che fa perno sull'esistenza di una relazione tra le une e le altre nella complessiva costruzione della *comunità*, la quale, tuttavia, non è fondata sui meccanismi "escludenti" della cittadinanza in senso giuridico, bensì su quelli *inclusivi* di quella che la Corte definisce la «*comunità di diritti e di doveri*», ove possono realizzarsi le condizioni per una convivenza umana responsabile.

L'esistenza di un legame tra il valore di solidarietà, quale presupposto del concetto di convivenza e di integrazione, e i diritti fondamentali si evince anche da quelle pronunce che, con riferimento al principio di solidarietà sociale, affermano trattarsi di un «criterio che, da un lato, sancisce un dovere dello Stato e, dall'altro, legittimamente impone un sacrificio (ma nei limiti funzionali allo scopo) a tutti i consociati»⁴³.

Premesso che l'art. 2 della Costituzione non fornisce un quadro cristallizzato dei rapporti economici e sociali, va rimarcato che sull'effettività del principio solidaristico è possibile misurare «non so-

la legge, si riferisce, a giudizio della Corte, ai cittadini italiani; tuttavia, «l'anzidetta determinazione dell'ambito personale di validità dell'obbligo costituzionale di prestazione del servizio militare non esclude l'eventualità che la legge, in determinati casi, ne stabilisca [...] l'estensione. La portata normativa della disposizione costituzionale è infatti, palesemente, quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale».

⁴³ Corte costituzionale, sentenza n. 506 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 4155 s. Si segnala all'attenzione anche la sentenza n. 51 del 1992 (in *Giur. cost.*, 1992, pp. 285 ss.), con cui la Corte ha qualificato «l'evasione fiscale» come «una "ipotesi di particolare gravità", per il semplice fatto che rappresenta, in ciascuna delle sue manifestazioni, la rottura del vincolo di lealtà minimale che lega fra loro i cittadini e comporta, quindi, la violazione di uno dei "doveri inderogabili di solidarietà", sui quali, ai sensi dell'art. 2 Cost., si fonda una convivenza civile ordinata ai valori di libertà individuale e di giustizia sociale». La Carta fondamentale, se, in alcuni casi, rinvia al legislatore la determinazione di specifiche discipline e le modalità per rendere effettive alcune posizioni giuridiche di favore, in altre disposizioni, viceversa, impone limiti precisi al libero esercizio delle libertà individuali. Pertanto, le norme costituzionali potranno concretizzarsi in precise scelte legislative finalizzate, talvolta, a rafforzare la tutela dei diritti (ad esempio, la legge deve stabilire la durata massima della carcerazione preventiva o la durata massima della giornata lavorativa), talaltra, invece, a comprimere in qualche misura il godimento di diritti individuali (è il caso dei «fini sociali» e della «funzione sociale» che devono potersi ricondurre all'iniziativa economica e alla proprietà privata).

lo la fedeltà di una politica di *Welfare* al bene comune, ma anche la cultura della solidarietà esistente nella grande convivenza sociale»⁴⁴.

A tal proposito, è necessario altresì evidenziare che la giurisprudenza costituzionale sulla seconda parte dell'art. 2 si caratterizza per un chiaro atteggiamento di *self restraint* della Corte stessa, la quale, per motivare le dichiarazioni di non fondatezza di molte censure, richiama frequentemente la doverosità dell'intervento del legislatore sia nella disciplina dei doveri di solidarietà, sia nel bilanciamento degli interessi contrapposti spesso sottesi al rapporto tra diritti inviolabili e doveri inderogabili⁴⁵.

Una simile prospettiva giurisprudenziale produce importanti ripercussioni sull'effettività del principio solidaristico che, come è noto, si gioca quasi esclusivamente sul terreno dei diritti sociali che l'ordinamento è in grado di predisporre e garantire⁴⁶. La precettività delle disposizioni costituzionali sulla solidarietà, e in certi casi la stessa possibilità di esistenza del diritto, risulterebbero quindi indissolubilmente subordinate alla predisposizione ad opera del legislatore di un idoneo complesso normativo ed organizzativo⁴⁷, con la conseguen-

⁴⁴ F. P. CASAVOLA, *Genesi e valore del Welfare State*, in *Studium*, 1994, n. 2, p. 178. Il grado di uguaglianza sostanziale che il diritto costituzionale con i suoi meccanismi di tutela può garantire deriva direttamente dall'effettività dei diritti sociali. È quindi del tutto evidente il rapporto esistente tra il principio di solidarietà e la configurazione dello Stato quale "Stato sociale". Non va infatti dimenticato che il fattore forse più determinante del modo in cui si è costruito il meccanismo universale di *Welfare State* riguarda il legame indissolubile che associa la protezione sociale e la prevenzione delle insicurezze della vita a un programma politico generale di riduzione delle disuguaglianze. Questa correlazione denuncia in modo evidente la non possibilità per gli organi di indirizzo di sottrarsi all'adempimento dei doveri di solidarietà, direttamente ovvero nella forma della loro previsione ed incentivazione.

⁴⁵ In altri termini, in materia di statuto dei doveri la giurisprudenza costituzionale ha confermato a più riprese l'indubbia necessità che, almeno nel campo della solidarietà "verticale", sia una specifica disposizione legislativa, nel rispetto della Costituzione nonché del principio di sussidiarietà, a disciplinare i casi e le modalità affinché il principio solidaristico si possa affermare. La Corte riconosce, nella sostanza, la necessità dell'*interpositio legislatoris* nella concretizzazione dei principi irrinunciabili di un ordinamento a vocazione sociale.

⁴⁶ Anche da un punto di vista teorico, peraltro, le previsioni dei diritti di prestazione, a causa della loro problematica «giustiziabilità», hanno revocato in dubbio la natura di situazioni giuridiche soggettive in senso proprio, dal momento che l'attributo dell'effettività non rappresenta solo «una condizione, per così dire ulteriore, di un diritto che già di per sé può esistere giuridicamente», ma va considerata come «condizione di esistenza stessa del diritto» (V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, in AA.VV., *Corte costituzionale e principio di eguaglianza. Atti del convegno in ricordo di Livio Paladin*, Padova, Cedam, 2002, p. 104).

⁴⁷ V. ONIDA, *Eguaglianza e diritti sociali*, cit., p. 107.

za che soltanto l'indispensabile *interpositio legislatoris* potrà tradurre le norme relative ai diritti sociali in pretese giuridiche determinate⁴⁸.

Appare tuttavia corretto sostenere che, per tutti i diritti di prestazione inclusi nella Carta fondamentale, la garanzia costituzionale «non è una garanzia di tipo semplicemente legale o legislativo, ma è la garanzia propria dei diritti costituzionali (spesso dei diritti inviolabili) e dei valori costituzionali (spesso dei valori primari o supremi)», in quanto «il fondamento della pretesa non sta nella legge che la rende eventualmente e gradualmente possibile in concreto, ma nella Costituzione»⁴⁹.

L'affermato primato della legislazione ordinaria, quale *condicio sine qua non* per conferire effettività alle previsioni costituzionali concernenti i diritti sociali, è in realtà riferibile non tanto al *se* ed al *quid*, cioè al «contenuto» sostanziale degli stessi, dal momento che esistono nel sistema costituzionale in maniera autonoma ed indipendente dalla manifestazione di volontà dell'organo legislativo, bensì al *come*, al *quomodo*.

La questione si sposta, pertanto, sul piano della tenuta dei principi del costituzionalismo democratico che, alla prova dei fatti, evidenzia una sorta di asimmetria valoriale nella quale «i doveri, pur giustapposti nel testo dell'art. 2 Cost. ai diritti, non possono essere considerati a questi «paralleli»»⁵⁰.

Come è noto, al di là del limitato numero di doveri espressamente indicati nella Carta costituzionale, gli obblighi derivanti dall'applicazione del vincolo solidale richiedono, anche per costante indirizzo della Corte costituzionale, l'imprescindibile intervento del legislatore per la determinazione del loro contenuto e delle modalità di adempimento⁵¹.

⁴⁸ I diritti sociali, è stato sostenuto, sono una «istituzione giovane», di modo che è apparso quasi naturale che la dottrina, «nella difficoltà del loro inserimento in un corpo di principi già consolidato, traducesse i problemi legati alla concreta garanzia dei diritti sociali in problemi afferenti alla loro natura giuridica» (A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (voce), in *Enc. Giur.*, XI, Roma, 1989, p. 30).

⁴⁹ F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, p. 66.

⁵⁰ F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2002, p. 224.

⁵¹ Parte della dottrina sostiene che «la previsione sul piano costituzionale dei doveri di solidarietà accanto ai diritti inviolabili non si limita [...] a preconstituire le condizioni affinché possano essere precisate in via legislativa concrete situazioni giuridiche passive dei cit-

Peraltro, alla stregua di ciò che avviene per i diritti costituzionalmente garantiti, i quali di certo non esauriscono il numero e la varietà delle posizioni soggettive che i singoli possono vedersi riconoscere, anche per quanto riguarda gli obblighi si può agevolmente rilevare come il concetto di solidarietà sia posto a fondamento di tutta una serie di specificazioni che non necessariamente trovano un fondamento esplicito nella Carta fondamentale. Mentre, tuttavia, gli “ulteriori” diritti possono non soltanto essere configurati dal legislatore, ma anche individuati e riconosciuti in via interpretativa dai giudici e, soprattutto, dalla Corte costituzionale (basti pensare alla vastità della giurisprudenza nel campo dei c.d. «nuovi diritti»)⁵², i doveri e le modalità del loro adempimento, in virtù di una lettura restrittiva dell’art. 23 della Costituzione, supportata da un orientamento pressoché consolidato della Corte, non godono della stessa capacità espansiva, e presuppongono quindi sempre una esplicita previsione legislativa.

tadini, ma individua “priorità di valore che il legislatore è tenuto a considerare” e offre, al contempo, taluni criteri di qualificazione di atti o condotte espressione di una doverosità sociale spontaneamente percepita» (F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, cit., p. 226). Dunque, «i doveri inderogabili sono attribuiti all’uomo allo stesso modo con il quale ad esso si riferiscono i diritti inviolabili menzionati dallo stesso articolo, ma tali doveri sono *resi effettivi* attraverso l’organizzazione dei pubblici poteri: è infatti la *Repubblica a richiederne l’adempimento*, il che, ovviamente, non potrà avvenire che secondo l’ordine delle competenze costituzionalmente stabilite, precisate e determinate dalle leggi» (G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., p. 20). Si è osservato che «La nostra Costituzione non prefigura una reciprocità automatica, secondo la versione ottocentesca, fra singoli diritti e singoli doveri. I diritti dell’uomo sono “inviolabili” nel senso che alcun potere pubblico o privato può violarli; i doveri di solidarietà sono “inderogabili”, nel senso che le leggi che ne impongono l’adempimento (e che solo le leggi possono imporre secondo un costante indirizzo della Corte costituzionale) non possono essere derogate» (C. PINELLI, *Questioni di frontiera*, cit., p. 178).

⁵² In tema di «nuovi diritti», ossia con riferimento alle nuove esigenze di tutela che sempre più spesso vengono sollevate dai cittadini dinanzi ai giudici, si vedano: N. BOBBIO, *L’età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, 12° ed., Milano, Giuffrè, 2010, pp. 595 ss.; F. MODUGNO, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995; S. MORELLI, *Tecniche di tutela dei diritti fondamentali della persona: nuovi diritti nella giurisprudenza della Corte costituzionale, di Cassazione, europea di Strasburgo, tutela preventiva e risarcitoria*, Padova, Cedam, 2003; AA.VV., *Diritti, nuove tecnologie, trasformazioni sociali. Scritti in memoria di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 2003; M. CARTABIA (a cura di), *I diritti in azione*, Bologna, il Mulino, 2007; L. PIROZZI, *Aspetti costituzionalistici dei «nuovi diritti»*, Roma, Aracne, 2007.

Eppure, partendo dal presupposto che «i nostri doveri corrispondono ai diritti degli altri»⁵³, una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 2 Cost. dovrebbe fare riferimento ad una realtà nella quale gli individui, per utilizzare le parole della Corte, «ricevono diritti e restituiscono doveri»⁵⁴. A rigore, infatti, la tenuta del principio solidaristico dovrebbe potersi misurare sulla possibilità di affermare, in via generale, che ogni diritto garantito abbia come contraltare la parallela previsione di un dovere.

La giurisprudenza costituzionale è tuttavia costante nel ribadire che, in assenza di espressa previsione legislativa, non possa configurarsi alcun nuovo obbligo. E tanto basta per escludere che vi sia una simmetria tra diritti inviolabili e doveri inderogabili, quantomeno nella loro dimensione verticale.

Peraltro, è ormai opinione diffusa – e oggi più che mai confermata dalle attuali difficoltà economiche e sociali – che l'impostazione dell'organizzazione statale, basata «sull'aspirazione al governo della società sottraendola alla egemonia del mercato con dosi qualificanti di interventismo statale», sia entrata in una «crisi profonda» e forse irreversibile⁵⁵; la pratica della solidarietà, ispirata e diretta dallo Stato, «si svuota progressivamente di ogni significato, mano a mano che l'ideologia e l'attuazione della c.d. *privatizzazione generalizzata* distrugge gli strumenti di potere economico (le imprese e i servizi pubblici) e di legittimazione morale che avevano consentito di alimentare la solidarietà sociale con la spesa pubblica»⁵⁶.

Occorre allora capire che, laddove alcuni diritti – per ragioni di contenimento della spesa pubblica o anche più semplicemente di opportunità politica – non possano essere sufficientemente garantiti da un'azione diretta dell'autorità pubblica o attraverso un «sacrificio» normativamente imposto ai cittadini, lo Stato deve farsi carico di incentivare e valorizzare l'esercizio dei doveri di solidarietà da parte dei consociati, attraverso una legislazione promozionale che non imponga «doveri di prestazione e correlativi diritti», ma faccia in modo «che le

⁵³ A. D'ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, cit., p. 193.

⁵⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 172 del 1999, cit., p. 1703.

⁵⁵ B. VENEZIANI, *La crisi del Welfare state e i mutamenti del diritto del lavoro in Italia*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1996, p. 71.

⁵⁶ P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato*, cit., p. 194.

energie sociali possano più facilmente esprimersi e realizzare interessi collettivi»⁵⁷.

Anche in questo caso, tuttavia, la responsabilità finale del soddisfacimento dei diritti deve essere comunque imputata agli organi di indirizzo politico, poiché «sarebbe contraddittorio affermare che vi sono diritti e lasciarne però la soddisfazione alla spontaneità sociale: non sarebbero più diritti»⁵⁸. Spetta, infatti, soprattutto ai pubblici poteri dare concretezza e vigilare sulla garanzia all'idea fondamentale per cui, all'interno della compagine sociale, lo scambio reciproco di prestazioni solidali conduce ad un accrescimento del benessere collettivo. Del resto, se l'appartenenza ad uno Stato è *necessaria*, e non volontaria, necessario sarà anche il rispetto dei principi fondamentali su cui la comunità statale si fonda, tra i quali vi è la solidarietà⁵⁹.

Ciò non significa, peraltro, che le categorie dell'art. 2, espresse con pari intensità e tendenziale illimitatezza, possono essere lasciate alla mercé degli organi chiamati ad esprimere l'indirizzo politico e a realizzarne la traduzione concreta mediante l'esercizio della funzione legislativa e amministrativa. Infatti, nonostante l'art. 2 non offra un sufficiente parametro valutativo agli organi di garanzia, specialmente giurisdizionali, ne risulterebbe compromessa la stessa rigidità delle previsioni costituzionali⁶⁰. In un ordinamento dotato di Costituzione rigida l'effettività di un principio fondamentale consegnata *sic et simpliciter* all'intervento discrezionale del legislatore produrrebbe la paradossale conseguenza che le limitazioni che risultano «insuperabili» al legislatore costituzionale rimarrebbero nella disponibilità di quello ordinario, dal quale dipenderebbe la scelta, giurisdizionalmente non sindacabile, se adottare o meno una determinata legislazione. Ne consegue logicamente che la previsione e la disciplina di forme di solidarietà rappresenta non una possibilità nella discrezionalità del legislatore, bensì un obbligo al quale il Parlamento *non può* sottrarsi.

⁵⁷ V. ONIDA, *Conclusioni*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, cit., p. 118.

⁵⁸ *Ivi*, p. 117.

⁵⁹ Solo in un periodo più recente, è possibile rinvenire nella giurisprudenza costituzionale una sorta di rilettura in positivo dell'ispirazione solidarista di cui è intriso il Testo costituzionale. Si vedano, tra le altre: Corte costituzionale, sentenza n. 27 del 1998, in *Giur. cost.*, 1998, p. 157; Corte costituzionale, sentenza n. 38 del 2002, in *Giur. cost.*, 2002, pp. 528 ss.; Corte costituzionale, sentenza n. 342 del 2006, in *Giur. cost.*, 2006, p. 3401.

⁶⁰ Cfr. G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., pp. 15 ss.

A questo proposito, sarebbe importante individuare forme di responsabilità (anche giuridica) gravanti sui pubblici poteri in caso di mancato adempimento degli obblighi solidaristici, attraverso la garanzia di effettività dei diritti sociali, che ne costituiscono la manifestazione prima. Tali posizioni giuridiche nascono infatti non come diritti, ma come «doveri di pubblico soccorso» in capo all'organizzazione statale, cui l'ordinamento, a sua volta, fa fronte anche in forza del dovere tributario che incombe sugli individui⁶¹. In altre parole, garantire il rispetto del principio di solidarietà così come dei diritti umani è sempre responsabilità primaria degli Stati, dei parlamenti e dei governi⁶².

L'intervento doveroso dello Stato non si esaurisce con il temporaneo raggiungimento dell'obiettivo prefissato, né viene meno in caso di "supplenza" – per quanto efficace – da parte della società civile. Non c'è infatti sussidiarietà quando le formazioni sociali o i soggetti privati integrano le prestazioni dei servizi pubblici e sostituiscono l'organizzazione statale e le istituzioni, che "non arrivano"; al contrario, si può parlare di sussidiarietà quando i pubblici poteri valorizzano i corpi intermedi e gli attori della comunità locale puntando al valore costituzionale e democratico della *partecipazione* all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, per concorrere *al progresso materiale o spirituale della società*, circostanza che comunque presuppone un intervento di regolamentazione e di controllo dell'autorità e il rifiuto di un atteggiamento di disimpegno ovvero di semplice rinvio al privato da parte delle istituzioni pubbliche. Queste, infatti, restano pienamente responsabili per la garanzia dei diritti dei singoli, anche e soprattutto, vale la pena ricordare, in periodi di difficili congiunture economico-finanziarie⁶³. La stessa Corte costituzionale ha in più occasioni confermato tale impostazione, affermando che la «soli-

⁶¹ Cfr. L. VIOLINI, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, cit., p. 525.

⁶² Infatti, la tutela dei diritti sociali non è più, come in passato, un potere meramente discrezionale dell'autorità pubblica, bensì discende da un *diritto* dei cittadini derivante dalla loro uguaglianza e, soprattutto, dalla precedenza della persona umana rispetto allo Stato e dal fatto di essere quest'ultimo servente rispetto alla prima (cfr. M. MAZZIOTTI, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, Giuffrè, 1964, p. 803).

⁶³ Cfr. G. RAZZANO, *Lo "statuto" costituzionale dei diritti sociali*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa", Trapani, 8-9 giugno 2012, p. 47.

darietà sociale costituisce una direttiva di ordine generale, vincolante per il legislatore ordinario»⁶⁴.

La circostanza che chi riceve dei diritti debba essere disposto a contraccambiare con l'adempimento di doveri mi pare elemento indeffettibile non solo dell'essenza di un ordinamento statale, ma altresì della sua stessa tenuta⁶⁵.

Appare quindi fondamentale affermare che una evoluzione verso un nuovo "primato" dei doveri degli individui può rappresentare, oggi in misura maggiore che in passato, un fattore in grado di trascendere le differenze sociali, culturali, etniche ed indirizzare per tale via gli ordinamenti giuridici – non più solo nazionali – verso un reale soddisfacimento tanto del principio d'uguaglianza quanto del concetto di cittadinanza sociale.

4. Il principio di solidarietà alla prova dei fatti, anche nell'ottica europea

Dinanzi alle problematiche concrete che oggi emergono con sempre maggiore evidenza, l'effettività del principio di solidarietà presenta numerose criticità e fa sorgere molteplici interrogativi. In primo luogo, occorre chiedersi se la crescente e drammatica centralità dei fenomeni migratori «non imponga al diritto costituzionale di rivolgersi anche alla teoria dei doveri, non tanto per argomentare semplicisticamente le condizioni di una loro pura e semplice estensione ai non cittadini», con un'operazione simile a quella che progressivamente è stata realizzata, con il fattivo contributo degli organi giurisdizionali, per ciò che concerne la maggior parte dei diritti fondamentali, «quanto piuttosto per ridefinire alcuni parametri tradizionali che gli aspetti multiculturali delle nostre società stanno mettendo in crisi»⁶⁶.

⁶⁴ Tra le altre, Corte costituzionale, sentenza n. 3 del 1975, in *Giur. cost.*, 1975, p. 12.

⁶⁵ A ciò consegue che, se il bilanciamento tra diritti e doveri non è effettivo, non può non risultare compromessa, *in primis*, l'effettività dei diritti stessi, che rischiano di non essere presi sul serio, nonché la tenuta stessa della forma di Stato, dal momento che il principio solidaristico è elemento costitutivo essenziale di quest'ultima.

⁶⁶ E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cagliari, 2009, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 13.

I sempre crescenti fenomeni migratori, infatti, hanno determinato un profondo mutamento del quadro sociale di riferimento, che si arricchisce progressivamente di individui, molti dei quali lavoratori e “contribuenti”, ovvero persone che fuggono dalle drammatiche condizioni di vita cui sono costrette nei loro Paesi di origine, i quali non possiedono la cittadinanza. Simili fenomeni «ci costringono a fare i conti con il fondamento stesso del nostro Stato costituzionale, con i contenuti e i presupposti di riferimento relativi alla natura del diritto costituzionale e del rapporto tra diritto e legame sociale, in conseguenza delle tensioni inevitabilmente destinate a scoppiare nel momento in cui quei “fondamenti” sono costretti a confrontarsi, o comunque a entrare in contatto, con diversi e contrapposti fondamenti e con diverse e contrapposte esperienze sociali, politiche e culturali»⁶⁷.

In questo contesto, la difficoltà più evidente sta nel trovare un bilanciamento ragionevole tra il principio di solidarietà, collegato al tema dell'accoglienza, e l'esigenza di garantire la sicurezza dei cittadini, posto che l'ingresso degli “altri” nel proprio territorio viene spesso percepito (o, talvolta, rappresentato dalle forze politiche) come una minaccia.

Nella realizzazione di un tale bilanciamento è evidente il ruolo fondamentale giocato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, che, a partire dalla sentenza n. 120 del 1967, attraverso una lettura congiunta dell'art. 2, dell'art. 3 e dell'art. 10, comma 2, della Costituzione, ha sempre affermato che le disposizioni costituzionali in materia di diritti e di eguaglianza devono senz'altro applicarsi anche ai non cittadini quando si tratti di far rispettare i diritti fondamentali della persona, ancorché il testo costituzionale in molti casi faccia espressamente riferimento ai soli cittadini.

La risposta sta dunque ancora una volta e senza sorprese nelle opzioni operate dal Costituente, che, attraverso la previsione della responsabilità solidale, intendeva realizzare quella integrazione minima necessaria ad evitare forme di disgregazione all'interno della compagine sociale⁶⁸; nel momento storico in cui il rapporto tra cittadinanza e

⁶⁷ *Ibidem*. L'Autore aggiunge che «recuperando e attualizzando il ruolo che tradizionalmente i doveri hanno rivestito nella costruzione della comunità civica, si potrà forse gettare le basi per affrontare i giganteschi problemi che una società sempre più caratterizzata (*malgré soi*) da aspetti multiculturali oggi propone».

⁶⁸ Cfr. G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., p. 46.

nazionalità diventa precario, è a quelle illuminate scelte che è necessario guardare per ritrovare fattori di unità della comunità di individui.

In un contesto sociale spiccatamente pluralistico e multiculturale, taluni doveri costituzionali riconducibili alla sfera della «solidarietà economica e sociale», quali quelli di lavorare, di prestazione tributaria, di istruzione, di istruire, mantenere ed educare i figli, sono senza particolari difficoltà riferibili anche al non cittadino. A questo proposito si è anzi osservato come «la differenza essenziale tra i doveri di solidarietà politica (come la fedeltà) e quelli di solidarietà economico-sociale consisterebbe proprio nella riferibilità dei primi ai soli cittadini, e dei secondi a “tutti”»⁶⁹.

In un quadro generale di messa in discussione degli istituti statali e nazionali della cittadinanza sociale, si assiste peraltro ad un numero proporzionalmente crescente di stranieri immigrati che accede alla categoria dei “contribuenti”, concorrendo con i cittadini a far fronte alle spese pubbliche. Da questo punto di vista occorre allora domandarsi se la Costituzione non fondi un reciproco diritto dello straniero (almeno di colui che regolarmente vive sul territorio dello Stato percependo un reddito soggetto a tassazione) a godere pienamente, al pari dei cittadini, dei benefici pubblici che dall’adempimento del suo dovere fiscale derivano, sulla base dell’impostazione secondo cui l’obbligo tributario, inteso – anche – come inderogabile dovere costituzionale, presuppone l’integrazione di un soggetto in una comunità politica. Con la conseguenza, non irrilevante, ad esempio, che potrebbe essere colpita da una dichiarazione di illegittimità costituzionale, per violazione del dovere in parola, una legislazione che meccanicamente e automaticamente facesse dipendere, dalla perdita dell’attività lavorativa e dunque dalla temporanea cessazione della fonte di reddito su cui è stato fino a quel momento esercitato il prelievo fiscale, l’immediata perdita del diritto al soggiorno⁷⁰.

Sul punto, appare senz’altro condivisibile l’affermazione di chi ha sostenuto che i doveri costituzionali (indissolubilmente legati al prin-

⁶⁹ E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., p. 20. L’Autore osserva che «se si afferma che, anche per lo straniero, tali doveri costituiscono – oltre che semplici obblighi giuridici stabiliti dalla legge e soggetti agli ordinari limiti negativi cui la legge è sottoposta – anche un dovere inderogabile funzionalizzato alla solidarietà, allora si attribuisce loro un significato e una valenza ulteriore rispetto a quella propria della “legislazione repressiva” cui si faceva cenno in precedenza» (*ivi*, p. 21).

⁷⁰ *Ivi*, pp. 22 e 23.

cipio di solidarietà) possono sì costituire elementi per una definizione dello *status* costituzionale del non cittadino, ma «in quanto si sia previamente ammesso che anch'egli, in qualche modo e a qualche titolo, fa parte della "comunità", della "compagine sociale" all'interno della quale ha un senso scambiarsi reciproche prestazioni solidali in funzione dell'accrescimento del benessere collettivo», nel «convincimento che l'integrazione sociale del non cittadino sia un elemento essenziale di quel complessivo "sviluppo della società" al cui perseguimento la Costituzione funzionalizza l'adempimento dei doveri inderogabili»; al contrario, se il non cittadino è «considerato come soggetto estraneo, tutt'al più destinatario di norme di "diritto repressivo" finalizzate a obiettivi di ordine pubblico, l'attribuzione in capo allo stesso di doveri costituzionali appare del tutto priva di significato»⁷¹.

Se, dunque, si ritiene pacificamente riferibile ai non cittadini la "solidarietà orizzontale", che si esplica principalmente attraverso l'adempimento del dovere di lavorare e quello di prestazione tributaria (poiché non pare contestabile che questo, in virtù della dimensione universalistica della solidarietà, possa e debba essere richiesto anche ai non cittadini), allora non si potrà negare che essi possano essere assoggettati altresì a rapporti ascrivibili alla "solidarietà verticale", con il riconoscimento, in condizioni di uguaglianza con i cittadini, della possibilità, ad esempio, di accedere a forme di protezione e assistenza sociale.

In altri termini, il non cittadino, una volta "regolare" sul territorio dello Stato, può ben essere chiamato all'adempimento dei doveri di solidarietà, ma in quanto divenuto a sua volta "membro della comunità", poiché solo in questo caso potrà legittimamente essere chiamato a «ricevere diritti e restituire doveri». A questo proposito, un'idea di reciprocità fra diritti, soprattutto se in una valenza pretensiva, e doveri di solidarietà appare come una condizione indispensabile per alimentare o, dove manchi, per far nascere, una convivenza umana responsabile. Solo ritrovando un minimo di reciprocità fra diritti e doveri le possibilità di effettiva integrazione dei non cittadini diventano realizzabili.

In quest'ottica va letta quella importante e corposa giurisprudenza costituzionale che ha progressivamente esteso tutta una serie di diritti sociali relativi a bisogni essenziali della persona, previsti dalla legisla-

⁷¹ *Ivi*, p. 7.

zione nei confronti dei soli cittadini, anche ai non cittadini. La Corte costituzionale, rifacendosi agli artt. 2, 3, 32 e 38 della Costituzione, ha ripetutamente affermato che, laddove una prestazione sociale sia destinata a consentire il concreto soddisfacimento di un bisogno primario della persona, il non cittadino deve essere equiparato al cittadino nel godimento di quella prestazione⁷².

Con riguardo, invece, ai doveri del non cittadino, in una recente pronuncia la Corte è stata chiamata ad occuparsi di una interessante questione di legittimità costituzionale relativa alla richiesta da parte di uno straniero di prestare il servizio civile. Il giudice costituzionale ha accolto la questione, estendendo così la possibilità di svolgere il servizio civile anche ai non cittadini, sulla base dell'assunto che esso, «dall'originaria matrice di prestazione sostitutiva del servizio militare di leva, che trovava il suo fondamento costituzionale nell'art. 52 Cost., [...] si qualifica ora come istituto a carattere volontario», l'ammissione al quale consente «di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene»⁷³. Pertanto, «L'esclusione dei cittadini stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale, impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune, comporta [...] un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza»⁷⁴.

La strada dell'integrazione sociale può quindi essere efficacemente perseguita sia attraverso il riconoscimento di maggiori diritti nei confronti dei non cittadini, sia attraverso l'attribuzione a questi ultimi della possibilità di diventare soggetti attivi della solidarietà. I due percorsi non si escludono l'un l'altro, anzi, si alimentano a vicenda.

Prevedere, anche sotto la forma di principi (e non soltanto nella dimensione di norme penali incriminatrici), l'adempimento da parte di

⁷² Tra le pronunce più significative della Corte costituzionale in materia di diritti sociali dei non cittadini, ricordiamo la sentenza n. 306 del 2008 (sull'indennità di accompagnamento per invalidi civili), la sentenza n. 11 del 2009 (sulla pensione di inabilità), la sentenza n. 329 del 2011 (sull'indennità di frequenza per minori disabili), la sentenza n. 22 del 2015 (sulla pensione di invalidità per persone non vedenti), la sentenza n. 230 del 2015 (sulla pensione di invalidità per i sordi).

⁷³ Corte costituzionale, sentenza n. 119 del 2015, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

⁷⁴ *Ibidem*.

tutti, cittadini e stranieri, di obblighi inderogabili, ossia insistere sul valore costituzionale e universale della solidarietà, significa sensibilizzare la collettività intera sui principi della *lealtà* civica e della *responsabilità* nei confronti degli altri individui. Ciò implica, tuttavia, una trasformazione profonda delle concezioni tradizionali, e tuttora accreditate culturalmente nonché legislativamente, in materia di condizione dello straniero⁷⁵. Occorre perciò immaginare, in merito alla natura dei vincoli giuridici cui egli può essere sottoposto, non doveri puramente ispirati ad un «regime di polizia», legati a dinamiche di esclusione e a ragioni di ordine pubblico, ma obblighi radicati all'idea di una responsabilità collettiva idonea a produrre integrazione⁷⁶. Tali doveri dovranno allora essere *reciproci*, nel senso che alla pretesa del loro rispetto da parte degli stranieri, si accompagni la richiesta che i cittadini guardino al fenomeno migratorio non soltanto come ad una risorsa economica o, nella peggiore delle ipotesi, ad un pericolo da contrastare, ma come a una naturale modalità di evoluzione della società pluralistica.

In siffatto contesto, il recupero e la valorizzazione della solidarietà e della coesione sociale consentirebbero di rielaborare le inevitabili differenze esistenti di fatto all'interno di una comunità complessa e variegata, riconducendole ad una ragionevole condizione di equilibrio in vista del conseguimento di obiettivi comuni, stimolando l'instaurazione di relazioni intersoggettive forti, basate sul senso di comune appartenenza alla stessa società e alimentate da una condivisa azione di solidarietà e di corresponsabilità contro l'esclusione e l'emarginazione⁷⁷.

Questa prospettiva della solidarietà collegata alla coesione sociale è rinvenibile anche a livello sovranazionale, ed in particolare è fatta propria dalla Corte di Giustizia, la quale ha in diverse occasioni sottolineato l'esigenza di coesione sociale in relazione alle aspirazioni di inserimento degli individui in ambiti diversi da quelli di origine⁷⁸.

⁷⁵ La legislazione italiana in materia di immigrazione è costituita principalmente dal d.lgs. n. 286 del 1998 (T.U. immigrazione), dalla legge n. 189 del 2002 (c.d. legge Bossi-Fini) e dai c.d. "Pacchetti sicurezza" adottati a partire dal 2008 (in particolare, legge n. 125 del 2008 e legge n. 94 del 2009).

⁷⁶ Cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., p. 35.

⁷⁷ Cfr. Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, cit., p. 23.

⁷⁸ È il caso, ad esempio, del diritto di soggiorno permanente riconosciuto ai cittadini di Paesi terzi familiari di un cittadino dell'Unione, che, secondo la Corte di Lussemburgo,

Quello fin qui ricordato, tuttavia, non è l'unico profilo nel quale può essere declinato il principio solidaristico con riferimento ai fenomeni migratori. Vi è infatti almeno un ulteriore aspetto, che emerge in tutta la sua drammaticità, in cui la solidarietà «verso l'esterno» è in qualche modo collegata ad una sorta di «solidarietà tra Stati» nell'affrontare le emergenze attuali.

Come è noto, per far fronte all'aumento degli sbarchi nel Mediterraneo, l'Unione europea si è attivata affinché non siano esclusivamente i Paesi direttamente interessati dagli stessi (*in primis* l'Italia e la Grecia) a prendersi carico dei migranti giunti nei rispettivi territori, prevedendo l'introduzione di regole temporanee affinché anche gli altri Stati membri si accollino ciascuno una quota di migranti. La regolamentazione della suddivisione per quote prevede che ogni Stato appartenente all'Unione europea (ad esclusione di Regno Unito, Irlanda e Danimarca) accolga un numero determinato dei migranti giunti nel territorio italiano e greco durante il periodo di vigenza della normativa in esame, che è fissato in due anni dalla sua entrata in vigore. Il meccanismo di suddivisione è stato adottato con due decisioni del Consiglio dell'Unione europea, rispettivamente del 14 e del 22 settembre 2015, dove si prevede che la nuova normativa porti alla dislocazione di un totale di 160.000 migranti. La base giuridica che ha permesso al Consiglio di disciplinare la materia in esame è l'art. 78, paragrafo 3, del TFUE, il quale prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, possa adottare misure temporanee a beneficio di uno Stato membro per fronteggiare una situazione di emergenza che comporti l'afflusso improvviso di soggetti da Paesi terzi, in ossequio al principio della solidarietà tra Stati membri⁷⁹.

costituisce un essenziale elemento di promozione della coesione sociale (sent. 16 gennaio 2014, C-378/12) e che, come tale, è stato non a caso previsto dalla direttiva 2004/38 per rafforzare il sentimento di appartenenza alla cittadinanza dell'Unione europea.

⁷⁹ Va tuttavia ricordato che su tali decisioni pendono dinanzi alla Corte di giustizia due ricorsi proposti dall'Ungheria e dalla Slovacchia che, impugnando le decisioni in esame, contestano l'incompetenza del Consiglio, adducendo che l'art. 78 TFUE permetterebbe sì l'attuazione di misure temporanee in favore degli Stati membri, ma che queste devono essere di carattere non legislativo, e di conseguenza non vincolanti per tutti i Paesi membri, diversamente dalle decisioni impuginate, che hanno evidentemente portata legislativa e obbligano gli Stati a prendersi carico dei migranti.

La disciplina introdotta, oltre a prevedere l'*iter* affinché la procedura di distribuzione per quote negli Stati possa essere attuata (tempi, svolgimento delle operazioni di distribuzione dei migranti, compenso economico per lo Stato ospitante, e così via), detta altresì le regole per individuare quali siano i migranti soggetti alla redistribuzione. Tali soggetti sono individuati nei migranti provenienti da Paesi terzi che si trovino nel territorio dello Stato italiano o greco e che abbiano presentato una domanda di protezione internazionale. Secondo la normativa europea (direttiva 95/2011), il beneficiario di protezione internazionale è colui al quale è stato concesso lo *status* di rifugiato o lo *status* di protezione sussidiaria. Dunque, sostanzialmente, per poter essere soggetto alla dislocazione in un altro Stato, il migrante deve aver presentato la domanda di protezione e non esserne già beneficiario, con la conseguenza che su tale domanda deciderà lo Stato nel quale il migrante viene dislocato. Esiste però un ulteriore limite soggettivo nella disciplina in esame: i migranti richiedenti protezione devono appartenere «ad una nazionalità per la quale la percentuale di decisioni di riconoscimento della protezione internazionale [...] è pari o superiore al 75% delle decisioni sulle domande di protezione internazionale». L'identificazione nazionale del migrante è tuttavia stridente rispetto alla direttiva europea sullo *status* di beneficiario di protezione internazionale, la quale prevede che questa sia concessa sulla base dell'esistenza di una serie di atti persecutori a cui il richiedente è sottoposto nello Stato di cui esso ha la cittadinanza (o in cui ha la dimora in caso di soggetto apolide), rendendo così ininfluyente una valutazione preliminare circa lo Stato che compie tale persecuzione.

L'impressione che si ricava, in questa come in altre occasioni, è che i drammatici fenomeni cui assistiamo ormai quotidianamente siano tuttora fronteggiati, a livello interno così come a livello europeo ed internazionale, con misure inadeguate, frutto di "improvvisazione" e incertezza di orientamenti.

L'inadeguatezza di tali misure ha molto spesso indotto gli Stati, Italia compresa, ad un inasprimento del trattamento riservato ai migranti⁸⁰. Basti pensare che la legislazione italiana in materia di immigrazione è da tempo volta per lo più a respingere ed escludere, non già ad accogliere ed includere, quanti fuggono dai loro Paesi di origine alla

⁸⁰ Cfr. A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, cit., p. 144 s.

ricerca di condizioni di vita finalmente dignitose. A questo proposito, va osservato come la nostra legislazione sia stata fortemente condizionata dalla circostanza che il fenomeno migratorio in Italia si è connotato per anni quasi esclusivamente dalla *uscita*, per motivi di lavoro, di cittadini verso Paesi esteri; fino agli inizi degli anni Settanta, pertanto, le norme in materia concernevano i flussi di cittadini verso altri Stati, mentre era pressoché assente una regolamentazione di quelli riguardanti il nostro Paese. Solo in tempi più recenti tale tendenza ha subito un'inversione; la prima disciplina legislativa che si è proposta di dare compiuta attuazione all'art. 10, comma 2, Cost., regolando organicamente la materia dell'immigrazione, è la legge n. 40 del 1998 (c.d. Turco-Napolitano), poi totalmente confluita nel Testo unico approvato con d.lgs. n. 286 del 1998 (T.U. sull'immigrazione). Le norme del Testo unico del 1998 avevano il dichiarato intento di regolare gli aspetti della vita dello straniero nel suo complesso, a partire dai diritti di cui gode e dei doveri a cui è sottoposto, nonché tutte le fasi dell'immigrazione e le diverse tipologie di ingresso e soggiorno nello Stato, al fine di controllare gli ingressi e contrastare l'immigrazione clandestina, ma anche di favorire l'immigrazione legale e l'acquisto della cittadinanza da parte dello straniero che risieda regolarmente e lavori nel nostro Paese.

Come è noto, il Testo unico sull'immigrazione è stato significativamente modificato dalla legge n. 189 del 2002 (c.d. "legge Bossi-Fini"), decisamente più restrittiva della precedente, che si è proposta di ridisegnare la disciplina dei flussi migratori scoraggiando l'ingresso degli stranieri in Italia, e di contrastare in modo più efficace l'immigrazione clandestina. In un quadro sia nazionale sia internazionale che ha visto crescere progressivamente l'attenzione degli Stati e dell'opinione pubblica nei confronti del tema della sicurezza e dell'ordine pubblico, l'analisi delle iniziative legislative portate avanti nel nostro ordinamento dopo il 2002 – ed in particolare dopo il 2007 – dimostra l'evidente spostamento dall'asse della solidarietà, dell'accoglienza e dell'integrazione a quello della sicurezza e della discriminazione, con un rilievo predominante dei profili di contrasto e di lotta al fenomeno degli ingressi irregolari. Il quadro normativo ha conosciuto, ad opera di una serie di successivi interventi (c.d. "Pacchetti sicurezza", tra cui la legge n. 94 del 2009), una "virata" verso un sostanziale e deciso indebolimento della posizione e dello *status* del non-cittadino nell'ordinamento italiano.

Il legislatore è intervenuto nuovamente a modificare la disciplina dell'immigrazione con la legge n. 129 del 2011 (di conversione del decreto-legge n. 89 del 2011), resa necessaria dall'esigenza di recepire la Direttiva 2008/115/CE sui rimpatri, nonché a seguito della sentenza della Corte di Giustizia europea che ha parzialmente bocciato le norme nazionali che introducevano il reato di clandestinità.

Alle difficoltà e alle contraddizioni della realtà ordinamentale, si aggiungono oggi ulteriori fattori di criticità, che contribuiscono a condizionare pesantemente il godimento dei diritti da parte dei non cittadini: da un lato, il terrorismo internazionale, che spesso conduce a “bilanciamenti” su basi di valore fortemente attratti verso il polo della sicurezza ed a discapito di altri beni o interessi costituzionalmente protetti; dall'altro lato, la crisi economica senza precedenti esplosa in questi anni, che già da sola è causa di una significativa contrazione dei diritti di tutti, cittadini compresi.

Ancora una volta, occorre domandarsi se, in un contesto di emergenza che coinvolge tutti in pari misura, in nome di questa stessa emergenza sia legittimo – e sia opportuno – allargare ulteriormente le distanze tra cittadini e non cittadini, e non, invece, rinvenire nel principio di solidarietà il riferimento fondativo di un «nuovo concetto di cittadinanza, intesa come l'insieme dei diritti che accompagnano la persona quale che sia il luogo dove essa si trova e il cui riconoscimento è funzione appunto di una logica solidale, che generalizza l'inclusione dell'altro rafforzando lo stesso riferimento al principio di eguaglianza»⁸¹. Questo tema emerge con chiarezza nella dimensione europea, in cui appare indispensabile riprendere il cammino verso una «universalità della cittadinanza», la cui realizzazione costituisce un imprescindibile punto di partenza per costruire un'Europa dei cittadini, e non solo dei mercati.

5. Una nuova concezione di «comunità» necessariamente oltre i classici confini nazionali

Un sistema costituzionale riflette un complesso di interessi generali intimamente collegati, e determinati principalmente dalla posizione del singolo individuo nella comunità. L'organizzazione politica di ri-

⁸¹ S. RODOTÀ, *Solidarietà*, Roma-Bari, Laterza, 2014, p. 33.

ferimento di un tale ordinamento è dunque il risultato di un costante processo di interazioni, spesso fortemente antagonista, tra bisogni che emergono dalla comunità e le determinazioni assunte dagli organi investiti del potere di indirizzo politico⁸².

Nella sua essenza, la storia dei diritti umani e della dignità dell'uomo rappresenta lo sforzo di creare uno spazio per la vita degli individui che rifletta valori e principi condivisi e renda questi ultimi effettivi e concreti nella vita sociale⁸³.

Come è noto, la salvaguardia di un nucleo di diritti dell'uomo ancorato ad un concetto di dignità della persona umana dovrebbe costituire l'obiettivo centrale di ogni organizzazione politica⁸⁴; la presenza di ordinamenti a vocazione tanto nazionale quanto universale trova giustificazione nel principio della «dignità umana», attraverso il quale l'individuo perfeziona il proprio vincolo di «appartenenza» ad una organizzazione con fini politici generali. Il riconoscimento e la garanzia dei diritti umani interessa al tempo stesso gli individui e gli Stati, le persone e le comunità, riassumendone le contraddizioni e le difficoltà⁸⁵.

Si accede qui ad un significato universale di comunità in quanto corpo politico, che passa per la negazione di qualsiasi forma di esclusione, fondata sull'uguaglianza, sulla proprietà, sulla sicurezza e in generale sui valori sottesi alla tutela dei diritti fondamentali. Dunque, è anche nella profonda trasformazione di questa concezione che matura il diritto irrinunciabile di «partecipare» democraticamente alla determinazione e alla realizzazione del «bene comune».

⁸² Cfr. le osservazioni in RIDOLA P., *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in R. NANIA, P. RIDOLA (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, Torino, Giappichelli, 2001.

⁸³ Ampia la bibliografia su tali temi; a titolo puramente indicativo si segnalano: DE SIERVO U., *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, Vita e Pensiero, 1980; BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990; HÄBERLE P., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, a cura di P. RIDOLA, Roma, NIS, 1993; CARLASSARE L., *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, n. 1, pp. 33-66; PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova, Cedam, 2003; CARETTI P., *I diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2005.

⁸⁴ Rimanda a tali aspetti specifici PIZZOLATO F., *Finalismo dello Stato e sistema dei diritti nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1999.

⁸⁵ Su tali aspetti cfr., fra gli altri, FLORES M. (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Documenti, Torino, Utet, 2007.

Un ordinamento giuridico a vocazione generale, per rendere effettivo un sistema sempre più articolato di libertà fondamentali, ha la necessità di adempiere – e far adempiere – ad un altrettanto articolato sistema di doveri al fine, da un lato, di assicurare il rispetto dell'uguaglianza sostanziale e, dall'altro lato, di concretizzare sempre più il vincolo di responsabilità solidale. Il principio di solidarietà rappresenta *un primus inter pares* tra i principi costituzionali, destinato a realizzare, anche attraverso precise disposizioni legislative, quel livello minimo di omogeneità sociale.

Il riconoscimento formale di eguali diritti, in considerazione della molteplicità di bisogni anche molto eterogenei tra gruppi e tra individui, non basta certamente ad assicurare un minimo di giustizia materiale e il superamento di discriminazioni strutturali e di privilegi radicati nella società. Non a caso già Aristotele sosteneva che ciò che lega fra loro i cittadini è una norma di reciprocità dei diritti e dei doveri, e il fatto che tale reciprocità porti con sé, al tempo stesso, le limitazioni al potere dei governanti e l'accettazione delle regole da parte dei governati.

La sfera dei diritti saldamente ancorata a quella dei doveri degli appartenenti ad una comunità è, a sua volta, intrecciata alla sfera delle competenze, degli obblighi e delle garanzie che le istituzioni politiche intendono assicurare ai propri membri e a coloro che, a vario titolo, partecipano alla vita della comunità organizzata. Ciò ha reso necessario che accanto al riconoscimento dei diritti civili e, quindi, dei diritti politici, si andassero ad aggiungere progressivamente garanzie riguardanti i diritti economici e sociali, a cui hanno fatto seguito politiche di tutela delle minoranze e dei popoli, dell'ambiente e delle differenti culture.

Un sistema di libertà fondamentali, integrato con previsioni riguardanti i diritti del lavoro, il diritto alla salute, all'istruzione, all'abitazione e alla sicurezza sociale, supportato da politiche antidiscriminatorie, per l'ambiente e per le generazioni future, e con la previsione di obblighi inderogabili di solidarietà, nonché in generale con un sistema di strumenti atti a tutelare le posizioni della persona umana nel suo insieme, implica non soltanto e semplicemente il riconoscimento di un'equiparazione formale tra gli individui, ma un'uguaglianza reale e sostanziale.

La determinazione della solidarietà come obbligo costituzionale inderogabile – e non come manifestazione di benevolenza – configura

l'organizzazione statale stessa come sua estrinsecazione, soprattutto nella forma dello Stato-sociale, e prefigura, in conseguenza, una evoluzione del modo di intendere il vincolo di cittadinanza, rendendo ogni individuo potenzialmente responsabile della soddisfazione dei bisogni altrui e aperto verso l'intera compagine sociale.

Per questa via il principio di solidarietà ha in sé la capacità di concorrere a realizzare un radicale rinnovamento dell'organizzazione politica e sociale, facendo sì che gli individui avvertano il bisogno di implementare il vincolo solidaristico per il proprio sviluppo personale, in quanto consapevoli che le libertà individuali divengono possibili ed effettive solo attraverso l'adempimento degli obblighi inderogabili, e, al tempo stesso, per concorrere al soddisfacimento delle istanze collettive.

Tutto ciò rafforza enormemente l'importanza di istituzioni capaci e di normative finalizzate ad assicurare i diritti degli individui coniugati con livelli dignitosi di benessere materiale.

I principi di libertà, di uguaglianza e di solidarietà strutturano un panorama in cui la responsabilità individuale è strettamente collegata a quella collettiva, veicolata dalle istituzioni repubblicane.

La Costituzione italiana, costruita su una forte impronta sociale, in cui i diritti costituzionali degli individui non si risolvono in meri programmi di azione per il legislatore, ma in vere e proprie pretese a vedere soddisfatti i propri bisogni fondamentali, individua chiaramente anche *chi* viene chiamato a trasformare i programmi in prestazioni concrete. Si tratta, in via principale, dello Stato (o dei livelli di governo intermedi), chiamato ad attivarsi o per fornire direttamente le prestazioni stesse, o per disciplinare legislativamente gli obblighi a cui sottoporre i consociati in ragione di una esigenza solidaristica generale; solo in via sussidiaria, la Carta fondamentale pone taluni doveri direttamente in capo ai singoli, sebbene le modalità di esercizio di tali obblighi vadano comunque rese esplicite e regolamentate dal legislatore. Parlare di doveri di solidarietà, e non solo di posizioni giuridiche attive, significa dunque mettere l'accento sull'onere che essi impongono al singolo o alla intera comunità costituita in organizzazione statale, sgombrando finalmente il campo dall'idea che i diritti siano situazioni che si auto-espandono senza che nessuno ne paghi costi e conseguenze.

L'aver costituzionalizzato la solidarietà quale valore fondamentale, coniugandolo con gli altri principi inderogabili, implica rilevanti con-

seguenze sui meccanismi giuridici di controllo delle scelte che danno concretezza alla qualifica in democratico e sociale di un ordinamento. È indispensabile, infatti, così come autorevole dottrina ha posto in evidenza, individuare e predisporre, anche con riferimento alle omissioni legislative, dispositivi che, assicurando il primato della tutela giurisdizionale, consentano la realizzazione degli obiettivi primari che l'organizzazione si è posta⁸⁶. Emerge, cioè, la necessità di prevedere meccanismi sanzionatori nei confronti degli inadempimenti del legislatore, in particolare rispetto a quelle disposizioni costituzionali che necessitano di attuazione, non risultando più sufficiente il parametro della responsabilità politica per sanzionare gli organi inadempienti rispetto all'obbligo di attuazione dei principi cardine dell'ordinamento.

La previsione e la disciplina di forme di solidarietà rappresenta dunque una necessità alla quale il legislatore non potrebbe sottrarsi, anche in virtù della circostanza che i doveri incarnano fattori funzionali alla realizzazione dell'integrazione minima necessaria all'interno di una società plurale e, oggi, sempre più multiculturale. Da un punto di vista delle scelte di indirizzo politico, sarebbe di conseguenza opportuno nonché necessario "investire" sulla previsione di obblighi qualora si voglia porre l'attenzione su elementi di aggregazione tra gli individui; l'idea di solidarietà è infatti particolarmente affine a quella di coesione. Da un punto di vista giuridico, va sottolineato che coloro che effettuano prestazioni di solidarietà e i beneficiari delle stesse rivestono ruoli potenzialmente reversibili e non hanno una relazione diretta, bensì necessariamente mediata dalle istituzioni.

L'argomento del pluralismo, peraltro, rende necessaria una ulteriore riflessione sul concetto di «comunità» a cui si vuole riferire l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà, oltre che il riconoscimento dei diritti inviolabili, e in particolare sull'ipotesi di porre confini soggettivi all'estensione di tale collettività. È necessario infatti sottolineare che la cittadinanza in generale, in quanto concetto politico, comporta indubbiamente un riferimento alla comunità.

La circostanza che i diritti inviolabili, l'uguaglianza e la solidarietà siano valori che travalicano i confini nazionali, in quanto universali, e come tali riconosciuti e garantiti sempre più anche in una dimensione ultranazionale, rende incontestabile il fatto che essi, anche se riferiti al

⁸⁶ Cfr. MORTATI C., *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro italiano*, 1970, V, pp. 153-191.

solo livello statale, debbano potersi riferire all'intero corpo sociale, cittadini e non. Le stesse previsioni dei doveri dunque mettono in discussione, in modo assai più netto che in passato, le pretese dei difensori assoluti della sovranità nazionale.

L'universalità dei diritti umani, intesa al tempo stesso come uguaglianza intrinseca di tutti gli appartenenti al genere umano e come dovere di applicare nei confronti di ogni individuo i principi del diritto costituzionale, impone l'individuazione di pratiche effettive e di strumenti cogenti per realizzarla.

Come è noto, la stretta connessione esistente fra gli articoli 2 e 3 della Costituzione evidenzia un ulteriore aspetto della «pari dignità»: l'essere un ponte fra i diritti inviolabili e i doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Assieme alla reciprocità fra diritti e doveri, la solidarietà esprime il bisogno di coesione nella comunità, che trova soddisfazione nell'apporto reciproco e nella socialità. La pari dignità lega i molteplici diritti umani ai doveri inderogabili e rappresenta il parametro per attribuire contenuto specifico e concreto a ciascuno di essi.

È dunque nella logica della «responsabilità sociale» e, quindi, nelle scelte legislative che possono – attraverso il principio di solidarietà – essere attenuate le disuguaglianze sociali ed economiche poste a giustificazione, ad esempio, nel nostro Paese, di irragionevoli scelte politiche di contrasto al fenomeno immigratorio, nonché di discutibili interpretazioni giurisprudenziali.

Solo in una prospettiva di continua evoluzione sulla strada dei diritti fondamentali, in particolare in rapporto alla reciprocità tra libertà del singolo e responsabilità solidale, potrà essere regolata la conflittualità derivante dalla crisi della cittadinanza sociale. La solidarietà, infatti, è funzionale all'integrazione di tutti i soggetti appartenenti ad una comunità territoriale, integrazione che si realizza senz'altro attraverso il riconoscimento e la tutela dei loro diritti, nonché il richiamo a forme di responsabilità nell'adempimento di obblighi; entrambe le posizioni, in concorso, determinano l'effettivo e universale riconoscimento della dignità umana e la valorizzazione del ruolo attivo di ciascuno all'interno della società e per il bene comune. Una misura minima di «omogeneità sociale», cioè di «omogeneità economica, culturale e convenzionale», è infatti un'irrinunciabile premessa del funzionamento di ogni collettività organizzata intorno ai principi del costituzionalismo democratico.

L'umanità nel suo insieme, così come le comunità entro le quali si articola la presenza di ognuno, avverte che scelte politiche più o meno esplicitamente orientate a creare divaricazioni nelle differenze sociali nonché esclusione di interi gruppi umani dal circuito politico-rappresentativo distruggono, in modo definitivo, l'equilibrio tra le varie categorie di diritti perfezionatesi intorno al più ampio ed esaustivo concetto di dignità umana, capace altresì di tener conto del progresso delle relazioni sociali.

Come si è cercato di evidenziare, la solidarietà travalica i confini di gruppo e di nazionalità per evolversi verso dimensioni internazionali e sempre più globali. Mentre inizialmente il vincolo solidaristico si è applicato ai componenti di un medesimo gruppo, le norme costituzionali degli ordinamenti statali del Secondo dopoguerra l'hanno progressivamente esteso dalla comune condizione di cittadinanza nazionale a quella di appartenenza al genere umano *tout court*.

Sempre più evidenti disuguaglianze e tensioni collettive, con conseguenti allarmi sociali, sono fenomeni che, se da un lato denunciano l'inadeguatezza di strumenti correttivi predisposti unicamente entro i confini nazionali, dall'altro lato, accrescendo la percezione dell'insicurezza e dell'ingiustizia, creano la consapevolezza dell'esistenza – nella coscienza collettiva del genere umano – di principi e valori che, pur nelle diverse sensibilità nazionali, sono condivisi e si concretizzano nella richiesta di un sistema universale di tutela e protezione da rischi di malattie, infortuni, perdita della capacità lavorativa e del posto di lavoro, tutela dell'ecosistema, sviluppo equo e sostenibile.

Nelle complessità del secolo presente, per garantire in modo efficace il rispetto dei diritti umani è necessario perseguire l'obiettivo di offrire a tutti, ad un livello che vada oltre quello dei confini nazionali, modelli di partecipazione all'insegna dei principi sanciti nella forma di Stato sociale. Una comunità democratica – anche su scala internazionale – deve riuscire a trovare un equilibrio d'integrazione tra solidarietà statale e sovrastatale, che è necessaria per il formarsi di una volontà politica comune e per la legittimazione all'esercizio del potere.

In quest'ottica, se, da un lato, risulta ad oggi alquanto difficile immaginare che questo livello di «integrazione» possa essere quello internazionale *tout court*, per l'estrema difficoltà di organizzare un sistema globale nel quale tutti gli Stati e le rispettive popolazioni con-

cordino su un nucleo fondamentale di principi e condividano le medesime responsabilità di carattere solidaristico, dall'altro lato, pare potersi affermare che l'ambito europeo sia quello privilegiato per tentare di raggiungere quei risultati. Se, infatti, a livello internazionale, la mancanza di una *leadership* e l'assetto dei rapporti tra i vari Paesi fanno sì che la globalizzazione possa al massimo funzionare nell'ambito economico, o in quello culturale e scientifico, ma non in campo politico, ciò non può invece essere sostenuto per il livello europeo, dove una «globalizzazione politica» ben potrebbe essere perseguita attraverso progressive e ulteriori «cessioni di sovranità» da parte degli Stati membri, capaci di sostituire la politica tecnocrate e autoreferenziale e quindi di consentire un rafforzamento delle istituzioni europee nonché un loro collegamento con il «popolo europeo».

Sulla base di queste premesse risulta pertanto ragionevole sostenere che l'Unione europea, quale forma di organizzazione politica alla quale gli Stati membri intendono delegare soluzioni di problemi che non sono in grado di risolvere da soli, possa rappresentare il livello di governo adeguato per compiere scelte politiche orientate all'armonizzazione di una società plurale e cosmopolita che si ispira ai principi del costituzionalismo del Secondo dopoguerra.

La consapevolezza che la declinazione di un principio di uguaglianza a livello europeo si caratterizzi, in un'ottica ancora marcatamente internazionalista, in obblighi e vantaggi tra Stati e non direttamente tra individui, lascia tuttavia impregiudicata la circostanza che i perduranti profili di forte debolezza dell'ordinamento europeo siano ancora oggi determinati da elementi tra loro fortemente collegati, quali quelli rappresentati dalla scarsa legittimazione popolare e dalla incapacità di ampliare le procedure democratiche oltre i confini dello Stato nazionale.

A maggior ragione, dunque, occorre soffermarsi sul rafforzamento di quei principi che più di altri consentano il consolidamento del «vincolo comunitario», al fine di evitare che l'Europa unita riproponga limiti e difetti degli Stati nazionali.

In questo specifico ambito, credo sia alquanto evidente l'impressione che tutti i Governi coinvolti si sono dimostrati privi di coraggio, impegnati unicamente in scelte politiche che si sono trasformate, alla prova dei fatti, in acceleratori del *gap* di solidarietà che va contagiando l'intera Europa, rischiando, in tal modo, di trasformare gli effetti della crisi – su vari fronti, da quello economico e finanzia-

rio, a quello dell'emergenza migranti – in una pericolosa crisi dei valori sociali di riferimento.

Continuo a credere che una equilibrata politica sociale europea potrebbe rappresentare un efficace strumento per la sopravvivenza dei principi statali della cittadinanza, anche con l'obiettivo di contrastare il *deficit* sociale dell'Unione. E, in un certo senso, potrebbe contribuire al superamento dell'attuale fase di estrema difficoltà nella salvaguardia dei valori della tradizione democratica occidentale, testimoniata dal continuo indebolimento del senso di identificazione del singolo con l'organizzazione politica di appartenenza.

Sarebbe utile, a questo proposito, insistere per un'educazione dei cittadini futuri e cosmopoliti sulla necessità di far evolvere e indirizzare la risoluzione delle questioni legate alla c.d. globalizzazione verso un nuovo universalismo quanto più possibile egualitario, capace di superare gli ostacoli legati alle discriminazioni e a nuove forme di esclusione.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULI**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Luciano

PATRUNO, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Giuliano

SERGES, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)