

La Collana del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bergamo pubblica prodotti della ricerca scientifica, in primo luogo opere scientifiche a carattere monografico i cui autori afferiscono al Dipartimento. Possono essere pubblicati anche altri lavori a carattere scientifico quali raccolte di saggi e articoli, con qualificata introduzione critica; edizioni critiche di testi o fonti, corredate da opportuno studio introduttivo; atti di convegni di respiro nazionale o internazionale, finanziati dal Dipartimento o da soggetti esterni, quando componenti del Dipartimento abbiano provveduto o contribuito alla curatela degli atti e/o all'organizzazione o allo svolgimento del convegno. Sulla base del parere motivato del Comitato scientifico della Collana possono presentare i loro lavori anche studiosi esterni che siano inseriti in gruppi di ricerca del Dipartimento o abbiano rapporti di collaborazione scientifica con il Dipartimento.

Tutte le opere monografiche pubblicate nella collana sono sottoposte a referaggio double blind, con l'eccezione degli atti di convegno, il referaggio dei quali ricade sotto la responsabilità del curatore dei medesimi, previa approvazione da parte del Comitato scientifico della Collana di Dipartimento.

L'elenco dei referees è reso pubblico periodicamente, senza indicazione delle opere valutate, sul sito internet della Collana:

<https://dgiu.unibg.it/it/ricerca/strutture-ricerca/biblioteca>

IN DIALOGO CON SERIO GALEOTTI
A CENTO ANNI DALLA NASCITA:
DEI GRANDI TEMI DEL
DIRITTO COSTITUZIONALE

*Atti del Convegno e della Call for paper
Bergamo, 15 dicembre 2022*

a cura di

Barbara Pezzini



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2024 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-0701-2

ISBN/EAN 979-12-211-5702-4 (ebook - pdf)

La pubblicazione è stata finanziata dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Bergamo.

Finito di stampare nel mese di giugno 2024

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Un dialogo con Serio Galeotti sui grandi temi del diritto costituzionale: presentazione del volume</i>	
<i>Barbara Pezzini</i>	XV

RINNOVARE LA LEZIONE. SERIO GALEOTTI: LA LIBERTÀ PERSONALE COME *HABEAS CORPUS* (1953) E LA RIFLESSIONE SULLA SOLIDARIETÀ (1995)

Barbara Pezzini

1. Nella fase dell'esplorazione: lo studio di Galeotti sulla libertà personale	1
2. <i>Habeas corpus</i> al femminile (ovvero, delle questioni su cui interrogo la libertà oggi e che spingono a rinnovare la lezione di Galeotti)	6
3. La lezione di metodo di Serio Galeotti sulla libertà personale	11
4. La solidarietà "riscoperta" da Galeotti: le coordinate temporali e l'intenzione del saggio del 1996	14

SOLIDARIETÀ

"DIALOGANDO" CON SERIO GALEOTTI SUL VALORE DELLA SOLIDARIETÀ

Adriana Apostoli

1. La solidarietà "fraterna" nella visione di Serio Galeotti	21
2. La solidarietà, principio di struttura della Carta costituzionale	24
3. La solidarietà oltre i confini nazionali	27

LA GIUSTIZIA RIPARATIVA NEL QUADRO
DELLA SOLIDARIETÀ: RILEGGENDO SERIO GALEOTTI
A PARTIRE DALLA CONTEMPORANEITÀ

Anna Lorenzetti

1. Introduzione	31
2. La Riforma Cartabia e l'ingresso della giustizia riparativa nell'ordinamento italiano	35
3. Giustizia riparativa e tensioni costituzionali	38
4. Il possibile dialogo fra giustizia riparativa e Costituzione: nel merito della questione, fra principio personalista e umanizzazione della pena	39
5. Giustizia riparativa e Costituzione: una questione di metodo fra dinamiche interne e principio pacifista	41
6. Rileggendo Serio Galeotti: la giustizia riparativa come valorizzazione del principio solidaristico	44

IN DIALOGO CON SERIO GALEOTTI:
IL PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ NEI TRIBUNALI FEMMINISTI

Sibilla Zoraide Maria Cipolla

1. <i>Nel nome di Antigone: la solidarietà delle sorelle</i>	49
1.1. Per uno sguardo di genere della giustizia	49
1.2. Tribunali delle donne: pratiche <i>altre</i> di giustizia	51
1.2.1. Alcune esperienze dei Tribunali femminili	53
2. In dialogo con Serio Galeotti: il principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale	58
2.1. Il dovere di solidarietà: <i>gli uni per gli altri e ognuno per tutti</i>	60
3. Cenni conclusivi	63

NEL TEMPO E NELLO SPAZIO: L'EREDITÀ
DI SERIO GALEOTTI SUI NUOVI DOVERI DI SOLIDARIETÀ

Angelica Gerosa, Alice Stevanato

1. Cenni introduttivi sul principio di solidarietà nel pensiero di Serio Galeotti e perimetro della ricerca	65
2. La solidarietà nel tempo. L'ambito applicativo del principio di solidarietà intergenerazionale nella giurisprudenza della Corte costituzionale	67
3. (<i>Segue</i>): e dopo la legge cost. n. 1/2022: un "passo indietro" rispetto all'elaborazione precedente?	71

pag.

- | | |
|--|----|
| 4. La dimensione spaziale dei doveri di solidarietà nell'articolo 10, comma 3, Cost. | 75 |
| 5. Principio di solidarietà e migrazioni forzate: un'endiadi problematica alla prova del cambiamento climatico | 80 |

**PRINCIPIO DI SOLIDARIETÀ, PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ
E RIFORMA DEL TERZO SETTORE: LEGAMI, DIFFERENZE
E PROSPETTIVE**

Marco Previtali

- | | |
|---|----|
| 1. Il principio di solidarietà nell'ordinamento italiano | 87 |
| 2. Lo Statuto costituzionale del Terzo Settore | 89 |
| 3. Solidarietà, Sussidiarietà orizzontale e Terzo Settore | 92 |
| 4. Considerazioni conclusive | 99 |

PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

**RAGIONANDO CON IL GIOVANE GALEOTTI
SULLA "POSIZIONE COSTITUZIONALE
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA"**

Ernesto Bettinelli

- | | |
|---|-----|
| 1. Dalla passione politica all'impegno scientifico | 103 |
| 2. L'effettivo ruolo del re nel regime statutario | 108 |
| 3. Capo dello Stato e sovranità popolare | 110 |
| 4. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale: due garanzie complementari | 114 |
| 5. La valorizzazione e l'espansione del catalogo delle funzioni presidenziali | 116 |
| 6. La "funzione" di coesione costituzionale esercitata dal Capo dello Stato e i suoi limiti | 120 |

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA,
ORGANO GARANTISTA E GOVERNANTE.
CONSIDERAZIONI A MARGINE DELLA FUNZIONE
NORMATIVA DEL GOVERNO

Alessandra Mazzola

- | | |
|--|-----|
| 1. La funzione di controllo del Capo dello Stato rispetto all'attività normativa | 125 |
| 2. Le "cangianti valutazioni politiche" del Presidente Mattarella | 129 |
| 3. Il possibile "terremoto" istituzionale conseguente al progressivo avvicinamento delle "placche" garantista e governante | 136 |

GOVERNABILITÀ

SULLA GOVERNABILITÀ OGGI E NEL PENSIERO
DI SERIO GALEOTTI, OVVERO SU COME
"LE IDEE CAMMINANO"

Elisa Olivito

- | | |
|--|-----|
| 1. Premessa: metodo e rapporto tra fatto e diritto in Serio Galeotti | 143 |
| 2. Della governabilità e di come far camminare le idee | 149 |
| 3. L'appello e l'impegno di Galeotti per le grandi riforme, tra contenuti raccomandati e metodi solo adombrati | 153 |
| 4. Il lascito a tinte fosche di Serio Galeotti: la governabilità, oggi | 158 |

SUI GIUDICI "FUORI RUOLO".
QUALCHE SPUNTO DI RIFLESSIONE A PARTIRE
DA UNA PROPOSTA DI SERIO GALEOTTI

Giancarlo Antonio Ferro

- | | |
|---|-----|
| 1. "Mito" della governabilità e "credo" delle garanzie costituzionali. Cenni sul contributo di Serio Galeotti al progetto di grande riforma della Costituzione elaborato dal c.d. <i>Gruppo di Milano</i> | 165 |
| 2. Sul regime generale del collocamento "fuori ruolo" nel pubblico impiego: cenni | 168 |

	<i>pag.</i>
3. La problematica estensione della disciplina comune sul collocamento fuori ruolo al personale della magistratura: le previsioni del r.d. n. 12/1941 e la loro distonia rispetto al modello di giudice e di giurisdizione accolto in Costituzione	170
4. (<i>Segue</i>): su ulteriori profili di incompatibilità tra lo statuto costituzionale del giudice e la disciplina del collocamento fuori ruolo <i>ex art.</i> 58, d.p.r. n. 3/1957	173
5. La disciplina speciale del collocamento fuori ruolo dei magistrati nell'ordinamento repubblicano: sintetico quadro ricognitivo della normativa vigente	176
6. La (rinuncia alla) "riforma" del collocamento fuori ruolo nella legge n. 71/2022. Osservazioni conclusive	178

UNA «INCOMPIUTA GARANZIA». ALCUNE CONSIDERAZIONI SULLA DISAPPLICAZIONE DELLA LEGGE ALLA LUCE DEL PENSIERO DI SERIO GALEOTTI

Antonino Amato

1. Delimitazione dell'indagine	183
2. La disapplicazione prima dell'entrata in funzione della Corte costituzionale	186
3. La disapplicazione come garanzia costituzionale?	188
4. La disapplicazione, oggi: una forma «incompiuta» di garanzia?	191

INIZIATIVA DELLE LEGGI E TRASFORMAZIONI DELLA FORMA DI GOVERNO: ALCUNE CONSIDERAZIONI A PARTIRE DAL PROGETTO GALEOTTIANO DI RIFORMA ISTITUZIONALE

Maria Antonella Gliatta

1. Obiettivi dell'indagine e ragioni dell'attualità del pensiero galeottiano	193
2. Quanto corrisponde già al funzionamento della forma di governo italiana? La realizzazione per via di prassi e regolamentare del modello galeottiano	194
3. Gli strumenti di rafforzamento dell'iniziativa governativa: il Governo <i>in</i> Parlamento	197
3.1. Crisi dell'attività istruttoria in Commissione e rafforzamento dell'iniziativa legislativa del Governo	201
4. Inefficacia dell'iniziativa parlamentare e limiti all'iniziativa parlamentare di spesa	204

	<i>pag.</i>
5. La proposta legislativa nel Consiglio dei ministri: cenni su alcuni possibili esiti nell'ipotesi di una riforma costituzionale sul premierato	208

**IL RUOLO DEI PARTITI POLITICI NELLA DINAMICA
COSTITUZIONALE ITALIANA: L'ATTUALITÀ
DEL PENSIERO DI SERIO GALEOTTI**

Andrea Patanè

1. Serio Galeotti, la lungimiranza dello studioso sul tema dei partiti politici	211
2. L'evoluzione normativa sui partiti politici e la legislazione elettorale alla ricerca di un equilibrio tra governabilità e rappresentatività	214
3. Questioni aperte in materia di partiti politici e legislazione elettorale	219
3.1. L'attualità del pensiero di Galeotti in un tempo di riforme costituzionali	222

**"(IN)GOVERNABILITÀ" E RIFORME:
DAL PENSIERO DI SERIO GALEOTTI AD UNA CERTA IDEA
DI "PRESIDENZIALISMO" RILANCIATA
IN AVVIO DELLA XIX LEGISLATURA**

Marco Podetta

1. La nuova proposta presidenzialista ancora nel segno della "governabilità"	225
2. Le riforme (tentate e approvate) rincorrendo il mito della "governabilità"	227
3. Le riforme nel pensiero di Serio Galeotti: fra bisogno di "governabilità" e necessità di equilibrio	232
4. L'esigenza di reimpostare il discorso riformistico recuperando le coordinate di un'idea di "governabilità" costituzionalmente orientata	237

CONTROLLI

LA DOTTRINA DEI CONTROLLI TRA COSTITUZIONE RIGIDA
E FLESSIBILE: L'ATTUALITÀ DEL PENSIERO DI SERIO GA-
LEOTTI*Francesco Sucameli*

- | | |
|--|-----|
| 1. L'“introduzione alla teoria dei controlli costituzionali”: la neces-
sità di rielaborazione dei concetti del passato | 243 |
| 2. Il metodo adottato: la centralità della Costituzione rigida | 247 |
| 3. I materiali normativi utilizzati per la costruzione del concetto ge-
nerale di “controllo” e le ricadute sulla elaborazione tradizionale | 249 |
| 4. La dottrina tradizionale sui controlli | 251 |
| 5. La frattura concettuale tra controllo e garanzia | 253 |
| 6. Il controllo come relazione e strumento di <i>accountability</i> | 259 |
| 7. Il controllo “costituzionale” e l'emancipazione dall'indirizzo po-
litico | 263 |
| 8. Funzioni-sovrane e controllo: la “neutralità” del compito e la
centralità della forma | 270 |
| 9. L'attualità del pensiero di Galeotti | 279 |

LE PERSISTENTI INCERTEZZE SULL'ESTENSIONE
DELL'INSINDACABILITÀ DEI CONSIGLIERI REGIONALI*Luigi Carbone*

- | | |
|--|-----|
| 1. Introduzione | 285 |
| 2. L'insindacabilità dei consiglieri regionali per i voti dati e le opi-
nioni espresse di cui all'art. 122, comma 4, Cost. | 286 |
| 3. Le “oscillazioni” della giurisprudenza costituzionale in ordine
all'individuazione dell'ambito di applicazione dell'insindacabi-
lità consiliare | 288 |
| 4. La posizione della dottrina in ordine all'estensione dell'insinda-
cabilità consiliare | 291 |
| 5. L'esigenza di un'eguale certezza e continuità nella fruizione del-
l'insindacabilità consiliare nel pensiero di Serio Galeotti: un pro-
blema ancora aperto | 295 |

COMPARAZIONE

GALEOTTI COMPARATISTA

Tommaso Edoardo Frosini

- | | |
|--|-----|
| 1. Premessa | 301 |
| 2. Comparatista in quanto costituzionalista | 302 |
| 3. L'impegno per le riforme istituzionali, nel prisma della comparazione giuridica | 305 |
| 4. Sovranità popolare e limiti al potere, quali punti basilari nel costituzionalismo di Galeotti | 308 |

IN DIALOGO CON SERIO GALEOTTI A CENTO ANNI DALLA NASCITA: DEI GRANDI TEMI DEL DIRITTO COSTITUZIONALE. IL GOVERNO DI LEGISLATURA E L'ELEZIONE DIRETTA DEL PRIMO MINISTRO NELL'ESPERIENZA ISRAELIANA

Enrico Campelli

- | | |
|---|-----|
| 1. L'origine del dibattito, il modello francese e la modernità del pensiero di Serio Galeotti | 311 |
| 2. La forma di Governo Neo-Parlamentare nell'esperienza israeliana | 316 |
| 3. Conclusioni e attualità | 321 |

IL REFERENDUM SECESSIONISTA NELL'EVOLUZIONE DEGLI STATI UNITARI: SUGGERIMENTI COMPARETE TRA PROCEDURA CONCORDATA DANESE E RETROGUARDIE CENTRALISTE UZBEKE

Salvatore Mario Gaias

- | | |
|--|-----|
| 1. Premessa: l'attualità del pensiero di Serio Galeotti in materia referendaria | 325 |
| 2. La secessione concordata nel sistema danese | 327 |
| 3. Il referendum secessionista alla prova della flessibilità della Costituzione uzbeka | 330 |
| 4. Riflessioni conclusive | 335 |

APPENDICE

SERIO GALEOTTI,
RETTORE DELL'UNIVERSITÀ DI BERGAMO

Remo Morzenti Pellegrini

339

Elenco Autori e Autrici

345

SOLIDARIETÀ

“DIALOGANDO” CON SERIO GALEOTTI SUL VALORE DELLA SOLIDARIETÀ

Adriana Apostoli

SOMMARIO: 1. La solidarietà “fraterna” nella visione di Serio Galeotti. – 2. La solidarietà, principio di struttura della Carta costituzionale. – 3. La solidarietà oltre i confini nazionali.

1. La solidarietà “fraterna” nella visione di Serio Galeotti.

Il riconoscimento dei diritti inviolabili nelle Costituzioni moderne trova fondamento nella nota triade *liberté, égalité, fraternité*, che ha concorso all’affermazione di un concetto di cittadinanza come fattore di uguaglianza di una collettività di individui e come strumento per il progressivo consolidamento di un nucleo sempre più ampio di diritti del singolo, intangibili anche dall’autorità pubblica in quanto spettanti indistintamente a tutti coloro che appartengono a una organizzazione statale.

Benché il concetto di *fraternité*, riconducibile all’idea dell’ampliamento e del rafforzamento della libertà individuale attraverso la combinazione solidaristica di più sfere dei singoli si fosse attestato in Francia già nel XVII secolo, una puntuale definizione giuridica resta tutt’oggi particolarmente complessa. Il principio tende, infatti, a essere confinato sul piano della teoria generale o della filosofia del diritto, piuttosto che ad essere annoverato tra i formanti del diritto per riuscire ad indagarne gli effetti giuridici. Ciononostante, il valore della *fraternité* si è evoluto – soprattutto a seguito della drammatica esperienza della Seconda guerra mondiale e degli orrori dei regimi totalitari – andando a caratterizzare il “nucleo duro” dei valori del costituzionalismo occidentale. Di tale “trasformazione” semantica vi è traccia in particolare nella Costituzione repubblicana che sancisce, accanto al riconoscimento dei diritti inviolabili, l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Tra i primi studiosi a mettere in risalto questa trasformazione vi è senza dubbio Serio Galeotti. Nel suo saggio «Sul valore della solidarietà», partendo dalla radice etimologica del termine, *solidarium*, mette in luce che all’interno dell’ordinamento giuridico la solidarietà «allude al sentimento

di unione» e cioè ad una sorta «di immedesimazione nelle situazioni, nei problemi, in genere difficili o dolorosi, dall'altro da sé», che finisce per svilupparsi sia sul piano fraterno, sia su quello paterno¹.

La solidarietà sottende, a giudizio dello Studioso, la relazione con i consociati perché presuppone il «rapporto e/o [i]l sentimento di appartenenza a un gruppo o formazione sociale» che non a caso lo stesso art. 2 Cost. indica quali “nuclei” essenziali per il godimento dei diritti e per consentire a tutti lo sviluppo della personalità². Ogni persona è, infatti, legata alle formazioni sociali sulla base di una relazione di appartenenza-partecipazione che si manifesta attraverso il riconoscimento e la garanzia dei diritti e mediante l'uguale e opposta posizione giuridica di soggezione ai doveri.

L'esegesi del secondo articolo della Carta del '48 è invero fortemente condizionata dall'accostamento di contrapposte situazioni soggettive giacché i doveri inderogabili sono attribuiti alla persona allo stesso modo con il quale ad esso si riferiscono i diritti inviolabili. Siccome i diritti sono ontologicamente subordinati al contestuale riconoscimento dei doveri, la previsione dei secondi non rappresenta una semplice conseguenza della proclamazione dei primi ma una premessa, una condizione di esistenza affinché gli stessi possano essere resi effettivi. Il rapporto fra queste due antitetiche condizioni personali è ben rappresentato dalla circostanza che «i nostri doveri corrispondono ai diritti degli altri», indipendentemente dal fatto che vengano esercitati in maniera individuale o associata³.

Il Costituente ha razionalizzato i principi personalista e pluralista evidenziando una sostanziale simmetria tra le situazioni giuridiche, quantomeno sul presupposto di una omogeneità tra i soggetti titolari dei diritti e, per converso, destinatari del vincolo in cui si esprimono i doveri. Ne è dimostrazione la specificazione operata dal Testo costituzionale che, nel prevedere i diversi obblighi, individua l'elemento soggettivo nelle persone (cittadini o stranieri), con una certa equivalenza rispetto alle posizioni individuali di vantaggio, anch'esse determinate con riferimento alla generalità dei consociati, in stretta corrispondenza proprio con l'accostamento operato dall'art. 2 Cost.

Galeotti sottolinea non a caso che l'ordinamento giuridico è permeato da un «rapporto di fratellanza, di reciproco aiuto e sostegno nelle difficoltà e nel bisogno, perché si è consapevoli che la sorte di ciascuno è legata a quella di tutti e cioè al “tutto” (ecco ancora riaffiorare l'idea etimologica dell'*intero*) della formazione sociale, della comunità nel suo insieme»⁴.

Nell'ordinamento costituzionale italiano, com'è noto, la solidarietà è un

¹ S. GALEOTTI, *Sul valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1, 1996, 3-4.

² *Ivi*, 5.

³ In questo modo si è espresso A. D'ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, 1, 2008, 193.

⁴ S. GALEOTTI, *Sul valore della solidarietà*, cit., 4.

principio-valore che abbraccia tutti i precetti costituzionali orientati all'integrazione in senso verticale e orizzontale della comunità politico-sociale, nei confronti e attraverso la quale si manifesta la stessa ampiezza precettiva della Costituzione.

Il principio solidarista è contraddistinto anche da un'essenza giuridicamente vincolante orientata a potenziare e massimizzare i “vincoli” sociali connessi ad altri e coesenziali valori costituzionali come la democrazia, l'eguaglianza, il personalismo, il pluralismo, il lavoro, la salute, l'istruzione. Risiede proprio in questo la fondamentale differenza tra la *fraternité* di stampo liberale e la solidarietà di stampo sociale, cioè nel fatto che l'ordinamento giuridico contemporaneo assicura e promuove i diritti facendo della cooperazione dei cittadini un presupposto indefettibile per la relativa garanzia. I diritti inviolabili e il dovere di solidarietà si contraddistinguono, pertanto, per un valore normativo che induce necessariamente a definirli come due facce della stessa medaglia, non già come contrapposte posizioni giuridiche soggettive.

Adempiendo ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» la solidarietà diventa dovere civico perché, insieme al principio di uguaglianza, si dimostra un elemento essenziale per tutelare la dignità di ogni consociato. Essa è altresì posta alla base della convivenza tra i membri di una comunità e diventa un presupposto indefettibile della sua stessa esistenza. L'indirizzo programmatico contenuto nel comma 2 dell'art. 3 Cost., che impone alla Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che limitano la libertà e l'eguaglianza – e quindi la «pari dignità» sociale – degli individui, non può infatti realizzarsi se non mobilitando la solidarietà così come configurata dall'art. 2 Cost.

Rispetto al “nucleo duro” dei valori costituzionali, il principio solidarista rappresenta il “centro di gravità” che ne coordina le interconnessioni, attenua le tensioni e arbitra i conflitti sociali. Esso è il “centro nevralgico” dei valori costituzionali perché la sua portata normativa, la sua concreta ed effettiva estrinsecazione, trova espressione soprattutto *insieme* alle altre norme costituzionali, a partire proprio dall'art. 3, comma 2, Cost.

Il compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli è invero finalizzato *anche* a consentire a tutti la partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, così come della stessa natura sono i doveri cui la Repubblica chiama a adempiere tutti coloro che godono dei diritti inviolabili. Questo legame è stato messo in luce proprio dallo Studioso quando ha precisato che «il principio personalista è intimamente legato a quello del pluralismo sociale» – che assicura la partecipazione al progresso del Paese e dal quale scaturiscono i doveri – perché l'esistenza di ciascuno si svolge e si sviluppa all'interno delle formazioni sociali⁵. In questo senso, è possibile parlare del “meta-principio solidarietà”, il quale si spie-

⁵ *Ivi*, 8-9.

ga nella misura in cui la sua portata normativa si esprime soprattutto – anche se non unicamente – per mezzo di *altre* norme che pure si qualificano come principi.

2. *La solidarietà, principio di struttura della Carta costituzionale.*

Essendo ancorato al valore del pluralismo sociale, il principio di solidarietà impone di essere analizzato guardando con favore alle dinamiche del conflitto sociale che per la Costituzione italiana rappresenta una delle garanzie dell'universalità dei supremi principi indicati dal Costituente.

Com'è noto, il valore della solidarietà è orientato principalmente all'adempimento dei doveri, ovvero a condizioni personali di svantaggio alle quali non necessariamente corrisponde una posizione giuridica inquadabile come diritto soggettivo, o comunque una situazione sociale di vantaggio giustiziabile su iniziativa di altri consociati. In questo senso esso costituisce parte dell'ordinamento valoriale oggettivo della Carta fondamentale italiana.

I Padri costituenti davano verosimilmente per presupposto il pluralismo sociale, del quale il conflitto sociale è ineludibile premessa preordinata a consentire lo sviluppo della comunità, che insieme al principio di solidarietà riesce ad assicurare la giustizia sociale e a favorire l'evoluzione normativa. In altri termini, e procedendo in certo senso a ritroso, siccome il conflitto sociale è uno dei presupposti affinché si sviluppi la solidarietà, «esprime un concetto di natura relazionale attinente alle molteplici forme attraverso le quali una comunità complessa e non omogenea riesce ad integrarsi nella struttura statale»⁶.

Per usare ancora le parole di Serio Galeotti, «la comprensione di valori e di principi supremi, fondanti della nostra convivenza civile e democratica può affinarsi e meglio definirsi» solo «attraverso le tensioni, i confronti, le revisioni che accompagnano i momenti, come quello che stiamo vivendo, di crisi politica e istituzionale dentro e fuori i confini dello Stato nazionale»⁷. Pertanto, la solidarietà deve essere intesa come una prescrizione normativa oggettiva diretta a favorire il pluralismo e perciò a mediare il conflitto sociale.

⁶ A. MORRONE, *Solidarietà e autonomie territoriali nello stato regionale*, in B. PEZZINI, C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Giuffrè, Milano, 2005, 28.

⁷ S. GALEOTTI, *Sul valore della solidarietà*, cit., 3. Singolare, peraltro, come a distanza di quasi vent'anni dal saggio di Galeotti sia ancora attuale il riferimento alla crisi politica e istituzionale dentro e fuori lo Stato. In riferimento a questo aspetto S. PRISCO, *Solidarietà e sussidiarietà nel pensiero dell'ultimo Galeotti*, in B. PEZZINI (a cura di), *Poteri e garanzie nel diritto costituzionale. L'insegnamento di Serio Galeotti*, Giuffrè, Milano, 2003, 116 ha precisato che la solidarietà deve restare, nonostante le difficoltà cui può andare in contro l'ordinamento, la «pietra miliare del sistema».

La necessità che alla base dell’integrazione sociale ci sia la solidarietà trova inoltre spiegazione nella circostanza che essa ha la forza di mediare «quel minimo di omogeneità senza la quale la vita politica si ridurrebbe al *bellum omnium contra omnes*»⁸, assolvendo pertanto alle funzioni di integrazione di tipo pratico – ovvero relative all’esperienza, alla comunanza, onde intensificare l’esistenza e l’esperienza personale del singolo e della comunità – e di tipo materiale, cioè proprie della partecipazione a contenuti di valore tangibili. Insieme alle norme costituzionali e legislative che la rendono applicabile tende anche alla conservazione e al rafforzamento di un sistema assiologico che, pur inquadrabile nell’ambito delle carte fondamentali occidentali del Secondo dopoguerra, resta in molti tratti specifico dell’esperienza Costituzionale italiana.

Il principio di solidarietà, in quanto prescrizione normativa oggettiva diretta a favorire il pluralismo e a mediare il conflitto, deve necessariamente tenere salde le tre “anime” indicate dall’art. 2 Cost. In particolare, «la solidarietà economica e sociale deve intendersi – ma non unicamente – quale ricerca da parte dei pubblici poteri della coesione comunitaria attraverso il superamento delle disuguaglianze, l’abbattimento delle discriminazioni e la promozione dell’integrazione», mentre la solidarietà politica è espressione della «dichiarata preferenza espressa dalla Costituzione italiana verso modelli organizzativi capaci di esaltare la “centralità” dell’organo supremo della rappresentanza unitaria della Comunità, il Parlamento, nel quale il processo deliberativo si dipana dialetticamente attraverso modalità che favoriscono comunque il significato solidaristico del “decidere” dopo aver discusso “insieme” ed aver illustrato i rispettivi punti di vista senza nel contempo negare il diritto della maggioranza di far valere le proprie ragioni e di vederle riconosciute e rispettate da chi maggioranza non è»⁹.

La capacità “aggregativa” di questo principio, proprio perché in grado di mediare il conflitto, trova fondamento anche nella «connotazione dell’uomo *uti socius*»¹⁰ ovvero, come ha sostenuto lo stesso Galeotti, nella «visione dell’*homme situé*, dell’uomo radicato nella società umana e nel pluralismo sociale in cui vive. Non più l’individuo isolato, secondo una visione illuministica e antistorica della società; come entità astratta, per così dire, solipsistica di contro alla sovranità dello Stato»¹¹.

Questa visione trova sicura conferma nella Carta del ’48, all’interno del-

⁸ G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, 48.

⁹ A. D’ANDREA, *Solidarietà e Costituzione*, cit., 194. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit., 465 invece, rileva che «i tre momenti della solidarietà, quello politico, quello economico e quello sociale [...], non possono considerarsi come tre ambiti categoriali distinti e senza reciproche interferenze».

¹⁰ Corte cost., sentenza n. 75/1992, § 2 *Considerando in diritto*.

¹¹ S. GALEOTTI, *Sul valore della solidarietà*, cit., 8.

la quale i diritti inviolabili sono strettamente connessi con la forma repubblicana, tanto che ai sensi dell'art. 2 Cost. «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». In questo modo il Costituente è riuscito a promuovere all'interno di una sola norma il principio personalista, tramite il riconoscimento del primato della persona e dei suoi diritti rispetto allo Stato; quello pluralista, che ne rappresenta un corollario, e quello solidarista, inscindibilmente legato ai primi due.

Ogni essere umano gode dei diritti inviolabili, che tuttavia esigono una risposta in termini di adempimento ai doveri inderogabili in quanto imprescindibili condizioni di coesione sociale. L'esistenza di ogni consociato, infatti, «si svolge entro, e non può svolgersi senza di queste formazioni sociali, e sono quindi doveri di appartenenza e di corresponsabilità, cioè di *solidarietà*, ecco che il principio di solidarietà emerge quale implicazione inscindibile, e cioè componente necessaria del principio personalista» e della partecipazione al progresso del Paese¹².

Ne deriva che la solidarietà non può essere semplicemente considerata un valore costituzionale ma deve essere più correttamente inquadrata come un «principio supremo, fondativo della nostra costituzione», in quanto «*co-essenziale all'esistenza della costituzione stessa*» essendo alla «*base della nostra convivenza democratica*» tanto che, «facendo tutt'uno col principio della persona umana e dei diritti inviolabili dell'uomo, deve ritenersi sottratto nella sua essenza alla potestà di revisione costituzionale»¹³.

Stando a questa interpretazione la solidarietà va senza dubbio considerata un principio giuridico costituzionale; più precisamente, come ha spiegato Galeotti, essa «esiste non solo come uno dei molti valori costituzionali posti espressamente da una Costituzione rigida come quella repubblicana, e perciò sovraordinati al, e insopprimibili dal legislatore ordinario, ma – dato ancor più rilevante – deve essere riconosciuto come *principio fondante della nostra convivenza di Stato democratico*, poiché fa tutt'uno con il principio personalista»¹⁴.

Questa declinazione del principio-valore in esame è uno dei tratti caratterizzanti il costituzionalismo del Secondo dopoguerra e necessita di essere tenuta in debito conto, soprattutto dinanzi alle complicate sorti – tipiche del tempo presente – delle dimensioni politica, economica e sociale del Paese che rappresentano, mi pare, una minaccia per la posizione della persona situata nella società. Momenti di crisi e di conflitto che, per la verità, non dipendono solo dalle scelte politiche interne giacché trovano in larga misura terreno fertile nell'ordinamento sovranazionale, dove or-

¹² *Ivi*, 9.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *Ivi*, 6.

mai sembrano esitare quei principi che poco più di settant’anni fa si credevano saldi e definitivi.

3. *La solidarietà oltre i confini nazionali.*

Alla meticolosa attenzione con cui, soprattutto a partire dalla fine del Secondo conflitto mondiale, si è guardato in tutti gli ordinamenti giuridici all’affermazione dei diritti della persona (e alle garanzie giurisdizionali in caso di loro violazione), non è corrisposta un’uguale e pervicace insistenza sulla positivizzazione dei correlati doveri (e delle relative responsabilità). Ciò ha causato un problematico squilibrio tra valori indubbiamente omogenei che contraddistinguono, con un medesimo grado di incisività, i principali obiettivi che il sistema sociale e politico ha il compito di soddisfare.

Nonostante, come efficacemente messo in luce da Serio Galeotti, l’art. 2 Cost., insieme alle norme che lo rendono applicabile, tende a conservare e a rafforzare un sistema assiologico inquadrabile nelle tradizioni costituzionali comuni dei Paesi occidentali¹⁵, credo che per garantire in modo efficace il rispetto dei diritti umani sia necessario perseguire la finalità di offrire a tutti, ad un livello che vada oltre quello dei confini nazionali, modelli di partecipazione all’insegna dei principi sanciti dalla nostra forma di Stato sociale.

Una comunità democratica – anche su scala internazionale – deve infatti riuscire a trovare un equilibrio di integrazione tra solidarietà statale e sovrastatale, *humus* necessario per il formarsi di una volontà politica comune, oltre che per la legittimazione all’esercizio del potere.

In quest’ottica se, da un lato, risulta alquanto difficile immaginare che tale livello di integrazione possa essere quello internazionale *tout court*, per l’estrema difficoltà di organizzare un sistema globale nel quale tutti gli Stati e le rispettive popolazioni concordino su un nucleo fondamentale di principi e condividano le medesime responsabilità di carattere solidaristico; dall’altro lato, sembra possibile sostenere che l’ambito europeo è quello privilegiato per cercare di raggiungere questi risultati. La mancanza di una *leadership* e l’assetto dei rapporti tra i Paesi a livello internazionale comportano che la globalizzazione possa al massimo funzionare nell’ambito economico, o in quello culturale e scientifico, ma non in campo politico. Questo non può ugualmente essere sostenuto per lo spazio giuridico europeo, dove una globalizzazione politica ben potrebbe essere perseguita attraverso progressive e ulteriori cessioni di sovranità da parte degli Stati membri, le quali potrebbero favorire il rafforzamento delle istituzioni comunitarie, peraltro direttamente collegate con il “popolo europeo”.

In questi termini non appare irragionevole sostenere che l’Unione europea, quale forma di organizzazione politica alla quale gli Stati membri in-

¹⁵ *Ivi*, 22-23.

tendono delegare soluzioni di problemi che non sono in grado di risolvere, può rappresentare il livello di governo adeguato a compiere scelte politiche orientate all'armonizzazione di una società plurale e cosmopolita, ancorata ai principi del costituzionalismo del Secondo dopoguerra.

Già nel 1996 Galeotti sosteneva che con il Trattato di Maastricht era stato compiuto un passo in avanti nel processo di integrazione sovranazionale perché il documento ha affermato anche a livello comunitario i principi di solidarietà politica, economica e sociale, rafforzando di riflesso l'analoga prescrizione contenuta nell'art. 2 Cost. In particolare, il Trattato faceva espresso riferimento alla coesione sociale che, ad avviso dello Studioso, avrebbe dovuto «estendersi ai rapporti tra gli Stati membri, esaltando il valore e il raggio d'azione del principio di solidarietà»¹⁶.

Egli sosteneva, a ragione, che con l'approvazione del documento europeo sarebbe stato necessario «un mutamento dei metodi idonei a sostenere la solidarietà»¹⁷, il quale sembra essersi verificato con un importante ritardo ad ogni buon conto perché erano assenti i presupposti di partenza. Seppur in maniera assai timida, si ritiene che questo cambio di passo sia avvenuto in occasione della risposta (inevitabilmente comune) che gli Stati membri e la stessa Unione hanno offerto alla pandemia. La strada è sembrata perlopiù obbligata, posto che le istituzioni sovranazionali hanno avuto buon gioco nel comprendere che per reagire a un virus dalla portata globale e devastante in termini di vite umane e di sviluppo economico, l'unico fronte possibile era quello condiviso¹⁸.

Con l'eccezione di questa parentesi e del relativo strascico – il riferimento, in particolare, è al *Next Generation EU* – sembra tuttavia ancora necessaria una integrazione alla riflessione del Giurista. La ragione per la quale non è emerso il principio di solidarietà in quanto manifestazione di una volontà comune degli Stati membri non deve essere individuata nell'inerzia imputabile agli Stati “più forti”, bensì nelle conseguenze dell'as-

¹⁶ *Ivi*, 22.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Senza pretesa di esaustività, si vedano almeno i contributi di C. BUZZACCHI, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2022; E. CASTORINA, *Stato di diritto e “condizionalità economica”: quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *federalismi.it*, 29, 2020, 43 ss.; B. NASCIMBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario. La “condizionalità”*, in *Eurojus*, 3, 2021, 172 ss.; F. SALMONI, *La funzionalizzazione della tutela dello Stato di diritto alla sana gestione finanziaria e alla tutela del bilancio dell'UE (a prima lettura delle sentt. C-156 e C-157 Ungheria e Polonia v. Parlamento e Consiglio)*, in *Consulta OnLine*, I, 2022, 304-306; D. CONGEDI, *La protezione dello Stato di diritto nell'UE attraverso la tutela delle questioni finanziarie*, in *iusinittinere*, 2 dicembre 2021; C.A. CIARALLI, *Condizionalità finanziaria, rule of law e dimensione (sovra)nazionale del conflitto*, in *federalismi.it*, 16, 2022, 80 ss.; A. CONZUTTI, *Recovery Plan e condizionalità: quale ruolo per gli Stati assistiti?*, in G.P. DOLSO (a cura di), *Governare la ripresa. La Pubblica Amministrazione alla prova del Recovery Plan*, EUT, Trieste, 2022, 157 ss.

senza dei presupposti di partenza, di quel “nucleo duro” di principi in grado di permeare l’ordinamento sovranazionale.

Non sbagliava, allora, Galeotti quando sosteneva che nel corso del tempo si sarebbe veementemente sviluppata la solidarietà c.d. fraterna, mentre avrebbe subito una battuta d’arresto quella c.d. paterna¹⁹. L’“ostilità” dell’ordinamento sovranazionale nell’approntare misure che si avvicinino al modello dello Stato sociale si ritiene trovi origine in un preciso progetto politico sotteso all’allora Comunità europea, che si proponeva proprio di escludere la politica dal suo funzionamento per lasciare spazio allo sviluppo del modello dell’economia di mercato²⁰.

Per tali ragioni appare improprio il riferimento a un “difetto strutturale” dell’Unione europea, mentre sarebbe opportuno discutere della incompatibilità tra il modello liberista/liberale delle origini e la volontà di avvicinare l’organizzazione sovranazionale ai modelli nazionali con riguardo, in particolare, alla garanzia e alla tutela dei diritti politici e sociali.

L’interconnessione fra i livelli di governo nazionale e sovranazionale paga invero il conto della netta separazione tra l’azione delle istituzioni europee – impegnate anzitutto a occuparsi del mercato comune – e quella degli Stati membri, chiamati a garantire i principi del *welfare*, di cui proprio la solidarietà è elemento fondante. All’origine vi è la scissione tra diritti sociali e politici oltre lo Stato e, dunque, tra l’affermazione astratta dei diritti sociali e la responsabilità politica della relativa soddisfazione da parte delle istituzioni sovranazionali.

Per affrontare la questione dei diritti in un contesto giuridico che non è nazionale, ma che non è nemmeno federale e che, dunque, presenta caratteristiche del tutto peculiari, non sembra sufficiente «compilare un elenco, magari il più largo possibile», e «consegnarlo a una qualche dichiarazione»; ma è piuttosto necessario valutare quali sono «gli strumenti da mettere nelle mani dei cittadini» per renderli effettivi²¹. Questi dovrebbero trovare anzitutto espressione nei mezzi politici e istituzionali necessari per far emergere e affermare il valore dell’appartenenza – e, successivamente, della partecipazione – nei confronti di un ordinamento che in certa misura ingloba quello statale.

Ritengo – come del resto è già stato sostenuto da Galeotti – che lo spazio giuridico europeo sconta alcuni elementi di debolezza che trovano fondamento, fra l’altro e *in primis*, nell’estraneità rispetto all’ordinamento sovranazionale dei concetti di Stato, sovranità, popolo e cittadinanza²² e

¹⁹ S. GALEOTTI, *Sul valore della solidarietà*, cit., 23.

²⁰ Si veda sul punto R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa. Relazione finale*, in *Rivista AIC*, 3, 2014, 3.

²¹ S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari, 2016, 68.

²² Quantunque questa sia formalmente prevista dall’art. 20, comma 1, TFUE (*ex art. 17 TCE*) il quale stabilisce che diventa cittadino europeo colui che è già cittadino di uno Stato

ciò dà prova dell'esistenza di un *gap* – forse meglio, di un *vulnus* – proprio in relazione agli strumenti tipici dei cittadini per comunicare con le istituzioni al fine di soddisfare fra l'altro i propri bisogni.

La debolezza dei diritti politici nel contesto giuridico europeo determina, a cascata, la scarsa effettività di quelli sociali e da ciò discende il deficitario controllo democratico dell'azione legislativa sovranazionale, che a sua volta alimenta il carente senso di appartenenza dei cittadini all'organizzazione giuridica sovranazionale. In questo modo prende vita e si alimenta un circolo vizioso per cui dall'assenza di poteri decisionali da parte dei cittadini deriva lo scarso interesse degli stessi verso le politiche sovranazionali, che fomentano il processo di involuzione sociale della sede istituzionale che decide delle finanze degli Stati membri e, indirettamente, dei diritti fondamentali.

Dinanzi alla straordinaria attualità dell'insegnamento di Galeotti mi pare sia ancora il tempo di provare a lavorare per rafforzare quei principi che consentono il consolidamento del vincolo comunitario al fine di evitare che l'Europa unita riproponga limiti e difetti degli Stati nazionali. Si tratta di un passaggio decisivo per individuare anche il metodo attraverso cui poter sciogliere il "nodo" della "resistenza" dei diritti sociali – e, dunque, delle declinazioni del vincolo solidaristico – a livello sovranazionale.

Seguendo le orme della Costituzione italiana, pioniera del valore-principio di solidarietà, mi sembra sia giunto il tempo di collocare l'ordinamento comunitario in una più ampia e complessa cornice all'interno della quale i principi della concorrenza, del mercato e della libera circolazione delle persone, delle merci e dei capitali non rappresentino più gli unici "valori" di riferimento rispetto alla cessione di sovranità dei singoli Stati membri.

membro. Tuttavia, «che si tratti di "vera" cittadinanza è da dubitare» perché è un rapporto giuridico di secondo grado dal momento che è cittadino europeo colui che è *già* cittadino di uno Stato membro; pertanto, «nessuna appartenenza, né tantomeno partecipazione sono poste in gioco» venendo a mancare gli elementi costitutivi della nozione stessa di cittadinanza. Così si è espresso G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2011, 441; cfr. anche R. ADAM, *Prime riflessioni sulla cittadinanza dell'Unione*, in *Riv. dir. int.*, 1992, 637 ss. e F. SORRENTINO, *Intervento*, in S. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 2002, 322 ss.