NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

QUIRINO CAMERLENGO*

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA, LA COESIONE SOCIALE, LE ONORIFICENZE: SPUNTI DI RIFLESSIONE**

Abstract [It]: Il conferimento delle onorificenze è forse l'attribuzione del Presidente della Repubblica meno studiata. Nondimeno, in questa funzione si intrecciano sia elementi di sistema riguardanti la forma di governo, sia fattori più generali che toccano il senso stesso della funzione di Capo dello Stato in un ordinamento retto da una Costituzione idonea ad incidere sulle trasformazioni sociali. Proprio analizzando l'impatto prodotto dalle onorificenze sul piano del "prestigio sociale" dei consociati (onore e reputazione) e esaminando le implicazioni di tale impatto sul versante della "coesione sociale", questo articolo propone una valorizzazione del ruolo assegnato al Presidente della Repubblica, ben oltre il mero controllo di legalità formale dell'atto.

Abstract [En]: The awarding of honors is perhaps the least studied attribution of the President of the Republic. Nonetheless, this function intertwines both system elements regarding the form of government and more general factors that affect the very meaning of the function of Head of State in a system governed by a Constitution suitable for impacting social transformations. Precisely, by analyzing the impact produced by honors on the level of the "social prestige" (honor and reputation) and examining the implications of this impact on the "social cohesion" side, this article proposes an enhancement of the role assigned to the President of the Republic, well beyond the mere control of formal legality of the act.

Parole chiave: Onorificenze, Eguaglianza, Pari dignità sociale, Prestigio, Presidente della Repubblica, Coesione sociale.

Keywords: Honors, Equality, Equal social dignity, Prestige, President of the Republic, Social cohesion.

SOMMARIO: 1. Le onorificenze nel nuovo assetto costituzionale. – 2. La rilevanza assunta dal principio personalista e soprattutto dal principio di pari dignità sociale. – 3. Le onorificenze e il prestigio sociale. – 4. Il Presidente della Repubblica quale garante e promotore della coesione sociale. – 5. Una proposta interpretativa per la valorizzazione del ruolo del Capo dello Stato in questi frangenti istituzionali.

* Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi Milano Bicocca.
** Contributo sottoposto a *peer review*.

ISSN 2279-7238

1. Le onorificenze nel nuovo assetto costituzionale

L'ultimo comma dell'art. 87 Cost. assegna al Presidente della Repubblica il conferimento delle onorificenze della Repubblica[1]. Siamo al cospetto di una attribuzione poco studiata, in qualche misura relegata ai margini delle molteplici ricostruzioni della figura presidenziale e, nondimeno, provvista di una non trascurabile visibilità mediatica, idonea a creare una occasione di accesso, sia pure indiretto, al Quirinale da parte dell'opinione pubblica.

Al pari di tutte le altre attribuzioni, anche questa è entrata nelle variegate proposte di classificazione operate dalla dottrina, specie a livello manualistico[2]. Come si vedrà più avanti, l'opinione ampiamente maggioritaria è nel senso di considerare tale funzione come la matrice di atti formalmente presidenziali, ma sostanzialmente governativi.

Questo saggio mira a esplorare la possibilità di una qualificazione alternativa alla luce del senso che assumono le onorificenze della Repubblica in un sistema costituzionale attento alle dinamiche sociali. Si cercherà in particolare di corroborare la tesi di una maggiore rilevanza del Capo dello Stato, alla luce della sua configurazione complessiva quale promotore e garante della coesione sociale.

Innanzitutto, per "onorificenza" s'intende «una pubblica distinzione onorifica, accompagnata dall'autorizzazione a fregiarsi, in pubblico, di speciali segni distintivi, conferita, in via permanente, da un'autorità sovrana ad una persona fisica in ricompensa di particolari benemerenze»[3].

La transizione dal regime monarchico alla repubblica non ha fatto venir meno questa funzione, rimasta intestata al Capo dello Stato[4]. La dottrina più sensibile ha, nondimeno, sottolineato la necessità di calare la medesima nel nuovo ordinamento repubblicano e democratico, con particolare attenzione ai princìpi di eguaglianza e di pari dignità sociale[5]. È stato, in effetti, osservato che, proprio alla luce di tali princìpi ad alto coefficiente di socialità, «le onorificenze non possono determinare in chi le riceve la nascita di particolari *status* personali o di particolari privilegi»[6]. Dal canto loro, Galeotti e Pezzini hanno colto, nella ricordata transizione, «una radicale soluzione di continuità», nel senso che l'attuale

[1] Nel sito telematico della Presidenza della Repubblica è possibile reperire la lista completa di tali onorificenze: v., infatti, https://www.quirinale.it/onorificenze.

[2] Così, ad esempio, riconducono tale attribuzione ai rapporti tra il Presidente e il Governo M. DOGLIANI – I. MASSA PINTO, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2015, 400. Non inquadrano tale funzione nella consolidata tripartizione R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XXIV ed., Torino, Giappichelli, 2023, 291. Così pure T. GROPPI – A. SIMONCINI, *Introduzione allo studio del diritto pubblico e delle sue fonti*, V ed., Torino, Giappichelli, 2020, 307. Per A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. II) L'organizzazione costituzionale*, V ed., Bologna, Il Mulino, 1997, 220 s., si tratta di una prerogativa presidenziale che si colloca *extra ordinem* «rispetto all'ordine complessivo delle competenze stabilito dalla Costituzione».

[3] C. SCHWARZENBERG, *Onorificenze e ordini*, in *Dig. IV ed., Disc. pubbl.*, X, Torino, Utet, 1995, 309.

[4] Ricorda, infatti, P. BISCARETTI DI RUFFÌA, *Diritto costituzionale*, XIV ed., Napoli, Jovene, 1986, 472, che tale funzione si ricollega «all'antica posizione di *Fons honorum* propria del Re, ma senza i poteri normativi ad essa precedentemente riconnessi nella materia nobiliare e cavalleresca».

[5] Cfr., soprattutto, G.U. RESCIGNO, *Commento all'art. 87*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, Zanichelli-Foro it., 1978, 281.

[6] F. DIMORA, *Commento all'art. 87*, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, Cedam, 2008, 794.

attribuzione presidenziale non può che essere retta dagli innovativi princìpi introdotti dalla Costituzione del 1948, con particolare riferimento a quello della pari dignità sociale, senza trascurare l'impatto della XIV disposizione finale sull'abolizione dei titoli nobiliari: sicché, «l'onorificenza non può essere intesa altrimenti che nel senso di una pubblica attestazione di benemerenze sociali fondate su effettivi meriti individuali, senza attribuire alcuno specifico *status* o privilegio»[7].

Ancor più incisivo è stato Mario Fiorillo quando ha scritto che «il capo dello Stato repubblicano deve totalmente informare il suo operato ai princìpi della Costituzione democratica, che rifugge qualunque privilegio giuridico, di carattere personale come familiare. In democrazia non possono infatti esistere distinzioni fondate su ceto, titolo o classe sociale, essendo anzi posto fra i princìpi fondamentali quello della "pari dignità sociale" (…). Pertanto l'unica ragione di dignità sta (meglio: dovrebbe stare) nello svolgere un'attività che concorra al progresso, materiale o spirituale, della società»[8].

Dal canto suo la Corte costituzionale, sia pure in relazione ai titoli nobiliari secondo quanto statuito dalla XIV disp. trans. fin., nel confutare la tesi sostenuta dalla parte privata secondo cui la formula «pari dignità sociale» sarebbe stata carente di «ogni possibile contenuto giuridico», ha replicato osservando che in realtà «essa esprime un principio generale che da un lato importa l'illegittimità di tutte le misure legislative che colleghino particolari distinzioni di rilevanza sociale a circostanze che non siano dipendenti da capacità e da meriti personali, dall'altra concorre ad interpretare le stesse norme costituzionali nel senso più rispettoso di siffatta esigenza»[9]. E tra queste disposizioni rientra senza dubbio anche quella di cui all'ultimo comma dell'art. 87.

In sé e per sé il conferimento di una onorificenza determina una situazione di diseguaglianza, tra chi la riceve e chi, al contrario, ne resta privo. E questa disparità di trattamento appare ancor più insidiosa se si pensa che, in questi frangenti, non vi è una competizione tra potenziali aspiranti e, dunque, chi ne viene escluso potrebbe lamentare anche il fatto stesso di non aver potuto avanzare alcuna candidatura. Si ha, dunque, una diversa distribuzione di un bene, qualificabile come risorsa scarsa, senza selezione.

Stando così le cose, simili titoli dovrebbero essere radicalmente espunti dall'ordinamento o, più precisamente, dovrebbero essere sottratti all'azione dei pubblici poteri per la palese deviazione dai binari tracciati dal principio di eguaglianza formale. Senonché, come ha più volte riconosciuto la stessa Corte costituzionale, tale principio è violato anche quando non

[7] S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. IV ed., Disc. pubbl.*, XI, Torino, Utet, 1996, 476.

[8] M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Bari-Roma, Laterza, 2002, 94. Questa funzione «fa a pugni» con l'art. 3 Cost. per M.T. ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, VIII ed., Milano, Giuffrè, 1948, 179 s. Altrettanto dubbioso è F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, I, XV ed., Padova, Cedam, 1962, 137 nt. 4. Ragiona, invece, in termini di deroga al principio della pari dignità sociale, qualificabile come "autorottura" costituzionale, M. BON VALSASSINA, *Onorificenze. I) Diritto pubblico*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, Treccani, 1991, 2.

[9] Corte cost., sent. n. 101/1967, su cui criticamente M. BON VALSASSINA, *La XIV disp. finale della Costituzione e una opinabile ricostruzione ermeneutica*, in *Giur. cost.*, 1967, 1110 ss.

si fanno differenze tra situazioni che omogenee non sono[10]. Alla base del conferimento di una onorificenza vi è, infatti, il riconoscimento di particolari meriti in capo ai singoli destinatari, che in tal modo si sono distinti rispetto alla variegata moltitudine dei consociati per tutta una serie di traguardi raggiunti o di impegni profusi o di iniziative al di fuori dell'ordinario.

Piuttosto, l'imperatività del principio di eguaglianza formale si esprime appieno nel vietare al legislatore ordinario, chiamato a disciplinare le onorificenze in oggetto, ogni discriminazione basata sulle condizioni soggettive indicate nel primo comma dell'art. 3 Cost.[11]

La tensione rispetto al canone dell'eguaglianza formale risulta sensibilmente mitigata ogni qual volta una onorificenza sia destinata, per legge, ad una intera categoria di persone, accomunate dalla medesima condizione soggettiva posta a fondamento di tale riconoscimento. È il caso, ad esempio, dell'*Ordine di Vittorio Veneto*, istituito con legge 18 marzo 1968, n. 263, e destinata, ai sensi dell'art. 1, «a coloro che prestarono servizio militare per almeno sei mesi nelle forze armate italiane durante la guerra 1914-18 o durante le guerre precedenti»[12].

Un'altra modalità di inveramento del principio di eguaglianza formale anche in relazione ad un istituto, quale quello qui esaminato, che distingue premiando alcuni e non altri, potrebbe essere la previsione di onorificenze da concedere a quanti, pur versando in condizioni soggettive gravate da uno o più dei fattori di discriminazione di cui al citato primo comma dell'art. 3, abbiano dimostrato "meriti" degni di considerazione, innanzitutto in termini di resilienza. In questo modo si percorrerebbe una strada non tanto diversa dalle azioni positive. È agevole immaginare l'impatto positivo di queste misure, anche solo dal punto di vista simbolico, per quante e quanti quotidianamente lottano contro disparità di trattamento basate sul sesso o contro ostacoli di vario tipo a causa di condizioni personali e sociali penalizzanti[13].

---

[10] Secondo Corte cost., sent. n. 171/1982, il principio di eguaglianza non può essere utilmente evocato quando «trattasi di situazioni intrinsecamente eterogenee». Non solo: tale invocazione è preclusa «quando si tratti di situazioni che, pur derivanti da basi comuni, differiscano tra loro per aspetti distintivi particolari» (Corte cost., sent. n. 100/1976).

[11] Giova rammentare che l'art. 109 della Costituzione di Weimar aveva vietato la concessione di onorificenze proprio in nome del principio di eguaglianza: v. G. ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919*, XIV ed., Berlin, Stilke, 1933 (nella ristampa del 1968), 521 ss. Per cogliere il retroterra culturale in cui germogliò questa percezione dell'eguaglianza formale si rinvia a F. LANCHESTER, *Alle origini di Weimar. Il diritto costituzionalistico tedesco tra il 1900 e il 1918*, Milano, Giuffrè, 1985. Nulla è oggi rinvenibile, al riguardo, nella vigente Costituzione federale: v. T. MAUNZ, *Deutsches Staatsrecht*, XVII ed., München, Beck, 1969, 89.

[12] Più precisamente, l'art. 2 dispone che «l'onorificenza è conferita ai combattenti della guerra 1914-18 e delle guerre precedenti, decorati della croce al merito di guerra o che si siano trovati nelle condizioni per aver titolo a tale decorazione e che siano in godimento dei diritti civili». Questa legge è stata abrogata dal decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, recante il *Codice dell'ordinamento militare*. Giova rammentare che, a norma dell'art. 1454 di tale Codice, «fatti salvi i riconoscimenti in favore dei partecipanti alla guerra 1914-18 e alle guerre precedenti, insigniti dell'Ordine di Vittorio Veneto e iscritti nell'apposito Albo, la croce al merito di guerra è concessa a coloro che hanno tenuto nello svolgimento delle operazioni belliche, terrestri, marittime o aeree, una condotta militare che li rende degni di pubblico encomio».

[13] Al termine di tale paragrafo, appare utile ricordare come, secondo Consiglio di Stato, sez. VI, 26 aprile 1967, n. 141, in *Foro amm.*, 1967, I, 2, 484, in questo ambito non è contestabile il vizio dell'eccesso di potere per disparità di trattamento, risultando «impossibile determinare l'identità delle condizioni oggettive e dei fatti che stanno alla base della concessione della decorazione (…) e del diniego nei confronti di un altro».

Ad ogni modo, le onorificenze in parole attestano un "merito" individuale che per sua stessa natura discrimina generando diseguaglianze: disparità, però, che si ritengono giustificate dal particolare onore da tributare a chi versa in determinate condizioni.

Invero, il nostro diritto positivo restituisce una disciplina delle onorificenze ispirata all'idea di ricompensare i meriti acquisiti nei diversi ambiti in cui si manifesta la vita sociale. Su alcune di queste onorificenze ci si soffermerà in seguito, polarizzando l'attenzione sui profili più vicini alla tesi che qui s'intenderà sostenere. Per il momento, è sufficiente una ricognizione di massima che prende le mosse da una prima, grande distinzione, quale quella che intercorre tra i riconoscimenti legati allo svolgimento di attività militari ed assimilabili, da un lato, e le onorificenze di altra natura e giustificazione.

La scelta di indossare una divisa, con conseguente impiego di armi, per ragioni di difesa nazionale o di ordine pubblico espone naturalmente al rischio di accadimenti pregiudizievoli per la salute, se non persino letali. Il confronto tra individui, alimentato non dall'uso pacifico della parola bensì dal ricorso a vie di fatto di differente indole ed intensità, è dalla notte dei tempi interpretato come un duello ardimentoso in cui v'è spazio per azioni eroiche. E da sempre gli eroi sono premiati con ricompense e celebrati con onori. Non desta, dunque, meraviglia che ancora oggi la legislazione italiana, al pari del resto del mondo, perpetui questa tradizione contemplando tutta una serie di onorificenze legate all'appartenenza al mondo delle forze armate e delle altre istituzioni in qualche misura assimilabili ad essa. Da sempre il soldato in divisa è percepito e raffigurato con decorazioni al petto. E così, l'Ordine militare d'Italia, derivante dall'Ordine Militare di Savoia (1815), da ultimo disciplinato dal d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, è diretto a premiare «le azioni distinte compiute in guerra da unità delle Forze Armate nazionali (...) o da singoli militari ad esse appartenenti, che abbiano dato sicure prove di perizia, di senso di responsabilità e di valore», e può essere conferito anche in occasione di operazioni militari compiute in tempo di pace[14]. Sono, poi, previste Medaglie al valore e al merito distinte per le diverse componenti delle forze armate (esercito, marina e aeronautica) e per due corpi di polizia (Carabinieri e Guardia di Finanza)[15]. In tutti questi casi, il "merito" riconosciuto e ricompensato dalle diverse onorificenze riposa

[14] Lo stesso decreto legislativo ha, poi, riordinato la disciplina della Medaglia e della Croce di Guerra al valor militare: trattasi di onorificenze destinate a coloro che si siano distinti per atti di eroismo militare, anche compiuti in tempo di pace, purché tale azione sia strettamente connessa alle finalità per le quali le Forze militari sono costituite, qualunque sia la condizione e la qualità dell'autore: dunque, non solo militari, ma anche civili, combattenti nelle formazioni partigiane e persino enti territoriali come Comuni e Province.

[15] Più precisamente, le medaglie al valore dell'Esercito sono concesse a coloro che, in condizioni di estrema difficoltà, hanno dimostrato spiccato coraggio e singolare perizia, esponendo la propria vita a manifesto rischio per salvare una o più persone in grave pericolo oppure per impedire o diminuire comunque il danno di grave disastro, mentre la croce al merito dell'Esercito è destinata a ricompensare il concorso particolarmente intelligente, ardito ed efficace a imprese e studi di segnalata importanza, volti allo sviluppo e al progresso dell'Esercito italiano, da cui sono derivati a quest'ultimo spiccato lustro e decoro. Le medaglie al valore e al merito della marina sono, a loro volta, destinate a ricompensare atti di coraggio volti a salvare vite umane in mare, a impedire sinistri marittimi o ad attenuarne le conseguenze; attività e gli studi volti allo sviluppo e al progresso della Marina Militare italiana; singole azioni di merito caratterizzate da spiccata perizia da cui siano derivati lustro e decoro alla marineria italiana. Non dissimile la *ratio* delle omologhe decorazioni per l'aeronautica, volte a premiare atti di singolare coraggio, perizia e filantropia compiuti a bordo di aeromobili in volo. Analoghe doti di coraggio e di perizia sono alla base delle decorazioni relative ai citati corpi di polizia. Si segnalano, inoltre, la Medaglia Mauriziana al merito di dieci lustri di carriera militare, la Medaglia al merito di lungo comando, la Medaglia d'onore per lunga navigazione e la Medaglia di lunga navigazione aerea.

sull'idea che chi espone la propria vita ed incolumità psicofisica a rischi di particolare intensità è messo nelle condizioni di ricevere un segno tangibile di riconoscenza da parte dello Stato al cui servizio si mette la propria opera[16].

Se nei casi appena evocati il merito di chi riceve l'onorificenza può considerarsi quasi un inveramento delle ontologiche potenzialità insite nella peculiare attività lavorativa o professionale svolta, in relazione agli altri titoli contemplati dalla legge si coglie una piccola, seppur significativa differenza. Si pensi all'Ordine al Merito della Repubblica Italiana istituito con la legge 3 marzo 1951, n. 178: le relative onorificenze sono destinate a «ricompensare benemerenze acquisite verso la Nazione nel campo delle lettere, delle arti, della economia e nel disimpegno di pubbliche cariche e di attività svolte a fini sociali, filantropici ed umanitari, nonché per lunghi e segnalati servizi nelle carriere civili e militari». Dal canto suo l'Ordine al Merito del Lavoro, come riordinato nel 1952 e nel 1986, è destinato ai cittadini italiani «che si siano resi singolarmente benemeriti», segnalandosi «nell'agricoltura, nell'industria, nel commercio, nell'artigianato, nell'attività creditizia e assicurativa». Il ministro dello sviluppo economico, di concerto con quello delle risorse agricole, propone una lista all'interno della quale, in particolare, sono selezionati venticinque imprenditori premiati con il titolo di Cavaliere del lavoro. L'Ordine della Stella d'Italia, di cui alla legge 3 febbraio 2011, n.13, riguarda coloro che abbiano acquisito particolari benemerenze nella promozione dei rapporti di amicizia e di collaborazione tra l'Italia e gli altri Paesi e nella promozione dei legami con l'Italia.

In questi casi, il merito riconosciuto agli interessati può reputarsi un valore aggiunto rispetto al complesso di doveri e responsabilità che gravano sugli stessi in considerazione delle variegate attività svolte in diversi campi. E così pure può dirsi per le diverse "benemerenze" previste dalla legge per ricompensare il valore aggiunto di coloro che si trovano impegnati in percorsi professionali giudicati degni di considerazione per gli specifici beni (sociali e individuali) coinvolti[17].

Premiando «atti di eccezionale coraggio che manifestano preclara virtù civica» e ricompensando «le persone, gli Enti e i Corpi che si siano prodigati, con eccezionale senso di abnegazione, nell'alleviare le altrui sofferenze o, comunque, nel soccorrere chi si trovi in

[16] Le onorificenze in questione sono concesse con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro della Difesa (tranne che nel caso della Guardia di Finanza dove, *ratione materiae*, a formulare la proposta è il Ministro dell'Economia e delle Finanze). Le relative procedure prevedono attività istruttorie devolute ad apposite commissioni. Si segnala, comunque, che ai sensi dell'art. 832 del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, le ricompense al valore e al merito dell'esercito sono consegnate in forma solenne, nella ricorrenza di feste nazionali, della giornata delle Forze armate, o delle feste d'arma di ciascuna Forza armata, dai comandanti militari territoriali e di corpo d'armata o livello gerarchico equiparato o da altra autorità designata dal Ministro della difesa.

[17] Si allude alle seguenti onorificenze: Benemerenza per otto lustri di lodevole servizio presso le scuole elementari (art. 388 del r.d. 26 aprile 1928, n. 1297); Benemerenza dell'istruzione elementare e materna (art. 384 del r.d. 26 aprile 1928, n. 1297); e, poi, le medaglie ai benemeriti della scuola, della cultura e dell'arte, della cultura e dell'arte, della scienza e della cultura (tutte previste dalla legge 16 novembre 1950, n. 1093), della pubblica finanza (legge 3 maggio 1955, n. 405). Nel settore sanitario sono concesse le due onorificenze della medaglia la merito della sanità pubblica (d.C.P.S. 25 ottobre 1946, n. 344) e dei Benemeriti della salute pubblica (legge n. 1093/1950 cit.).

stato di bisogno», la Medaglia al valor civile e la Medaglia al merito civile[18] si collocano nella scia tracciata dalle già citate onorificenze militari[19].

Ebbene, questa sommaria ricostruzione offre molteplici elementi a supporto della tesi secondo cui la concessione di tali onorificenze non trasmoda in atti contrari al principio di eguaglianza formale. Nondimeno, resta da riflettere sull'incidenza che tali ricompense possono sortire in relazione ad altri princìpi costituzionali, con conseguenti ripercussioni anche sul ruolo svolto dal Capo dello Stato in questi momenti istituzionali.

2. La rilevanza assunta dal principio personalista e soprattutto dal principio di pari dignità sociale

Condivisibilmente Livio Paladin scrisse che le disposizioni costituzionali relative alle attribuzioni presidenziali vanno «inserite nel complesso delle norme riguardanti l'organizzazione costituzionale dello Stato»[20]. Occorre, però, andare oltre. Come già intuito e sollecitato dagli studiosi dapprima citati, queste stesse disposizioni vanno lette ed interpretate alla luce del complesso di tutti i princìpi e norme che compongono il mosaico costituzionale, e non solo quelle che definiscono la forma di governo. Tra di essi assumono un rilievo decisivo, anche sul versante esplorato in queste pagine, i princìpi fondamentali dell'ordinamento repubblicano che hanno, almeno potenzialmente, una specifica attitudine ad incidere sulle dinamiche sociali.

Ebbene, oltre al canone dell'eguaglianza formale, appaiono destinati a svolgere un ruolo di sicura rilevanza tanto il principio personalista, quanto il principio costituzionale della pari dignità sociale.

Il conferimento di una onorificenza della Repubblica, per di più posto in essere direttamente dal Capo dello Stato, è un avvenimento che sortisce un impatto significativo nella sfera personale di chi lo riceve.

È ben vero che utilità strettamente materiali (ad esempio, di ordine patrimoniale) non discendono pressoché mai da tali concessioni[21]. Nondimeno, il benessere complessivo di una persona, alla luce di un dettato costituzionale ad ampio spettro quanto alla multidimensionalità dei consociati, non si risolve solo in una mera questione economica.

Dall'etimo latino *honorificentia*, ossia «onore, motivo d'onore», questa manifestazione di valore concorre a definire o, per lo meno, ad arricchire, nella dimensione individuale (la

[18] V., rispettivamente, la legge 2 gennaio 1958, n. 13 e la legge 20 giugno 1956, n. 658.

[19] Per tutti si pensi a Giovanni Falcone e a Paolo Borsellino, insigniti della Medaglia d'oro al valor civile il 5 agosto 1992.

[20] L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, II ed., Padova, Cedam, 1995, 457.

[21] L'art. 5 della citata legge n. 263/1968, aveva previsto un assegno annuo vitalizio a favore degli insigniti dell'Ordine di Vittorio Veneto che alla data del 1° gennaio 1968 non avessero goduto di un reddito superiore al minimo imponibile previsto ai fini dell'imposta complementare. V. anche Corte cost., sent. n. 432/2005, su di una previsione legislativa regionale che contemplava la circolazione gratuita sui mezzi di trasporto pubblico per una serie eterogenea di beneficiari tra i quali i cavalieri di Vittorio Veneto (in verità, la questione di legittimità, accolta dalla Corte, riguardava l'esclusione degli stranieri residenti nella Regione Lombardia fra gli aventi il diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea riconosciuto alle persone totalmente invalide per cause civili).

persona *uti singulus*) l'identità personale, e nella dimensione sociale (la persona *uti socius*) la reputazione di cui il consociato gode nelle relazioni comunitarie.

Per un verso, un simile riconoscimento confluisce in quel materiale composito e multiforme che è la personalità di un individuo, il cui sviluppo è uno dei capisaldi del nostro sistema costituzionale, sol che si presti attenzione a quanto enunciato nell'art. 2 e nel secondo comma del successivo art. 3 Cost., dove se ne sollecita significativamente la "pienezza". Non che chi ne resta escluso non abbia modo di sviluppare (anche appieno) la propria personalità, ma sicuramente chi ne beneficia potrà aggiungere una importante tessera al mosaico esistenziale che si costruisce giorno per giorno assecondando le proprie attitudini e le proprie scelte[22]. E questo mosaico altro non è che l'identità personale di ogni consociato, quale complesso di qualità e caratteri che rendono ogni persona un essere unico, irripetibile e infungibile[23].

D'altro canto, una onorificenza contribuisce in misura rilevante a qualificare il suo destinatario nella dimensione relazionale, quale quella che investe i suoi rapporti con gli altri consociati. Da tempo la stessa Corte costituzionale annovera l'onore e la reputazione tra i diritti fondamentali della persona, anche alla luce di importanti riconoscimenti intervenuti nella normativa sovranazionale[24]. Entrambe queste qualità concorrono a definire la dignità della persona in quanto destinataria di specifica considerazione sul piano morale e sociale. L'onorificenza assurge, così, a valore aggiunto che connota il singolo consociato all'interno della comunità in cui vive e opera quotidianamente.

Ed è proprio ragionando di "dignità" che il conferimento di una onorificenza può, non solo in astratto, alterare l'equilibrio fondato su di un principio costituzionale ingiustamente sottovalutato, quale quello della pari dignità sociale[25].

È bene sin da subito precisare che la sola evocazione di tale principio parrebbe di primo acchito precludere la creazione, attraverso questo conferimento, di speciali *status* giuridici, in qualche misura succedanei rispetto agli aboliti titoli nobiliari[26]. Senonché, il principio della pari dignità sociale, evocato in relazione alla funzione presidenziale qui esaminata, è destinato ad esprimere una forza conformante che va oltre il mero divieto o limitazione.

Con questa espressione «curiosa e nuovissima»[27], i Costituenti esaltarono la vocazione sociale della redigenda Costituzione, cui assegnare cioè anche il compito formidabile di concorrere alle trasformazioni della società. Nonostante questo nobile intento, la clausola

---

[22] Sul principio personalista declinato, seguendo Kant, come valorizzazione massima dell'individuo come fine fine, e non strumento, dell'azione dei pubblici poteri v. V. ONIDA, *Le Costituzioni. I princìpi fondamentali della Costituzione italiana*, in G. AMATO – A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. I) Diritto pubblico generale*, V ed., Bologna, Il Mulino, 1997, 100 s.

[23] Cfr. A. MORELLI, *Persona e identità personale*, in *Scritti in onore di A. Ruggeri*, IV, Napoli, Editoriale scientifica, 2021, 2791 ss. V., volendo, Q. CAMERLENGO, *Valori e identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale*, in *ConsultaOnLine*, 2022, f. 2, 760 ss.

[24] V., da ultima, Corte cost., sent. n. 37/2019.

[25] V., in generale, P. ZUDDAS, *La pari dignità sociale a tre dimensioni*, Padova, Cedam, 2019.

[26] Così, infatti, G.M. SALERNO – B. MALAISI, *Commento all'art. 87*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, 1707 s.

[27] L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, Giuffrè, 1965, 237.

in oggetto ha fatto fatica ad emergere e ad imporsi come principio costituzionale a tutti gli effetti[28].

La stessa Corte costituzionale ha indugiato non poco prima di approssimarsi, sia pure timidamente, ad una configurazione autonoma di questa clausola rispetto al principio di eguaglianza formale ad esso testualmente abbinata[29]. In non poche pronunce, invero, si coglie un assorbimento della pari dignità sociale nell'ambito di operatività del canone dell'eguaglianza formale[30]. Com'è noto, la pari dignità sociale rilevò in relazione ad un profilo, quale quello dei titoli nobiliari, che in qualche modo rispecchia il divario che, nelle più antiche compagini sociali, separa la nobiltà dal resto della popolazione[31]. Solo di recente la Corte ha riscoperto le straordinarie potenzialità di questa clausola. Innanzitutto, è stata negata la conformità al dettato costituzionale della previsione che, privando i richiedenti asilo del riconoscimento giuridico della loro condizione di residenti, ne determinava l'impossibilità di richiedere la carta di identità: e ciò «per la portata e per le conseguenze anche in termini di stigma sociale dell'esclusione operata con la norma oggetto del presente giudizio», assumendo in verità rilievo «in questo contesto – al di là della stessa violazione del principio di eguaglianza – la specifica valenza di lesione della connessa "pari dignità sociale"»[32]. In secondo luogo, riguardo alla denunciata incostituzionalità del divieto di spostamenti in occasione della pandemia da Covid-19 (*lockdown*), la Corte, rigettando la questione, ha peraltro osservato che «non vi è in questi casi, e salvo eccezioni, quel sottostante giudizio sulla personalità morale del singolo, e la incidenza sulla pari dignità sociale dello stesso, che reclamano, ove posti a base di una misura restrittiva pur non coercitiva, l'apparato di garanzie predisposto a tutela della libertà personale»[33].

Tentando una non agevole operazione ermeneutica, appare di tutta evidenza che il bene protetto dal primo comma dell'art. 3 Cost. è la "dignità" sia pure nella sua proiezione più spiccatamente relazionale e, perciò, oggettiva[34]. Immersa nella dimensione sociale, la dignità coincide con la considerazione che gli altri hanno di un consociato, in termini di stima, apprezzamento, riconoscimento della singolarità e infungibilità della persona.

3. Le onorificenze e il prestigio sociale

[28] Si pensi, ad esempio, ad A. CERRI, *Spunti e riflessioni minime a partire dall'emergenza sanitaria*, in questa *Rivista*, n. 1, 2020, 2, per il quale il principio della «pari dignità sociale» è «risorsa ultima da impiegare con cautela, per la sua non assoluta precisione», e che «il garantismo certo è amico dei concetti precisi», e tuttavia esso «talvolta rischia di implodere nelle sue eccessive pretese».

[29] V. S. NICCOLAI, *Il limitato utilizzo del principio di pari dignità sociale nella giurisprudenza costituzionale. Appunti per una ricerca*, in *Scritti in onore di A. Pace,* III, Napoli, Editoriale scientifica, 2012, 2213 ss.

[30] Cfr. Corte cost., sentt. n. 64/1961; n. 175/1973; n. 87/1975; n. 179/1976; n. 55/1979; n. 494/2002; n. 193/2017.

[31] Corte cost., sent. n. 101/1967, su cui M. BON VALSASSINA, *La XIV disp. finale della Costituzione e una opinabile ricostruzione ermeneutica*, in *Giur. cost.*, 1967, 1110 ss. Aveva inteso la clausola qui esaminata come mero divieto del riconoscimento di titoli nobiliari G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, V. ed., Milano, Giuffrè, 1957, 362.

[32] Corte cost., sent. n. 186/2020

[33] Corte cost., sent. n. 127/2022, dove si legge anche che è «di immediata evidenza che l'accertamento dello stato di positività non si congiunge ad alcuno stigma morale, e non può cagionare mortificazione della pari dignità sociale, anche alla luce del fatto che si tratta di una condizione condivisa con milioni di individui, accomunati da null'altro che dall'esposizione ad un agente patogeno trasmissibile per via aerea».

[34] Cfr. Corte cost. sentenza n. 141/2019.

Il tema qui indagato non consente il necessario approfondimento di una tematica, quale quella della dignità, dalle formidabili implicazioni teoriche e pratiche[35]. È stato sapientemente scritto che la dignità «è il punto di partenza: e la sua salvaguardia costituisce il fine di tutte le società umane»[36]. Per non fomentare discriminazioni o abusi, la tangibile «carica assiologica»[37] della dignità non può che essere collocata nell'unica traiettoria autenticamente universale, quale quella illuminata dal senso di umanità che pervade ogni essere vivente, oltre ogni frontiera o limite artificiosamente creato dall'uomo. Il riconoscimento di tale attributo comporta, dunque, «la tutela dell'elementare, ma indisponibile, diritto di chiunque di essere trattato come *uomo*, da uomini suoi pari, quale che sia il rapporto sociale nel quale esso si venga a trovare»[38].

L'aggettivo "pari" riflette, quindi, il riconoscimento universale ed eguale di tale condizione soggettiva e cioè: tutti i consociati sono egualmente meritevoli (*degni*) di considerazione e rispetto sociale, in quanto esseri umani unici e irripetibili.

Se l'onorificenza si concretizza nel riconoscimento di uno specifico valore, spendibile anche nelle relazioni intersoggettive, e se questo stesso valore arricchisce la dignità della persona, allora non è possibile escludere *a priori* un impatto di tale riconoscimento proprio sul versante in cui opera il principio della pari dignità sociale. A questo ragionamento si potrebbe obiettare che la concessione in parola nulla toglie, in termini di dignità, a chi non la riceve. Si potrebbe, altresì, obiettare che l'onorificenza non eleva i suoi destinatari al di sopra della moltitudine, come al contrario accadeva nelle strutture sociali in cui i titoli nobiliari determinavano una sorta di gerarchia sociale con implicazioni anche dal punto di vista giuridico[39]. A queste obiezioni, tuttavia, si potrebbe controdedurre osservando che il riconoscimento ufficiale, ad opera del Capo dello Stato, di un titolo onorifico, disciplinato dalla legislazione ordinaria ma espressamente contemplato (quanto meno come categoria generale) dalla Costituzione, è destinato ad incidere sul *prestigio sociale* di cui gode la persona che lo riceve.

Il prestigio sociale non è una categoria giuridica. Né potrebbe esserlo, vista anche solo la sua intuibile attitudine a determinare diseguaglianze. Nondimeno, una differente distribuzione di tale "bene" potrebbe erigere uno di quegli ostacoli di ordine sociale che, come proclamato dal secondo comma dell'art. 3 Cost., si frappongono al pieno sviluppo della personalità e alla effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Non solo. Esso potrebbe incidere su quelle «condizioni personali e sociali» annoverate tra i fattori di discriminazione vietati dal primo comma dello stesso art. 3.

---

[35] V., per tutti, A. PIROZZOLI, *La dignità dell'uomo. Geometrie costituzionali*, Napoli, Editoriale scientifica italiana, 2012.

[36] G. OESTREICHT, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriss*, Berlin, Duncker und Humblot, 1978, trad. it., *Storia dei diritti umani e delle libertà fondamentali*, Bari-Roma, Laterza, 2007, 149.

[37] A. RUGGERI, *Stato di diritto e dinamica istituzionale (spunti per una riflessione)*, in *Pol. dir.*, 1990, 416.

[38] A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, Cedam, 1990, 47 (enfasi aggiunta).

[39] Si pensi all'accesso al Senato del Regno d'Italia o alla Camera dei Lord nel Regno Unito.

Stando così le cose, pur trattandosi di una situazione scientifica a tutt'oggi estranea alle trattazioni giuridiche, il sistema complessivo dei princìpi costituzionali deve fare i conti con il prestigio sociale.

Per dimostrare la plausibilità (o, quanto meno, la non manifesta infondatezza) di tale tesi, occorre attingere agli studi condotti in materia dai cultori della sociologia.

Włodzimierz Wesołowski e Henryk Domanski ricordano come «la gerarchia sociale formalizzata è stata abolita, e non tutti sono disposti ad accettare le giustificazioni funzionalistiche e meritocratiche del prestigio. Tutti gli assetti gerarchici, compreso quello dell'ineguale distribuzione del prestigio, vengono posti continuamente in discussione; le origini familiari hanno perso il loro ruolo istituzionale e la mobilità intergenerazionale, unita al principio delle eguali opportunità, non incoraggia le persone a esibire i propri 'nobili natali'»[40]. Il prestigio sociale è misurato alla luce di variegati criteri di riferimento che vanno dal livello di istruzione alla ricchezza individuale, dalla professione svolta alla capacità effettiva di influenza i processi decisionali, dalla consistenza del bagaglio culturale alle attitudini alla *leadership*[41].

Come hanno dimostrato diverse ricerche, «i criteri meritocratici del prestigio, come la considerazione per le capacità individuali, per il livello di istruzione raggiunto e per i loro derivati - qualificazioni e successo -, sono ancora palesemente accettati dalla maggioranza degli individui. Nelle società moderne le persone adottano ancora criteri meritocratici di questo tipo, specialmente quando si tratta di prendere decisioni sui programmi educativi dei loro figli o importanti per la propria carriera (i loro successi e fallimenti)»[42]. Nell'epoca in cui viviamo, i *mass media* e la rete promuovono e alimentano inediti e più efficaci meccanismi di ammirazione e di emulazione, legati alla percezione del prestigio sociale di quelle persone che simboleggiano il successo e il potere.

L'intuizione di Max Weber, per il quale il prestigio sociale riposa sulla ricchezza, sul potere e sulla conoscenza nelle loro mutevoli caratterizzazioni storiche, è dunque ancora attuale[43].

Il prestigio sociale era ben presente agli occhi dei Costituenti. In una società pervasa da differenze di *status* sociale ci si può affidare alla consacrazione dell'eguaglianza formale, invero declinata come divieto di discriminazioni per "condizioni sociali", *ex* art. 3, primo comma, Cost. Ma l'Assemblea costituente non reputò sufficientemente sicura questa strada e investì per l'appunto su di un inedito principio dalle immense potenzialità, quale quello della pari dignità sociale. Il prestigio sociale finisce col fomentare manifestazioni di deferenza nei confronti di chi ne gode, e tutto ciò attraverso l'osservanza di norme sociali

[40] W. WESOLOWSKI - H. DOMANSKI, voce *Prestigio*, in *Enc. scienze sociali*, VI, Roma, Treccani, 1996, 781.

[41] V., al riguardo, P.M. BLAU - O. DUNCAN, *The American Occupational Structure*, New York, Wiley, 1967; R.M. HAUSER - D.L. FEATHERMAN, *The Process of Stratification: Trends and Analysis*, New York, Academic Press, 1977; M.L. KOHN - M. SLOMCZYNSKI, *Social Structure and Self-direction*, Oxford, Blackwell, 1990.

[42] W. WESOLOWSKI - H. DOMANSKI, *op. cit.*, 782.

[43] Cfr. M. WEBER, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr, 1922, trad. it., *Economia e società*, Milano, Edizioni di comunità, 1961. V. al riguardo, Cfr. L. ACCORNERO - C. MERAVIGLIA, *La valutazione sociale delle occupazioni in Italia*, in *Quad. soc.*, 2007, 19 ss., che, tra l'altro, accludono una tabella che riporta, in scala, il tasso di desiderabilità delle professioni in Italia secondo proprio il prestigio sociale percepito dagli intervistati: non sorprende che il lavoro manuale occupi le posizioni più basse.

più o meno codificate o tramite giudizi di valore sulle qualità di una persona in virtù di un dato sistema assiologico condiviso dai consociati.

L'onore e la reputazione sono assurti a beni ed interessi costituzionalmente rilevanti e garantiti[44]. Il fondamento costituzionale di tali beni è stato rinvenuto proprio nel principio della pari dignità sociale[45]. Onore (l'immagine identitaria che ognuno ha di sé) e reputazione (la considerazione che gli altri hanno di una persona) sono gli elementi costitutivi del prestigio sociale. Il prestigio altro non è che la posizione di rilievo ascrivibile alla reputazione e alla stima di cui gode una persona all'interno della comunità in cui vive. È una qualità che in qualche misura eleva la persona al di sopra della moltitudine, sol che si pensi che l'origine di questo termine è il verbo *praestringĕre* ossia «rendere attonito», e resta tale chi appunto osserva qualcuno innalzarsi rispetto al resto della società. Se si riconosce la fondatezza di tale ragionamento, allora si rivela indubbia la rilevanza giuridica del prestigio sociale.

L'onorificenza, dal canto suo, non fa che incrementare tale prestigio. È stato efficacemente osservato, a questo proposito, che «il sentimento individuale dell'onore – oltremodo variabile secondo i tempi ed i luoghi, nonché secondo lo *status* delle persone – ha sempre cercato conferme; al contempo, e non meno costantemente, la società ha lasciato intendere di gradire, al limite, di pretendere che il *prestigio* delle persone fosse ufficializzato, che alla dignità individuale fossero elargiti riconoscimenti e convalide (…) così da essere guidata e sorretta nell'indeclinabile eppur difficile esigenza di sceverare (nonché di classificare) tra vere e false rivendicazioni di *prestigio* e di dignità, fra quelle autentiche (comunque graduabili) e ineliminabili fraudolente ambizioni»[46].

Questo conferimento può considerarsi come un fattore esogeno rispetto alle spontanee e autonome dinamiche sociali che definiscono onore e reputazione. In questo modo, esso può alterare l'equilibrio tra gli elementi che contribuiscono a delineare i tratti identitari delle persone calati nella realtà sociale.

Insomma, il prestigio sociale appartiene a quella fenomenologia studiata in altri ambiti scientifici ma che hanno comunque valore anche in campo giuridico. Il diritto è pur sempre un fenomeno sociale. Le norme giuridiche sono norme sociali con specifiche caratteristiche. Il diritto oggettivo aspira ad essere fattore di ordine e di pace nelle relazioni tra consociati. È indubbio che tra diritto e società vi sia una costante interazione dialettica. Ciò che, dal punto di vista sociale, incide sulle dinamiche relazionali generando contraddizioni o tensioni sotto il profilo dell'eguaglianza tra consociati, non può lasciare indifferente il diritto, specie se la sua massima rappresentazione quale è la Costituzione, presenta un tasso elevato di vocazione sociale: non solo fondamento normativo dell'ordinamento giuridico, ma anche

[44] Cfr. Corte cost., sentt. n. 313/2013 e n. 115/2014.

[45] Così M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, Giappichelli, 2018, 311. V. anche C. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958, 44 s.; L. PALADIN, *Libertà di pensiero e libertà di informazione: le problematiche attuali,* in *Quad. cost.*, 1987, 15; A. PACE, *op. cit.*, 401. Fondano tali beni sul principio personalista *ex* art. 2 Cost. F. RIGANO – M. TERZI, *Lineamenti dei diritti costituzionali*, II ed., Milano, Franco Angeli, 2022, 254.

[46] M. BON VALSASSINA, *Onorificenze*, cit., 1 (enfasi aggiunta). Anche A. FRANCO, *Onorificenze*, in *Enc. dir.*, XXX, Milano, Giuffrè, 1980, 210, riconosce alle onorificenze l'attitudine propria ad elevare il prestigio della persona additandola alla «generale considerazione».

stimolo del cambiamento sociale attraverso i suoi princìpi fondamentali, con particolare riferimento a quelli che hanno una più spiccata attitudine a dialogare con i rapporti comunitari. Pertanto, se appare difficile contestare la circostanza oggettiva che il conferimento di una onorificenza arricchisce il prestigio sociale, così come se si rivela altrettanto problematico confutare la tesi secondo cui un diverso prestigio sociale trasmoda inevitabilmente in diseguaglianze nella distribuzione di beni immateriali, giuridicamente rilevanti, come l'onore e la reputazione, allora non è possibile escludere *a priori* un impatto delle onorificenze sui valori costituzionali fondanti la pacifica e solidale convivenza.

Wesołowski e Domanski, citando Weber, notano come l'esperienza di tutti i giorni restituisce una immagine della realtà che conferma la vischiosità del prestigio sociale: in particolare, quanti godono di una situazione "migliore" - in termini di successo politico, di *status* economico, di salute fisica e via dicendo - avvertono il «bisogno instancabile di poter definire 'legittimo' il contrasto esistente» a loro favore, e di «poter considerare 'meritata' la propria situazione»[47].

La dimensione gerarchica delle relazioni sociali nutrita dalla luce proiettata dal prestigio sociale, e di recente presa di mira da Tania Groppi[48], è giustappunto il bersaglio del principio costituzionale della pari dignità sociale.

Ebbene, un conferimento delle onorificenze che non sia recettivo di tale situazione rischia di compromettere, o quanto meno di alterare significativamente, quella *coesione sociale* che da tempo si è imposta come valore da perseguire per una trasformazione sociale autenticamente informata ai princìpi di eguaglianza sostanziale e di solidarietà[49].

4. Il Presidente della Repubblica quale garante e promotore della coesione sociale

La "coesione sociale" è una espressione in uso da tempo nella comunicazione istituzionale e che ha trovato spazio anche nelle più recenti evoluzioni del diritto positivo[50].

La sua evocazione anche in relazione alla attribuzione presidenziale in parola appare giustificata proprio alla luce delle già richiamate interpretazioni dottrinali circa la compatibilità delle onorificenze con il nuovo assetto repubblicano. Quando, ad esempio, Galeotti e Pezzini, ma lo stesso è a dirsi quanto a Rescigno e a Fiorillo, vedono nel principio della pari dignità sociale il limite sostanziale invalicabile (ossia, il valore che deve illuminare l'esercizio di tale attribuzione), si creano le condizioni affinché la coesione sociale assurga a guida o, comunque, a elemento costitutivo dello spazio costituzionale entro cui collocare la funzione presidenziale in oggetto.

[47] W. WESOLOWSKI - H. DOMANSKI, *op. cit.*, 779.

[48] T. GROPPI, *Oltre le gerarchie. In difesa del costituzionalismo sociale*, Bari-Roma, Laterza, 2021.

[49] Cfr. ancora T. GROPPI, *op. cit.*, 43: «data la natura relazionale dell'eguaglianza – e della diseguaglianza –, infatti, diventa necessario confrontarsi con la struttura della società e con la distribuzione delle risorse: non è più sufficiente la lotta alla povertà e al bisogno, ma occorre una trasformazione dello *status quo*».

[50] Cfr. G. GRISI, *Diritti e coesione sociale*, in *Riv. dir. priv.*, 2012, 479 ss. V., ovviamente, l'art. 119, quinto comma, Cost.

Certamente, quando si invocano l'eguaglianza e la pari dignità sociale l'attenzione si rivolge al legislatore ordinario, al quale è riservata la disciplina delle singole onorificenze: come a dire ampia discrezionalità sì, ma pur sempre entro il perimetro tracciato dai due succitati princìpi costituzionali.

Se, però, questi stessi princìpi si traducono in elementi fondanti una comunità caratterizzata dal riconoscimento della eguale considerazione sociale dei consociati, allora anche la dimensione operativa (cioè l'applicazione delle norme generali e astratte ai casi concreti contemplati dalla disciplina sulle onorificenze) assume rilievo, se e nella misura in cui essa si traduca in determinazioni idonee, di fatto, a suscitare riserve, critiche, doglianze che riguardano il merito di singoli e specifici conferimenti: quando, cioè, una decisione maturata in questo ambito rischia di minare la coesione sociale alimentando recriminazioni o tensioni all'interno della compagine sociale.

A questo proposito, un chiaro esempio di tensione, sul piano della coesione sociale, provocato da onorificenze non da tutti apprezzate riconosciute è quello relativo alla investitura a Cavaliere del Lavoro di John Elkann. A detta dell'ex segretario Fiom-Cgil Cremaschi, «John Elkann è prima di tutto un erede fortunato e il suo merito è prima di tutto di far parte della famiglia giusta, per il resto è semplicemente il maggior azionista di una multinazionale che con il lavoro in Italia ha solo debiti, in costante crescita»[51].

Non è indifferente, da questo punto di vista, la scelta di venticinque cavalieri del lavoro che ha suscitato non poche recriminazioni e rimostranze circa la scarsissima presenza di donne[52]. Non è trascurabile, poi, che il riconoscimento del titolo di Alfiere del lavoro ai migliori venticinque studenti delle scuole superiori italiane veda esclusi ragazzi e ragazze il cui stato di disabilità, nonostante tutte le misure compensative, i percorsi individualizzati, il perseguimento di obiettivi minimi, preclude loro la possibilità di fatto di conseguire quelle altissime valutazioni curriculari che si rivelano decisive in queste occasioni[53]. Senza dimenticare che la già ricordata onorificenza della stella al merito del lavoro, pur destinata ai lavoratori dipendenti, è sottoposta ad una limitazione quantitativa decisamente esigua se paragonata alla vastissima platea di quanti versano nelle condizioni previste dalla relativa disciplina.

Tutto ciò induce a ritenere che il conferimento delle onorificenze della Repubblica possa finire col frustrare di fatto l'anelito di coesione sociale così ben vivo nelle maglie costituzionali.

---

[51] G. CREMASCHI, *Elkann, Cavaliere del non lavoro*, in *Micromega* (3 giugno 2021). Altro discorso vale per concessioni giudicate da molti improprie o divenute inopportune per fatti sopravvenuti: nel primo caso rientrano, ad esempio, il Cavalierato di Gran Croce al Maresciallo Tito, conferito nel 1969 dal Presidente Saragat, e lo stesso titolo conferito ai coniugi Ceausescu dal Presidente Leone nel 1973; nel secondo, i casi di Callisto Tanzi e di Silvio Berlusconi sono esempi di revoche di titoli a suo tempo conferiti per ragioni legate a vicende giudiziarie.

[52] La prima donna insignita di tale onorificenza, istituita nel 1901, fu Gilberta Gabrielli Minganti soltanto nel 1964.

[53] Ogni anno, contestualmente alla investitura dei venticinque Cavalieri del Lavoro, sono premiati al Quirinale anche venticinque studenti, insigniti del titolo di "Alfieri del Lavoro": i requisiti previsti (votazione minima di 9/10 alla licenza media, almeno 8/10 di media per ciascuno dei primi 4 anni della scuola superiore, votazione di 100/100 all'esame di Stato) sembrano essere tali da rendere estremamente difficile un simile riconoscimento ai tantissimi studenti con disabilità il cui percorso di studio (caratterizzato da piani educativi individualizzati e misure dispensative) rischia di non consentire di fatto il soddisfacimento di quei requisiti. V., in generale, G. MATUCCI, *Persona, formazione, libertà. L'autorealizzazione della persona con disabilità fra istruzione e* legal capacity, Milano, Franco Angeli, 2021.

Pur provvisto di una intensa carica espressiva ed evocativa, la coesione sociale è tuttora una formula non facilmente inquadrabile in una definizione esaustiva.

Dal verbo latino *cohaerere*, la coesione allude a dinamiche aggregative: connessione, coerenza, adesione. Basti pensare all'uso che ne è fatto in fisica, dove la coesione altro non è che la proprietà dei corpi di resistere alle azioni dirette a separare le molecole che formano una data sostanza. Sicché, lo stato di aggregazione scaturente dall'attivazione delle forze di coesione è la misura di ordine e di compattezza di una data struttura. Così operando, la coesione addensa un complesso di elementi eterogenei, riflettendo una continua interazione sistematica tra le diverse componenti di un insieme altrimenti disorganico e intrinsecamente contraddittorio, come tale inidoneo a pervenire ad un accettabile equilibrio strutturale e funzionale.

Questa condizione di equilibrio è tanto più avvertita, quanto più la società accetta ad asseconda le differenze che l'attraversano. Differenze, queste, che dal punto di vista giuridico trovano il più plastico riconoscimento nella consacrazione del pluralismo tra i princìpi fondamentali[54]. Le società pluraliste sono «le società segnate dalla presenza di una varietà di gruppi sociali, portatori di interessi, ideologie e progetti differenziati ma in nessun caso così forti da porsi come esclusivi o dominanti e quindi da fornire la base materiale della sovranità statale»[55]. In questi assetti sociali la coesione funge da ragionevole compensazione alla forza centrifuga esercitata dalle istanze del pluralismo. Quest'ultimo, in effetti, rischia di degenerare allorquando le differenze rinunciano ad interagire quali risorse del sistema per divenire al contrario elementi di disgregazione e di collasso del sistema. Pluralismo e coesione sono due fattori in costante confronto dialettico, alla diuturna ricerca di un non agevole equilibrio. Il conflitto non viene inibito o sopito, ma governato e, in qualche misura, incoraggiato al fine di evitare il rischio di una società introversa, incapace cioè di riconoscere i propri limiti. Invero, «una democrazia pluralista non solo ammette in linea di principio i conflitti che fondano e alimentano una società aperta, ma dispone di una varietà di istituzioni e circuiti decisionali utili a canalizzarli, a contemperarli reciprocamente, a trasformarne la natura o ad assorbirli nel tempo, senza scaricarne l'impatto su un solo punto del sistema»[56].

Il pluralismo, senza contrappesi, può generare e consolidare diseguaglianze. Attraverso la coesione sociale, le differenze di fatto sono accettate e tollerate quando non siano la conseguenza di arbitri o di privilegi, se non persino di rendite di posizione, che hanno le sembianze di odiose discriminazioni. La coesione sociale sprigiona una forza in grado di attrarre elementi inclini a divergere per assecondare proprie traiettorie: in questo modo, essa preserva le differenze, nel contempo correggendone o frenandone l'azione disgregatrice

[54] V. Corte cost., sent. n. 187/1990.

[55] G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge, diritti, giustizia*, Torino, Einaudi, 1992, 9. Come ha osservato N. BOBBIO, *Pluralismo*, in N. BOBBIO - N. MATTEUCCI - G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino, Utet, 2004, 815, il pluralismo allude ad «una società composta da più gruppi o centri di potere, anche in conflitto fra loro, ai quali è assegnata la funzione di limitare, controllare, contrastare, al limite di eliminare, il centro di potere dominante identificato storicamente con lo Stato». V. anche le importanti riflessioni di F. LANCHESTER, *Lo stato della democrazia pluralista in Europa*, in *Percorsi cost.*, 2017, 53 ss.

[56] C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo*, Napoli, Jovene, 2006, 309.

attraverso la condivisione di comuni princìpi fondamentali. E sono proprio questi princìpi (eguaglianza, democrazia, partecipazione, solidarietà, lavoro, dignità) a definire le coordinate costituzionali entro cui collocare il valore della coesione sociale[57].

Il silenzio serbato sul punto dalla Costituzione formale parrebbe precludere il riconoscimento al Presidente della Repubblica del ruolo di promotore e garante della coesione sociale. Nondimeno, una lettura sistematica degli enunciati costituzionali può dischiudere uno spiraglio in questa direzione.

In occasione della cerimonia di investitura dei nuovi Cavalieri del Lavoro del 18 ottobre 2023, il Presidente Mattarella ha dichiarato che «crescita, *coesione sociale*, equilibrio ambientale, qualità del lavoro sono tra loro strettamente connessi. Laddove crescessero diseguaglianze, emarginazioni, povertà, sarebbe l'intera società a fare un passo indietro»[58]. Analogo richiamo alla coesione sociale è stato fatto dal Presidente in occasione della cerimonia di celebrazione del centenario della istituzione della "Stella al Merito del Lavoro" e di consegna delle Stelle al Merito del Lavoro per l'anno 2023 (5 dicembre 2023)[59].

La coesione in parola è un fenomeno senza dubbio sociale e, dunque, rimesso alle spontanee dinamiche comunitarie. Nondimeno, i princìpi costituzionali ad alto impatto sociale conferiscono alle istituzioni tutta una serie di attribuzioni e compiti che possono, nel loro concreto inveramento, stimolare e incoraggiare la coesione sociale.

Nel caso del Presidente della Repubblica, questa azione promozionale non può che materializzarsi entro i confini delle attribuzioni ad esso devolute dalla Costituzione. La coesione sociale è una condizione di equilibrio perseguita all'interno di un processo eterogeneo, in cui convergono molteplici e variegati fattori (sociali, innanzitutto, vale a dire le comuni dinamiche comunitarie, ma anche fattori politici, istituzionali, economici, culturali). Le prestazioni presidenziali che si possono pretendere, su questo versante, sono soltanto quelle connesse alle funzioni che la Costituzione conferisce al Capo dello Stato.

La formula testuale che, più di altre, si presta a corroborare questa interpretazione è proprio quella contenuta nel primo comma dell'art. 87 Cost., là dove si qualifica il Presidente come rappresentante dell'unità nazionale.

Accantonata la tesi della pleonasticità di tale caratterizzazione[60], e abbracciata al contrario la posizione di quanti scorgono in tale attributo l'attitudine propria di questa carica istituzionale ad operare come sintesi delle attribuzioni presidenziali[61], è possibile sostenere che la coesione sociale altro non è che la proiezione più spiccatamente comunitaria dell'unità nazionale. Sicché, l'azione promozionale della coesione sociale può considerarsi

[57] Cfr. Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2015, 2, 24 ss., dove si osserva che «la coesione sociale rielabora le inevitabili differenze esistenti di fatto all'interno di una comunità complessa e variegata, e le riconduce ad una ragionevole condizione di equilibrio in vista del conseguimento di obiettivi comuni. In quanto tale, essa stimola l'instaurazione di relazioni intersoggettive forti, basate sul senso di comune appartenenza alla stessa società e alimentate da una condivisa azione di solidarietà e di corresponsabilità contro l'esclusione e l'emarginazione» (23). V., altresì, P. FOGLIZZO, *Coesione sociale*, in *Agg. sociali*, 2012, 1, 75 ss.

[58] https://www.quirinale.it/elementi/100658 (enfasi aggiunta).

[59] https://www.quirinale.it/elementi/103557.

[60] V. G.U. RESCIGNO, *Commento all'art. 87*, cit., 187 s.

[61] Così S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 451.

come una prestazione presidenziale ascrivibile alla più generale e formale funzione di rappresentanza dell'unità nazionale.

Sul tema dell'unità nazionale vi sarebbe molto da dire. E tanto è stato scritto al riguardo[62], specie in occasione di accadimenti drammatici che hanno messo sotto stress l'unità nazionale quale indefettibile ingrediente della ricetta repubblicana[63].

L'art. 87 ha afferrato il senso più profondo del patto costituzionale sigillato dopo la fine del regime fascista[64]. La nostra Costituzione è stata concepita in un contesto sociale percorso da drammatiche contrapposizioni. La lotta di liberazione ha sollecitato un imperioso sforzo di unità da parte di forze politiche ideologicamente molto distanti. L'unità andava rifondata assecondando, in qualche misura, quelli che Massimo Luciani ha definito i miti costitutivi della nostra identità nazionale[65]. Una trama costituzionale aperta e inclusiva, recettiva di un autentico pluralismo, non poteva che confidare sulla capacità aggregativa di una figura istituzionale, quale quella del Presidente della Repubblica, abbozzata in modo tale da sottrarla ai contingenti rapporti di forza tra gli attori politici, cui fu devoluto il fondamentale compito di prendersi cura degli interessi basilari, unitari e permanenti della comunità politica[66].

Qual è, dunque, il rapporto tra "unità nazionale" e "coesione sociale"?

L'unità nazionale opera come collante che avvince le persone come membri di una comunità politica. La coesione sociale opera come fattore di aggregazione che avvicina le persone come consociati. Sul versante dell'unità nazionale domina la qualificata relazione che, in termini per l'appunto di cittadinanza, lega i singoli alla Repubblica. Sul versante della coesione sociale risalta la fitta trama di rapporti che ogni individuo instaura con gli altri membri della società.

Stiamo parlando di due facce della medesima medaglia, che appoggiano sullo stesso piano, quale quello in cui si materializza la forza aggregativa indispensabile affinché il tessuto sociale non si deteriori sino a sfibrarsi definitivamente. Pertanto, nel rappresentare l'unità nazionale il Presidente della Repubblica non può che farsi portatore anche delle istanze della coesione sociale, visto che tra le due dimensioni v'è una simbiotica saldatura che le unisce in una entità indissolubile, capace di dare un senso compiuto al ruolo unificatore del Capo dello Stato.

La promozione della coesione sociale può così esprimersi attraverso azioni non rigidamente inquadrate entro le specifiche attribuzioni contemplate dal dettato

---

[62] Cfr., tra gli altri, S. GAMBINO, *Unità d'Italia e identità nazionale. L'esperienza italiana fra storia e attualità costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2011, 847 ss., nonché P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di "Nazione" e di "Unità nazionale"*, in *Quad. cost.*, 2011, 313 ss.

[63] V., infatti, le suggestive riflessioni di F. GABRIELE, *Spigolature sull'unità nazionale (anche "temuta" e/o "rifiutata") e il suo spirito nelle istituzioni, nelle forze politico-parlamentari, nella società civile, nei media e nei social durante la pandemia (con seguito di lampi e tamburi di guerra, crisi climatica ed energetica ed inflazione verso le due cifre o della "tempesta perfetta")*, in questa *Rivista*, 2022, 3, 1 ss.

[64] V., in particolare, E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in *Pol. dir.*, 1973, 520 ss.; A. BALDASSARRE, *La costruzione del paradigma antifascista e la Costituzione repubblicana*, in *Problemi del socialismo*, 1986, 10 ss.; M. LUCIANI, *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1991, 183 ss.

[65] M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. soc.*, 2011, 635 ss.

[66] Così V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Milano, Giuffrè, 1960, 649.

costituzionale. Sostiene, infatti, Luciani che l'opera di inveramento del ruolo di rappresentante dell'unità nazionale (e, dunque, di promotore della coesione sociale, seguendo il ragionamento qui proposto) «solo in parte si snoda attraverso atti tipologicamente determinati e in buona misura si concretizza in attività che non hanno una forma chiaramente predefinita. I delicati rapporti che il Presidente intreccia con le varie forze politiche per migliorare il rendimento complessivo del sistema, stabilizzandolo e assicurando coesione al di là delle divisioni, sono un esempio di questa flessibilità del ruolo affidato all'organo e del fatto che questo agisce avvalendosi soprattutto della propria *auctoritas*»[67].

Particolarmente significativo si rivela, al riguardo, un passaggio del discorso formulato dal Presidente Mattarella il 7 gennaio 2024, in occasione del 227° anniversario della nascita, per volontà del Parlamento della Repubblica Cispadana, riunito a Reggio Emilia, del primo Tricolore rosso, bianco e verde: nella bandiera «si identificano quei sentimenti di coesione e identità nazionale e quegli ideali di libertà, democrazia, giustizia sociale e rispetto dei diritti dell'uomo che sono le fondamenta della nostra comunità e animano la coscienza civile nelle sue varie espressioni»[68]. L'unità nazionale è al Capo dello Stato interpretata quale sintesi di coesione (dimensione sociale) e identità (dimensione politica): due elementi costitutivi della stessa formula che conferisce un senso compiuto alla convivenza, politica e sociale, all'interno della Repubblica italiana.

Coglie, dunque, nel segno Ernesto Bettinelli quando scrive che «la formula dell'art. 87 non è affatto retorica o rituale e che la "rappresentanza dell'unità nazionale" riassume una varietà di compiti, di impegni e di rapporti continui non solo con le istituzioni, ma anche con la società civile»[69]. Ed è proprio l'occasione del conferimento delle onorificenze a costituire un momento importante di relazione diretta con la società civile.

La prestazione presidenziale resa in nome della coesione sociale riflette un significativo pragmatismo, che difetta invece nella mera evocazione dell'unità nazionale. La coesione sociale è un obiettivo pratico, reale, concreto, quando si pensa alle effettive tensioni e contraddizioni che attraversano il tessuto sociale. Grazie all'azione promozionale del Capo dello Stato sul versante della coesione sociale si attenuta considerevolmente la percezione quasi soprannaturale dell'unità nazionale, quella concezione "mistica" a suo tempo stigmatizzata da Carlo Esposito[70]. La coesione sociale rende giustizia al pluralismo e lo preserva contro derive o degenerazioni omologanti. Come ebbe a sottolineare Fusaro, «il fatto che la Costituzione repubblicana parli del capo dello Stato come di colui che

[67] M. LUCIANI, *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Dir. soc.*, 2011, 69.

[68] https://www.quirinale.it/elementi/103941. Sul senso più profondo della bandiera v. M. LUCIANI, *Costituzione italiana: articolo 12*, Roma, Carocci, 2018.

[69] E. BETTINELLI, *La Costituzione della Repubblica italiana. Un classico giuridico*, Milano, Feltrinelli, 2006, 99.

[70] Cfr. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, Giuffrè, 1960, 235 ss. Del resto, come ricordano V. FALZONE, F. PALERMO, F. COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori e corredata di note e riferimenti*, Roma, Colombo, 1950, 148 s., in Assemblea costituente l'On. Ruini (22 dicembre 1947) considerò il Presidente, proprio alla luce del suo ruolo di rappresentante l'unità nazionale, «il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica». Nessuna forza "taumaturgica" a tale formula, dunque, come hanno sottolineato S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 421.

rappresenta l'unità nazionale non significa affatto che debba egli *dare unità* alla comunità statale a fronte del pluralismo e dei conflitti che ne sono componente naturale»[71].

Come ha condivisibilmente sostenuto Gino Scaccia, la rappresentanza dell'unità nazionale non conferisce al Presidente alcun potere creativo o costitutivo di tale unità. Lungi dall'esprimere la volontà del corpo comune, il Capo dello Stato sollecita la partecipazione al processo di inveramento di tale unità, declinata come aggregazione intorno ai valori identitari del popolo italiano: «egli fornisce *rappresentazione simbolico-ideale* a valori costituzionali identitari, che esigono il pieno dispiegamento del pluralismo istituzionale e politico. Si deve trattare di valori non divisivi, aggreganti, principalmente procedurali, se è vero come è vero che in assetti fortemente pluralizzati come sono le democrazie occidentali anche i valori materiali supremi (…) sono oggetto di aspre controversie ideali e di un generale "ragionevole disaccordo" fra i consociati»[72].

Stando così le cose, la promozione della coesione sociale, anche in sede di conferimento delle onorificenze repubblicane, non è affatto una attribuzione nuova, e non è neppure una azione preordinata a imporre un proprio punto di vista innanzitutto alle forze politiche protagoniste della vita democratica[73]. È piuttosto una prestazione, se interpretata nel senso ipotizzato in questa sede e, soprattutto, sollecitato dalla combinazione virtuosa dei princìpi costituzionali a più alto tasso di vocazione sociale, che concorre ad alimentare l'integrazione tra le diverse componenti del pluralismo che innerva la struttura comunitaria. Senza con ciò concepire un proprio indirizzo politico, ma ponendosi quale interprete e latore di interessi generali che fondano la pacifica convivenza in una società plurale[74].

5. Una proposta interpretativa per la valorizzazione del ruolo del Capo dello Stato in questi frangenti istituzionali

[71] C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2003, 115.

[72] G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, Mucchi, 2015, 21. Così già L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1985, 222 s., secondo cui detto potere di rappresentanza è espressione «dei bisogni e dei valori, generalmente condivisi dalla società civile». Così pure M. TEBALDI, *Poteri e prassi del Presidente della Repubblica nel sistema politico italiano. Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*, in M. CECCHETTI – S. PAJNO – G. VERDE (a cura di), *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, Palermo, Due punti edizioni, 2012, 131, che ascrive alla rappresentanza dell'unità nazionale una funzione di integrazione simbolica, rivolta ad unificare la comunità nazionale, proprio in virtù dei valori supremi racchiusi nei simboli di identità collettiva (…) di cui il capo dello Stato è tanto il supremo custode, quanto il più illustre cerimoniere».

[73] Proprio considerando gli interessi permanenti della Nazione quali oggetto di tale potere di rappresentanza, e che occupano una posizione superiore rispetto all'indirizzo politico di maggioranza, O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 2010, spec. 41, ha sostenuto che il Presidente è dalla Costituzione legittimato a partecipare, in forma positiva o negativa, al processo di formazione del predetto indirizzo. A conclusioni diverse accede S. PAJNO, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia:* You'd Better Believe it!, in M. CECCHETTI – S. PAJNO – G. VERDE (a cura di), *Dibattito sul Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 35 s., ad avviso del quale il potere di rappresentanza dell'unità nazionale conferma la vocazione garantista del Presidente della Repubblica. Quella indole protettiva a suo tempo esplorata e propugnata da S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, Ed. Università cattolica, 1949, 55, per il quale fu «lecito sperare che, radicandosi più tenacemente nella coscienza del corpo sociale, l'amore per libere democratiche istituzioni e l'odio per la dittatura, si faccia sempre più vivo il bisogno di potenziare tutti i mezzi giuridici atti a salvaguardare la Costituzione democratica».

[74] Sul tema v. S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica*, Padova, Cedam, 1986, 220 ss.

La dottrina è unanime nell'ascrivere il conferimento delle onorificenze della Repubblica tra gli atti formalmente presidenziali, ma sostanzialmente governativi[75]. Sicché, al Presidente non resterebbe che un mero controllo di legittimità di una decisione materialmente assunta dall'esecutivo. Sicché, posto anche che tale funzione è disciplinata in modo capillare dalla legge, «il margine di decisione del capo dello Stato è da ritenersi molto ridotto»[76].

Questa tesi trova conforto nel dato normativo. Le onorificenze sono concesse con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del ministro designato dalla relativa legge, il quale a sua volta interloquisce con una apposita commissione o con il direttivo dell'ordine ai fini della selezione delle candidature[77].

Il dettato normativo parrebbe precludere ogni confronto sostanziale del Capo dello Stato con gli esponenti dell'esecutivo coinvolti nelle rispettive procedure.

Tuttavia, mettendo insieme le tessere del mosaico raccolte nei precedenti paragrafi e valorizzando il ruolo del Presidente della Repubblica come interprete qualificato della

[75] Così L. MEZZETTI, *Diritto costituzionale*, X ed., Milano, Giuffrè, 2015, 295, ad avviso del quale si tratta di una «determinazione governativa che il Presidente formalizza con mera funzione di controllo di legittimità». Dello stesso avviso R. BIFULCO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, 167, quando scrive che è il Governo che ha il potere di scelta, al Presidente spettando la sola adozione formale dell'atto», subordinata ad un controllo di legittimità. E così pure F. POLITI, *Diritto pubblico*, VII ed., Torino, Giappichelli, 2020, 280, a detta del quale «il Presidente esercita un controllo meramente formale sulle singole proposte governative». Così pure M. D'AMICO - G. ARCONZO - S. LEONE, *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano, Franco Angeli, 2018, 318. Si tratta, dunque, di un controllo sulla regolarità della procedura di conferimento secondo C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Torino, Utet, 1985, 644, e C. ROSSANO, *Presidente della Repubblica. I) Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXIV, Roma, Treccani, 1991, 7.

[76] F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, IV ed., Milano, Giuffrè, 1986, 299.

[77] Così, ai sensi dell'art. 4 della legge 3 marzo 1951, n. 178 (*Istituzione dell'Ordine «Al merito della Repubblica italiana» e disciplina del conferimento e dell'uso delle onorificenze*), «le onorificenze sono conferite con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio dell'Ordine». Ai sensi dell'art. 5 della legge 15 maggio 1986, n. 194 (*Norme sull'Ordine cavalleresco al merito del lavoro*), «le candidature per il conferimento delle onorificenze sono proposte da ciascun Ministro competente e, per i cittadini italiani residenti fuori del territorio nazionale, dal Ministro degli affari esteri. I prefetti in sede, in quanto organi rappresentativi del Governo nell'ambito della provincia, possono inoltrare segnalazioni, che, per avere ulteriore corso, devono essere fatte proprie dai Ministri destinatari. Le candidature debbono essere inoltrate al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato entro il 15 gennaio di ciascun anno». Quanto, poi, all'Ordine della Stella d'Italia, prevista dalla legge 3 febbraio 2011 n.13, «in favore di tutti coloro che, italiani o stranieri, hanno acquisito particolari benemerenze nella promozione dei rapporti di amicizia e di collaborazione tra l'Italia e gli altri Paesi e nella promozione dei legami con l'Italia» (art. 1), il successivo regolamento di attuazione 15 novembre 2011, n. 221, all'art. 4 dispone che «le proposte di conferimento devono pervenire da parte dei Rappresentanti diplomatici italiani all'estero - ivi incluse quelle formulate dai Capi degli Uffici Consolari - al Ministero degli Affari Esteri - Cerimoniale Diplomatico della Repubblica - che le sottopone al Consiglio dell'Ordine». Quindi, ai sensi dell'art. 6, «in base al parere del Consiglio su ogni singola proposta, il Ministro degli Affari Esteri presenta alla firma del Presidente della Repubblica i relativi decreti». Dal canto suo, la legge 1° maggio 1967, n. 316 (*Nuove norme per la concessione della "Stella al merito del lavoro"*), prevede che tale decorazione sia concessa «ai lavoratori che abbiano prestato attività lavorativa ininterrottamente per un periodo minimo di venticinque anni alle dipendenze della stessa azienda o di trenta anni alle dipendenze di aziende diverse, purché il passaggio da un'azienda all'altra non sia stato causato da demeriti personali» (art. 4), in una misura non superiore a un migliaio ogni anno. In forza del successivo art. 8, «le decorazioni sono conferite nel giorno della festa del lavoro - 1° maggio - con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale e, per quelle riservate ai lavoratori italiani all'estero, di concerto con il Ministro per gli affari esteri». V., poi, la disciplina sulle Medaglie ai Benemeriti della salute pubblica e al merito della sanità pubblica (d.C.p.S. 25 ottobre 1946, n. 344), che prevede la proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il parere di una Commissione centrale permanente incaricata di esaminare il merito delle azioni da premiare; la legge 16 novembre 1950, n. 1093, che in tema di concessione di diplomi ai benemeriti della scuola, della cultura e dell'arte prevede la proposta del Ministro per la pubblica istruzione; la legge 3 maggio 1955, n. 405, secondo cui i diplomi ai benemeriti della pubblica finanza sono conferiti su proposta del Ministro per le finanze.

coesione sociale, nella duplice veste di promotore e di garante, si potrebbe pervenire ad un ridimensionamento significativo di questa preclusione.

Non determinando (salvi casi assolutamente singolari nella loro eccezionalità) alcuna utilità rilevante dal punto di vista giuridico, le onorificenze non vìolano il principio di eguaglianza formale. Non comportando l'acquisto di uno *status* che, anche sul versante giuridico, elevi i rispettivi destinatari "al di sopra" degli altri (si pensi al superato regime dei titoli nobiliari), le onorificenze non contraddicono il principio della pari dignità sociale. È indubbio, però, che il conferimento di una onorificenza, innalzando il prestigio sociale, immette nel circuito delle relazioni intersoggettive, già segnato da profonde differenziazioni e contraddizioni, un elemento di diseguaglianza tale da incidere, come si è detto, sui valori costituzionali che fondano, alimentandola costantemente, la pacifica e solidale convivenza.

La coesione sociale è uno di questi valori. Ogni volta che un qualche elemento altera l'equilibrio tra consociati attraverso l'elargizione di un bene ad alcuni e non a tutti, questa coesione viene messa in pericolo o, comunque, abbandona, in maniera più o meno visibile, la precedente condizione di equilibrio. Così, non è da escludere che il conferimento di onorificenze, specie se proveniente dalla massima istituzione repubblicana, possa essere interpretata e percepita come una utilità che avvantaggia taluni a scapito di tutti gli altri, se ciò si traduce in un accrescimento del prestigio sociale di chi ne beneficia. Un imprenditore che, a fini commerciali, spende il proprio titolo di cavaliere del lavoro già nella ditta della sua azienda, è improbabile che resti senza un ritorno in termini di immagine e di reputazione, con conseguenti vantaggi anche dal punto di vista economico. Un lavoratore privato di un riconoscimento ufficiale, nonostante lustri di onorabile servizio alle dipendenze magari dello stesso datore di lavoro, si sentirà meno valorizzato rispetto a chi ha conseguito la stella al merito del lavoro. Più in generale, la stessa cooperazione tra consociati può dipendere anche dal tipo ed entità di reputazione di cui godono i vari soggetti[78].

Sia chiaro. Non tutte le onorificenze sono eguali, nel senso che non vi è uniformità assoluta quanto al senso sotteso ad ogni riconoscimento previsto dall'ordinamento italiano. E così le decorazioni al valor civile o al valor militare, come quelle riservate agli appartenenti alle forze armate, non sono produttive di diseguaglianze rilevanti sul piano, qui sondato, della coesione sociale, attestando piuttosto specifici atti di eroismo o premiando legami di appartenenza ai diversi corpi protratti per un numero significativo di anni. Lo stesso si può dire per le onorificenze destinate a quanti hanno perso la vita o hanno riportato gravi lesioni a cagione di atti di terrorismo[79]. In queste azioni affiora con chiarezza e oggettività quello spirito di umana solidarietà che fonda e nutre proprio la coesione sociale.

[78] Cfr., infatti, lo studio condotto da R. AXELROD, *The Evolution of Co-Operation*, London, Penguin Books, 1981, spec. 145 ss., che annovera proprio la reputazione tra i fattori che supportano relazioni cooperative.

[79] Così la Croce d'Onore alle vittime di atti di terrorismo o di atti ostili impegnate in operazioni militari e civili all'estero istituita dalla legge 10 ottobre 2005, n. 207, e alla medaglia di vittima del terrorismo di cui all'art. 34 della legge 29 novembre 2007, n. 222: «ai cittadini italiani appartenenti o non appartenenti alle Forze dell'ordine, alla magistratura e ad altri organi dello Stato, colpiti dalla eversione armata per le loro idee e per il loro impegno morale, il Presidente della Repubblica concede la onorificenza di "vittima del terrorismo" con la consegna di una medaglia ricordo in oro».

Aderendo alla proposta ricostruzione dei rapporti tra onorificenze e coesione sociale, il riconoscimento al Presidente della Repubblica di un mero controllo formale sulla regolarità e legittimità dell'atto finisce col riflettere una visione angusta e parziale di questa funzione. L'attribuzione costituzionale in oggetto va, invero, calata in uno spazio in cui l'interazione tra gli organi coinvolti è solo uno degli aspetti rilevanti. Mentre la legislazione ordinaria getta luce sui rispettivi ruoli (conferimento formale su proposta governativa), la Costituzione, letta nel suo complesso a cominciare dai princìpi fondamentali, sollecita una attenzione più ampia (percezione sostanziale di tali onorificenze).

Certamente, la funzione in parola può apparire, a prima vista, del tutto marginale rispetto alla pluralità di attribuzioni che la Carta costituzionale assegna al Capo dello Stato. Ad ogni cerimonia al Quirinale i *mass media* dedicano uno spazio quantitativamente ridotto e qualitativamente poco pregnante, atteso che le implicazioni politiche associate a tale frangente istituzionale si rivelano del tutto impalpabili. E ciò – come confermato anche solo dalla manualistica – dovrebbe consigliare molta parsimonia nella trattazione di questo tema, sussistendo ben altre problematiche da affrontare e analizzare.

Nondimeno, di funzione costituzionalmente prevista si tratta e non pare vi siano elementi di sistema idonei a giustificare una classifica per "importanza" (sempre che risulti possibile ragionare in questi termini) quanto alle attribuzioni presidenziali. E se ciò non bastasse, sarebbe sufficiente, al fine di giustificare la proposta disamina, la circostanza che, in questi casi, il Presidente della Repubblica, proprio in quanto protagonista di un momento in cui i meriti individuali sono riconosciuti al massimo livello, si assume la responsabilità di suggellare una selezione, altrove svolta, che certifica il maggior valore di alcuni su tanti altri nei vari ambiti interessati dalle azioni poste in essere dalle persone coinvolte.

Lungi dall'essere soltanto l'occasione per dar vita ad una cerimonia solenne volta a celebrare singole personalità per il loro tangibile contributo al progresso materiale e spirituale della società, il conferimento delle onorificenze repubblicane assume il significato di presa di coscienza che il riconoscimento del merito individuale non può e non deve trasformarsi nell'ennesimo ostacolo che si frappone al pieno inveramento dell'eguaglianza sostanziale, sulle due combacianti dimensioni del pieno sviluppo della personalità e dell'effettiva partecipazione alle dinamiche comunitarie[80].

Il senso più profondo di tali onorificenze sta nel proiettare i pochi che ne beneficiano in una dimensione autenticamente solidale. Non mera attestazione di un pregresso di successo e di una affermazione individuale (dimensione solipsistica), ma investitura di un ruolo al servizio della comunità, con particolare riferimento alle persone che versano in condizioni di vulnerabilità (proiezione solidale). Il principio solidaristico diviene così faro che deve orientare le scelte maturate anche in questo contesto apparentemente trascurabile. La singola onorificenza non deve concorrere ad accentuare e consolidare quell'esasperato individualismo[81] che i vincoli di solidarietà, promossi dall'art. 2 Cost., mirano a contenere e

[80] V., ora, i contributi raccolti in M. FERRARI – A. MARANESI (a cura di), *Dizionario del merito nei processi educativi*, Brescia, Morcelliana, 2023.

[81] Così G. ALPA, *Solidarietà*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1994, II, 365.

inibire. Ricevendo una simile attestazione, ci si assume un impegno verso l'intera società, la cui coesione può essere favorita e stimolata proprio dall'opera profusa da quanti hanno dimostrato talento, intraprendenza, passione, senso di responsabilità, desiderio di costruire[82]. E chi meglio del Presidente della Repubblica può interpretare, quale rappresentante dell'unità nazionale, questo anelito di merito solidale?[83] Chi, meglio del Presidente, può assumersi una precisa e qualificante responsabilità verso un riconoscimento, quale l'onorificenza, che non può agire come premio per il passato, ma come slancio verso il futuro, ossia come conferimento di una missione orientata verso il bene comune?

Una interazione del tutto spostata verso l'esecutivo, tale da collocare il Capo dello Stato su di una dimensione meramente strumentale o accessoria, rischia di vanificare questa interpretazione costituzionalmente orientata della prestazione presidenziale qui esaminata.

Pur riconoscendo il rilievo assunto dagli organismi, variamente denominati, che concorrono alla individuazione delle persone cui conferire tali titoli, non si può sottacere la circostanza, corroborata da dati empirici e istituzionali, che il Governo non è nelle condizioni di recepire ed interpretare siffatti riconoscimenti in un'ottica di coesione sociale. La sua naturale, ontologica connotazione "di parte" crea le condizioni affinché le specifiche scelte poste in essere in questi frangenti siano in qualche misura orientate dalla particolare visione o concezione che, più in generale, l'esecutivo stesso asseconda nella propria azione di governo. Il ruolo del Presidente della Repubblica, che ben può, o meglio deve esprimersi anche in questa sede, è invece quello di intercettare oggettivamente e imparzialmente le sollecitazioni che provengono dal tessuto sociale per poi tradurle in prestazioni di unità, di coesione per l'appunto. E così la singola onorificenza può essere vissuta come dimostrazione della sensibilità delle istituzioni verso quelle istanze sociali, vale a dire verso quelle spinte al cambiamento dettate da autentici valori di solidarietà, di giustizia sociale, di equità ed eguaglianza.

L'onorificenza fatalmente diviene una questione di dignità, nel senso che il suo conferimento circoscritto a pochissimi rischia di discriminare proprio in relazione ad una condizione soggettiva vitale che, lungi dall'essere una qualità innata, è «il risultato di una costruzione che muove dalla persona, esamina e integra relazioni personali e legami sociali, impone la considerazione del contesto complessivo all'interno del quale l'esistenza si svolge»[84]. E la dignità è un bene universale, che in quanto tale non tollera discriminazioni. La pari dignità sociale è, invero, «espressione del pregio ineffabile della persona umana come tale»[85] e come tale comporta «una parificazione dei valori riconosciuti ai singoli

[82] Ricorda S. GIUBBONI, *Solidarietà*, in *Pol. dir.*, 2012, 527, che la solidarietà «evoca un concetto antico, un primigenio sentimento morale di empatia, coessenziale alla intrinseca socialità dell'uomo e, quindi, alla stessa idea di diritto e di ordine sociale e giuridico». Dal canto suo E. ROSSI, *Commento all'art. 2*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, Utet, 2006, 55, ha osservato che il principio in parola «svolge una funzione di integrazione sociale e contribuisce perciò a garantire un minimo livello di omogeneità nella compagine sociale, ancorché pluralista e frammentata».

[83] Cfr. Q. CAMERLENGO, *Per una interpretazione costituzionalmente sostenibile del merito*, in *Federalismi.it*, 2022, f. 13, 16. V., diffusamente, M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino, Giappichelli, 2020, *passim*.

[84] S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari-Roma, Laterza, 2012, 233.

[85] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1967, 1017.

membri della comunità»[86]. Alle istituzioni è, quindi, imposto «di operare contro situazioni economiche, culturali e morali degradanti, e che giustificherebbero che alcuni cittadini siano considerati indegni del trattamento sociale riservato alla generalità degli altri cittadini»[87].

Non vi sono elementi sufficienti per una diversa qualificazione di tali atti rispetto all'opinione assolutamente dominante: dunque, è da escludere una loro ridefinizione come atti complessi o duumvirali. Nondimeno, il Presidente della Repubblica potrebbe attingere al proprio armamentario istituzionale per orientare il conferimento delle onorificenze in una direzione davvero congeniale all'effettivo inveramento delle indefettibili e urgenti ragioni della coesione sociale, in chiave appunto solidaristica[88].

Come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale, «la ricostruzione del complesso delle attribuzioni del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano mette in rilievo che lo stesso è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche». Egli è chiamato ad agire «allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio», utilizzando «gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito». Dunque, quale «organo di moderazione e di stimolo», abilitato ad «indirizzare gli appropriati impulsi», e quale «garante dell'equilibrio costituzionale e di "magistratura di influenza"», anche in queste occasioni il Presidente può avvalersi del proprio «"potere di persuasione", essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti».

È ben vero che questo *identikit* è stato concepito in relazione a tutt'altre problematiche, ma nondimeno da esso si possono utilmente trarre elementi per giustificare un ruolo più incisivo del Capo dello Stato anche in circostanze, normalmente sottostimate, quali il conferimento delle onorificenze della Repubblica. Non co-decisioni, dunque, ma esortazioni, sollecitazioni, inviti volti a rendere tali riconoscimenti strumenti reali di inveramento della coesione sociale. Non va trascurato che, in questi momenti, il Presidente si avvale del proprio potere di esternazione, nel cui esercizio potrebbe trovare spazio proprio l'enunciazione di intendimenti, di visioni, di prospettive utili ai suindicati fini.

---

[86] G. FERRARA, *La pari dignità sociale (appunti per una ricostruzione)*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, II, Milano, Giuffrè, 1974, 1102 s.

[87] C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954, 62.

[88] In questo modo, peraltro, il Presidente contribuirebbe ad evitare che le onorificenze finiscano col consolidare quelle situazioni di privilegio e di conservazione che si oppongono ad una piena valorizzazione del principio costituzionale della promozione sociale: Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, Il Mulino, 2013, *passim*. Per avere un piccolo, ma significativo riscontro al rischio qui e altrove paventato, rinvio a L. SCIASCIA, *Western di cose nostre* (1984), in Id., *Il mare colore del vino*, Milano, Adelphi, 1996, 131: «laureato, nella fermezza dell'amore che li legava, aveva fatto dei passi presso i familiari di lei per arrivare al matrimonio. Era stato respinto: ché era povero, e non sicuro, nella povertà da cui partiva, il suo avvenire professionale». Non altrettanta insicurezza dimostrò, dal canto suo, il Tribunale di Milano quando decise, nel 1971, il noto "caso Gennarino": «nella ipotesi di menomazione fisica derivante da fatto illecito a danno di un bambino non ancora pervenuto all'età lavorativa (cinque anni), la percentuale di invalidità permanente, che deve rapportarsi alla sua prevedibile attività futura, e l'ammontare presumibile del futuro reddito, vanno determinati in base al lavoro svolto dal padre, dovendosi ritenere che il bambino, nel futuro, svolgerà la stessa professione del padre e raggiungerà un eguale grado di specializzazione (nella specie, manovale generico)». Trib. Milano, 18 gennaio 1971, in *Giur. mer.*, 1971, I, 209.

Insomma, proprio per presidiare non solo l'armonia istituzionale ma anche la «coesione nazionale», come ha esortato Massimo Luciani, «sta alla sua intelligenza politica mantenere intatto o accrescere quel patrimonio, agendo sapientemente sul duplice registro dei rapporti con la pubblica opinione e con i palazzi della politica che gli è proprio»[89].

[89] M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in questa *Rivista*, 2017, 1, 35, il quale allude al «consistente patrimonio di *auctoritas*» detenuto dal Capo dello Stato.