ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE
DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna
Archivio istituzionale della ricerca

Cittadinanza sociale, nuovi diritti, universalismo delle tutele

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:
Tullini, P. (2024). Cittadinanza sociale, nuovi diritti, universalismo delle tutele. LAVORO E DIRITTO, XXXVII(1), 65-76 [10.1441/112900].

Availability:
This version is available at: https://hdl.handle.net/11585/966964 since: 2024-04-02

Published:

DOI: http://doi.org/10.1441/112900

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (https://cris.unibo.it/).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

07 September 2026

Cittadinanza sociale, nuovi diritti, universalismo delle tutele

di Patrizia Tullini

Sommario: 1. La questione dei diritti sociali nel quadro del costituzionalismo democratico. – 2. Disuguaglianze sociali e ritorno dell'interventismo statale. – 3. La costruzione della cittadinanza sociale del futuro.

1. La questione dei diritti sociali nel quadro del costituzionalismo democratico

La questione dei diritti della persona – i formanti di un'idea e di una nozione giuridica di cittadinanza sociale – ha attraversato la riflessione scientifica di Umberto Romagnoli nell'intero arco della vita di studioso. Al centro della sua prospettiva culturale si colloca il tema della giustizia sociale e di come i valori e i principi del costituzionalismo democratico possano fornire alle politiche pubbliche strumenti di analisi e d'intervento nella contemporaneità.

Il percorso di conquista del costituzionalismo moderno si è snodato lungo il Novecento dapprima sanzionando il formalismo dogmatico e le proclamazioni giuridiche astratte per collegare i diritti alle situazioni materiali che ne condizionano la concreta effettività, anche assicurando la loro azionabilità in giudizio. Con difficoltà si è affermata la tesi che ammette una parità di rango fra i diritti civili e politici, che hanno una struttura forte, e quelli sociali, sebbene solo ai primi sia stato riconosciuto l'*atout* di potersi sottrarre alle contingenze economiche e politiche.

Quando si istituiscono posizioni soggettive che corrispondono agli interessi e ai bisogni espressi dalla collettività si realizza anche una dislocazione di poteri sociali. Ciò inevitabilmente implica una redistribuzione delle risorse pubbliche e richiede alle istituzioni pubbliche un ruolo attivo per rimuovere gli ostacoli socio-economici e promuovere le condizioni che rendono esigibili i diritti sociali. La cittadinanza sociale si è progressivamente delineata come l'insieme delle agibilità giuridiche e delle modalità di appartenenza della persona ad una società di soggetti liberi sul piano formale e sostanziale.

Nell'ultimo scorcio del secolo passato il fenomeno forse più rilevante è stato l'ampliamento dei formanti della cittadinanza sociale, con il succedersi di diverse "generazioni" di diritti che hanno rafforzato le domande sociali in una direzione antagonista rispetto alla logica di mercato e ai rapporti di produzione che da quella logica sono governati. Infatti «è ormi evidente che le risorse del pianeta non sono illimitate, e si è dovuto prendere atto della necessità di un drastico ridimensionamento del rapporto fra produzione di merci e natura» (Lunghini 1995, p. 468). Non a caso i principali bisogni sociali ancora insoddisfatti sono soprattutto quelli connessi alla sfera della riproduzione delle persone e della natura.

Alcuni diritti di nuovo conio hanno infine trovato spazio nella recente riforma del testo costituzionale (l. n. 2/2022) – il diritto alla tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, l'interesse delle generazioni future (cfr. art. 9 e art. 41, co. 2, Cost.) – ma si possono aggiungere anche diritti già riconosciuti dalla normativa sovranazionale che evidenziano un'ulteriore contraddizione del processo economico di produzione e consumo, come quelli all'informazione, alla trasparenza, alla disponibilità delle risorse tecnologiche.

In conseguenza di tale sviluppo, com'è noto, è cresciuta anche la critica alla questione dei diritti che ha denunciato i processi di parcellizzazione e di moltiplicazione che potrebbero condurre ad un loro sostanziale depotenziamento. Ma la critica più rilevante si è coagulata intorno al tema dell'universalismo delle tutele, a causa dell'incremento della spesa pubblica e delle difficili congiunture economiche *versus* una domanda sociale in costante crescita e l'ampliamento della platea degli aventi diritto.

Eppure, partendo dalla consapevolezza che l'universalismo non consiste in un appiattimento egualitario delle posizioni individuali e neppure nel livellamento indistinto di situazioni diverse, si può guardare alla questione della cittadinanza sociale senza allarmi, come riconoscimento di una stessa "misura" di diritti, senza peraltro precludere la possibilità di graduazioni o differenziazioni per l'accesso a prestazioni e benefici pubblici. Sino a legittimare anche l'introduzione di meccanismi di condizionalità che, di per sé, non contraddicono i valori costituzionali di solidarietà e di protezione sociale. Un criterio di universalismo selettivo rivolto a coloro che si trovino in condizioni effettive di bisogno, senza segmentare per categorie la platea dei destinatari in base a caratteristiche individuali o familiari, può assolvere ad una concezione attuale della cittadinanza sociale.

Più chiaramente secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale: mentre non è possibile cedere ad esitazioni o arretramenti dove sono in gioco diritti fondamentali – alla salute, alla sicurezza, ai mezzi essenziali per vivere – gli aggiustamenti sono possibili in vista di un bilanciamento tra sostenibilità economica e sostenibilità sociale. Forme e meccanismi condizionali per la fruizione di determinate prestazioni sociali possono consistere nella prova della mancanza di un reddito sufficiente o nella previsione d'un requisito specifico in capo al titolare del diritto o, ancora, nella capacitazione e nell'onere di adottare un comportamento attivo. Il contributo fattivo del beneficiario risponde al dovere costituzionale di solidarietà sociale (cfr. art 4, co. 2 e art. 2 Cost.) e può conseguire l'obiettivo pratico di disincentivare atteggiamenti passivi o, al limite, opportunistici.

Ma quando il meccanismo di condizionalità sia previsto da interventi legislativi di contrasto della povertà o da una «provvidenza assistenziale diretta a soddisfare un bisogno primario» della persona, la giurisprudenza costituzionale è pronta a dichiarare l'irragionevolezza del presupposto condizionale – che richieda, ad es., il requisito della residenza per un determinato lasso di tempo – non essendovi «alcuna correlazione tra il soddisfacimento dei bisogni dell'essere umano, insediatosi nel territorio regionale, e la protrazione nel tempo di tale insediamento» (C. cost., 22.1.2021, n. 7).

Parimenti, con riguardo alla tutela della salute (e il ragionamento può riferirsi ad altri diritti fondamentali), la Consulta ha ripetutamente affermato che il diritto sociale è «condizionato dalle esigenze di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, salva la garanzia di un nucleo irriducibile … protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» (C. cost., 17.7.2001, n. 252; id., 20.11.2000, n. 509). Ciò implica che tale «nucleo irriducibile» del diritto debba essere riconosciuto a tutti i membri della collettività, includendo anche agli stranieri qualunque sia la loro posizione rispetto alla disciplina relativa all'ingresso e al soggiorno nel territorio nazionale. La garanzia costituzionale della dignità umana impedisce di configurare situazioni sprovviste di protezione sociale e si sottrae, in una logica universalistica, ai vincoli finanziari e di equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) (C. cost., 2.12.2005, n. 432). Infatti le scelte allocative di risorse pubbliche vedono naturalmente ridotto il perimetro della discrezionalità politico-legislativa rispetto alle spese che sono costituzionalmente necessarie in quanto inerenti a prestazioni sociali incomprimibili (C. cost. 20.7.2020, n. 152).

Legandosi al principio di uguaglianza, la vocazione universalistica permette di superare la tradizionale visione assolutistica che accompagna la teoria dei diritti individuali perché accoglie e include nella nozione di cittadinanza sociale il riconoscimento dell'altro da sé e del diverso; al contempo, incorpora il senso del limite e della reciprocità perché assume a riferimento il valore della solidarietà sociale che consente di evitare gli eccessi di un'apertura cieca e generalista.

Il limite può rivestire anche la forma (rinnovata) della funzione sociale, oppure quella dell'utile sociale, richiamato dal dettato dell'art. 41, co. 2, Cost. aggiornato dalla riforma costituzionale. Una teoria della funzione sociale dei diritti sconta una significativa (e probabilmente giustificata) diffidenza per l'evocazione di schemi ideologici consegnati al passato. Tuttavia il filo di quella riflessione oggi potrebbe essere recuperato se si considera che i diritti recenti, collegati alla *Just Transition* (*LD* n. 1-2, 2022), devono confrontarsi non solo con la finitezza e la scarsità degli strumenti pubblici, ma anche con l'urgenza dettata dalla sostenibilità sociale e ambientale che cospira per una relativizzazione dei meccanismi di mercato (Speziale 2023, 283). La tensione funzionale si

intreccia soprattutto con il tema della responsabilità, individuale e collettiva, che impone di darsi carico delle interdipendenze, del carattere multidimensionale delle crisi, della rigenerazione sociale, della creazione di assetti istituzionali adeguati a governare le transizioni (Borzaga, Brino, Faleri 2023, p. 433).

Riconoscere il diritto all'ambiente nel testo dell'art. 41, co. 2 Cost. significa ridurre lo sfruttamento economico degli ecosistemi, arginare il consumo di risorse naturali e non rinnovabili, ripudiare la formula "chi inquina paga": dunque, limitare l'esercizio dell'iniziativa economica e coniugarla con la responsabilità sociale dell'impresa (Speziale 2021, p. 494; Tullini 2022, p. 357). Affrontare con approccio equo l'emergenza e i cambiamenti climatici, che colpiscono in misura maggiore le classi sociali più deboli e aumentano le disuguaglianze, comporta l'adozione di politiche di mitigazione e di adattamento che sono da sostenere con nuovi impegni finanziari e idonee strategie di crescita (Guizzardi e al. 2023).

Il riferimento ai diritti delle generazioni future contenuto nell'art. 9 Cost., interpretato in chiave sistematica con l'art. 41, co. 2, Cost., induce ad uscire da una visione "presentista" per fornire un più ampio orizzonte temporale alle politiche pubbliche, ponendo un vincolo di scopo o un limite alle decisioni che possono causare effetti negativi e irreversibili su beni comuni (Groppi 2023, p. 463). Non mancano le contrapposizioni teoriche e le difficoltà tecnico-giuridiche per spiegare l'utilizzo di tale categoria, ma la proiezione temporale pone soprattutto la questione della rappresentanza sul piano politico-istituzionale degli interessi futuri, come se fossero presenti, assumendo l'indispensabile base assiologica della solidarietà sociale (Morelli 2021, pp. 87-88).

2. Disuguaglianze sociali e ritorno dell'interventismo statale

Se è vero che l'idea di cittadinanza si è sviluppata attraverso l'arricchimento progressivo dei suoi contenuti in corrispondenza di nuovi bisogni e domande sociali, il fulcro della questione riguarda ormai come adeguarsi alle sfide attuali e come costruire la cittadinanza sociale del futuro. Se, cioè, occorra ridefinire la scala dei valori di riferimento per tener conto della complessità derivante dalle transizioni in atto; se la contestazione radicale dell'universalismo debba condurre a forme rinnovate di protezione di tipo categoriale e ad un assistenzialismo senza diritti.

Il ritorno dell'interventismo statale, come reazione al declino della fase di globalizzazione espansiva, rischia di non tradursi in un reale rinnovamento delle politiche pubbliche in grado di contrastare le disuguaglianze e di affrontare i crescenti divari territoriali e tecnologici (Granaglia 2019). L'interpretazione della nozione di cittadinanza sembra piuttosto indirizzata verso procedimenti autoritativi che sostituiscono ai diritti sociali di prestazione la concessione di *bonus* e sussidi, ovvero prevedono una serie di opportunità che si possono cogliere o meno qualora ricorra una determinata situazione temporanea e comunque entro le disponibilità di uno stanziamento predefinito. Meccanismi di erogazione dei benefici attraverso il *click-day* oppure lo schema della lotteria fanno inevitabilmente deperire un'idea forte di cittadinanza sociale, lasciando intravedere l'ombra di un risorgente paternalismo statale con le sue distorsioni, spesso alimentate da diffuse propensioni populiste.

La politica interventista che frammenta la spesa pubblica in una pluralità di rivoli per *bonus* e sussidi non implica alcuna redistribuzione di potere sociale ed è ispirata alla tesi che i diritti sociali, quando esistono, siano destinati ad essere più o meno riconosciuti e tutelati solo a seconda delle contingenze e delle variabili decisioni di maggioranze politiche. Al punto che anche la proclamazione della rilevanza degli interessi delle future generazioni, anziché introiettare il significato etico-giuridico della responsabilità intergenerazionale, potrebbe offrire uno strumento per mantenere lo *status quo*, o peggio per limitare e degradare i diritti sociali attuali. Viceversa dovrebbe essere ovvio e non contestabile il fatto che la responsabilità intergenerazionale va declinata «come una proiezione della solidarietà verso *tutte* le generazioni», a cominciare da quelle presenti, seguendo l'impostazione

universalistica dei diritti sociali (Morelli 2021, p. 98). Del resto, il soddisfacimento delle istanze ascritte alle generazioni future non potrebbe legittimamente giustificare un sacrificio delle prospettive di progresso socio-economico a carico di quelle presenti.

In questa nuova trama concettuale è significativo, oltre che opportuno, che il legislatore costituzionale non abbia utilizzato, in luogo dei "diritti" o degli "interessi", la categoria dei "doveri" verso le generazioni future, che pure avrebbe il vantaggio apparente di collegarsi sul piano lessicale al dettato dell'art. 2 Cost. Ciò avrebbe agevolato l'inquadramento delle istanze delle generazioni future in termini di vincolo (solo) negativo rispetto alle variabili e momentanee decisioni politiche. Al contrario, adottare la categoria dei "diritti" implica il riconoscimento dell'esistenza di soggettività giuridiche e sociali che chiedono di essere rappresentate nelle politiche pubbliche perché incluse nella nozione di cittadinanza sociale.

In verità, le nuove formule costituzionali che hanno adottato il linguaggio dei diritti – il diritto all'ambiente, la tutela degli ecosistemi, l'interesse della future generazioni – si fondano su un concetto di responsabilità sociale che non è riconducibile alla consueta prospettiva del conflitto fra opposti diritti soggettivi, fra differenti generazioni o fra diverse fasce generazionali. Nel senso che per definire il loro spazio di agibilità non ci si può servire della tecnica giuridica, antica e sperimentata, della reciproca limitazione delle pretese che sono attribuite a soggetti in conflitto tra loro. Emerge invece un intreccio di funzioni e di responsabilità – intergenerazionali e nondimeno intra-generazionali – che afferiscono al valore della solidarietà sociale, esigendo azioni e strumenti che i legislatori (nazionali e sovranazionali) faticano a raffigurarsi e a progettare.

3. La costruzione della cittadinanza sociale del futuro

Umberto Romagnoli non ha avuto dubbi sulla necessità di non disperdere il lascito del costituzionalismo novecentesco. Si deve riconoscere, scrive, che «il punto di non ritorno lo stabilì proprio il diritto del lavoro del '900» (2019, p. 31), diventando così «il diritto del secolo» e propiziando un grandioso processo di emancipazione sociale. Al contempo, il diritto del secolo ha contribuito a preservare l'identità della società capitalistico-occidentale che ha individuato nel lavoro, inteso come valore etico-politico condiviso, il luogo unificante del progetto dell'Unione europea[1].

Ciò non impedisce di chiedersi – pur ripensando al passato con gratitudine – se oggi il lavoro sia ancora il valore fondativo e dominante nella nozione di cittadinanza sociale: adesso che la precarietà e la flessibilità dei tipi contrattuali l'hanno attraversato; adesso che è ormai acclarato come la crescita economica e l'occupazione non siano binomi scontati; adesso che la tecnologia e la digitalizzazione possono saziare la domanda delle imprese con un impiego sempre minore di lavoro umano; adesso che le forme giuridiche del lavoro si moltiplicano e si ibridano lungo una stessa linea continua[2], perché c'è «un mondo dove il lavoro si declina al plurale» (Romagnoli 2019, p. 29); adesso che non c'è un'occupazione per tutti ma circola una diffusa colpevolizzazione dei lavoratori perché non sono abbastanza volenterosi, intraprendenti e proattivi.

Come rifondare allora una nozione di cittadinanza sociale abbastanza inclusiva da comprendere quelli che il lavoro non ce l'hanno o l'hanno perso, e abbastanza solida da non incappare nella solita obiezione riguardo alle esigenze della spesa pubblica, e abbastanza lungimirante da tener conto della tutela dell'ambiente, degli ecosistemi e dell'interesse delle future generazioni?

Anziché considerare il lavoro come il perno della scala dei valori condivisi e tutto quello che non è lavoro come un mero riempitivo, si dovrà cominciare a pensare ad una persona – un soggetto

[1] Il lavoro ha rappresentato, scrive Romagnoli, un valore condiviso dalle culture e dalle ideologie prevalenti nello spazio europeo sino a diventare «il più eurocentrico dei diritti» (2002b, p. 376).

[2] «Oggi è analiticamente sensato equiparare al lavoro salariato tradizionale qualsiasi forma di lavoro eterodiretto, qualsiasi lavoro che in qualsiasi modo, direttamente o indirettamente, sia lavoro la cui prestazione e remunerazione dipenda dalle decisioni del capitale circa le sue proprie modalità economiche e politiche di riproduzione, e in particolare circa la scelta delle merci da produrre e delle tecniche di produzione» (Lunghini 1995, p. 470).

titolare di diritti – che non ha bisogno di un'occupazione, nel senso comunemente inteso, per conservare la propria dignità e ottenere la protezione sociale. Come ha insegnato Romagnoli, il primo passo da compiere nell'attuale transito d'epoca è quello di riformulare il calco del diritto del lavoro sulla figura del cittadino-lavoratore – ponendo l'enfasi sul primo termine – e trasferire l'idea della cittadinanza sociale dentro la cornice dello *status*, anziché quella del contratto di lavoro che è troppo polarizzata sullo scambio economico tra reciproche prestazioni (2018, p. 571; 2002a, p. 241).

Invertendo il movimento storico-evolutivo che è partito dal lavoro per approdare alla costruzione della cittadinanza sociale, è ora lo statuto giuridico della cittadinanza sociale – tutelato da una democrazia costituzionale in una società post-industriale – che dovrebbe accollarsi una funzione aggregante e «riscoprirsi come il collante della società dei lavori» (Romagnoli 2019, p. 32), attraverso l'*imprinting* dello specifico significante linguistico di una cittadinanza operosa o industriosa (Romagnoli 2018, p. 584)[3].

In verità, sinora questa proposta «dev'essere stata fraintesa», ammetteva il proponente (Romagnoli 2018, p. 585), eppure è proprio alla figura del cittadino-lavoratore che si riferisce oggi la giurisprudenza di legittimità quando afferma che nella concreta determinazione della retribuzione, in coerenza con il dettato dell'art. 36 Cost., si integrano due diritti: quello ad una remunerazione proporzionata alla prestazione lavorativa svolta e il diritto del cittadino a percepire un reddito sufficiente per sé e per la propria famiglia, non inferiore agli *standard* necessari per vivere in modo libero e dignitoso in un determinato momento storico e nelle effettive condizioni esistenziali[4]. La dimensione dello scambio negoziale di utilità economiche – che prevede una retribuzione commisurata alla quantità e qualità del lavoro – non riesce più a sovrastare e adombrare la dimensione politico-giuridica dello *status* di cittadino-lavoratore che legittimamente persegue il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa.

Altri materiali utili per riconciliare il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35 Cost.) con lo *status* della cittadinanza sociale potrebbero rintracciarsi scavando nel sistema del *Welfare* pubblico che, sebbene originariamente modellato sul prototipo egemone del lavoratore subordinato, ha iniziato un (lento) percorso per ricalibrare il suo centro di gravità e superare gli steccati che ancora lo separano dall'essenziale funzione costituzionale di protezione della persona a prescindere dallo svolgimento di un lavoro regolare, anzi a prescindere da questo (art. 38 Cost.).

In tale prospettiva si possono annoverare alcune misure sociali ispirate ad uno schema di universalismo selettivo, e non categoriale, più o meno consolidate nella loro finalità politico-legislativa (ma solo in parte coerenti con il diritto europeo: come, ad es., l'Assegno unico universale) e altre misure più o meno fortunate nella loro attuazione concreta (come il Reddito d'inclusione e il Reddito di cittadinanza). Al contrario, un indirizzo opposto (e regressivo) sembra ispirare l'Assegno di inclusione (ADI) – di recente introduzione legislativa (cfr. art. 1, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023) – che riscopre una forma di sostegno di tipo categoriale a favore di determinati nuclei familiari. L'intervento risulta estraneo ai modelli di reddito minimo per l'inclusione sociale delle fasce deboli che sono adottati nel panorama europeo e in prevalenza orientati al criterio dell'universalismo selettivo. Assume parimenti una natura categoriale la misura di Supporto per la formazione e il lavoro (SFL) (cfr. artt. 5-6, d.l. n. 48/2023, conv. in l. n. 85/2023), che prevede la concessione di un sussidio economico a carattere temporaneo finalizzato all'attivazione lavorativa di determinate fasce di disoccupati e inoccupati tramite l'accesso obbligatorio ad un'apposita piattaforma digitale (Ciarini e al. 2023).

I fenomeni economico-sociali che hanno fatto registrare nuove disuguaglianze, l'aumento dei divari reddituali e il crescente impoverimento di determinati segmenti del mercato del lavoro pongono

[3] La prima enunciazione di questa proposta, come ricorda lo stesso Romagnoli, «risale alla stagione in cui entrò in vigore la più dirompente riforma del mercato del lavoro nel dopo-Costituzione» (2018, p. 584). Sul punto v. Nogler 2022, p. 12.

[4] Cfr. Cass. lav. 2 ottobre 2023, n. 27711 e n. 27769; Cass. lav. 10 ottobre 2023, n. 28320, n. 28321, n. 28323.

in discussione l'originaria distinzione tra la tutela previdenziale, che resta ancorata ad un rapporto assicurativo del lavoratore, e quella assistenziale che si fonda esclusivamente sullo stato di bisogno della persona e sull'obbligo costituzionale di assicurare i mezzi necessari per vivere. L'abbandono dello storico dualismo – che si fa derivare dalla contrapposizione formale tra i primi due commi dell'art. 38 Cost. – potrebbe spiegarsi considerando che anche «la povertà è un rischio esattamente come i rischi protetti dalla previdenza» ed ha un'origine precipuamente sociale: dunque, da questo punto di vista, la *ratio* della protezione sociale è la medesima (Granaglia 2021, p. 723).

La dottrina economica, in particolare, preferisce evocare un'ampia tipologia di situazioni riconducibili alla nozione di rischio socialmente rilevante e suscettibile di generare uno stato di bisogno della persona, richiedendo una copertura pubblica e interventi di carattere redistributivo. E la riflessione si spinge persino oltre, sostenendo che vi siano buone ragioni per sviluppare il *Welfare* anche in una direzione precauzionale, al fine di prevenire i rischi più significativi per la società (com'è avvenuto durante la pandemia da Covid-19) anziché semplicemente indennizzarne gli effetti negativi (Franzini 2020, 176). La logica precauzionale si potrebbe applicare non solo agli interventi di natura assistenziale, ma anche ad alcuni rischi tipici già ricompresi nel sistema previdenziale, come quello di disoccupazione, tramite lo sviluppo di misure per la tutela del lavoro e il contrasto del fenomeno dei *working poors*. La gamma di strumenti è molto ampia e comprende una serie di politiche - definite pre-distributive – in grado di agire sui meccanismi di mercato per incidere sulle disuguaglianze, rafforzare il potere negoziale del lavoro, modificare gli equilibri di potere sociale (ad es., la normativa sulla *governance* societaria sostenibile; la responsabilità sociale dell'impresa; il principio di precauzione; il piano d'azione per l'economia circolare).

La pre-distribuzione può costituire la base di partenza per definire un nuovo modello di regolazione che, senza abbandonare la combinazione tra politiche macro-economiche e redistributive tramite il *Welfare*, semmai vi si aggiunga per «rendere le nostre società più eque, più coese e in grado di assicurare ad amplissimi segmenti della popolazione una vita e un lavoro più dignitosi» (Franzini 2022, p. 22). Per dirla con le parole immaginifiche di Romagnoli, considerato che quello del lavoro continua ad essere «un diritto le cui oscillazioni tra il diritto dei beni materiali e il diritto della persona ne compromettono libertà, dignità, sicurezza, non è retorico affermare che c'è un Nuovo Mondo che sta ancora aspettando il suo Colombo» (2021, p. 420).

Invitando a cercare una nozione contemporanea di cittadinanza sociale, «con testardo ottimismo» e senza attardarsi con ripiegamenti nostalgici a «rimpiangere la cittadinanza industriale» del Novecento (2019, p. 34), Romagnoli ha tracciato la linea di resistenza del diritto del lavoro rispetto all'avanzare di categorie del pensiero oppositive rispetto all'idea di un'uguaglianza dei diritti e dei doveri che si realizza nel quadro della solidarietà sociale, inteso quale valore politico più rilevante del costituzionalismo democratico e pilastro dell'unità dell'ordinamento.

Una diversa prospettiva di senso, infatti, sembra gradualmente profilarsi, talvolta assumendo la veste falsata della solidarietà sociale: quella che adotta il concetto di identità collettiva e comunitaria come polo di orientamento delle politiche pubbliche, in grado di giustificare una resistenza verso i percorsi d'integrazione sociale e una sorta di precedenza negli atti di solidarietà in favore dei componenti della comunità. Senza scomodare le molteplici e differenti declinazioni storico-ideologiche di questa visione (Casadei 2012, p. 139), che oggi si potrebbe definire neo-comunitaria, basta rilevare che essa si contrappone all'universalità dei diritti sociali per concepire i cittadini come appartenenti ad una comunità separata, omogenea nella sua cifra identitaria.

Troppo seduttiva è la convinzione che solo un'identità forte e la decisa consapevolezza di quali siano i caratteri distintivi che definiscono una comunità possano consentire un'apertura verso l'esterno senza perdere se stessi. La comunità si proclama aperta perché formalmente non chiude gli spazi ai modelli praticati da minoranze o da gruppi di altra provenienza, ma si limita a promuove attivamente solo i propri. I recenti processi legislativi di securizzazione per la difesa comunitaria, come anche l'articolazione di diritti sociali solo in presenza di un radicamento territoriale o

dell'appartenenza ad una determinata categoria sociale, si inscrivono in questa rappresentazione di un'identità collettiva stabile nel tempo e delimitata nello spazio.

«Questa però non è una buona ragione per desistere», potrebbe commentare Umberto Romagnoli, ma per continuare ad affermare «lo *status* di cittadinanza riconosciuto e protetto da una democrazia costituzionale in una società post-industriale» (2019, pp. 33-34).

Riferimenti bibliografici

Borzaga M., Brino V., Faleri C. (2023), *Governance societaria sostenibile. Presentazione*, in *LD*, p. 433.

Casadei T. (2012), *Comunità e politica*, *in I problemi fondamentali della filosofia*, a cura di F. Andolfi: Aliberti Editore, p. 139.

Ciarini A., Maino F., Gallo G., Raitano M., Lodigiani R., Sacchi S. (2023), *Dal reddito di cittadinanza all'assegno di inclusione: un contributo alla riflessione*, in *Menabò di Eticaeconomia*, n. 202, 31 ottobre 2023.

Franzini M. (2020), *Rischi sociali: assicurare non basta. Verso un* Welfare state *precauzionale ?*, in *Parole-chiave*, n. 4, nuova serie, p. 167.

Franzini M. (2022), *Redistribuire non basta. Politiche pre-distributive per una società più giusta e meno diseguale*, in *Quaderni della coesione sociale*, n. 4, p.1.

Granaglia E. (2019), *Le ragioni per continuare a preoccuparsi delle disuguaglianze*, in *Eticaeconomia*, n. 11.

Granaglia E. (2021), *Previdenza e assistenza: due mondi così diversi ?*, in *RDSS*, p. 723.

Groppi T.(2023), *La dimensione costituzionale della sostenibilità: la sfida dell'effettività,* in *LD*, p. 459.

Guizzardi D., Palagi E., Faccio T., Roventini A. (2023), *Progressività fiscale contro il cambiamento climatico*, *Il Mulino*, 22 agosto 2023.

Lunghini G. (1995), *Il lavoro è il fondo: appunti*, in *DD*, n. 3-5, p. 467.

Morelli A. (2021), *Ritorno al futuro. La prospettiva intergenerazionale come declinazione necessaria della responsabilità politica*, in *Costituzionalismo.IT*, n. 3, p. 77.

Nogler L. (2022), *Umberto Romagnoli, storico della politica del lavoro*, in *RTDPC*, p. 1.

Romagnoli U (2002a), *Il diritto del lavoro tra disincanto e ragionevoli utopie*, in *LD*, p. 219.

Romagnoli U. (2002b), *Lettera aperta ai giuristi del lavoro*, in *LD*, p. 373.

Romagnoli U. (2005), *Il diritto del lavoro tra Stato e mercato*, in *RTDPC*, p. 53.

Romagnoli U. (2018), *Dalla cittadinanza industriale alla cittadinanza industriosa*, in *RTDPC*, p. 565.

Romagnoli U. (2019), *Il lavoro non è una merce, ma il mercato del lavoro è una realtà*, in *DLM*, I, p. 17.

Romagnoli U. (2021), *Verso una normalizzazione del lavoro a distanza*, in *RTDPC*, p. 413.

Speziale V. (2023), *Impresa e transizione ecologica: alcuni profili lavoristici*, in *DLRI*, p. 283.

Speziale V. (2021), *L'impresa sostenibile*, in *RGL*, I, p. 494.

Tullini P. (2022), *La responsabilità dell'impresa*, in *LD*, p. 357.

Social citizenship, new rights, universal protection*, by Patrizia Tullini*

The Author examines the issue of social rights in the context of democratic constituzionalism and highlights the need to create a new notion in the future. Starting from the current return of State interventionism, the essay undelines an emerging neo-communitarian idea opposite to social citizenship.

Keywords: Social citizenship; social rights; State interventionism; neo-communitarian idea.

Patrizia Tullini è professoressa ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università di Bologna-Alma Mater Studiorum (Dipartimento di Scienze Giuridiche, Via Zamboni, 27/29 – 40121 Bologna – Italy). patrizia.tullini@unibo.it, orcid.org 0000-0002-8184-1850.