

**ALLE RADICI DELL'ORDINAMENTO: LA SOLIDARIETÀ TRA IDENTITÀ E INTEGRAZIONE\*\***

*Sommario: 1. La solidarietà come principio costituzionale. – 2. La cittadinanza come espressione di solidarietà politica. – 3. La solidarietà politica oltre i confini della nazionalità. – 4. L'eguaglianza sostanziale come strumento di solidarietà sociale ed economica. – 5. La solidarietà quale vincolo di reciprocità "a cerchi concentrici". – 6. La chiusura del cerchio: solidarietà, integrazione, cittadinanza.*

**1. La solidarietà come principio costituzionale**

La Costituzione italiana, diversamente da altre Carte, pone espressamente il riferimento alla solidarietà tra i suoi valori fondamentali<sup>1</sup>. Il corrispondente principio rappresenta una delle travi dell'architettura istituzionale repubblicana, poggiata sui pilastri della democrazia e della sovranità popolare (art. 1 Cost.), dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili (art. 2 Cost.) e, ancora, dell'eguaglianza formale e sostanziale, che si declina sul piano statico dell'*isonomia* e in quello dinamico dell'integrazione sociale ed economica della comunità (art. 3 Cost.)

---

\* Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Catania.

\*\* Questo lavoro è destinato agli Studi in onore di Antonio Ruggieri.

<sup>1</sup> Il filone di studi sul principio costituzionale di solidarietà, sia pure nell'ambito di una riflessione dedicato ai doveri costituzionali, si apre con G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967. Il tema, solo dopo un trentennio, è stato ripreso da L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e doveri costituzionali*, Milano 1996. Ma, in modo specifico, sul principio costituzionale solidarista sia consentito il rinvio a F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano 2002; ma anche, ID., *La Corte costituzionale in cammino: da un modello casistico all'interpretazione della solidarietà*, in *Giur.cost.*, 1998/3; ID., *I doveri di solidarietà sociale*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*. Atti del Convegno di Acqui Terme – Alessandria, 9 e 10 giugno 2006, Torino 2007; nonché, più recentemente, A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Milano 2012; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma – Bari 2014; F. POLACCHINI, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna 2016; A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2/2017 ([www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2\\_2017\\_Ruggieri.pdf](http://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2017_Ruggieri.pdf)), 1 ss.; ID., *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *ConsultaOnLine*, 2017, fasc. III, 445 ss.

Il principio giuridico solidarista costituisce il frutto di un lungo percorso di positivizzazione, in esito al quale il corrispondente valore è stato trasposto dal piano religioso e filosofico, a quello politico e, infine, a quello giuridico-costituzionale<sup>2</sup>. Come istanza giuridica la solidarietà proietta i suoi contenuti di valore in tutti gli ambiti della convivenza organizzata – dunque, sul versante politico, sociale ed economico - e intercetta le radici del diritto pubblico, a partire dai classici elementi costitutivi dello Stato: popolo, territorio e sovranità.

In termini generali, si può rilevare come il principio di solidarietà esprima un'esigenza di integrazione che muove da alcuni elementi costitutivi della convivenza politicamente organizzata. Si tratta, per un verso, degli elementi materiali e immateriali che identificano storicamente la comunità insediata su un territorio e che rappresentano l'elemento sociale-istituzionale dell'ordinamento politico. Per altro verso, del sentimento di condivisione dei valori e dei principi giuridici riconosciuti come fondanti durante il processo costituente e che esprimono il quadro assiologico-normativo che vale ad orientare la vita della comunità organizzata. In via di prima approssimazione, quindi, si può dire che l'integrazione fondata sulla solidarietà si alimenta del passato, in cui sono radicati gli elementi identificativi di una determinata istituzione politica, per proiettare la comunità organizzata nel futuro, secondo il programma tracciato dai principi della Costituzione.

Ma per andare oltre una definizione generalissima occorre distinguere gli svolgimenti costituzionali della solidarietà sui diversi piani prefigurati dall'art. 2 Cost., allorché si richiede l'adempimento dei corrispondenti doveri in campo politico, sociale ed economico.

## **2. La cittadinanza come espressione di solidarietà politica**

La prima espressione della solidarietà si manifesta, innanzi tutto, sul piano politico. Al riguardo, come ebbe ad osservare Giorgio Lombardi già nel 1967, la nostra Costituzione considera acquisita l'integrazione politica con il compimento del processo costituente e con il passaggio all'ordinamento costituito<sup>3</sup>. La solidarietà politica è espressa, pertanto, nell'accettazione del principio democratico e della sovranità popolare (art. 1 Cost.), ma anche nell'eguale riconoscimento in capo ai cittadini dei diritti fondamentali e, in particolare, dei diritti civili e politici, nonché nella soggezione ai corrispondenti doveri (art. 2 Cost), tenuti insieme come due facce della stessa medaglia, ovvero – secondo l'espressione di Meuccio Ruini – “come lati inscindibili, come due aspetti dei quali l'uno non può scervere senza l'altro”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> In argomento, sia consentito il richiamo al mio F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit., 8 ss.; Sul processo di positivizzazione di valori religiosi e etico-politici in principi giuridici, G. PECESBARBA MARTINES, *Teoria dei diritti fondamentali*, Milano 1993, 139 ss.

<sup>3</sup> G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 54 ss.

<sup>4</sup> La richiamata formulazione di Meuccio Ruini è riportata da F. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica - Illustrata con i lavori preparatori*, Milano 1987, 27.

Sotto questo profilo, la Carta del 1948 rinvia alla *cittadinanza* come ambito primario della *solidarietà politica*, senza, tuttavia, definirne i presupposti di riconoscimento. È, dunque, affidato all'interprete il compito di ricucire i frammenti che, nella trama della Costituzione, rimandano alla nozione di *cittadinanza*, ma anche al concetto di *popolo*<sup>5</sup>, che proprio dall'insieme dei *cittadini* si compone<sup>6</sup>.

Al riguardo, vale sottolineare come il riferimento al *popolo* abbia assunto nei secoli significati persino antinomici, pur rappresentando, in tutti i casi, terreno di svolgimento di legami politici e sociali più o meno profondi e, dunque, di *solidarietà politica*.

In certi periodi della storia sono state dominanti concezioni organiche, che si fondavano sulla identità religiosa (si pensi, ancora oggi, al popolo di Israele, la cui identità si fonda sul patto con Dio, sulla concessione dei Comandamenti e della "terra promessa"<sup>7</sup>) o sulla comunanza di storia, tradizione, cultura, religione, lingua e, comunque, su un insieme di elementi capaci di esprimere uno *spirito unitario*, su basi metafisiche o consuetudinarie (il *Volkgeist* del romanticismo e della Scuola storica tedesca) o, diversamente, su fondamenti volontaristici e positivisticici (la *Nazione*, intesa nella concezione di Ernest Renan, come "grande solidarietà" e "plebiscito di tutti i giorni")<sup>8</sup>. In altre esperienze storiche, invece, sono state prevalenti visioni in cui il *popolo* rappresentava una parte della comunità contrapposta ad un'altra. Il *Populus* romano contrapposto al *patriziato* e, dunque, al *Senatus*. Più tardi, il *popolo* dei comuni medievali, composto di commercianti, artigiani, piccoli proprietari in lotta per l'emancipazione dalla nobiltà feudale. Ancora, il popolo indentificato nel periodo rivoluzionario francese con il *Terzo stato*, contrapposto ai ceti *aristocratico* ed *ecclesiastico*. Infine, nella Russia sovietica, il popolo andava a coincidere con il *proletariato* contrapposto ai c.d. "russi bianchi" rimasti fedeli all'Impero zarista.

---

<sup>5</sup> Cfr., riassuntivamente, A. FACCHI, *Popolo*, in A. Barbera (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, XV ed. Bari-Roma 2019, nonché la bibliografica *ivi* richiamata.

<sup>6</sup> Sull'attualità del collegamento tra *cittadinanza* e *popolo*, di recente, F. PATERNITI, *I figli dell'immigrazione nel percorso di transizione da "seconde generazioni" dell'immigrazione a "nuove generazioni" della cittadinanza*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 22 ss. In senso critico, A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra la linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in *Consulta online*, 2/2017, 374; ma già, B. CARAVITA DI TORITTO, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, Relazione al Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti dal titolo "Lo statuto costituzionale del non cittadino", Cagliari 16-17 ottobre 2009, in <http://archivio.rivistaaic.it/materiali/convegni/aic200910/CARAVITA.pdf>, 5 ss.

<sup>7</sup> Al riguardo, assai significativo è il richiamo al recente art. 1 della discussa Legge fondamentale di Israele quale "Stato nazionale del Popolo ebraico", approvata dalla Knesset il 19 luglio 2018:

"Art. 1 Principi fondamentali

A. La Terra di Israele è la patria storica del popolo ebraico, in cui lo Stato di Israele si è insediato.

B. Lo Stato di Israele è la patria nazionale del popolo ebraico, in cui esercita il suo naturale, culturale, religioso e storico diritto all'autodeterminazione.

C. Il diritto di esercitare l'autodeterminazione nazionale nello Stato di Israele è unico per il popolo ebraico".

<sup>8</sup> E. RENAN, *Che cos'è una nazione*, Roma 2004 (E-book), secondo cui "La nazione è una grande solidarietà, un plebiscito che si rinnova ogni giorno e che si fonda sulla dimensione dei sacrifici compiuti e di quelli che ancora siamo disposti a compiere". Sul concetto di *nazione* la letteratura è sterminata, ma, anche per gli utilissimi ulteriori rinvii bibliografici, si possono vedere i due recenti tomi di A. CAMPI, S. DE LUCA, F. TUCCARI (a cura di), *Nazione e nazionalismi*, I e II, Roma 2018.

Anche, negli ordinamenti democratici del secondo dopoguerra il *popolo* è, comunque, concepito come un corpo politico unitario che preesiste allo Stato e che, anzi, ne rappresenta uno degli elementi costitutivi. In questo ambito, tuttavia, il carattere unitario non implica anche l'omogeneità della comunità popolare; piuttosto, il riconoscimento della molteplicità e della eventuale eterogeneità delle sue componenti è alla base del carattere pluralista dello Stato di diritto costituzionale<sup>9</sup>. Il concetto di *popolo*, dunque, acquista un carattere formale, che sfuma il collegamento con la *nazione* e si ricollega al possesso della *cittadinanza*, secondo i meccanismi di acquisizione previsti con legge ordinaria.

Tuttavia, il collegamento tra *popolo*, *nazione* e *cittadinanza* sfuma, ma certo non evapora. La *nazione*, infatti, come complesso di caratteri che identificano una determinata comunità politica rimane sullo sfondo, come presupposto, ponendosi in quella linea di confine in cui continuano a sfiorarsi, nonostante il passaggio dalla fase costituente all'ordinamento costituito, elementi giuridici e fattori, per così dire, pregiuridici (ma solo nel senso che non sono disciplinati da una norma scritta)<sup>10</sup>. Si tratta dei caratteri che evocano l'ordine materiale necessariamente sottostante ad ogni Costituzione formale, evocato da importanti filoni del diritto pubblico europeo<sup>11</sup>.

Di questi collegamenti vi è traccia robusta anche nella Costituzione repubblicana ed essi offrono coordinate aperte a sviluppi legislativi variabili a seconda delle visioni e delle esigenze che spetta alle forze politiche enucleare e specificare.

Innanzitutto, la preesistenza della *nazione* rispetto all'istituzione politica della corrispondente comunità viene in evidenza nell'art. 9, allorché si assegna alla Repubblica il compito di tutelare, oltre al *paesaggio*, proprio "il patrimonio storico e artistico della Nazione". In tale riferimento si compendia l'identità storica di una comunità, che sia radica nel passato per proiettarsi nel futuro, costituendo strumento di trasmissione non soltanto di vestigia materiali, quanto e soprattutto di principi di civiltà. In altri termini - come è stato osservato - il collegamento con la *nazione* esprime, «sotto il profilo identitario, il legame di ciò che si assume come "patrimonio storico e artistico" con la cultura, la storia, le tradizioni del popolo italiano»<sup>12</sup>.

Occorre precisare, al riguardo, che l'identità nazionale, a cui si riferisce anche la Costituzione, non è una dimensione fissa e immutabile. In un ordinamento pluralista essa costi-

---

<sup>9</sup> Ma già, sul punto, all'inizio del secolo scorso ritroviamo le lungimiranti notazioni di S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (1909), ora in Id., *Lo Stato moderno la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale*, Milano 1969, 12 ss.

<sup>10</sup> Sul punto, E.W. BÖCKENFÖRDE, *Il potere costituente del popolo*, in G. Zagrebelsky, G.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino 1996, 231 ss., 239, 245.

<sup>11</sup> In argomento, riassuntivamente, la ricostruzione e le acute riflessioni di B. DE GIOVANNI, *Elogio della sovranità politica*, Napoli 2015, 251 ss. In Italia, ovviamente, non può mancare il riferimento a S. ROMANO, *L'istaurazione di fatto dell'ordinamento giuridico e la sua legittimazione*, in Id., *Lo Stato moderno e la sua crisi*, cit., 47 ss.; ID., *L'ordinamento giuridico* (1946), Firenze 1961, 30 ss.; nonché a C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, Milano 1998, 46 ss.; ID., *Costituzione dello Stato (dottrine generali e Costituzione della Repubblica italiana)*, in *Enc.Dir.*, XI, 1962, 220 ss. Analoga sensibilità rispetto alla componente "materiale" dell'ordinamento giuridico si ritrova nella bella voce di A. BARBERA, *Costituzione delle Repubblica italiana*, in *Enc.Dir.*, *Annali*, VIII, Milano 2015, 265 ss.

<sup>12</sup> Così, M. CECCHETTI, *Art. 9*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, I, Torino 2006, 225; nonché, F.S. MARINI, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano 2002, 205 ss.

tuisce, piuttosto, una base di partenza, in cui si radicano - senza rotture e, piuttosto, nel segno di una continuità storico-culturale che è, insieme, italiana ed europea - i valori costituzionali di sottesi ai diritti fondamentali e ai principi di democrazia e pluralismo, che garantiscono la possibilità di apertura dell'ordinamento ad ulteriori percorsi di sviluppo e integrazione tra ordinamenti e culture<sup>13</sup>. Del resto, proprio il già ricordato riferimento al "*patrimonio storico e artistico della nazione*" italiana esprime una millenaria vocazione ad integrare visioni e identità differenti, nel quadro di un comune denominatore di civiltà giuridica e istituzionale che è oggi distillato nei valori positivizzati in Costituzione.

Ma la rilevanza della *nazione italiana*, quale presupposto pregiuridico della solidarietà politica, emerge anche sotto altro profilo, allorché l'art. 51, Il co., Cost. prevede che la legge possa "*per l'ammissione agli uffici pubblici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica*". Si tratta di quella situazione di particolare assimilazione di alcuni *stranieri ai cittadini italiani* – assai sentita nel secondo dopoguerra con riguardo alle terre italiane perdute alla fine del conflitto - che riguarda coloro i quali, pur legati ad altro Stato di cui sono cittadini e nel cui territorio magari vivono, continuano ad appartenere alla "popolazione italiana per nazionalità"<sup>14</sup>.

La norma – sebbene non abbia trovato immediata attuazione legislativa, si da essere percepita, talvolta, quasi come un residuo storico – sottende, invece, istanze più generali che hanno trovato specifica traduzione, ad esempio, con la legge 8 marzo 2006, n. 126, concernente il "*riconoscimento della cittadinanza italiana ai connazionali di Istria, di Fiume e della Dalmazia e ai loro discendenti*" (nonché, nell'art. 17 *bis* della l. n. 91/1992), ma anche nei novellati artt. 48, 56 e 57 Cost. e nella legge 27 dicembre 2001, n. 459, in materia di diritto di voto dei cittadini italiani all'estero. Anche in tale ultimo caso, si tratta, infatti, di norme costituzionali e legislative che manifestano una particolare attenzione dell'ordinamento per quelle componenti della comunità italiana (che, peraltro, in quest'ultimo caso sono già composte da *cittadini*), che vivono, talvolta da due o più generazioni, al di fuori del territorio nazionale.

In questa prospettiva, è proprio il rilievo costituzionale dell'*identità nazionale* - vale ribadirlo, per chiarezza: base di partenza di eventuali ulteriori forme di integrazione, sul piano culturale e istituzionale - a dar conto del legame costitutivo privilegiato tra i cittadini (nonché tra gli "*italiani non appartenenti alla Repubblica*") e l'ordinamento giuridico, anche al di là della loro materiale e stabile presenza nel territorio.

Senza l'anello di collegamento costituito dalla solidarietà politica - fondata sui valori nazionali distillati e positivizzati nei principi costituzionali - il riconoscimento di diritti e doveri attribuiti sulla base del mero possesso dello *status* di cittadino, a prescindere da un effettivo stabile collegamento con il territorio della Repubblica, potrebbe apparire come "un'autentica, inspiegabile aporia di costruzione della teoria costituzionale"<sup>15</sup>. Invece, è proprio la base so-

---

<sup>13</sup> In argomento, A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie*, cit., 28 ss.

<sup>14</sup> Cfr., C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1967, 119, il quale rammenta anche l'analoga disposizione dello Statuto Albertino che richiamava gli "*italiani non regnicoli*". In argomento, più di recente, G. TARLI BARBIERI, *Art. 51*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna 2018, 326 s.

<sup>15</sup> Così, invece, A. RUGGERI, *La solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, cit., 451 e part. nota 27.

ziale nazionale - la cui integrazione istituzionale, appunto in termini di solidarietà politica, è stata il motore del processo costituente e il passaggio all'ordinamento costituito - a rappresentare uno dei fondamentali principi di struttura del modello costituzionale di convivenza organizzata.

In tale orizzonte, i principi costituzionali e i diritti fondamentali rappresentano i solidi argini all'interno dei quali, nello Stato costituzionale democratico-pluralista, si svolgono le concrete manifestazioni del potere politico e l'esercizio della sovranità popolare. Ciò, tuttavia, non può condurre a ritenere ormai superata o superflua la base materiale (e sociale) dell'ordinamento costituito, perché ciò determinerebbe anche il progressivo indebolimento dei richiamati argini, sino al limite della loro delegittimazione. Come è stato affermato, quindi, l'obiettivo finale dello Stato costituzionale "non può essere quello di sostituire l'identità nazionale, nemmeno in favore di un universalismo dei diritti umani"<sup>16</sup>. Se così fosse, infatti, i diritti fondamentali, presto o tardi, finirebbero per smarrire la propria carica normativa e con la dissoluzione del loro elemento fondativo si collocherebbero "in un mondo sovrastorico, ultrapolitico, un sovramondo carico, nella sua generalità, più che di diritti operanti, di dichiarazioni di principio"<sup>17</sup>.

Proprio la portata costituzionale della solidarietà politica vale a scongiurare un simile rischio. Tale istanza giuridica, infatti, si configura come principio di integrazione tra le differenti componenti della comunità popolare, che, con l'approvazione della Costituzione italiana, hanno (ri)trovato le ragioni dell'unità politica e hanno riversato la loro obiettiva forza normativa nella Carta fondamentale. La cornice di tale integrazione è, perciò, rappresentata dal riconoscimento dell'eguaglianza nei diritti e nei doveri (art. 3 Cost.), nella garanzia del pluralismo sociale e istituzionale (art. 2, 5 e 114 Cost.), nell'affermazione del principio di tolleranza e di non discriminazione (artt. 2, 3, 7, 8, 19, 21, 22 Cost.)<sup>18</sup>, nel dovere di essere fedeli alla Repubblica, difendendone i suoi valori fondanti e suoi principi di struttura (artt. 54 e 52 Cost.)<sup>19</sup>, nonché nei diritti di partecipazione politica in cui si compendia il principio democratico e la sovranità popolare (art. 1, 17, 18, 21, 49, 51 Cost.)

La solidarietà politica, inoltre, costituisce matrice del fondamentale dovere di collaborazione "leale", che incombe sui cittadini, nell'esercizio dei diritti e nell'adempimento dei do-

---

<sup>16</sup> Cfr., E.W. BÖCKENFÖRDE, *Diritto e secolarizzazione. Dallo Stato moderno all'Europa unita*, Roma-Bari 2010, 160.

<sup>17</sup> In questi termini, B. DE GIOVANNI, *Elogio della sovranità politica*, cit., 222.

<sup>18</sup> Cfr., I. MASSA PINTO, *Doveri e formazioni sociali. Il dovere di fedeltà alla repubblica come dovere di non rompere l'armistizio tra gruppi portatori di fini non negoziabili (ovvero il dovere di comprendere le ragioni degli altri)*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso e J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, Atti del convegno di Acqui Terme - Alessandria, 9 - 10 giugno 2006, Torino 2007, 82 ss., la quale sottolinea la valenza del dovere di fedeltà, quale espressione di solidarietà politica, che, in situazioni ordinarie, implica il dovere di "comprendere le ragioni degli altri al fine di non rompere l'armistizio (...) Esso trova fondamento nelle disposizioni costituzionali che tutelano i presupposti culturali, extra-statali, su cui la Costituzione stessa fonda il suo edificio". Ma si veda già, S. PRISCO, *Fedeltà alla Repubblica e obiezione di coscienza. Una riflessione sullo Stato laico*, Napoli, 1986, 116 ss. e A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano 2013, 187 ss.

<sup>19</sup> In argomento, oltre a G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 129 ss.; A. MORELLI, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, cit., 226 ss.

veri, nonché sugli organi pubblici nell'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali e nelle relazioni con gli altri organi ed enti pubblici.

Entro tali coordinate si svolgono, quindi, le interrelazioni tra gli elementi costitutivi dello Stato, vale a dire popolo, territorio e sovranità, che rappresentano, ancora oggi e nonostante le tensioni a cui sono sottoposti, gli ambiti materiali primari, giuridicamente qualificati e concretamente definibili, in cui si esprime la solidarietà politica, in termini di diritti e doveri reciproci tra cittadini e istituzioni. Su tali presupposti trovano, altresì, fondamento sia il "rapporto privilegiato" tra il cittadino e il territorio della Repubblica quale ambito (ma anche strumento) di svolgimento della personalità individuale<sup>20</sup>, sia le differenze tra la posizione del cittadino e quella dello straniero proprio con riguardo alla relazione con il medesimo territorio<sup>21</sup>.

Al riguardo – sulla scia di quanto già precisato nella sentenza n. 244 del 1974 – la Corte costituzionale ha avuto modo di ribadire come «*l'essere il cittadino parte essenziale del popolo o, più precisamente, il "rappresentare, con gli altri cittadini, un elemento costitutivo dello Stato" comporta in capo allo stesso il "diritto di risiedere nel territorio del proprio Stato senza limiti di tempo" e il diritto di non poterne essere allontanato per alcun motivo. Al contrario, la mancanza nello straniero di un legame ontologico con la comunità nazionale, e quindi di un nesso giuridico costitutivo con lo Stato italiano, conduce a negare allo stesso una posizione di libertà in ordine all'ingresso e alla permanenza nel territorio italiano, dal momento che egli può "entrarvi e soggiornarvi solo conseguendo determinate autorizzazioni (revocabili in ogni momento) e, per lo più, per un periodo determinato"»<sup>22</sup>.*

Proprio, l'indicato rapporto privilegiato tra cittadino e territorio costituisce il fondamento del potere dello Stato di controllare le proprie frontiere, quale espressione del suo carattere sovrano. Tale *ius admittendi* (con il corrispondente *ius excludendi*) può essere oggetto di autolimitazione, ai sensi e alle condizioni dell'art. 11 Cost., ma non può essere, comunque, sottratto all'ordinamento statale. Così come, parallelamente, non possono essere sottratti "alla esclusiva e incoercibile scelta del legislatore" i criteri di acquisto della cittadinanza<sup>23</sup>, che, infatti, significativamente, la Costituzione non disciplina direttamente, nemmeno in termini di principi<sup>24</sup>.

Chiarissime, ancora una volta, solo le considerazioni del Giudice delle leggi, allorché sottolinea come anche di fronte ai più elevati valori costituzionali la garanzia delle frontiere è sempre un elemento da considerare in modo adeguato, naturalmente insieme agli altri principi che devono essere oggetto di ragionevole bilanciamento. Così – intervenendo su un tema attuale e sempre più drammatico – è stato puntualizzato che anche "*Le ragioni della soli-*

---

<sup>20</sup> In argomento, I. NICOTRA, *Territorio e circolazione nell'ordinamento costituzionale*, Milano 1995.

<sup>21</sup> Sul punto, efficacemente, L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, in *Federalismi*, numero speciale 2/2019, 65 ss.

<sup>22</sup> Corte cost., 24 febbraio 1994, n. 62, punto 5 del *Diritto*.

<sup>23</sup> F. PATERNITI, *I figli dell'immigrazione nel percorso di transizione da "seconde generazioni" dell'immigrazione a "nuove generazioni" della cittadinanza*, cit., 25.

<sup>24</sup> Ancora, F. PATERNITI, *I figli dell'immigrazione nel percorso di transizione da "seconde generazioni" dell'immigrazione a "nuove generazioni" della cittadinanza*, cit., 25; nonché, S. STAIANO, *Migrazioni e paradigmi della cittadinanza: alcune questioni di metodo*, in *Federalismi.it*, 21/2008, 17, i quali, dal silenzio della Costituzione, rilevano correttamente l'impossibilità di configurare la *cittadinanza* come *diritto*, piuttosto che come *status*.

*darietà umana non possono essere affermate al di fuori di un corretto bilanciamento dei valori in gioco, di cui si è fatto carico il legislatore. Lo Stato non può infatti abdicare al compito, ineludibile, di presidiare le proprie frontiere*", in quanto funzione espressamente riallacciata, nel chiaro ragionamento della Corte, alla difesa della "collettività nazionale"<sup>25</sup>.

Il rilievo dell'identità nazionale, come sintesi della struttura *politica e costituzionale* degli Stati membri, rileva, del resto, anche come principio fondamentale dell'Unione Europea (art. 4, I co., Trattato UE), che, proprio su tale presupposto, "*rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale (...) di esclusiva competenza dello Stato membro*" (art. 4, II co., Trattato UE). In altri termini, anche l'ordinamento europeo, che ha tra i suoi pilastri la libertà di circolazione e la creazione di uno "*spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne*" (art. 3, II co., Trattato UE), rappresenta un ambito di validità giuridica (definito, appunto, in termini di "spazio" e non di "territorio"), che - almeno sino ad oggi - si aggiunge, ma non si sostituisce al tradizionale ambito territoriale dei singoli Stati membri; l'unico collegato in modo costitutivo alla permanenza e alla garanzia del loro carattere sovrano.

L'articolazione sovrana degli ordinamenti costituzionali - pur in un quadro di rilevanti limitazioni derivanti dall'integrazione sovranazionale, dall'evoluzione tecnologica e dalla connessa globalizzazione - costituisce, quindi, anche in ambito europeo, il primo anello della solidarietà politica, quale vera e propria forza motrice del passaggio dalla fase "costituente" all'ordinamento "costituito", nonché suprema garanzia di conservazione di quest'ultimo<sup>26</sup>. Tale carattere, del resto, è sempre ribadito dalle Corti costituzionali degli Stati membri dell'Unione Europea, a cominciare dalla robusta giurisprudenza in materia di controlimiti della Corte di Karlsruhe<sup>27</sup>.

### **3. La solidarietà politica oltre i confini della cittadinanza e della nazionalità**

Il radicamento della solidarietà politica nella sostanza materiale della comunità nazionale non ha, tuttavia, impedito ai Costituenti di prevedere talune finestre che valgono ad apri-

---

<sup>25</sup> Così, Corte cost., 21 novembre 1997, n. 353, punto 2 del *Diritto*, secondo cui, infatti "*le regole stabilite in funzione d'un ordinato flusso migratorio e di un'adeguata accoglienza vanno dunque rispettate, e non eluse, o anche soltanto derogate di volta in volta con valutazioni di carattere sostanzialmente discrezionale, essendo poste a difesa della collettività nazionale e, insieme, a tutela di coloro che le hanno osservate e che potrebbero ricevere danno dalla tolleranza di situazioni illegali*".

<sup>26</sup> Sulla persistente rilevanza delle categorie concettuali di "costituente" e "costituito", si vedano le acutissime riflessioni di B. DE GIOVANNI, *Elogio della sovranità politica*, cit., 203 ss., con ampi riferimenti critici alla dottrina "neocostituzionalistica", che, invece, postula la definitiva scomparsa dall'orizzonte del diritto costituzionale del "momento costituente".

<sup>27</sup> Cfr., R. FORASTIERO, *Dalla sentenza del Bundesverfassungsgericht alla ratifica del Trattato di Lisbona*, in *Traccani.it*, (12/11/2009), [www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto\\_internazionale\\_e\\_comparato/3\\_Forastiero\\_trattato\\_lisbo.html](http://www.treccani.it/magazine/diritto/approfondimenti/diritto_internazionale_e_comparato/3_Forastiero_trattato_lisbo.html)).



re l'istanza solidaristica a legami che valicano il perimetro del legame politico fondato sulla cittadinanza e, in certi casi, anche sull'identità nazionale. Il rilievo del valore personalista, infatti, che evidentemente prescinde dalla cittadinanza e dalla nazionalità, ha costituito il presupposto per l'allargamento dei vincoli solidaristici anche in campo politico, secondo un'articolazione che può essere definita "a cerchi concentrici".

Tale concezione trova significativo riscontro, innanzi tutto, nel particolare favore che il nostro ordinamento riserva alla tutela degli *apolidi*, quali soggetti privi di un legame politico, giuridicamente riconosciuto, con la comunità d'origine.

Occorre considerare al riguardo come l'art. 22 Cost. preveda che "*nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome*", così sancendo, al livello più alto dell'ordinamento, che la condizione di *cittadino* rappresenta uno degli elementi costitutivi della soggettività giuridica e dell'identità della persona. Per tale ragione, la situazione in cui versa lo straniero che ha perso o non ha mai acquisito lo *status* di cittadino del suo Paese d'origine appare meritevole di particolare considerazione e tutela da parte della Repubblica.

Così – anche quale svolgimento degli artt. 2 e 6 della Convenzione di New York del 28 settembre 1954, recepita con la l. 1 febbraio 1962, n. 306 - l'art. 16 della legge n. 91/1992 prevede che l'*apolide* che risiede legalmente nel territorio italiano "*è soggetto alla legge italiana per quanto si riferisce ai diritti civili e agli obblighi del servizio militare*". Inoltre, l'art. 1 della l. n. 91/1992 prevede l'acquisto della cittadinanza secondo il criterio dello *ius soli* per i figli di apolidi e il successivo art. 10 dispone che la cittadinanza possa essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica (sentito il Consiglio di Stato e su proposta del Ministro dell'Interno) "*all'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica*"; dunque, in un tempo dimezzato rispetto a quello richiesto allo *straniero* regolarmente residente.

L'assetto fondamentale dei vincoli solidaristici che legano anche gli apolidi alla comunità politica è stato, del resto, ben definito dalla Corte costituzionale, allorché ha affermato che gli apolidi sono "*parti di una comunità di diritti la partecipazione alla quale ben può giustificare la sottoposizione a doveri funzionali alla sua difesa. Tale comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto, accoglie e accomuna tutti coloro che, quasi come in una seconda cittadinanza, ricevono diritti e restituiscono doveri, secondo quanto risulta dall'art. 2 della Costituzione là dove, parlando di diritti inviolabili dell'uomo e richiedendo l'adempimento dei corrispettivi doveri di solidarietà, prescinde del tutto, per l'appunto, dal legame stretto di cittadinanza*"<sup>28</sup>. Tale concezione, fondata su vincoli solidaristici, come si diceva, *a cerchi concentrici*, si rispecchia in una piena parificazione, nel godimento dei diritti e nell'adempimento dei doveri, degli *apolidi* ai cittadini italiani, secondo le previsioni degli artt. 1, 1 co., e 2, co. 2 – 5, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286.

---

<sup>28</sup> Corte Costituzionale, 18 maggio 1999, n. 172. Più di recente, per analoghe considerazioni con specifico riguardo all'illegittimità dell'esclusione degli stranieri dal servizio civile, Corte cost., 25 giugno 2015, n. 119, punto 4.1 del *Diritto*.

Analoghe istanze assiologiche sorreggono ulteriori estensioni dei vincoli di solidarietà politica. Al riguardo, come già l'art. 10 Cost. - nel quadro di una più ampia gamma di aperture dell'ordinamento interno alla dimensione sovranazionale - preveda il diritto di asilo dello straniero "al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana" e "secondo le condizioni stabilite dalla legge".

Pur all'interno di una prospettiva circoscritta dall'economia del presente scritto, vale sottolineare che la Carta repubblicana, movendo dal riconoscimento dei contenuti costituzionali della solidarietà politica in termini di partecipazione democratica dei cittadini alla vita dell'ordinamento, assegna allo straniero, il quale non può godere nel suo Paese di una forma analoga di integrazione politica democratica, il diritto di ottenere *asilo*. Ebbene, anche in mancanza di una legge immediatamente attuativa della norma costituzionale, è stato riconosciuto come il diritto di asilo sia un diritto soggettivo perfetto e, comunque, strumentale alla verifica delle condizioni che, secondo l'ordinamento, assicurano lo *status* di "rifugiato" oppure, in mancanza dei presupposti per quest'ultimo, a quello corrispondente alle forme di protezione cc.dd. "sussidiaria" e "umanitaria", secondo i trattati internazionali (Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 sullo *statuto dei rifugiati*), le fonti europee (Dir. 2004/83/CE e Dir. 2005/85/CE) e le corrispondenti norme interne di recepimento e attuazione (D.lgs. 251/2007; D.lgs. 25/2008; art. 5, D.lgs. 286/1998)<sup>29</sup>.

Nei casi esaminati, la condizione dello straniero - il quale non può godere nel proprio Paese di quei fondamentali diritti civili e politici su cui la Carta costituzionale ha inteso fondare l'integrazione politica della comunità - reclama, dunque, l'allargamento dei vincoli solidaristici e costituisce il presupposto per l'accesso dei medesimi stranieri alle ulteriori forme di integrazione che l'ordinamento repubblicano assicura sul piano sociale ed economico.

---

<sup>29</sup> In argomento, Cass. Civ., sent., 25 novembre 2011, n. 25028, secondo cui "(...) va sottolineato che il dettato costituzionale di cui all'art. 10 Cost. ha ricevuto attuazione e operatività nel nostro ordinamento mediante l'emanazione di leggi i cui destinatari sono i richiedenti l'asilo politico, che viene conferito con la formula del "rifugio politico"; in particolare, la L. n. 39 del 1990 non ha operato alcuna distinzione fra la figura del rifugiato politico e quella dell'asilato politico; anzi, secondo una interpretazione logica e sistematica del suo art. 1, esiste una stretta corrispondenza fra la richiesta di asilo e l'aspirazione al riconoscimento dello status di rifugiato politico. La distinzione fra asilato e rifugiato non è poi, sostanzialmente, così netta avuto riguardo al contenuto e allo spirito della norma costituzionale e delle successive leggi di attuazione di ratifica degli atti internazionali in materia, ovvero autonomamente adottate dal legislatore italiano; i due istituti di asilo e rifugio sono associati da una comunanza di ordine funzionale che potrebbe renderne difficile una assoluta separazione. Va rilevato, peraltro, come secondo una qualificata opinione dottrinale sussisterebbe una perfetta simbiosi fra gli istituti in questione, con la conseguenza di una più semplice, oltre che più corretta ed incisiva, applicazione degli strumenti del diritto. In diversi termini, in assenza di una legge organica sull'asilo politico (che ne fissi le condizioni, i termini, i nodi e gli organi competenti in materia di richiesta e concessione), attuativa del dettato costituzionale, può affermarsi che il diritto di asilo deve intendersi non tanto come un diritto all'ingresso nel territorio dello Stato, quanto piuttosto, e anzitutto, come il diritto dello straniero di accedervi al fine di essere annesso alla procedura di esame della domanda di riconoscimento dello status di rifugiato politico. Il diritto di asilo non ha, cioè, contenuto legale diverso e più ampio del diritto a ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per la durata dell'istruttoria della pratica attinente il riconoscimento dello status di rifugiato. Trattasi, dunque, di un diritto finalizzato a consentire accertamenti successivi per un giudizio definitivo sull'identità dello status o qualifica di rifugiato. In termini ancora più sintetici, può affermarsi che il diritto di asilo è un diritto risolutivamente condizionato al mancato accoglimento della domanda di riconoscimento dello status o qualifica di rifugiato politico".

#### 4. L'eguaglianza sostanziale come strumento di solidarietà sociale ed economica

Come si è ricordato in principio, mentre la solidarietà politica è stata data per acquisita (o riacquisita) con il superamento delle divisioni più radicali della comunità politica e la convergenza di massima intorno ai principi e ai valori della Costituzione repubblicana, l'omogeneità sul piano sociale ed economico è stata considerata dai Costituenti un obiettivo da perseguire, con un'azione continua e progressiva, dalle istituzioni pubbliche e dalle altre articolazioni dalla comunità.

Del resto, anche la storia dell'Italia repubblicana si è occupata di dimostrare non soltanto come l'omogeneità economico-sociale non era una condizione presente al momento dell'approvazione della Carta costituzionale, ma come la stessa non fosse nemmeno suscettibile di essere acquisita in modo definitivo. Tale meta, infatti, ancora oggi rimane sempre esposta alle variabili congiunturali dei cicli economici e – come dimostrano anche le vicende degli ultimi decenni - alle trasformazioni “di sistema”, indotte dai processi di integrazione, europei e internazionali, nonché dallo sviluppo tecnologico e dalla conseguente globalizzazione. Si tratta, quindi, di un obiettivo che si sposta sempre in avanti, ma che l'ordinamento non può permettersi di non rincorrere.

In un sistema democratico, infatti l'omogeneità minima necessaria per l'esistenza della comunità politicamente organizzata non può essere conseguita forzatamente, come avvenuto in epoche passate, attraverso la rimozione della differenze socio-economico dall'area della rilevanza giuridico-istituzionale oppure con interventi di tipo autoritario<sup>30</sup>.

In un contesto ispirato al principio democratico, dunque, la valenza sociale ed economica del principio costituzionale di solidarietà trova immediato riferimento nella previsione dell'eguaglianza sostanziale e nella puntuale garanzia dei diritti sociali a livello costituzionale.

Nei termini richiamati, a fronte di un'apparente contraddizione tra la dimensione statica dell'eguaglianza formale e quella dinamica della eguaglianza sostanziale, il principio di solidarietà costituisce il ponte che consente di sciogliere l'apparente antinomia in vista *“della rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, che limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza tra i cittadini, impediscono la piena partecipazione dei lavoratori*

---

<sup>30</sup> In proposito, G.M. LOMBARDI, *Contributo alla studio dei doveri costituzionali*, cit., 48 s., osserva che dopo il tramonto dello Stato assoluto - nel quale non si poneva il problema della costruzione dell'omogeneità politico-sociale, in quanto il medesimo postulava obbedienza e solo secondariamente consenso - “la formula della solidarietà permette di dare alla questione una risposta originale e autonoma rispetto a quelle offerte sia dallo stato liberale del secolo scorso, sia da quello di “democrazia popolare”. Nel primo l'omogeneità risultava dalla circostanza che con il suffragio ristretto, si operava, insieme con la limitazione del corpo elettorale, una selezione automatica e, in un certo senso, preventiva della classe politica, concentrandone l'espressione nella borghesia ricca e colta, animata da unità di fini, anche se divisa nelle diverse impostazioni circa i metodi attraverso i quali realizzarli. Nel secondo l'omogeneità viene raggiunta artificialmente o escludendo dalla legalità le forze ispirantesi a principi divergenti da quello propri del regime, oppure sostituendo la cooperazione mediante la partecipazione istituzionalizzata, ma senza possibilità di critica radicale e di opposizione alle strutture di governo”. Sull'evoluzione della teoria della sovranità, che costituisce il retroterra di entrambe le soluzioni appena richiamate, sinteticamente, G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino, trasfigurazione di un concetto*, in *Riv.Dir.Cost.*, 1996, 3 ss.

all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (art. 3, II co., Cost.)<sup>31</sup>. La locuzione vale, così, a specificare, ad un tempo, la matrice e il fine della solidarietà, che, affondando le radici nell'uguale valore di ogni persona, deve sfociare nell'integrazione della comunità intorno ai principi istituzionali dell'ordinamento, ovvero - come anche è stato detto - nella maturazione "di un orientamento di consenso, volto a creare le condizioni secondo le quali si viene progressivamente ricostruendo l'omogeneità perduta, superando i punti di frattura delle forze in gioco"<sup>32</sup>.

Così, in forza dell'istanza solidaristica i trattamenti differenziati tra cittadini - sebbene in apparente contraddizione con l'eguaglianza formale - divengono *ragionevoli* e, dunque, costituzionalmente legittimi dal punto di vista dell'eguaglianza sostanziale. Alle *azioni positive* e, dunque, alle c.d. *discriminazioni alla rovescia*, che sono, in certa misura, connaturate ai diritti sociali (artt. 4, 29-40 Cost.), corrispondono le misure di redistribuzione previste in Costituzione. Queste sono alimentate, innanzi tutto, da un *dovere tributario* informato ai criteri di capacità contributiva e progressività (art. 53 Cost.), ma anche da ulteriori misure che, sulla base di puntuali riferimenti costituzionali (art. 41-47 Cost.), valgono ad attenuare le differenze "dei punti di partenza" prodotte dalla sorte, che sempre costituisce - insieme alla capacità, all'impegno e alle scelte individuali (art. 4 Cost.) - una delle variabili che segnano il percorso di ogni esistenza umana.

Nel quadro appena ripreso occorre, dunque, sottolineare come la declinazione economico-sociale del principio costituzionale di solidarietà - a differenza di quella politica - trovi primo fondamento ed alimento nell'affermazione costituzionale della *dignità della persona umana*, quale valore intangibile e base dei diritti fondamentali<sup>33</sup>. La dignità umana è contenitore di libertà e responsabilità, le quali si tengono reciprocamente, dispiegandosi in maniera dialettica non solo nei rapporti tra i singoli e gli apparati pubblici, ma in tutti gli ambiti della vita sociale. Su questi piani si intreccia il filo che, pur preservando l'aspetto individualistico della libertà, cuce la trama delle relazioni di reciproca solidarietà operanti tanto in una dimensione orizzontale, tra i singoli e le formazioni sociali, quanto in una dimensione verticale, nei rapporti tra le istituzioni pubbliche e i cittadini, in vista della garanzia di quella eguale libertà (*equal liberty*) che è condizione della dignità di ciascuna esistenza individuale<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> In generale, in merito alle disposizioni di cui all'art. 3 Cost. si vedano, tra gli altri, C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954, 17 ss.; L. PALADIN, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Milano 1965, 151 ss.; C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli 1964; A.S. AGRO', *Principi fondamentali - Art. 3, I comma*, in G. Branca, *Commentario alla Costituzione*, cit., 123 ss.; A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit.; A.M. SANDULLI, *Il principio di ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Dir.Soc.*, 1977, 561 ss.

<sup>32</sup> Così, efficacemente, G.M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 49 s.; ma già, in senso analogo, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova 1969, 147; nonché, L. ANTONINI, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Padova 1996, 161 ss.

<sup>33</sup> Riassuntivamente sul punto, A. RUGGERI, A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (Prime notazioni)*, in *Pol.Dir.*, 1991.

<sup>34</sup> Su questo concetto, J. RAWLS, *Una teoria della giustizia* (1974), da S. MAFFETTONE, S. VECA, *L'idea di giustizia da Platone a Rawls*, Bari 1997, 327 ss.; ma già, P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, cit., 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

Da ciò consegue un primo livello costituzionale di tutela, in cui la solidarietà postula la garanzia di quei livelli essenziali delle prestazioni connesse ai diritti sociali, che, essendo funzionali al mantenimento di condizioni per una “esistenza libera e dignitosa” (art. 36 Cost.), devono essere necessariamente garantite, a prescindere da vincoli di bilancio (art. 81 Cost.) o dalla ordinaria ripartizione delle competenze tra gli enti che compongono la Repubblica e dalle corrispondenti differenziazioni territoriali (art. 117, I co., lett. m); art. 120, II co., Cost.) Si tratta, quindi, di un livello minimo di condizioni di vita, sotto il quale l’ordinamento deve fare in modo che nessuno si venga a trovare.

Vi è poi, un secondo livello di garanzia che trova sempre la sua matrice nella solidarietà economico-sociale. Ci si riferisce, in particolare, a quelle ulteriori condizioni di benessere che l’ordinamento, in conformità agli obiettivi dello Stato sociale, deve perseguire, anche al fine di preservare e magari rafforzare l’omogeneità politica della comunità organizzata, in termini di condivisione dei pilastri della convivenza nel territorio della Repubblica. Su questo livello, non coesistente alla tutela della dignità della persona umana, sono ammesse forme di attuazione differenziata, sia con riguardo alle istituzioni chiamate a realizzare le politiche di benessere, sia con riferimento ai destinatari delle stesse.

Come si accennava, sul piano delle *istituzioni della solidarietà* vale considerare come accanto ai soggetti pubblici vi siano anche le istituzioni private (o del privato-sociale) e proprio la connessione di esse con le modalità di attuazione dei diritti e dei doveri costituzionali, giustifica una disciplina-quadro adottata con legge statale. Al riguardo, la Corte costituzionale – con un arresto che vale la pena riportare testualmente per la sua cristallina chiarezza definitiva - ha sottolineato come il volontariato e le relative istituzioni costituiscano “la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio 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.

Della natura di tali diritti fondamentali il volontariato partecipa: e vi partecipa come istanza dialettica volta al superamento del limite atomistico della libertà individuale, nel senso che di tale libertà è una manifestazione che conduce il singolo sulla via della costruzione dei rapporti sociali e dei legami tra gli uomini, al di là di vincoli derivanti da doveri pubblici o da comandi dell'autorità”<sup>35</sup>.

---

recente, B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova 1984, G. PECES-BARBA MARTINES, *Teoria dei diritti fondamentali*, cit., 265 ss.; ID., *Diritti e doveri fondamentali*, in *Dig.Disc.Publ.*, V, Torino 1991, 147; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino 1997, 139, il quale sottolinea che “l'eguale diritto di tutti gli uomini di essere liberi” costituisce, al di là di ogni suggestione giusnaturalistica, il principio primo, denominatore comune della civiltà occidentale e, pertanto, la base assiologica delle norme che riconoscono a tutti gli uomini determinati contenuti di libertà e di giustizia;

<sup>35</sup> Corte cost., 28 febbraio 1992, n. 75, punto 2 del Diritto.

Ebbene, anche in questa dimensione rileva un duplice livello di garanzia. È evidente, infatti, che, anche nei casi in cui la solidarietà si svolge lungo la sua dimensione orizzontale o fraterna - che è, in certa misura, coesistente al valore personalista e al suo corollario della sussidiarietà - l'ordinamento non può abdicare al compito fondamentale di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Pertanto, se è consentita ed, anzi, auspicabile che le prestazioni concernenti i diritti sociali vengano erogate anche da istituzioni del privato-sociale - alimentate da uno spontaneo sentimento solidaristico, normalmente operante, a cerchi concentrici, dai legami delle più piccole formazioni sociali al più generale legame verso il prossimo - l'ordinamento deve, comunque, assicurare l'adempimento dei compiti solidaristici pubblici, espressione della solidarietà verticale o paterna, nei limiti quanto essenziale alla tutela della dignità della persona, ovvero della sua "esistenza libera e dignitosa" (art. 36 Cost.)

## **5. La solidarietà quale vincolo di reciprocità a cerchi concentrici: oltre la cittadinanza e ritorno**

Come si è già accennato, la solidarietà è una istanza giuridico-costituzionale che opera a cerchi concentrici, con vincoli e doveri che - fatto salvo un nucleo duro intangibile, connesso alla dignità della persona umana - si allargano progressivamente. Proprio per tale carattere pluridimensionale, l'istanza solidaristica, con i diritti e i doveri che ad essa sono ispirati, attraversa e ad un certo punto scavalca quei vincoli pregiudiziali della comunità politica, che, come ricordato in principio, costituiscono l'ineliminabile retroterra sociale-istituzionale di ogni patto di convivenza e che si traducono nel riconoscimento della cittadinanza e, con essa, nella giuridica definizione del Popolo.

Occorre, dunque, ribadire come gli stranieri siano, innanzi tutto, destinatari della solidarietà politica, allorché, in conformità alla garanzia del diritto di asilo (art. 10 Cost.) e alle norme interne ed internazionali che ne costituiscono diretta e indiretta attuazione (prime fra tutti la Convenzione di Ginevra sul riconoscimento dello status di rifugiato), vengono integrati nella comunità quando nel loro Paese non possano esercitare le libertà democratiche.

Ma, al di là, di tale dimensione politica, la solidarietà oltrepassa i confini della cittadinanza anche sul piano sociale ed economico, sebbene - come anticipato - con un raggio differente in relazione al suo oggetto specifico e alle esigenze di bilanciamento sia con altri principi costituzionali, sia con fondamentali istanze istituzionali. Al riguardo è possibile distinguere tre livelli di svolgimento della solidarietà economico-sociale.

- a) In un primo livello o, se si vuole, nel primo dei cerchi concentrici che scavalcano i vincoli della cittadinanza, la solidarietà conduce all'estensione di quei *diritti civili* che - anche a prescindere dall'esistenza dei presupposti per il riconoscimento dello *status* di rifugiato o degli altri istituti di protezione dei non cittadini (*protezione sussidiaria* o le ipotesi residue di c.d. *protezione umanitaria*) - costituiscono il "nucleo duro" dei diritti fondamentali riconosciuti e garantiti a tutti dalla Costituzione nei termini di "diritti inviolabili dell'uomo" (art. 2 Cost.) In tali ambiti l'estensione delle

istanze solidaristiche ai non cittadini si fonda sul principio personalista ed è veicolata attraverso l'applicazione del principio di eguaglianza, che in taluni campi, sia pure con il limite delle ragionevolezza, non tollera discriminazioni tra cittadini e non cittadini.

Così, proprio con riferimento alla prima delle libertà, vale a dire alla *libertà personale*, la Corte ha sottolineato come non sia possibile ritenere che “le garanzie dell’art. 13 della Costituzione subiscano attenuazioni rispetto agli stranieri, in vista della tutela di altri beni costituzionalmente rilevanti”. Infatti, “non può risultare minimamente scalfito il carattere universale della libertà personale, che al pari degli altri diritti che la Costituzione proclama inviolabili, spetta ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani”<sup>36</sup>.

Analoghe considerazioni valgono per altri diritti fondamentali, quali, ad esempio, quelli connessi alla tutela giurisdizionale rispetto ai provvedimenti di espulsione dello straniero irregolare. In tali casi, il Giudice delle leggi - pur riconoscendo l'esigenza, anch'essa di rilevanza costituzionale, di salvaguardare l'ordine pubblico, la sicurezza e il sistema di controllo degli ingressi nel territorio della Repubblica - ha affermato la necessità che il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, salvaguardi anche le fondamentali garanzie giurisdizionali poste a salvaguardia della libertà personale. Così, pur dichiarando inammissibili molte delle questioni di legittimità sollevate in argomento, la Corte ha, comunque, ammonito il Legislatore in ordine alla necessità di un intervento legislativo volto ad eliminare “gli squilibri, le sproporzioni e le disarmonie prima evidenziate”<sup>37</sup>.

- b) Al secondo livello dei cerchi concentrici della solidarietà, si pongono i diritti sociali e, in particolare, quelli che, nella nostra forma di stato, si possono ritenere fondamentali al pari dei diritti civili in quanto anch'essi collegati al principio personalista e, perciò, sospinti, sempre con la forza del principio di eguaglianza, oltre i confini della cittadinanza.

Nello Stato di diritto liberale il riferimento alla presunta condizione “naturale” dell'individuo-proprietario poneva all'ordinamento solo l'esigenza di tutelare il nucleo originario di diritti e di libertà c.d. “individualistici”. Nello Stato sociale, invece, il riferimento alla persona come essere libero, ma anche responsabile nei confronti dell'altro (in quanto nell'altro ciascuno ritrova lo specchio della propria dignità) genera una forza espansiva che si esprime nella tensione solidaristica in vista della concreta possibilità di partecipazione di tutti ai bene-

---

<sup>36</sup> Corte cost., 2001, n. 105, n. punto 4) del *Diritto*. Sul punto, L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, cit., 72.

<sup>37</sup> Corte Cost., 2 febbraio 2007, n. 22, punto 7) del *Diritto*; Corte cost., 20 dicembre 2017, n. 275. In argomento, la nota alla sent. n. 22/2007 di M. MALENA, *L'incoerenza delle sanzioni penale per la permanenza illegale dello straniero: il monito della Corte*, in *Giurcost.org*. ([www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)); V. CARLINO, *Il respingimento alla frontiera dello straniero, tra profili di incostituzionalità e occasioni mancate di rettifica (Nota a Corte cost., sent. 275/2017)*, in *Federalismi.it.*, n. 17/2018, 5 ss.; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, cit., 72.

fici della vita associata o, quantomeno, agli *standard* ritenuti storicamente essenziali per una esistenza dignitosa<sup>38</sup>.

I diritti espressione del principio costituzionale sociale-solidarista integrano, dunque, gli originari diritti di libertà (negativa), dal momento che si pongono come strumenti atti ad assicurare ai secondi quel “contenuto concreto”, necessario in un ambiente giuridico tendente allo sviluppo di ciascuna persona sociale e non più alla riproduzione di un modello ideale, e perciò anche astratto, di uomo isolato dalla comunità in cui realmente vive e opera. In questi termini, non soltanto i diritti sociali non si pongono in antitesi con i diritti di libertà, ma partecipano degli stessi caratteri in termini di natura e di efficacia giuridica. Cade, pertanto, la presunta contrapposizione tra la natura dei diritti di libertà e quella dei diritti sociali, che sosteneva la diversa ricostruzione dei primi come obblighi di astensione e dei secondi come doveri di prestazioni positive dei pubblici poteri<sup>39</sup>.

Sulla base delle premesse riferite, l'istanza solidaristica comporta la necessaria estensione anche agli stranieri non regolari di alcuni diritti sociali fondamentali, quali, ad esempio, il diritto alla salute o il diritto all'istruzione dei minori in età di obbligo scolastico<sup>40</sup>. È evidente che nemmeno in questo ambito, anzi soprattutto nel settore dei diritti sociali (tipici diritti “che costano”) non sono escluse le esigenze di bilanciamento. Tuttavia, come ha riconosciuto la giurisprudenza costituzionale con specifico riferimento al diritto alla salute, il necessario bilanciamento non può condurre alla compressione del “nucleo irriducibile del diritto di cui si tratta, protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana”<sup>41</sup>.

Sulla base di tali presupposti, lo straniero irregolare deve ricevere le prestazioni indifferibili e urgenti alla tutela della sua salute, ma ciò non comporta l'illegittimità delle norme che prevedono l'espulsione del medesimo straniero irregolare che necessita di cure. La legge, piuttosto, sfugge a profili di illegittimità ove consenta una valutazione in concreto e, dunque, una scelta guidata dal prudente apprezzamento dei sanitari, che, ovviamente, non sarà

---

<sup>38</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Diritti sociali*, cit. in *Enc.Dir.*, XII, Milano 1964, 803 s.; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, cit., 139;

<sup>39</sup> Tra gli altri, M. MAZZIOTTI DI CELSO, *op.ult.cit.*, 806; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Padova 1992, 35 ss., 51 ss.; ID., *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano: il ruolo del legislatore e dei giudici “comuni”*, in *Riv.trim.dir.proc.civ.*, 1989, 690 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 211 ss.; A. RUGGERI, *Stato di diritto e dinamica istituzionale (Spunti per una riflessione)*, in *Pol.Dir.*, 1990, 417; nonché, M. LUCIANI, *Il diritto costituzionale alla salute*, in *Dir.Soc.*, 1980, 772 ss.; ID., *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova 1985, II, 118 ss., per il quale, infatti, non solo alcuni diritti di libertà - come, emblematicamente, la libertà di manifestazione del pensiero - “hanno poco senso senza un intervento pubblico che, apprestando strumenti adeguati per il loro esercizio, ne impedisca la riduzione a mera apparenza”, ma tutti, comunque, “richiedono un intervento sociale che ne istituzionalizzi la protezione, senza la quale resterebbero pretese astratte, di mero fatto, o prive di qualunque garanzia”.

<sup>40</sup> In argomento, F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza: la condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Torino 2013; E.V. ZONCA, *Cittadinanza sociale e diritti degli immigrati. Profili comparatistici*, Padova 2016; L. MONTANARI, C. SEVERINO (a cura di), *I sistemi di welfare alla prova delle dinamiche migratorie*, Napoli 2018; L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, cit., 73 ss.

<sup>41</sup> Corte cost., 17 luglio 2001, n. 252, punto 4 del *Diritto*. Al riguardo, L. MEZZETTI, *I sistemi sanitari alla prova dell'immigrazione. L'esperienza italiana*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.; F. GRISOSTOLO, *La tutela del diritto alla salute dello straniero in Italia*, in *Rivista AIC*, 2, 2018.



sottratta ad un eventuale controllo giurisdizionale, sia pure entro i limiti della sindacabilità delle scelte tecnico-discrezionali.

- c) Il terzo livello della solidarietà economico-sociale riguarda i diritti e le connesse prestazioni che vanno oltre quei livelli essenziali necessari alla garanzia della dignità della persona e che il nostro ordinamento deve assicurare a prescindere dal legame di un individuo con una specifica comunità politica. Fermo questo limite invalicabile, infatti, l'estensione delle prestazioni connesse alla solidarietà economico-sociale comporta la tendenziale parificazione ai cittadini degli stranieri che soggiornano regolarmente nel nostro territorio, non soltanto nel godimento dei diritti civili (art. 2, comma 2, D.Lgs. n. 286/1998), ma anche nei più importanti diritti sociali come l'assistenza sanitaria, la tutela sui luoghi di lavoro, l'istruzione e la formazione anche oltre gli obblighi scolastici. È evidente, tuttavia, che tale estensione non si sottrae alle esigenze di bilanciamento, attraverso l'applicazione del canone della ragionevolezza, con altri interessi costituzionalmente rilevanti quali lo stabile collegamento con il territorio (utilizzato spesso nella legislazione regionale degli ultimi anni) e l'uso razionale di risorse, talvolta non sufficienti per un'estensione universalistica delle prestazioni connesse a determinati diritti sociali.

Anche sotto questo profilo, comunque, non sempre il forte legame con il territorio e, dunque, con la comunità, basta a giustificare in termini di ragionevolezza i limiti all'estensione di certi diritti. La Corte costituzionale, al riguardo, richiede che il requisito dello stabile collegamento territoriale, testimoniato dalla durata minima della residenza nella regione che attribuisce i diritti sociali (non essenziali), abbia una "ragionevole correlabilità" con gli altri presupposti necessari per il riconoscimento del diritto di cui si tratta<sup>42</sup>. In particolare, con specifico riferimento alle prestazioni connesse a diritti sociali di competenza regionale (e che vanno oltre i livelli essenziali) è ammissibile un *favor* per i residenti della regione, allorché si possa riconoscere una correlazione di solidale reciprocità tra il contributo dato alla comunità territoriale da chi in esse vive ed opera in modo stabile e duraturo e le prestazioni aggiuntive offerte dalla stessa comunità regionale organizzata ai propri cittadini, come parziale ricambio del richiamato contributo civico<sup>43</sup>. Si tratta, dunque, di una operazione di bilanciamento assai delicata, che da un lato è naturalmente (e direi opportunamente) condizionata dalla particolare visione politica del legislatore, non sempre surrogabile invocando la neutralità tecnica del giudizio di legittimità; da un altro lato, è obiettivamente limitata dall'esistenza di prestazioni necessarie per soddisfare i bisogni essenziali di ogni persona.

In tal senso, assai significative sono le considerazioni espresse dalla Corte costituzionale, allorché è stata chiamata a giudicare la legittimità costituzionale di norme regionali che prevedono provvidenze in favore delle famiglie, ovvero di politiche regionali volte a soddisfare i bisogni abitativi dei residenti. In particolare, con riguardo a tale ultima tematica, è

---

<sup>42</sup> Corte cost., 2005, n. 432, punto 5.2 del *Diritto*. In proposito, il commento di F. GIRELLI, *Gli stranieri residenti in Lombardia totalmente invalidi per cause civili hanno diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale*, in *Rivista AIC*, 2005.

<sup>43</sup> L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, cit., 76.

stato precisato che “(...) le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza, purché contenuto entro limiti non palesemente arbitrati e irragionevoli. L’accesso a un bene di primaria importanza e a godimento duraturo, come l’abitazione, per un verso, si colloca a conclusione di un percorso di integrazione della persona presso la comunità locale e, per altro verso, può richiedere garanzie di stabilità, che, nell’ambito dell’assegnazione degli alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l’azione amministrativa e riducendone l’efficacia”<sup>44</sup>.

## 6. La chiusura del cerchio: solidarietà, integrazione, cittadinanza

Abbiamo considerato come la previsione del principio di solidarietà in Costituzione implichi la ricerca di progressivi momenti di integrazione della comunità. È stato sottolineato, al riguardo, come il primo momento di integrazione, quello costitutivo dell’istituzione politica sovrana, sia stato già conseguito al momento del processo costituente e consolidato con l’entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Esso rappresenta, dunque, l’anello di congiunzione tra l’omogeneità politica necessaria per la nascita di un ordinamento e la solidarietà come principio giuridico-istituzionale, che vale a preservare l’unità originaria e a spingerla verso ulteriori forme di integrazione, che si sviluppano anche sul piano economico e sociale.

Tali presupposti, come anticipato, portano a ritenere come gli elementi costitutivi della *identità nazionale* - lungi dall’essere astratta narrazione storica o letteraria - valgono a dare concreta fisionomia e cementare quella coesione politica di base necessaria per la formazione dell’ordinamento. Gli stessi, tuttavia, non precludano nuovi momenti di integrazione sul piano sociale, politico e istituzionale, secondo le indicate dinamiche “a cerchi concentrici” che scavalcano anche i confini della cittadinanza e, dunque, del *Popolo*.

Invero, dai principi costituzionali e dalla legislazione ordinaria, che ne costituisce specifica attuazione, è dato comprendere come l’ordinamento costituzionale<sup>45</sup> apra, per un verso, ad una progressiva integrazione istituzionale, che - come dimostra l’accidentato percorso europeo - non può, comunque, prescindere dalla costruzione di una precisa identità e, dunque, di un popolo; per altro verso, ad una integrazione progressiva del non cittadino - secondo un percorso graduale, ma senza salti - nella comunità politica, costitutiva

---

<sup>44</sup> Corte cost., 19 luglio 2013, n. 222, punto 7 del *Diritto*, nonché il commento di D. MONEGO, *La “dimensione regionale” nell’accesso alla provvidenze sociali*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (31 marzo 2014) [http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti\\_forum/giurisprudenza/2013/0043\\_nota\\_222\\_2013\\_monego.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/images/stories/pdf/documenti_forum/giurisprudenza/2013/0043_nota_222_2013_monego.pdf); e ancora, L. MONTANARI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di diritti degli stranieri*, cit., 76 s.

<sup>45</sup> Sul precipuo significato dell’espressione “ordinamento costituzionale” si veda A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, cit., 265 ss.

dell'ordinamento. Tale cammino, come evidenziato, muove dal riconoscimento a *tutti*, cittadini e stranieri, di taluni diritti fondamentali direttamente connessi alla dignità della persona umana e dalla contemporanea imposizione di alcuni corrispondenti doveri costituzionali - primo tra tutti, quello di osservanza della Costituzione e delle leggi della Repubblica (art. 54 Cost.) - che valgono a segnare in termini di solidale reciprocità il rapporto tra l'ordinamento e ogni persona che con il primo si trova in contatto. Del resto, come ha evidenziato la giurisprudenza costituzionale, con riferimento al servizio civile, espressione del più generale dovere di difesa della Patria (art. 52 Cost.), l'apertura del servizio stesso agli stranieri regolari - per la sue finalità di solidarietà sociale, di cooperazione nazionale ed internazionale, nonché di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale - è "un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza"<sup>46</sup>.

Il percorso prosegue, dunque, con l'estensione ai non cittadini, regolarmente residenti, di alcuni diritti sociali che valgono a garantire migliori condizioni di benessere rispetto agli *standard* essenziali, che devono essere garantiti a tutti. Tale estensione, tuttavia, deve essere valutata in termini di ragionevolezza rispetto ad altri principi costituzionali e non esclude la rilevanza di elementi sintomatici dell'eventuale stabile radicamento della persona con il territorio e, dunque, con la comunità politica. Proprio tale stabilità, del resto, costituisce l'elemento presuntivo che consente, sulla base dei presupposti previsti dal legislatore (art. 9, comma 1, lett. f), l.n. 91/1992), l'acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero regolarmente residente nel territorio della Repubblica e, dunque, la sua piena integrazione anche sul piano politico. Così, dunque, si chiude la spirale della solidarietà, i cui cerchi muovono dall'ambito politico, si estendono al piano economico-sociale abbracciando, in certa misura, anche agli stranieri e, infine, si ricongiungono al punto di partenza, con l'eventuale piena integrazione politica dei non cittadini che abbiano consolidato i loro vincoli di appartenenza con la comunità organizzata che li ha ospitati.

---

<sup>46</sup> Corte cost., 25 giugno 2015, n. 119, punto 4.1 del *Diritto*.