

# **Il contrasto al terrorismo negli ordinamenti democratici**

**a cura di  
Matteo Frau ed Elisa Tira**



---

BRIXIA UNIVERSITY PRESS

---

Brixia University Press  
Piazza del Mercato 15, 25121 Brescia  
Tel. (+39) 030 29881  
[www.unibs.it](http://www.unibs.it)

© 2022 Brixia University Press  
ISBN  
ISBN online

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Prima edizione: xxxxxx 2022

# DIDATTICA

1



# Indice

## INTRODUZIONE

- Un manuale pensato per il corso di laurea in Scienze per la Pace** 7  
*Matteo Frau, Elisa Tira*

## PARTE I

### IL TERRORISMO COME MINACCIA INTERNA E I RIMEDI DEL DIRITTO PUBBLICO

- 1. La democrazia protetta** 13  
*Andrea Gatti*
- 2. L'inclusione e la solidarietà come strumenti costituzionali  
di prevenzione dei conflitti** 27  
*Alessandra Mazzola*
- 3. Il fenomeno del terrorismo e le limitazioni delle libertà  
costituzionalmente garantite** 37  
*Elisa Tira*
- 4. I reati connessi al terrorismo** 47  
*Daniele Casanova*

## PARTE II

### IL TERRORISMO COME MINACCIA ESTERNA E LE RISPOSTE DELLE DEMOCRAZIE COSTITUZIONALI

- 1. La guerra giusta nel costituzionalismo democratico** 63  
*Marco Podetta*
- 2. Le democrazie costituzionali alla prova della "war on terror"** 77  
*Marco Ladu*
- 3. La guerra difensiva e il contrasto al terrorismo internazionale  
alla luce dell'articolo 11 della Costituzione italiana** 85  
*Matteo Frau*
- 4. Il processo decisionale di autorizzazione delle missioni di pace  
e di contrasto al terrorismo** 95  
*Arianna Carminati, Matteo Frau*

PARTE III  
**ULTERIORI SFIDE DEL COSTITUZIONALISMO  
NEL CONTRASTO AL FENOMENO TERRORISTICO**

- 1. Sicurezza nazionale e libertà personale nella lotta al terrorismo** 105  
*Marco Ladu, Marco Podetta*
- 2. La *cybersecurity*** 113  
*Alessandro Lauro*

## 2. L'inclusione e la solidarietà come strumenti costituzionali di prevenzione dei conflitti

Alessandra Mazzola

SOMMARIO: 1. Il valore-mezzo della dignità nel costituzionalismo democratico-sociale occidentale. – 2. La correlazione fra gli articoli 2 e 3, secondo comma, della nostra Costituzione. – 3. La (perdurante) necessità di comporre i conflitti entro il perimetro costituzionale.

### 1. *Il valore-mezzo della dignità nel costituzionalismo democratico-sociale occidentale*

Dopo la fine della Seconda guerra mondiale la Comunità delle Nazioni ha avvertito l'esigenza di positivizzare e rendere vincolanti alcuni principi giuridici che potessero scongiurare l'affermarsi di nuovi regimi totalitari e che fornissero tutela all'essere umano anche nel caso in cui lo Stato che conferiva loro cittadinanza non proclamasse né garantisse tali diritti.

Il Preambolo della *Dichiarazione universale dei diritti umani* – adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948 – sancisce infatti che i diritti della persona discendono dal «riconoscimento della dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana» e che costituiscono «il fondamento della libertà, della giustizia e della pace nel mondo». Sono diritti non più concessi, come nel periodo liberale, dallo Stato al cittadino/suddito ma riconosciuti in quanto ontologicamente preesistenti allo Stato e alla Comunità delle Nazioni, rappresentando altresì un limite per il potere costituito.

Fra i valori che contraddistinguono il costituzionalismo del Secondo dopoguerra spicca quello relativo alla dignità umana che dà fondamento ai diritti inviolabili iscritti nelle Carte nazionali, sovra e internazionali<sup>1</sup>.

La dignità può essere considerata come la precondizione affinché l'ordinamento riconosca e tuteli la posizione dell'essere umano nei confronti dello Stato, promuova la protezione e l'inclusione di tutti – quindi indipendentemente dallo *status* di cittadino – all'interno della comunità e riconosca l'esercizio delle libertà costituzionalmente garantite, in forma individuale e associata.

Il valore-principio della dignità umana è altresì espressione del legame solidissimo fra eguaglianza, libertà, solidarietà e partecipazione alla vita democratica perché concorre a de-

---

<sup>1</sup> Si vedano almeno la *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* del 1950, il *Patto internazionale sui diritti civili e politici* e il *Patto internazionale sui diritti sociali, economici e culturali* del 1966, la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* del 2000.

finire l'universalità e l'indivisibilità dei diritti fondamentali che, nelle contemporanee democrazie sociali e pluraliste, promuovono cataloghi sempre più ampi dei diritti della persona.

Tuttavia, se per decenni il valore della dignità umana ha avuto la forza di assicurare l'effettività di tutti i diritti, che da esso discendono, da qualche tempo si riscontra una crescente difficoltà nel garantire l'effettività ai principi-fulcro del costituzionalismo contemporaneo. Fra le cause di questo problema è possibile annoverare la globalizzazione dell'economia, che sgretola i diritti sociali; gli effetti della globalizzazione nelle relazioni economiche, politiche e soprattutto umane, là dove il *gap* fra i popoli e, al loro interno, fra persone sempre più ricche e sempre più povere si acuisce di giorno in giorno; la presenza di "blocchi" del mondo costantemente contrapposti, che determinano scontri anche fra coloro che occupano uno stesso territorio, spesso enfatizzando l'idea di una casa "nostra" (e una casa "loro"), contrapposta alla prospettiva di mondo in quanto "casa comune" che protegge l'intera umanità; le crescenti tensioni entro i confini nazionali prevalentemente condotte in nome dell'affermazione o della negazione di nuovi diritti.

Questi "malcontenti" pongono le basi per compromettere dall'interno i principi irrinunciabili di un ordinamento democratico, sociale, pluralista e rappresentativo e l'impressione è che, anziché aggrapparsi saldamente all'ancora dei principi del costituzionalismo, il decisore politico ne abbia allentato la presa, riducendoli a oggetto di interessi sempre più particolari e/o settoriali che hanno allargato lo spazio delle libertà individuali a discapito di quelle collettive, compromettendo i diritti delle formazioni sociali come luoghi imprescindibili per lo svolgimento della personalità.

La presenza di interessi individuali confliggenti – causati dalla coesistenza nel territorio di persone isolate, prive di legami sociali, che ritengono importanti solo i propri diritti e che non conoscono la portata del dovere di solidarietà sociale in quanto mezzo che concorre ad assicurarli – induce ad escludere l'*altro*, considerato *diverso*, dal godimento degli stessi. Contro i rischi connessi a questa situazione, il principio fondamentale di eguaglianza oppone un divieto di discriminazione tale per cui ogni persona, seppure diversa dalle altre, ha sempre la stessa dignità di tutti gli altri.

È ancora la *Dichiarazione universale dei diritti umani* a sancire, all'articolo 1, che «tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti» e che «devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza»; quella *fraternité* che dovrebbe valorizzare le differenze oggettive e assolutamente personali che fanno di ciascuna persona un essere umano unico e irripetibile si è persa. Le disuguaglianze non sono più percepite come valori aggiunti che concorrono a formare l'identità personale e il pluralismo dello Stato, ma sono rilevate come condizioni pericolose per l'equilibrio della comunità, dunque da "soffocare".

Le situazioni di diversità che non trovano voce entro i confini costituzionali e che, al contrario, sono intese come una minaccia, sono alla base del conflitto sociale e pongono le premesse affinché il rischio di comportamenti eversivi si renda concreto.

Le società occidentali, da fortezza dei diritti e del benessere, si sono infatti trasformate in luoghi ostili contraddistinti dall'individualismo, dalla paura del diverso, dal razzismo, dall'intolleranza *tout court* che alimentano la minaccia sia del terrorismo globale, sia di "guerre civili" combattute in nome del rispetto dei propri diritti e delle proprie libertà e che mettono a repentaglio il livello di garanzia dei diritti umani.

Il costituzionalismo democratico-sociale, invece, è quel “movimento” che ha permesso che il Testo fondamentale dello Stato evolvesse da strumento giuridico e politico di garanzia dei diritti e delle libertà a strumento per promuovere la partecipazione sociale che fissa le basi (il programma) entro cui dar corpo al progresso sociale, economico, istituzionale in grado di fare dell'accoglienza e dell'inclusione il proprio punto di forza.

Le Carte costituzionali adottate a partire dalla seconda metà del XX secolo si propongono di risolvere il conflitto sociale all'interno delle istituzioni costituzionali. Il nostro ordinamento repubblicano, in particolare, fa leva sulla rigidità della Carta costituzionale del 1948 e sugli strumenti che essa offre ai poteri costituiti, i quali trovano legittimazione nel “compromesso costituzionale” che ha raggiunto e sancito il punto d'accordo fra ideologie profondamente diverse e con il quale ogni gruppo politico-sociale ha rinunciato, a monte, a usare la forza contro gli altri gruppi.

In questi termini la nostra Costituzione rappresenta un “armistizio preventivo” nei confronti di qualsiasi conflitto che può manifestarsi; un armistizio che prende le mosse dal contesto pluralista che la stessa Carta promuove. Invero, è solo in un contesto democratico e pluralista che i diritti possono nascere e crescere. E tuttavia non è sufficiente che essi siano solennemente sanciti nelle Carte fondamentali, perché è imprescindibile individuare quali sono gli strumenti di cui possono disporre i cittadini per far valere i diritti qualora il potere costituito dovesse abdicare dall'assicurarne la garanzia.

## ***2. La correlazione fra gli articoli 2 e 3, secondo comma, della nostra Costituzione***

Nel *Discorso sull'origine della disuguaglianza* Rousseau sosteneva che le persone nascono uguali ma che la società, a causa della corruzione propria degli esseri umani, le ha via via rese diverse. In un certo senso, l'affermazione di Rousseau è ancora attuale, se si considera che nelle contemporanee società “meticce” il problema delle disuguaglianze di fatto persiste ancora, nonostante l'apparente solidità dei nostri principi costituzionali. Naturalmente l'eguaglianza non deve mai scadere in egualitarismo, poiché la dignità umana trova concreta esplicitazione anche nella valorizzazione delle differenze e degli elementi identitari delle persone e delle minoranze.

Com'è noto, il costituzionalismo contemporaneo disprezza le disuguaglianze irragionevoli, soprattutto quando intaccano nel profondo la dignità umana e sociale, consapevole che le molteplici forme in cui possono di fatto affermarsi le discriminazioni, siccome indeboliscono la coesione sociale, possono minare le stesse fondamenta democratiche e repubblicane dell'ordinamento; viceversa, esso riconosce e apprezza le differenze naturali, il cui disconoscimento porterebbe all'appiattimento egualitario e a quella standardizzazione del cittadino che sono tratti tipici dei regimi totalitari di qualsiasi estrazione.

Si può forse affermare che un'effettiva garanzia del principio di uguaglianza, in questo significato più complesso e più maturo, costituisce il primo antidoto contro il rischio dei conflitti.

Quella che potrebbe essere percepita come l'aporia fra uguaglianza e differenza – contraddizione posta proprio alla base dei conflitti sociali – trova soluzione nella proclama-

zione della pari dignità, umana e sociale, a norma della quale le differenze, di per sé talora persino preziose, non possono mai giustificare condizioni di discriminazione o di sopraffazione perché gli ostacoli che ciascuno incontra nel proprio percorso esistenziale devono essere rimossi dalla Repubblica; ciascuno ha infatti il diritto di agire in condizioni di libertà, eguaglianza e dignità per lo sviluppo della propria personalità (artt. 2 e 3 Cost.).

L'eguaglianza proclamata dalla Carta del '48, com'è noto, interessa le relazioni tra i singoli, tra i singoli e le formazioni sociali e quelle tra le diverse formazioni sociali, perciò è un principio strettamente influenzato da quello dell'inviolabilità dei diritti. Per un verso, infatti, in virtù della prescrizione dell'art. 3, primo comma, Cost. è possibile appurare la relativizzazione dell'eguaglianza mentre, per altro verso, è possibile riscontrare la valorizzazione delle caratteristiche di ogni persona e della relativa presenza nella società.

Altrettanto essenziale è il principio di solidarietà che il Costituente ha sancito all'art. 2 Cost. come contraltare di quello che proclama l'inviolabilità dei diritti. La norma definisce le fondamenta dell'ordinamento repubblicano indicando un assetto di rapporti volti ad assicurare un sistema di libertà mediante l'assunzione, in forma individuale e collettiva, di precise responsabilità di natura anche sociale. I diritti inviolabili sono effettivamente garantiti e tutelati solo se sussiste un'organizzazione in cui ciascuno si impegna a costruire il bene comune adempiendo ai doveri verso l'altro e verso le articolazioni istituzionali della comunità. Diritti e doveri occupano una dimensione (inevitabilmente) comune e solo nella congiunta realizzazione delle due diverse posizioni, private e pubbliche, che riguardano le persone, acquistano la più significativa accezione per lo sviluppo della comunità.

La Carta si preoccupa di valorizzare la posizione de l'*homme situé*, tanto è vero che l'"anima" deontica dell'art. 2 Cost. si traduce nei valori-doveri di appartenenza e di co-responsabilità. L'obiettivo, infatti, è garantire – nel senso di salvaguardare – e promuovere lo sviluppo della comunità, in modo tale da radicare un "dovere interiore" che muove dalla circostanza che tutti beneficino dei diritti se tutti, doverosamente, vi contribuiscono.

La previsione del dovere di solidarietà sociale non sembra esaurirsi nella soggezione del cittadino ai doveri pubblici soggettivi indicati dalla Costituzione; se così fosse, il costituzionalismo democratico-sociale non avrebbe introdotto alcuna differenza nella relazione fra autorità e libertà all'interno dell'organizzazione statale. Al contrario, i poteri repubblicani sono pienamente consapevoli della posizione prettamente sociale della persona, la quale forma la propria personalità all'interno della società, là dove talvolta è indotta a restringere l'ampiezza dei propri diritti per permettere ad altri di goderne altrettanti.

La funzione del principio di solidarietà prevede dunque *spontanee* situazioni giuridiche passive che consentono ai cittadini di mantenere il godimento dei propri diritti a fronte della garanzia dei diritti degli altri, nonché compiti di trasformazione sociale che interessano la Repubblica (art. 3, secondo comma, Cost.) e che presuppongono che essa si adoperi per rendere concreti gli istituti – le formazioni sociali – entro i quali le persone possono godere dei diritti e, corrispondentemente, adempiere ai doveri.

È noto che uno degli elementi che consente di definire la forma di Stato come sociale consiste nell'evoluzione del principio di eguaglianza, che non è più solo formale (eguaglianza di trattamento) ma anche sostanziale (effettivo equilibrio delle condizioni personali). Non a caso lo Stato è investito del compito di trasformare l'assetto economico-sociale

attraverso il rafforzamento o la limitazione delle diverse posizioni economiche e di potere che si riscontrano nella società così che, attraverso l'adeguamento del contesto sociale funzionale allo sviluppo della personalità di ciascuno, lo Stato stesso diventi più inclusivo.

L'ottimismo circa l'effettività dei diritti dopo l'entrata in vigore della Carta del '48 e delle Carte dei diritti sovra e internazionali paga nondimeno il conto di un significativo arretramento del principio di eguaglianza sostanziale, che trascina con sé anche quello di solidarietà e dunque buona parte dei classici diritti sociali. Questi ultimi, nel costituzionalismo del XX secolo, non possono che essere considerati diritti fondamentali *tout court* che non solo richiedono – com'è proprio della natura di tali diritti – l'intervento positivo statale, ma esigono altresì la cooperazione dei membri della società – principalmente attraverso la capacità contributiva – per concorrere a erigere un'articolazione istituzionale pienamente inclusiva.

Qualora alcuni tra i membri della popolazione non dovessero avere la capacità economica (ma anche culturale) per soddisfare taluni dei propri bisogni fondamentali, vi ottempererà lo Stato. I diritti sociali non devono dunque essere intesi esclusivamente alla stregua di mezzi che garantiscono la sicurezza dal bisogno economico perché sono anche strumenti che consentono all'ordine costituito l'apertura verso il confronto pluralistico fra le diverse ideologie ed esigenze intestine alla comunità.

Alle difficoltà causate dalle disuguaglianze che sempre più frequentemente colpiscono i sistemi di *welfare* degli Stati europei deve aggiungersi lo "sfilacciamento" del legame tra diritti sociali e diritti politici, il cui connubio è viceversa imprescindibile per sostenere le basi portanti della democrazia costituzionale. Ciò nonostante, i principi della democrazia pluralista sono ancora in grado di offrire le risorse per evitare lo sgretolamento dello Stato sociale facendo perno sui principi supremi dell'ordinamento.

### **3. La (perdurante) necessità di comporre i conflitti entro il perimetro costituzionale**

Gli ordinamenti europei hanno avuto la forza di risollevarsi dalle drammatiche condizioni causate dalla Seconda guerra mondiale facendo leva proprio sui valori di solidarietà e dignità e sulla stretta connessione tra principio di eguaglianza e diritti di libertà<sup>2</sup>. Ciò nonostante, il costante richiamo alla maggior valenza dei diritti di alcuni a discapito di quelli degli altri ha progressivamente indebolito la portata delle Carte dei diritti alimentando la marginalizzazione dei più deboli e la conflittualità tra i gruppi sociali.

---

<sup>2</sup> In particolare, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 75 del 1992, ha precisato che il principio di solidarietà è la «base della convivenza sociale», la quale è «normativamente prefigurata dal Costituente»; per tale via ha escluso il portata meramente descrittivo dell'art. 2 Cost. e ha posto piuttosto l'accento sul valore prescrittivo: la disposizione, invero, è espressione di un assetto giuridicamente imposto ancor prima di trovare fondamento nella norma positiva statale. Peraltro, libertà ed eguaglianza sono vasi comunicanti; non può esservi l'una in assenza dell'altra, o meglio, l'una è esplicazione dell'altra e viceversa. La stretta contiguità fra i due principi è ben esplicita dall'art. 3, secondo comma, Cost., che impone la rimozione degli ostacoli che limitano, di fatto e al tempo stesso, la libertà e l'eguaglianza, impedendo il pieno sviluppo della persona, oltre alla partecipazione all'organizzazione del Paese.

La causa di questo declino potrebbe essere individuata nella crisi che interessa il costituzionalismo inteso come modello che definisce i rapporti orizzontali (fra persone) e verticali (fra persone e istituzioni) di pacifica convivenza; un'instabilità e un'incertezza sistemica che riguarda la grande maggioranza dei principi "architrave" delle Costituzioni democratico-sociali perché colpisce la politica, la rappresentanza, l'economia, il lavoro, le relazioni sociali e umane.

I capisaldi della Carta del 1948 consistono, da un lato, nella *Costituzione come indirizzo*, ovvero come norma primaria che esprime le finalità irrinunciabili di una comunità (politica) e che deve avere come obiettivo lo svolgimento di un programma dedicato non solo ai diritti del singolo, ma anche al progresso della società. E, dall'altro lato, nella *Costituzione come garanzia*, affinché sia fissato un limite a ogni soggetto politico o comunque dotato di potere decisionale qualora voglia adoperare la propria autorità contro i principi e le regole sanciti dalla Carta.

L'archetipo democratico, non a caso, si connota per il binomio eguaglianza-partecipazione affinché il governo del popolo possa tradursi in una concreta forma politica. Il nesso inscindibile fra popolo e potere è indicato dall'articolo di apertura della Carta del '48 che, al secondo comma, sancisce che la «sovranità appartiene al popolo», il quale «la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione», precisando così che il legame popolo-potere trova definizione e limite sulla base della Costituzione, là dove il *demos* è posto a fondamento del *kratos* e non (più) viceversa.

Ciò nonostante, la struttura costituzionale viene ciclicamente colpita da "uragani" che sembrano indebolire le basi della nostra democrazia, frutto di quel compromesso che in seno all'Assemblea costituente ha coniugato ideologie, interessi, principi giuridici fortemente distanti tra loro, talvolta addirittura antagonisti, nel Patto fondativo che ha segnato la rinascita di una nuova comunità statale.

Quei valori che oltre settant'anni fa sembravano saldi e definitivi sono oggi causa di inedite tensioni non già perché essi siano ormai superati, ma piuttosto perché l'atto costitutivo del nostro ordinamento non ha mai ricevuto adeguata attuazione.

Le difficoltà che attraversano come un fiume carsico la nostra democrazia talvolta pagano il conto della degradazione del valore assiologico che lega la democrazia con la Costituzione. L'impressione è che la società civile, che con frequenza sempre maggiore lamenta la violazione dei propri diritti (non curandosi tuttavia dei propri doveri di solidarietà), in alcune occasioni percepisca il Testo fondamentale come un intralcio alla soluzione dei mali del tempo presente.

La peculiarità della Carta repubblicana consiste, com'è noto, nel fine di assicurare e consolidare progressivamente l'ordinamento democratico, attribuendo ai principi fondamentali il compito di andare oltre il contingente per garantire una legalità che non sia solo giuridica, ma soprattutto costituzionale. Una legalità che si impegni a portare nell'alveo della Costituzione anche quelle situazioni di estrema conflittualità che tendono a negare i principi e i diritti propri del costituzionalismo contemporaneo.

La necessità di comporre i conflitti entro il perimetro costituzionale attraverso i mezzi di tutela che la Costituzione assicura a tutti è diretta conseguenza del fatto che la democrazia costituzionale è una democrazia concreta, strutturata, all'interno della quale disegua-

glianze e diverse esigenze della società devono trovare la sede giuridica per risolvere il conflitto, anche nei confronti di coloro che disconoscono o disprezzano i diritti fondamentali riconosciuti indistintamente a tutti (ma pur sempre nei limiti dell'esigenza di protezione della democrazia, di cui si è trattato *supra*, cap. 1). Una delle caratteristiche della nostra democrazia consiste infatti non tanto nella *possibilità* (da intendere come sinonimo di *libertà*) di manifestare il proprio consenso, bensì nella possibilità di manifestare il proprio dissenso.

È proprio la Carta ad indicare la via per superare il conflitto e le divisioni sociali e ad impegnare la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che si frappongono fra la persona e l'esercizio dei propri diritti fondamentali. Ciò presuppone che si debba aderire ai principi supremi dell'ordinamento e che questi abbiano la forza di non farsi sovvertire da coloro che li reputano superflui, se non addirittura dannosi.

La Costituzione, del resto, espone un programma che non è (quasi mai) autoapplicativo perché, per renderlo effettivo, necessita della politica, cui compete salvaguardare l'effettività dei diritti inviolabili di tutti, perché se venissero pregiudicati alcuni diritti o alcuni destinatari, si indebolirebbe il significato dell'aggettivo «democratica» posposto al termine «Repubblica» (art. 1 Cost.). Inoltre, la questione dei diritti fondamentali e della loro tutela deve coinvolgere tutta la società, dunque non soltanto gli organi costituzionali chiamati ad attuare e garantire la Costituzione, ma anche l'intero apparato statale, le autonomie territoriali e, soprattutto, i gruppi sociali e i cittadini stessi, insieme ai non cittadini che concorrono al progresso della Repubblica.

In particolare, lo Stato sociale, attraverso la garanzia del principio di sovranità popolare, cui fanno da corollario il suffragio universale e il principio democratico-rappresentativo, oltre alla promozione del principio di solidarietà, ammette che gruppi e forze sociali diverse partecipino alla vita pubblica e concorrano a determinare l'azione dei pubblici poteri.

Ne discende che il “problema” della garanzia dei diritti fondamentali non riguarda solo il piano giudiziario (intervento successivo) ma interessa primariamente il piano della politica (intervento preventivo) che coinvolge, insieme alle tradizioni culturali dell'ordinamento, la volontà di allargare le “maglie” delle politiche dei diritti.

Le potenzialità che è in grado di esprimere il costituzionalismo del Secondo dopoguerra sono quelle proprie del concetto di *Costituzione dei diritti dell'uomo*, ovvero di uno strumento giuridico che non soltanto afferma i diritti umani, ma che pone le premesse per l'adozione di taluni principi organizzativi idonei a garantire la partecipazione attiva di tutti i consociati all'individuazione dell'indirizzo politico dell'ordinamento. In assenza di legittimazione politica e sociale, infatti, i diritti non sono in grado di fondare il “sentimento” di appartenenza all'ordinamento, in difetto del quale potrebbero essere inficcate le premesse per realizzare gli effetti del principio di solidarietà sociale e le relative conseguenze, prima fra tutte il lavoro come mezzo-fine per concorrere al progresso del Paese (art. 4, secondo comma, Cost.)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Il nesso fra democrazia e lavoro è fondamentale perché alla definizione della democrazia costituzionale aggiunge il *quid* della democrazia sociale, che dunque si allontana dalla concezione astratta di democrazia per definire una democrazia sostanziale. In questo modo l'ordinamento è in grado di affermare non solo la concezione originaria della dignità, ma anche quella – per dir così – incrementale; attraverso il lavoro, ovvero concorrendo al progresso del Paese, la persona si sente pienamente inclusa nella società.

Sono queste le ragioni che inducono a ritenere necessaria la *liaison* tra Costituzione e politica, là dove la prima ha il dovere di condizionare la seconda perché le Carte costituzionali hanno una forza normativa superiore che fonda e limita il potere al fine di garantire i diritti e le libertà di tutti. Qualora si rompesse tale legame, si metterebbe in dubbio la capacità della Carta di fare ordine in un contesto dominato dal conflitto sociale e dalla lotta per l'eguaglianza.

Dunque, la partecipazione attiva di tutti i consociati alla vita politica stimola la realizzazione di scelte legislative e istituzionali più attente ai bisogni dei rappresentati e più coerenti con il disegno costituzionale.

È, invero, la Carta a prescrivere che affinché sia effettiva una "tolleranza costituzionale" non è sufficiente accettare le diversità e pluralità proprie della società ma è necessario includere ogni persona nella comunità e dare a tutti gli strumenti per esprimere le proprie potenzialità, rimuovendo gli ostacoli economici e sociali che impediscono la effettiva partecipazione alle vicende del Paese. Tale principio impone di sanare, attraverso gli strumenti giuridici, quegli atteggiamenti contrari alla "coscienza costituzionale", perlomeno quando appaiono tanto aggressivi da voler sovvertire l'ordine costituito.

La soluzione del conflitto sociale sembra debba passare attraverso il riconoscimento di una serie di principi che devono essere promossi (quelli democratici) e di altrettanti che devono essere combattuti (quelli sovversivi): promossi, i primi, attraverso gli strumenti costituzionali dell'inclusione, dei diritti sociali e dei diritti di partecipazione; combattuti, i secondi, attraverso gli strumenti di difesa della democrazia (sino alla revoca della cittadinanza concessa a chi non si è rivelato *degn*o di far parte della comunità: v. *infra*, cap. 4). È, questa, una delle declinazioni del principio di solidarietà che allude alla percezione di appartenere – responsabilmente – a un gruppo, da cui discende anche l'immedesimazione nei problemi della propria comunità.

Salvaguardando e promuovendo i valori della dignità, della solidarietà e dell'eguaglianza il fine ultimo della politica diviene la protezione e promozione della democrazia (costituzionale) che, pur avendo avuto la forza di nascere dalle ceneri dei regimi totalitari della seconda metà del Novecento, sembra essere ancora oggi minacciata dallo spettro dei conflitti.

## Bibliografia

APOSTOLI A., *La svalutazione del principio di solidarietà. Crisi di un valore fondamentale per la democrazia*, Giuffrè, Milano, 2012; APOSTOLI A., *Dignità della persona: superiorem non recognoscens (almeno per il costituzionalista)*, in V. ONIDA, *Idee in cammino*, Cacucci, Bari, 2019; APOSTOLI A., *Il difficile equilibrio tra rappresentanza e governabilità*, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020; AZZARITI G., *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2010; AZZARITI G., *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari, 2013; AZZARITI G., *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016; BASCHERINI G., *La doverosa solidarietà costituzionale e la relazione tra libertà e responsabilità*, in «Diritto pubblico», 2018 (2), pp. 245 ss.; BIN R., *Che cos'è la Costituzione?*, in «Quaderni costituzionali», 2007, pp. 34 ss.; BOBBIO N., *Pluralismo*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, UTET, Torino, 2014; CARLASSARE L., *Solidarietà: un progetto politico*, in «Costituzionalismo.it», 2016 (1), pp. 45 ss.; FERRAJOLI L., *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2011; FERRAJOLI L., *La democrazia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2016; GALEOTTI S., *Il valore della solidarietà*, in «Diritto e società», 1996 (1), pp. 10 ss.; GIUFFRÈ F., *Alle radici dell'ordinamento: la solidarietà tra identità e integrazione*, in «Rivista AIC», 2019 (3); HABERMAS J., *L'inclusione dell'altro. Studi di teoria politica*, Feltrinelli, Milano, 1998; MORELLI A., *Il carattere inclusivo dei diritti sociali e i paradossi della solidarietà orizzontale*, in «Rivista del Gruppo di Pisa», 2012; MORTATI C., *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, E.R.I., Torino, 1959; ONIDA V., *I principi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1984; RIDOLA P., *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*, in ID., *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Giappichelli, Torino, 2006; SILVESTRI G., *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari, 2009; VIOLINI L., *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*, Giappichelli, Torino, 2007.