



Sfere extra

Costituzione italiana: i Principi fondamentali
Serie diretta da Pietro Costa e Mariuccia Salvati





Mario Dogliani • Chiara Giorgi

Costituzione italiana: articolo 3

Carocci editore  Sfere extra

A Claudia Evangelisti, *in memoriam*

Mario Dogliani ha scritto il primo paragrafo dell' *Introduzione* e il capitolo 1; Chiara Giorgi ha scritto il secondo paragrafo dell' *Introduzione* e i capitoli 2 e 3.

1^a edizione, settembre 2017
© copyright 2017 by Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Fregi e Majuscole, Torino

Finito di stampare nel settembre 2017
da EuroLit, Roma

ISBN 978-88-430-8859-1

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Siamo su:
www.carocci.it
www.facebook.com/carocceditore
www.twitter.com/carocceditore

Indice

	Prefazione	VII	
	Principi fondamentali: artt. 1-12	XVII	
	Cronologia	XXI	
	Introduzione	I	
⊕	1. Il principio di uguaglianza	9	⊕
	2. Il progetto dell'uguaglianza	71	
	3. Le molte dimensioni dell'uguaglianza sostanziale	III	
	Bibliografia	I43	



Prefazione

Perché leggere la Costituzione?

Invitare a leggere o a rileggere la Costituzione dell'Italia repubblicana può apparire superfluo: il nostro testo costituzionale gode oggi di una notevole popolarità, come sembrano testimoniare i frequenti richiami a essa nel discorso pubblico e nella comunicazione massmediatica. Al contempo, è difficile sottrarsi all'impressione che la Costituzione sia più citata che conosciuta, più esaltata che compresa e che convenga cogliere nel settantesimo anniversario della sua nascita l'occasione per guardare in profondità ai suoi contenuti essenziali evitando il rischio della celebrazione retorica.

La Costituzione non è un testo improvvisato, imposto da urgenze e preoccupazioni contingenti. È una risposta ragionata e meditata a esigenze e aspettative che attraversano l'intera storia otto-novecentesca: nasce dalla volontà di lasciarsi alle spalle il totalitarismo sconfitto e di costruire un nuovo ordine politico-sociale finalmente libero dalla paura e dal bisogno, capace di onorare le promesse che, negli anni della guerra, avevano alimentato la resistenza al fascismo e al nazionalsocialismo.

Serviva a questo scopo anche la messa a punto di dispositivi istituzionali che garantissero, al contempo,

la partecipazione democratica e il governo del paese, ma decisiva era l'enunciazione di principi e diritti la cui sinergia potesse assicurare a ogni cittadino le libertà fondamentali e l'accesso al patrimonio economico e culturale della nazione.

Ai principi e ai diritti fondamentali è dedicata la prima parte della Costituzione, quasi a dare un'evidenza grafica al ruolo determinante e basilare che essi sono chiamati a esercitare nel nuovo ordinamento. Entro la prima parte, i primi dodici articoli (quelli che aprono il testo costituzionale) racchiudono i principi fondamentali: a essi l'Assemblea costituente ha voluto attribuire una forte evidenza, presentandoli come il quadro entro il quale collocare in modo coerente e unitario il tessuto normativo sviluppato nel prosieguo del testo.

Nasce dalla constatazione della rilevanza dei principi enunciati nei primi dodici articoli (e dall'assenza di un insegnamento della Costituzione nella formazione scolastica) l'iniziativa di dedicare a essi una collana di dodici brevi volumi. È un'iniziativa che non ha alle spalle analoghi antecedenti editoriali e i volumi che la compongono sono caratterizzati da un approccio originale, condiviso da tutti gli autori: si è scelto di combinare la ricostruzione della genesi e dello sviluppo storico dei principi con l'analisi della loro applicazione nell'Italia repubblicana e con la valutazione della loro "attualità". In pratica ogni volume prevede le seguenti scansioni: una sezione dedicata alla genesi storica "remota" del principio, una al dibattito interno alla Costituente e una all'applicazione del principio nell'Italia repubblicana.

I primi dodici articoli della Costituzione

È opportuno ricordare come sia nata storicamente questa sezione della legge costituzionale, la sua specificità e il ruolo che tali principi hanno svolto nella storia repubblicana.

Rispetto ad altre costituzioni, antecedenti e coeve, la peculiarità di questa parte iniziale è che i principi qui riuniti non sono isolati in un preambolo con numerazione distinta, ma sono volutamente elencati nella sezione iniziale come parte integrante delle 139 norme della legge fondamentale della Repubblica italiana (Principi fondamentali, artt. 1-12; Parte I – Diritti e doveri dei cittadini, artt. 13-54; Parte II – Ordinamento della Repubblica, artt. 55-139; Parte IV – Disposizioni transitorie e finali I-XVIII). Come è stato autorevolmente testimoniato dai funzionari “resocontisti” della Camera, che seguirono, giorno per giorno, il lavoro in aula e nelle Commissioni:

Non si tratta di un *preambolo*, in quanto l’Assemblea non volle accedere al concetto del preambolo, poiché temette che esso avrebbe potuto dar luogo a una graduatoria di valori fra le norme relegate e quelle contenute nel vero e proprio testo costituzionale. Nei *Principi fondamentali* sono state raccolte dal Comitato di redazione alcune norme che per il loro carattere “generalissimo”, secondo il termine usato dal presidente on. Ruini, non avrebbero potuto trovare sede adeguata in uno dei titoli in cui la Carta costituzionale si suddivide, e d’altra parte, appunto per questo loro carattere, valgono a delineare – come fu ripetutamente detto in Assemblea – il “volto della Repubblica” (*Cenni introduttivi*, in *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori da Vittorio Falzone, Filippo Palermo*,

Francesco Cosentino. Con prefazione di Vittorio Emanuele Orlando, 1948, p. 12).

La costruzione di questa apposita sezione, che nel corso dei successivi settant'anni ha rivelato tutta la sua importanza quale punto di riferimento stabile, immodificabile e allo stesso tempo – come auspicavano i costituenti – ispiratore di un forte rinnovamento dell'ordinamento legislativo repubblicano, fu il frutto di un confronto lungo, aperto e meditato, che si svolse dapprima nella Commissione per la Costituzione (la cosiddetta Commissione dei Settantacinque, a sua volta suddivisa in tre Sottocommissioni) e poi (dal marzo 1947) in Assemblea, a partire da un testo preparato da un apposito Comitato di redazione (il cosiddetto Comitato dei Diciotto) sulla base delle indicazioni ricevute dalla Commissione. Se si confrontano le bozze successive delle Principi fondamentali (conservate all'Archivio storico della Camera dei deputati), si nota come, nel corso dei lavori in Commissione, le principali affermazioni dei diritti si siano gradualmente estese (lo sottolineava già l'onorevole Ruini nella *Relazione* presentata all'Assemblea costituente il 31 gennaio 1947) fino a includere quei diritti di libertà e sociali in un disegno più ampio che tocca il territorio del paese, la difesa della patria, il rapporto con le altre nazioni.

Il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, presentato dalla Commissione del 75 alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 31 gennaio 1947 (in Archivio storico della Camera dei deputati. Assemblea Costituente, b. 80, fasc. 28/2) prevede un capitolo di sette *Disposizioni generali* (poi *Principi fondamentali*) qui di seguito elencate insieme, tra

parentesi, alle principali modifiche apportate dall'Assemblea:

art. 1 L'Italia è una Repubblica democratica. [*poi* fondata sul lavoro].

– La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. [*poi* comma eliminato]

– Nella Repubblica italiana la sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi. [*poi* La sovranità appartiene al popolo ...]

art. 2 La bandiera italiana è «tricolore», verde, bianco e rosso, a bande verticali di uguali dimensioni. [*poi*, con modifiche, art. 12]

art. 3 L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute. [*poi* art. 10, comma 1°]

art. 4 L'Italia rinuncia alla guerra come strumento di conquista e di offesa alla libertà degli altri popoli e consente, a condizione di reciprocità e di eguaglianza, le limitazioni di sovranità necessarie ad un'organizzazione internazionale che assicuri la pace e la giustizia tra i popoli. [*poi*, con modifiche, art. 11]

art. 5 Lo Stato e la Chiesa sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. [*poi* art. 7, comma 1°]

– I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Qualunque modificazione dei Patti, liberamente accettata, non richiede procedimento di revisione costituzionale. [*poi* art. 7, comma 2°]

– Le altre confessioni religiose hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I rapporti con lo Stato sono regolati per legge, sulla base di intese, ove lo richiedano con le loro rappresentanze. [*poi*, con modifiche, art. 8]

art. 6 Per tutelare i principi inviolabili e sacri di autonomia e dignità della persona e di umanità e giustizia fra gli uomini,

la Repubblica italiana garantisce i diritti essenziali agli individui ed alle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità e richiede l'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale. [*poi*, con modifiche, art. 2]

art. 7 I cittadini, senza distinzione di sesso, razza e lingua, di condizione sociale, di opinioni religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge. [*poi*, con modifiche, art. 3, comma 1°]

– È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della personalità umana. [*poi*, con modifiche, art. 3, comma 2°]

Nel corso del dibattito in Assemblea e nella successiva revisione (e coordinamento finale) – oltre alle variazioni segnalate e ad altre modifiche lessicali – furono inseriti, tra i Principi fondamentali, anche gli attuali: art. 4 (già art. 31), art. 5 (già art. 106), art. 6 (non compreso nel Progetto) e art. 9 (comma 1 e 2, già artt. 29 e 29-bis).

È importante ricordare che, se i tratti caratterizzanti di queste norme fondamentali sono già presenti nelle formulazioni emerse dalla Commissione dei Settantacinque che lavorò dal luglio al dicembre 1946, il dibattito in Assemblea costituente si concluse solo nel dicembre 1947 allorché, al di fuori della Camera, il clima politico nel paese era profondamente mutato. Eppure, letti a posteriori, dai verbali emerge un clima di grande rispetto per le istituzioni che stavano per nascere e, soprattutto, di consapevolezza comune che quelle regole avrebbero dovuto durare nel tempo e valere per tutti i futuri cittadini della Repubblica. La conclusione fu l'approvazione quasi unanime del testo

costituzionale (62 voti contrari su 515 votanti, il 22 dicembre 1947): un risultato sorprendente anche alla luce del fatto che in quei mesi si stava definitivamente consumando – a seguito del mutamento degli equilibri internazionali – la rottura politica che aveva visto nel maggio 1947 l'allontanamento del Partito comunista dal governo con l'avvio di una lunga campagna elettorale, già in pieno corso al momento dell'approvazione della Costituzione. Durante tutto quel periodo i costituenti seppero, tuttavia, mantenere distinta la lotta che si stava svolgendo in campo politico dall'obiettivo dell'accordo sul testo costituzionale, che veniva così offerto al futuro del paese come un terreno non divisivo, ancorché vincolante.

È stato osservato come, in casi rari, possa accadere che i costituenti, « se sono imparziali e sanno che l'imparzialità potrà, in occasioni future, abbandonarli » (Elster, 2004, p. 244), sentano l'incentivo a *obbligarsi* preventivamente. I Principi fondamentali della Costituzione italiana sono il risultato di questo obbligo *preventivo*.

Una costituzione per il futuro

Espressione di un obbligo preventivo, la Costituzione promulgata il 27 dicembre 1947 non può essere che una costituzione che guarda al futuro. La costituzione è un progetto, e una “promessa”, di un nuovo e più giusto ordine politico-sociale: ad attuare il progetto, a mantenere la promessa, sono chiamati il legislatore e tutte le istituzioni della Repubblica. Proprio per questo uno dei fili conduttori della storia dell'Italia repubblicana



è il processo (lungo e travagliato) di una progressiva “attuazione” della Costituzione.

L’attuazione della Costituzione (il mantenimento delle promesse costituzionali) ha significato e significa innanzitutto la realizzazione dei principi e dei diritti fondamentali. Sono essi l’elemento fondante e irrinunciabile dell’ordinamento: in quanto condizione stessa della democrazia costituzionale, essi sono sottratti al gioco delle mutevoli maggioranze parlamentari e non possono essere cancellati e nemmeno depotenziati da alcun processo di revisione costituzionale.

Componenti essenziali dell’ordinamento, i principi e i diritti fondamentali vivono nel tempo: si protendono nel tempo, hanno bisogno dello stesso “tempo lungo” che serve alla democrazia per realizzare le sue promesse. Ciò non comporta tuttavia che i principi e i diritti fondamentali siano enunciazioni mummificate e inerti: al contrario, essi continuano a dettare le condizioni della nostra convivenza nella misura in cui vengono interpellati, interpretati e applicati dagli esponenti delle istituzioni e dai cittadini tutti.

I principi e i diritti fondamentali non possono essere “riformati”, ma devono essere “attuati”. Se nel primo trentennio dell’Italia repubblicana l’accento cadeva sull’urgenza di attuare la Costituzione (valga l’accorato richiamo di Calamandrei alla costituzione “inattuata”), nei decenni successivi l’accento prevalente sembra essersi spostato sul versante delle riforme dei meccanismi politico-istituzionali.

L’importanza di questi dispositivi non deve ovviamente essere sottovalutata. In ogni caso, quale che sia l’opinione sulla convenienza dell’una o dell’altra



riforma e sulla sua compatibilità con la prima parte della Costituzione, richiamare l'attenzione sui principi e sui diritti fondamentali ha il significato di sottolineare la loro decisiva importanza e attualità: solo prendendoli sul serio evitiamo il rischio (quanto mai concreto) che una loro declamatoria esaltazione si accompagni al loro effettivo svuotamento e alla conseguente trasformazione della democrazia costituzionale in uno stanco rituale o in una vuota facciata.

PIETRO COSTA
MARIUCCIA SALVATI





Principi fondamentali: artt. 1-12

Art. 1

L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro.
La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme
e nei limiti della Costituzione.

Art. 2

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili
dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si
svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri
inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali da-
vanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua,
di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e
sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine
economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'e-
guaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della
persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori
all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 4

La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e
promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.
Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie

XVII

possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6

La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7

Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.

I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8

Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.

Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.

I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Art. 9

La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.

Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

XVIII



Art. 10

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.

Non è ammessa l'estradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 12

La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.





Cronologia

25 LUGLIO 1943 Caduta del regime fascista (il re revoca Mussolini e nomina al suo posto il maresciallo Pietro Badoglio, capo delle Forze armate).



8 SETTEMBRE 1943 Armistizio e divisione dell'Italia in due: si apre un "periodo transitorio" dal punto di vista istituzionale che durerà fino al 1° gennaio 1948.

GIUGNO 1944 Liberazione di Roma e nomina di Umberto II a luogotenente generale del Regno (D.L.Lgt. 151/1944, prima Costituzione provvisoria) a seguito della "tregua istituzionale" fra monarchia e Comitato di liberazione nazionale (con il patto di Salerno – aprile 1944 – la decisione sull'assetto istituzionale del paese era stata rinviata a dopo la liberazione di Roma).

1° FEBBRAIO 1945 Il secondo Governo Bonomi vara il D.L.Lgt. 23/1945, *Estensione alle donne del diritto di voto*. Nel decreto non è prevista l'eleggibilità delle donne (poi sancita dal D.L.Lgt. 74/1946). Il voto sarà esercitato per la prima volta nelle elezioni amministrative e in quelle politiche del 1946.

5 APRILE 1945 Istituzione della Consulta nazionale del Regno d'Italia (convocata il 25 settembre).

25 APRILE 1945 Dopo la liberazione dell'intero territorio nazionale, il D.L.Lgt. 98/1946 (seconda Costituzione provvisoria) affida al popolo la scelta sulla forma istituzionale dello Stato mediante referendum.



2 GIUGNO 1946 Scelta istituzionale a favore della Repubblica ed elezione dell'Assemblea costituente: per la prima volta con elezioni politiche a suffragio universale, maschile e femminile.

27 DICEMBRE 1947 Il capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola promulga la Costituzione.

1° GENNAIO 1948 La Costituzione entra in vigore.



Introduzione

Il principio di uguaglianza cosiddetta “formale”

A differenza del principio di uguaglianza stabilito dall'art. 24 dello Statuto albertino («Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge»), il principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3, comma 1°, della Costituzione («Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali») non può essere definito semplicemente “formale”. E invece si continua tranquillamente ad applicare lo stesso aggettivo per le due discipline. Che al contrario sono diverse. Quella statutaria nulla diceva intorno al contenuto della legge. Affermava sì l'importante principio per cui tutti sono uguali nella soggezione alla unica legge dello Stato; che non vi sono più sovrani o cittadini sciolti dalle leggi (*legibus soluti*), o ai quali si applichino potestà legislative diverse da quella cui sono sottoposti gli altri cittadini. Affermava dunque che la legge ha una potestà – una validità e una efficacia – uguale, identica per tutti. Con ciò metteva fine allo Stato dell'Antico regime – allo Stato per ceti – in cui ciascun ceto o ordine o grado aveva una propria legge: uno Stato fondato dunque sulla

diversità davanti alla legge. Ma tutto ciò non implicava affatto l'uguale trattamento di tutti da parte della legge. E infatti il principio dell'uguaglianza «dinanzi alla legge» («la legge è uguale per tutti») conviveva non solo con le più feroci disuguaglianze di fatto, ma anche di diritto (l'esclusione delle donne dal voto, le leggi elettorali censitarie ecc.).

L'affermazione della «pari dignità sociale» e il divieto di «distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali» hanno trasformato il principio di uguaglianza formale, per cui, pur rimanendo la dizione «davanti alla legge» – sostanzialmente identica al «dinanzi alla legge» dello Statuto albertino –, il principio è diventato quello della uguaglianza “nella” legge, cioè della uguaglianza del trattamento che il contenuto della legge determina per i suoi destinatari. Principio che si esplica non nel dovere di trattare tutti e sempre in modo uguale rispetto a tutto, ma in quello di trattare in modo uguale le situazioni uguali e in modo disuguale le situazioni disuguali.

Ma chi definisce – al di là dei sette parametri in base al quale è fatto divieto di distinzioni – quando due situazioni sono uguali e quando disuguali? E anche all'interno di essi, quando si possono ammettere distinzioni? È evidente, ad esempio, che una legge che non prevedesse – in nome del divieto di distinzioni in base al sesso – assolutamente nessun trattamento particolare per la situazione delle donne in stato di gravidanza sarebbe contraria al principio per cui non si possono trattare in modo uguale situazioni obiettivamente diverse. La «pari dignità sociale» può infatti essere calpestata anche dalla violenza di una legge che non riconosce la rilevanza di oggettive

— | | —
⊕

differenze che richiedono un trattamento diverso per essere “umanamente protette”.

Qui nascono i più gravi problemi. Se arbitro assoluto di queste decisioni fosse il legislatore, il principio di uguaglianza verrebbe svuotato di ogni significato, perché il suo volere sarebbe insindacabile. È dunque opportuno affidare il controllo su queste scelte alla Corte costituzionale. Ma in tal modo si rischia di alterare l’ordine delle competenze costituzionali, perché non è chiaro quale sia il confine tra la discrezionalità politica del legislatore e la discrezionalità interpretativa della Corte (come di ogni giudice), che potrebbe invadere le prerogative della rappresentanza politica. L’equilibrio è dunque instabile, e si può parlare di un continuo movimento del pendolo tra decisioni fondate sulla argomentazione giuridica più stretta possibile (che non è mai assoluta, come dimostra la stessa parola “decisione”) e decisioni in cui è più o meno evidente il ricorso a considerazioni d’ordine politico (nel senso più nobile della parola).

Il vero punto critico che ha incontrato l’applicazione del principio di uguaglianza sta nella vulgata (che ha profondamente impregnato la cultura della classe politica) secondo cui la discrezionalità legislativa non è limitata “dal di dentro” dalla preoccupazione dell’uguaglianza, non è spinta dalla ricerca dell’uguaglianza come principio culturale-politico, come “motore” della legislazione, ma, al contrario, è solo limitata eventualmente dal di fuori, dall’intervento della Corte.

Questa giuridicizzazione del principio, questa perdita di sostanza politica, questa assenza di forze culturali e sociali che lo sostengono hanno portato all’attuale insopportabile inflazione legislativa, al caos fiscale e previ-

denziale, all'accatastarsi di legghine in ogni ramo di quello che dovrebbe essere un ordinamento giuridico in materia penale, commerciale, processuale; all'assenza di ogni disegno razionalmente unitario in materia di scuola, di enti locali ecc. Tutti effetti della credenza per cui si legifera "ad arbitrio di sua eccellenza", come si sarebbe detto una volta. Per questo chi vuole difendere la democrazia e il principio di rappresentanza politica deve combattere non solo la lotta per il diritto disuguale imposta dall'art. 3, comma 2°, che prescrive politiche mirate alla riduzione delle disuguaglianze di fatto, ma anche la lotta per il diritto "uguale", contro la frammentazione ingiustificata (e fonte di privilegi) dell'ordinamento.

Il principio di uguaglianza sostanziale

La seconda parte del volume è dedicata al percorso dell'uguaglianza sostanziale, di cui l'art. 3, comma 2°, è fondamento costituzionale.

L'esame del significato di questo principio si è accompagnata al rilievo dato alle dinamiche materiali, agli avvenimenti storici e ai soggetti implicati nel "discorso" e nelle pratiche della sua affermazione.

Partendo dai contributi teorici ritenuti più qualificanti per l'affermazione dell'uguaglianza di fatto e dagli eventi che nel corso della storia costituzionale moderna ne hanno segnato le vicende, l'attenzione si è concentrata sulle linee di tensione manifestatesi durante l'Ottocento e il Novecento, sino all'approdo al costituzionalismo democratico. Legata e inverata dai soggetti storici concreti che con la loro azione ne hanno reso possibile la forza trasformatrice, l'uguaglianza sostanziale è infatti posta

alla base del costituzionalismo democratico, connessa alle effettive tutele costituzionali dei diritti, ricondotta a quella minacciosa unità tra forma e sostanza del suo *ubi consistam*, che ne avevano per lungo tempo depotenziato il significato più radicale.

Se infatti è in nome dell'uguaglianza che si combattono lotte epocali e a partire dalla sua valenza universalistica, sono nondimeno i dispositivi propri allo Stato-nazione e alle logiche di appartenenza identitaria così come l'*apparenza* vigente nella sfera della circolazione (dello scambio di merci) a delimitarne le applicazioni più "pericolose" e rivoluzionarie. Tuttavia, il percorso tracciato già in seno alle rivoluzioni settecentesche – in particolare a quella francese – rende manifeste le contraddizioni, nutre lo stesso conflitto tra le due figure soggettive determinanti il *rapporto sociale* che è il capitale "diritto contro diritto".

È certamente nel Novecento, dopo le esperienze fasciste e nazionalsocialiste, che il nesso tra uguaglianza e libertà – l'*égaliberté* – riemerge in tutta la sua centralità in numerosi testi costituzionali, capaci non solo di riprendere questi principi fondamentali, ma anche di arricchirli con nuovi nessi e riferimenti.

La Costituzione italiana raccoglie la sfida contenuta nelle istanze ugualitarie e la consacra nell'art. 3, comma 2°. Frutto della collaborazione tra Lelio Basso e Massimo Severo Giannini, loro «capolavoro istituzionale» (Rodotà, 1989, p. 19), di esso si sono seguiti i passaggi rilevanti nei lavori dell'Assemblea costituente, con particolare attenzione al senso attribuitogli dai suoi "autori" e sostenitori. La novità della nuova norma sta nel fatto che la garanzia dell'uguaglianza non è solo un'affermazione di principio

destinata a restare scritta sulla carta del testo costituzionale, bensì sta nel fatto che per la prima volta si procede sulla via del riconoscimento del diritto all'uguaglianza sociale ed economica, e pertanto di un necessario intervento pubblico – e ancor più del complesso degli apparati istituzionali e delle forze sociali – volto a conformare la realtà alle disposizioni sancite dalla Costituzione. Sin da subito quest'articolo prefigura un programma molto ampio, i cui scopi richiedono una trasformazione materiale della realtà sottostante, non limitata a una semplice riforma o innovazione giuridica. Come affermerà più tardi Basso, il valore dell'art. 3, comma 2°, non è soltanto nell'essere «un comando per il legislatore futuro, che dovrebbe fare le leggi per rendere effettiva l'uguaglianza» (Basso, 1971a, p. 654). Esso racchiude ben altri due aspetti: rappresenta «il tentativo di superare il momento formale e far poggiare il diritto sulla realtà sociale», di portare la norma giuridica a contatto con la realtà effettiva; così come esso ha lo scopo «di far risaltare dal testo stesso della Costituzione la profonda contraddittorietà dell'ordinamento» (ivi, p. 655). A essere dunque prefigurato nell'art. 3, comma 2°, è un modello di società alternativo a quello allora vigente. Precisamente, il modello di società prefigurata è quello in cui non sussistono «gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Influenzando questo principio settori molto estesi della vita associata, l'analisi si è soffermata su alcune dimensioni proprie dell'uguaglianza sostanziale.

In primis, sui contenuti di cui è andato sostanziandosi il «pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione». La persona centro di rapporti umani, che vive e si realizza nel contesto sociale, tramite le relazioni intrattenute con gli altri, in una rete di interscambi continui. La partecipazione nella sua effettività e in stretto legame con una nuova struttura politica capace di andare oltre la democrazia formale e di prevedere strumenti capaci di rimuovere gli ostacoli posti da una data struttura economica e sociale.

Non meno rilevante è lo spazio riservato ai diritti sociali, dei quali nondimeno l'art. 3, comma 2°, è fondamento costituzionale. Negli ordinamenti democratici la costituzionalizzazione dei diritti sociali sancisce il principio di indivisibilità dei diritti fondamentali, civili, politici e sociali e si ispira a una visione complessiva e coesa dei diritti di cittadinanza, rispetto alla quale i diritti sociali risultano essenziali per configurare e sostenere l'esercizio pieno dei diritti civili e politici, «il pieno sviluppo della persona umana».

Determinante del quadro politico novecentesco sembra non a caso essere la tensione tra “Stato di diritto” e “Stato sociale”, tensione manifestatasi di volta in volta tra i contenuti formali e quelli materiali degli stessi diritti di cittadinanza sanciti a livello costituzionale.

Last but not least, si è ritenuto irrinunciabile affrontare il nodo esistente tra uguaglianza e differenza, in specie in ordine alle critiche condotte a un'esclusiva declinazione al maschile dell'universalismo e in ordine alla valorizzazione della differenza delle donne (differenza che non può né deve essere sinonimo di inferiorità ed esclusione e imprescindibile per un ordine politico sessuato).

Muovendo dal riferimento alla voce di colei che per prima ha messo in discussione una concezione del diritto modellata a misura del soggetto maschile e ha rivendicato la differenza quale presupposto di un discorso “altro” in base al quale riformulare i moderni diritti di tutti/e, di ognuno/a (Olympe de Gouges), si è dato risalto a quella riflessione delle donne misuratasi nel corso del Novecento con il principio e le vicende inerenti l’uguaglianza e le sue profonde implicazioni rispetto al rapporto tra i sessi. Elementi fondamentali di questo pensiero e di questa pratica politica sono stati infatti la messa in discussione di versioni neutralizzanti della *persona* umana; la presa d’atto dell’irriducibile singolarità di ciascuno/a; il perseguimento di istanze di autonomia e autodeterminazione.

Come è stato osservato, l’orizzonte di «un “diritto alla differenza nell’uguaglianza”» ha come obiettivo un’uguaglianza che non è neutralizzazione delle differenze, bensì «la condizione e l’esigenza della diversificazione delle libertà», una «“egualizzazione” della libertà e una liberazione dell’uguaglianza» stessa (Balibar, 1993, pp. 94-5; in stampa).

Il progetto di emancipazione personale e sociale profilato da questo principio/norma continua a impegnare a vario titolo protagonisti e piani differenti di un intervento – compreso quello facente leva sugli strumenti redistributivi dello Stato sociale – in grado di contrastare le crescenti disuguaglianze odierne. Il progetto costituzionale dell’uguaglianza possiede così potenzialità tali da tenere insieme “spazio di esperienza” e “orizzonte di aspettativa”; impegno del presente e prospettiva del futuro.



I

Il principio di uguaglianza

Il significato oggettivo

Secondo la cultura oggi dominante la trattazione del principio di uguaglianza è ricompresa in quella dei diritti, come se l'uguaglianza fosse soltanto una loro caratteristica necessaria: se è sancito un diritto, deve essere uguale per tutti. Ma il contenuto del principio di uguaglianza non si esaurisce nel diritto dei singoli individui all'uguale trattamento da parte della legge che disciplina i singoli diritti. Il principio di uguaglianza ha un valore eccedente: anche se fosse possibile parlare di un "diritto soggettivo all'uguaglianza" come diritto autonomo (il che è incerto), il punto di vista che qui assumeremo è che al principio di uguaglianza va riconosciuto anzitutto un carattere "oggettivo" (Agrò, 1975, p. 123), di principio che dovrebbe ispirare e condizionare l'interpretazione e l'attuazione di tutti e quattro i Titoli della Parte I della Costituzione (Rapporti civili, Rapporti etico-sociali, Rapporti economici, Rapporti politici). Secondo una antica distinzione le posizioni che possono venire a costituirsi nei rapporti tra Stato e singoli (e tra Stato ed enti pubblici e gruppi sociali) sono quattro: *status subjectionis* (il singolo è soggetto di doveri verso lo Stato); *status libertatis* (il singolo è soggetto di diritti di libertà, cioè del potere di respingere interventi statali restrittivi di quella



libertà); *status civitatis* (al singolo è attribuita la pretesa di chiedere allo Stato prestazioni a proprio favore); *status activae civitatis* (al singolo è riconosciuta la pretesa di partecipare alla formazione della volontà dello Stato) (Mortati, 1976, p. 1016).

I quattro Titoli della Parte I della Costituzione sono dedicati a queste quattro posizioni. Per chi sostiene il carattere oggettivo del principio di uguaglianza ciò significa che esso è il principio generale che condiziona la regolamentazione, da parte del legislatore, di tutte e quattro le posizioni predette; e che dunque condiziona l'interpretazione – ad opera di tutti: legislatori, giudici e studiosi – di tutte le disposizioni contenute nei quattro rispettivi Titoli.

Uguaglianza formale e sostanziale

Il principio di uguaglianza è consacrato nell'art. 3: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese».

Il comma 1° delinea la cosiddetta uguaglianza formale, che si sostanzia – in prima approssimazione, che richiederà molte precisazioni – in due principi, diversi ma integrabili: a) la uguale forza della legge nei con-

fronti di tutti (indipendentemente dal suo contenuto: uguaglianza di fronte alla legge); *b*) la parità del trattamento che il contenuto della legge determina per i suoi destinatari (uguaglianza nella legge). Il comma 2° delinea la cosiddetta “uguaglianza sostanziale”, che impone di intervenire sulle situazioni di fatto che impediscono l’effettiva disponibilità delle condizioni materiali che rendono “il meno falsa possibile” la affermazione della uguaglianza formale.

L’aggettivo “formale” sta a indicare che questa accezione dell’uguaglianza assicura a tutti i cittadini di poter in astratto esercitare i diritti che la legge prevede, anche se in pratica potrebbero non essere in grado di farlo, perché non ne hanno i mezzi materiali. L’aggettivo “sostanziale” sta a indicare che l’ordinamento si fa carico di questa impossibilità di fatto e, dunque, della mancanza delle condizioni economiche e sociali per poter esercitare effettivamente i diritti di cui i cittadini sono formalmente titolari. Tutti in astratto possono divenire proprietari di un immobile, ma è necessario disporre di condizioni economiche adeguate al suo acquisto. Tutti in astratto possono iscriversi all’università, ma è necessario disporre di condizioni economiche e sociali adeguate a tal fine.

La Costituzione, dunque, prende atto dell’esistenza delle disuguaglianze di fatto e formula un progetto politico che trova la sua sintesi nell’art. 3, e il suo svolgimento nelle disposizioni successive che indicano i mezzi per realizzarlo: il prelievo fiscale, la scuola pubblica, l’assistenza e la previdenza pubblica, il servizio sanitario pubblico, l’edilizia pubblica, il “minimo salariale” (oggi di fatto scomparso, dato il declino dei Contratti collettivi di lavoro, cui era demandato stabilirlo).

A prescindere dunque dal fondamento soggettivo di ciascuna visione del mondo, di ciascuna cultura, di ciascuna religione, che può far derivare l'uguaglianza fra gli uomini dalla loro pari razionalità, dalla loro pari moralità o dalla loro pari figliolanza dell'unico dio, il principio di uguaglianza fu riconosciuto, al termine del Secondo conflitto mondiale, quale principio fondante una nuova dimensione degli ordinamenti giuridici, nella consapevolezza che la sua negazione era stata alla base delle tragiche esperienze precedenti. Il principio di uguaglianza compare infatti, anche se espresso in termini che valorizzano solo la sua accezione formale, anche nella *Dichiarazione universale dei diritti umani* («Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione», art. 2), e nella *Convenzione europea dei diritti dell'uomo* («Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione», art. 14).

I trattati istitutivi delle comunità europee, conformemente ai loro limitati obiettivi iniziali, non contenevano un riconoscimento espresso e generale del principio di uguaglianza: tale principio era preso in considerazione solo nella misura in cui risultasse strumentale al raggiungimento degli obiettivi economici fissati dai trattati

medesimi, ossia l'integrazione dei mercati e la tutela della concorrenza. Attualmente invece la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, recepita nel *Trattato di Lisbona*, dedica il suo intero Capo III al principio di uguaglianza.

Formulando l'art. 3, i costituenti arricchirono e perfezionarono – in modo, come vedremo, molto profondo – il tradizionale principio di uguaglianza borghese, o formale, e lo lanciarono, inteso come uguaglianza in senso sostanziale, verso il futuro, nella convinzione che il loro lavoro avrebbe aperto il cammino verso una società radicalmente diversa da quella liberale.

Occorre immediatamente premettere che il principio di uguaglianza è il principio più artificiale fra tutti. In natura non è data l'uguaglianza: gli uomini nascono diversi e solo una decisione politico-giuridica può renderli (più) uguali. La lotteria naturale getta gli uomini in uno stato di radicale disuguaglianza: sani e malati; forti e deboli; intelligenti e incapaci di apprendere; coraggiosi e vili; egoisti e generosi; ricchi e poveri per nascita ecc. Solo un ordinamento giuridico può realizzare l'uguaglianza, può inverarla. Non ha un fondamento naturalistico – come la libertà e come i diritti che di quella sono lo svolgimento – che pretende di essere riconosciuto e tutelato. L'uguaglianza, come abbattimento delle differenze naturali e sociali, appare come un ideale di giustizia, come l'annullamento di vincoli odiosi che impediscono solo a qualcuno di godere dei medesimi beni di cui godono gli altri. Ma se il cammino verso questo ideale di abbattimento delle differenze si ferma alla dichiarazione di una perfetta uguaglianza formale, dunque di una perfetta uguaglianza

tra gli uomini trasformati in soggetti astratti di diritto – l’uguaglianza davanti alla legge –, allora quell’ideale si trasforma in una maschera menzognera, che finge di additare una meta desiderabile, ma invece consacra lo *status quo*, con tutte le sue disuguaglianze di fatto. Il diritto perfettamente uguale si trasforma così nel diritto più perfettamente aderente alla realtà “spontanea”. Nella società fondata sul libero scambio delle merci, l’uguaglianza formale consiste nell’essere tutti ugualmente liberi di scambiare. Ma il diritto uguale, in tal modo, maschera una realtà profondamente disuguale e ne fissa e ne perpetua i caratteri. Se la uguaglianza consiste nella uguale libertà di scambiare una determinata quantità di lavoro con una determinata quantità di denaro, il dato di fatto dell’essere, il lavoratore, proprietario solo della sua forza fisica o intellettuale e, il datore di lavoro, proprietario dei mezzi di produzione, è irrilevante: entrambi sono messi perfettamente sullo stesso piano come “parti contraenti” ugualmente libere di stipulare il contratto. E ulteriormente: che il lavoratore sia solo oppure padre di famiglia; abbia figli neonati o maggiorenni, sani o ammalati; abbia o non abbia a carico genitori inabili ecc. risultano dati di fatto estranei e privi di rilievo.

Il principio di uguaglianza deve dunque essere trattato con molta cautela, e infatti la Costituzione, con l’art. 3, contemporaneamente lo afferma e lo nega. Il comma 2° dell’art. 3 è, per certi versi, il completamento del principio di uguaglianza formale, ma, per altri, ne è la negazione. Afferma infatti che il diritto deve modellarsi sulle pieghe delle differenze naturali e sociali per trasformare – aderendo a quelle pieghe, e dunque essendo disuguale – la realtà di fatto disuguale in una realtà, di fatto, (almeno

un po') più uguale, e dunque (almeno un po') meno distante dalla caratteristica uguale del diritto formale (*ex multis*; Dogliani, Massa Pinto, 2015, p. 168).

L'incremento esponenziale delle disuguaglianze negli ultimi decenni

Prima di esaminare tale articolo, e per meglio apprezzarlo, occorre però prendere amaramente atto che il principio che esso complessivamente esprime – inteso intuitivamente come il principio che statuisce la uguaglianza nelle condizioni di vita e nel trattamento giuridico e sociale degli esseri umani – è il grande sconfitto di questi ultimi tempi. Durante il *New Deal* rooseveltiano, negli Stati Uniti, e nel trentennio 1947-77, in Europa, tra capitalismo e Stato democratico si è mantenuto un compromesso orientato al controllo pubblico dell'economia e all'incremento dell'uguaglianza (compromesso socialdemocratico o keynesiano). Ma, poi, quel compromesso si è rotto. L'avvento del capitalismo globalizzato e finanziarizzato – del neoliberalismo – ha significato l'affermazione del mercato come “unica ragione del mondo”, travolgendo ogni altro modello potenziale fondato su istituzioni politiche ed economiche che realizzassero un equilibrio tra l'ordine verticale della società (il capitalismo) e l'ordine orizzontale (la democrazia, e dunque l'uguaglianza) (Biasco, 2016). Questo travolgimento è stato reso possibile dalla sempre maggiore debolezza della politica, che non ha saputo difendere le proprie ragioni di fronte alle trasformazioni della tecnica e dell'economia, che a loro volta hanno sempre più accelerato questo indebolimento, tanto che oggi si può parlare di una Costituzione “orfana” della politica.

L'incremento esponenziale delle disuguaglianze, a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, non è certo un problema solo italiano. Per quanto riguarda il picco raggiunto negli anni recenti, grande eco ha avuto, nel gennaio 2017, la pubblicazione del rapporto di OXFAM, una confederazione internazionale di organizzazioni che si dedicano alla lotta alla povertà, intitolato *Un'economia per il 99%*, secondo il quale l'1% della popolazione mondiale, del 2015, possiede più ricchezza netta del resto del pianeta. A questo dato ha fatto esplicito riferimento il presidente Barack Obama nel suo ultimo discorso di fronte all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nel settembre 2016. Secondo Openpolis (dossier *Poveri noi*, relativo agli anni 2005-15), i dati sulle disuguaglianze in Italia sono impressionanti. Le persone che vivono in condizioni di indigenza assoluta sono oggi 4,6 milioni, quasi l'8% della popolazione (il 6,1% delle famiglie). Nel 2005, erano 2,2 milioni, pari al 3,3% della popolazione. In dieci anni sono più che raddoppiate. Raddoppiati sono anche coloro che si trovano sulla soglia della povertà: il 38,6% delle famiglie non riesce a far fronte a una spesa imprevista, il 12,5% non può mangiare carne o pesce almeno ogni due giorni, il 18,2% non riscalda adeguatamente la casa, il 48,9% non è in grado di fare una settimana di ferie all'anno. A rischio di povertà sono 8,3 milioni di persone, il 28,7% della popolazione. Nel complesso, più di un italiano su tre è povero o corre concretamente il rischio di diventarlo. Un bambino su dieci non può permettersi un abito nuovo e uno su venti non riceve un pasto proteico al giorno (Pallante, 2017).

Il problema non è solo la ricchezza mancante, ma la sua distribuzione sempre più disuguale: negli ultimi cinque anni ha imperversato la crisi; ebbene, ciò malgrado, le

risorse affidate a fondi d'investimento e gestioni di portafoglio sono sempre salite, fino a toccare la cifra record di 1.937 miliardi di euro nel 2016 (Assogestioni, 2016).

Gli studi *Whitehall I e II*, diretti da Michael Marmot (che oggi presiede l'Associazione medica mondiale), e ricerche internazionali come Lifepath aggiungono un ulteriore e angosciante tassello al quadro delle disuguaglianze economiche: dimostrano infatti che il malessere conseguente alla posizione nella gerarchia sociale e lavorativa ha un potente effetto autonomo capace di tradursi in malattia e mortalità precoce attraverso una serie di meccanismi fisiopatologici.

Uno studio pubblicato su "The Lancet" nel 2017 e condotto da Lifepath dimostra che lo *status* socioeconomico comporta l'esposizione a circostanze e comportamenti potenzialmente dannosi, tanto che nei paesi "ricchi", fra cui anche l'Italia, si calcola che l'aspettativa di vita diminuisca di 2,1 anni per coloro che vivono in misere condizioni socioeconomiche. L'esposizione più chiara e più famosa di questo principio è stata formulata da Marmot (2016), quando ha osservato che partendo dalla fermata della metropolitana londinese di Westminster e prendendo la Jubilee Line in direzione est, a ogni stazione la speranza di vita della popolazione locale perde un anno. Gli studi sopra sommariamente richiamati dimostrano dunque che la lunghezza della vita dipende dalla posizione lavorativa, e dunque sociale. Contrariamente a quanto comunemente si pensa, la lotteria naturale relativa alla qualità dei geni è meno importante nel determinare i destini sociali delle persone di quanto non lo siano le circostanze ambientali e sociali (che, per di più, possono modificare lo stesso assetto dei geni).

A proposito di questi temi e dell'antico concetto di alienazione, cardine dell'interpretazione marxiana della condizione del lavoratore salariato, è interessante notare che lo stesso Marmot conclude nel senso che quello che uccide anzitempo non è tanto e solo l'intensità del lavoro, ma la mancanza di controllo sul proprio lavoro, che poi si traduce in uno scarso controllo sulla propria vita.

Occorre sottolineare che negli ultimissimi tempi non solo esponenti delle culture alternative alla tendenza dominante, ma anche rappresentanti ortodossi di quest'ultima, come il Fondo monetario internazionale (FMI), hanno riconosciuto i gravi effetti delle crescenti disuguaglianze. Nel rapporto *Fiscal Policy and Income Inequality*, presentato il 13 marzo 2014, il FMI ha ammesso non solo che «ci sono crescenti prove che un'alta disuguaglianza possa essere dannosa per il raggiungimento di stabilità e crescita macroeconomica», ma anche che si va estendendo la convinzione che proprio l'aumento della disuguaglianza abbia contribuito a scatenare la crisi finanziaria. Afferma il FMI che, «negli ultimi tre decenni, la fetta di reddito in mano all'1% più ricco della popolazione è cresciuto in modo significativo in molte economie, comprese Cina e India. Negli Stati Uniti la quota di reddito in mano al 10% più abbiente della popolazione è salita dal 30% del 1980 al 48% nel 2012, [...] il rialzo più marcato si ha per il reddito degli ultraricchi americani, lo 0,1% della popolazione, il cui reddito è quadruplicato dal 2,6 al 10,4%» (International Monetary Fund, 2014, p. 9, trad. mia). Riconoscendo il pericolo rappresentato dalla crescita esponenziale delle disuguaglianze nel reddito, oltre che nella proprietà, anche il FMI conferma così le tesi dei keynesiani non convertiti al liberismo. Qualche

mutamento nel *mainstream* economico sembra dunque avvertirsi (analoghe considerazioni sono espone nel rapporto congiunto Fondo monetario internazionale, WTO e Banca mondiale, pubblicato il 10 aprile 2017: *Aiutare i dimenticati della globalizzazione*), ma non ancora nelle politiche nazionali, sovranazionali e internazionali, se non sotto forma di risorgenti nazionalismi xenofobi.

L'ideale dell'uguaglianza persiste malgrado le sue sconfitte

Se oggi il tema delle disuguaglianze e della povertà è esploso nei paesi occidentali, per il venir meno di promesse sociopolitiche che sembravano in via di realizzazione e che si sono invece infrante, non si può certo dire che nel passato, in questi stessi paesi, i livelli di disuguaglianza fossero inferiori. Si può solo dire che per un breve periodo (i trenta-quarant'anni successivi al secondo conflitto mondiale) le disuguaglianze si sono attenuate. Ma nei periodi precedenti, e nel resto del mondo, la storia delle società è una storia di disuguaglianze, più o meno atroci. Ciononostante, l'uguaglianza è una aspirazione che attraversa tutta la storia dell'umanità. La attraversa come oggetto di un conflitto, combattuta da alcuni, ma sempre testardamente perseguita da altri. Le ragioni di questa tenace persistenza del desiderio di uguaglianza nella mente degli uomini sta forse, per alcuni, nel fatto che le prime comunità umane erano ugualitarie, e che le società stratificate si sono affermate successivamente (Rousseau). Il mito di una perduta "età dell'oro" è strettamente legato a quello di una originaria uguaglianza. Ma potrebbe anche essere il contrario: che le prime comunità

umane siano state (in qualche misura) uguali al loro interno (rette cioè da regole che stabilivano una uguaglianza nella pace reciproca tra i loro membri, per cui tutti erano sottomessi al divieto di usare la violenza almeno contro il padre-padrone e poi contro gli altri membri della comunità) solo per potersi costituire come gruppi di difesa contro la violenza diffusa in tutto l'ambiente umano. Lo stato di natura – in cui *homo homini lupus* – è anch'esso uno stato ugualitario. Può quindi essere che l'originaria uguaglianza generale sia stata l'uguaglianza nell'uso della violenza contro tutti da parte di tutti: ma questa è una uguaglianza mortifera e insopportabile, e l'uomo ha dovuto superarla nell'uguaglianza nelle leggi, che vietino l'uguaglianza naturale e generale nell'uso della violenza (Hobbes). Come che si intenda il mito originario di una uguaglianza “buona” (se di una uguaglianza universale o di una uguaglianza in piccole comunità di difesa), le società storiche sono tutte fortemente disuguali. Su questo non c'è bisogno di dilungarsi. Dobbiamo qui limitarci a prendere atto che le più atroci disuguaglianze di fatto presenti nelle società – dalle società schiavistiche dell'antichità a quelle moderne, che sono tornate in parte a esserlo, con i lager o senza – non hanno soffocato il dato di pensiero (di speranza, o di conoscenza storicistica o religiosa o metafisica) che la disuguaglianza può essere vinta, o comunque grandemente ridotta.

Il movimento più possente che, ancora negli anni recenti, si è prefisso questo scopo è il socialcomunismo. Non è qui certo possibile approfondire il tema nelle sue complicate ramificazioni teoriche e storiche, e nei suoi fallimenti, ma solo prendere atto che le aspirazioni del movimento socialcomunista, e di quelle Chiese, e di altre

forze, che, in parallelo, procedettero verso aspirazioni analoghe sulla base della credenza nell'uguaglianza morale (nell'uguale "dignità" di tutti gli uomini) sono il presupposto e il fondamento della statuizione, nel diritto positivo, del principio di uguaglianza.

Il principio di uguaglianza nei lavori dell'Assemblea costituente

L'art. 3 è dunque una sfida lanciata alla storia (o addirittura al cielo). Per comprenderne il significato complessivo è utile seguire come si giunse alla sua approvazione in seno alla Assemblea costituente, in parallelo con l'approvazione dell'art. 1, per quanto riguarda la titolarità reale della sovranità.

Riportiamo di seguito alcuni brani tratti dagli *Atti della Assemblea Costituente* (d'ora in avanti AC) commentandoli brevemente.

Il dibattito in seno alla Prima Sottocommissione

L'11 settembre 1946, in seno alla Prima Sottocommissione – delle tre nelle quali si era articolata la Commissione per la Costituzione –, si discusse l'art. 2 (così fu allora numerato) presentato dai relatori Giorgio La Pira e Lelio Basso. L'articolo era così formulato: «Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono eguali di fronte alla legge ed hanno diritto a eguale trattamento sociale. È compito della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, im-

pediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana ed il completo sviluppo fisico, economico e spirituale di essa» (p. 31). Della ampia discussione che seguì – relativa al comma 1° – ricordiamo solo due punti, che influirono sulla formulazione finale dell'articolo. Palmiro Togliatti, sostenendo la dizione proposta dai relatori, precisò che «non si vuole qui alludere a una legislazione sociale completa, perché in tal caso il concetto sarebbe già compreso nella prima parte del primo comma. [Su questa sufficienza del principio dell'uguaglianza di fronte alla legge a riassumere il principio di una legislazione sociale completa, torneremo più avanti, *N.d.A.*] Invece con le parole “ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale” si vuole esprimere la tendenza della nuova costituzione a incanalare lo sviluppo della nostra società verso una maggiore uguaglianza. Ed è proprio questo lo spirito che [vorremmo] alitasse nella nuova costituzione» (p. 36). Basso affermò – in accordo con Togliatti – che «in regime democratico [...] non basta l'eguaglianza puramente formale, come quella caratteristica della vecchia legislazione, per dire che si sta costruendo uno stato democratico, ma che invece l'essenza dello Stato democratico consista nella misura maggiore o minore del contenuto che sarà dato a questo concreto principio sociale. Naturalmente i primi articoli della Costituzione non possono essere delle norme concrete [...] ma delle direttive indicate al legislatore come un solco in cui egli debba camminare, come affermazione della finalità cui la democrazia tende e cioè verso l'eguaglianza sociale» (*ibid.*). Aldo Moro, replicando alle critiche di coloro che ritenevano oscura l'espressione «hanno diritto ad eguale trattamento sociale», sottolineò come, in questa

materia, non fosse possibile utilizzare un linguaggio «rigorosamente giuridico [...] senza rinunciare ad una dichiarazione [che affermasse] la tendenza progressiva che deve avere la democrazia italiana nell'attuale momento. Parlando del diritto ad un eguale trattamento sociale, s'intende mettere in luce il carattere dinamico che deve avere lo Stato democratico» (p. 37).

A questo punto della discussione il presidente Umberto Tupini propose di aggiungere nel comma 2° dopo le parole «è compito» la parola «perciò», con il che si sarebbe meglio esplicitato il principio affermato nel comma 1° e non avrebbero avuto più ragion d'essere le preoccupazioni di quanti ritenevano non “troppo esatta” la dizione del comma 1° stesso. La prima parte dell'art. 2, dopo gli emendamenti approvati, rimase così formulata: «Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad uguale trattamento sociale» (p. 39).

Per quanto riguarda il comma 2° dell'articolo, Basso ribadì che «dopo aver fatto una solenne affermazione dei principî di libertà e uguaglianza, nella concreta realtà sociale, questi principî possono trovare poi ostacoli di ordine economico e sociale che impediscano il raggiungimento dell'affermata uguaglianza. Pertanto tutta l'opera della legislazione italiana deve tendere ad eliminare questi ostacoli». L'intero articolo venne – al termine della discussione – approvato in questa formulazione: «Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge e hanno diritto a uguale trattamento sociale.

È compito perciò della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e il completo sviluppo fisico, economico, culturale e spirituale di essa» (p. 40).

È opportuno ricordare, in relazione ai rilievi che più avanti faremo circa l'interpretazione del comma 1° sottesa alle discussioni ora sommariamente ricordate, che in una relazione presentata dall'onorevole Mario Cevolotto l'art. 3 era così formulato: «Tutti i cittadini sono eguali davanti alla legge ed hanno gli stessi diritti e doveri. La nascita, il sesso, la razza, la condizione sociale, le credenze religiose, o il fatto di non avere alcuna credenza, non possono costituire la base di privilegio o di inferiorità legale» (p. 36). La proposta venne ritenuta soppressa in quanto il suo contenuto era già approvato. Ma la ricordiamo ugualmente perché le parole «non possono costituire la base di privilegio o di inferiorità legale» hanno un rilievo su cui dovremo tornare più avanti.

Il dibattito in seno al plenum della Commissione

Il 22 gennaio 1947 iniziò l'esame, in seno alla Commissione per la Costituzione in seduta plenaria, delle Disposizioni generali del Progetto di Costituzione. Fu posto in discussione l'art. 1, nel testo approvato dal Comitato di redazione. È interessante, ai nostri fini, seguire questo dibattito per i riflessi che esso ebbe sulla formulazione definitiva dell'art. 3. La formulazione proposta era la seguente: «L'Italia è Repubblica democratica. La sua sovranità emana dal popolo e si esercita nelle forme e nei

limiti della Costituzione e delle leggi. Il lavoro è l'essenziale fondamento dell'organizzazione politica economica e sociale della Repubblica italiana» (p. 138).

Nel corso della discussione Amintore Fanfani riconobbe che «la proposta dell'onorevole Togliatti ed i chiarimenti dati dagli onorevoli La Rocca e Terracini» (p. 140) dimostravano «il proposito di fare risaltare fin dal primo articolo una preoccupazione che investe ormai tutta la nostra Costituzione, la preoccupazione cioè di tendere a realizzare un ordinamento in cui il lavoro sia il titolo essenziale, fondamentale per la partecipazione alla vita politica» (*ibid.*). Ma si domandò «se questa aspirazione sia meglio espressa dalla dizione proposta dall'onorevole Togliatti, “Repubblica democratica di lavoratori”, o non piuttosto dal terzo capoverso, in cui si specifica a quale titolo si vuole che il lavoro sia il fondamento essenziale per la partecipazione alla vita pubblica. [...] [Osservò] che la parola “lavoratore”, posta nel primo capoverso, dovrebbe essere immediatamente seguita da una definizione per impedire, per lo meno, malintesi o necessità di interpretazioni esplicative» (*ibid.*). Ritenne dunque Fanfani «che per sottolineare l'aspirazione manifestata dall'onorevole Togliatti, [...] [fosse] più conveniente insistere nel perfezionare il terzo capoverso, che specifica l'importanza del lavoro nella organizzazione politica, economica e sociale della repubblica» (*ibid.*).

Emilio Lussu chiese che si ritornasse all'art. 1 proposto dalla Prima Sottocommissione – «lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori alla organizzazione economica, sociale e politica del paese» (p. 142) – e propose di aggiungere, successivamente, il comma 2°

dell'articolo proposto dal Comitato di redazione: «La sua sovranità emana dal popolo e si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi» (*ibid.*).

Il 24 gennaio 1947 la Commissione per la Costituzione, in seduta plenaria sotto la presidenza di Meuccio Ruini, approvò l'art. 1 nel seguente testo: «L'Italia è Repubblica democratica. Essa ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del paese. La sovranità emana dal popolo e si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi» (p. 163).

Si vedrà, nel corso dei lavori, come tale articolo sia stato modificato, e come sia stata recuperata (nell'art. 3, comma 2°) l'espressione «partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del paese».

*Il dibattito in seno al plenum
dell'Assemblea costituente*

Il 4 marzo 1947 l'Assemblea costituente iniziò, nel suo *plenum*, la discussione generale del progetto di Costituzione. Di questa seduta ci limitiamo qui a riportare parte dell'intervento del marchese Roberto Lucifero (ex ministro della Real Casa, monarchico), perché molto acuto nel delineare il ruolo dei principi inseriti delle costituzioni pluralistiche: «Quando io leggo che la Repubblica (art. 7) “rimuove gli ostacoli”, ecc. ecc., a me sembra che una norma di questa vaghezza e di questa ampiezza sia un pericolo enorme, perché io vorrei sapere cosa succederebbe se un giorno dovessero applicarla, ad esempio, i due poli costituiti da me e dall'onorevole Togliatti. Io non

so, ma probabilmente io rimuoverei l'onorevole Togliatti e l'onorevole Togliatti rimuoverebbe me, perché tutte e due siamo un ostacolo, secondo la nostra concezione, a che una determinata ideologia si compia. Ora, quale deve essere la funzione della costituzione? La funzione della costituzione deve essere di far sì che se io arrivassi ad avere la maggioranza, non potessi rimuovere l'onorevole Togliatti e che se l'onorevole Togliatti arrivasse ad avere la maggioranza non potesse rimuovere me; ed ognuno di noi possa continuare liberamente a sostenere il proprio pensiero. Giacché con il tempo l'interpretazione diventa estensiva e questi articoli che possono far sorridere un giurista o un costituzionalista perché privi di contenuto, ad un certo momento il loro contenuto lo trovano; e visto che non ne hanno uno proprio, assumono quel contenuto che in quel determinato momento gli vuole dare chi è più forte. La costituzione è fatta per le minoranze e non per le maggioranze, per tutelare i pochi e non i molti. I molti non hanno bisogno di costituzione; hanno la forza» (p. 1733).

Il 5 marzo 1947 l'Assemblea costituente proseguì la discussione generale del progetto di Costituzione. Riportiamo alcuni passi dell'intervento dell'onorevole Renzo Laconi: «La decisione sulla forma repubblicana è sottratta alla nostra competenza di costituenti, perché il popolo stesso si è espresso su questo punto e ha dichiarato la sua volontà. [...] A noi spetta fare in modo che questo regime sia un regime democratico conseguente, sia un regime, cioè, progressivo, orientato verso forme nuove, deciso ad elevare il popolo dalle sue miserie [...]. E per poter essere quello che noi vogliamo, questo regime deve essere fondato su due principî fondamentali: sulla

sovrani  populare e sulla posizione preminente del lavoro. Deve essere un regime orientato: [...] noi possiamo salutare con soddisfazione l'afferma ione solenne dei diritti civili e politici del cittadino [...]. Ma [q]uesta affermazione di diritti e di libert  [...] si ridurrebbe a qualcosa di dottrinario e di vuoto se noi non ci proponessimo, attraverso la Costituzione, di distruggere le condizioni attraverso le quali il fascismo si   affermato ed ha potuto negare le libert  dei cittadini; se noi non ci proponessimo di consolidare nel nostro Paese uno schieramento di forze che sia interessato alla democrazia [...], se [...] non facessimo questo, io penso che inutilmente le tavole della Costituzione potrebbero riaffermare le libert  dei cittadini ed i principi fondamentali della democrazia. Noi siamo chiamati quindi ad un compito nuovo, che consiste nell'introdurre principi e diritti nuovi nella costituzione italiana, e nel prevedere le forme e i metodi attraverso i quali il legislatore di domani potr  dare pratica attuazione a questi principi, potr  concretare questi diritti. In questo senso, all'articolo 7 [che successivamente diventer  l'art. 3, *N.d.A.*] della Costituzione va affermato che   ufficio della Repubblica "rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano di fatto la libert  e la eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana". [...] [L]o Stato non deve limitarsi ad un riconoscimento formale delle libert  e dei diritti del cittadino, ma deve intervenire nella vita sociale, economica e politica per rendere effettivo il godimento di questi diritti. Cos  lo Stato interverr  a tutelare la famiglia, ad assicurarle le condizioni minime di esistenza; cos  lo Stato interverr  ad assicurare ad ogni cittadino, che abbia capacit  e merito, l'insegnamento

scolastico. [...] Ma certo [...] la garanzia decisiva che questi [...] diritti verranno tradotti in realtà [...] sta nella democraticità assoluta dell'ordinamento dello Stato, sta nella partecipazione effettiva di tutti i lavoratori – come è detto nel primo articolo – alla vita sociale, economica, politica del Paese» (pp. 1781-4).

Il 6 marzo 1947 l'Assemblea costituente proseguì la discussione. L'intervento dell'onorevole Basso si segnala per l'identità che stabilisce tra il principio della sovranità popolare (che rimarrà nell'art. 1) e il principio per cui la «Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (che verrà spostato all'art. 3; p. 1824): «L'operaio che vive oggi nella grande fabbrica, l'operaio che vive oggi nella disciplina della divisione del lavoro, l'operaio che fa continuamente la stessa vite, lo stesso dado, la stessa molla, sa che la sua vite, sa che il suo dado, sa che la sua molla non hanno alcun senso, presi in se stessi; ma che fanno parte del lavoro collettivo. L'operaio sa che il suo lavoro, la sua opera, la sua stessa vita, assumono un valore nell'armonia dello sforzo collettivo. L'operaio sa che la macchina che esce dalla sua officina non è una somma di pezzi freddi e uguali, ma è l'armonia dell'opera complessiva, sa che la macchina non è una semplice somma di viti o di dadi, ma che le viti e i dadi hanno un senso in quanto sono parti della macchina. [...] [O]ggi la società non si può considerare una somma di individui, perché l'individuo vuoto non ha senso se non in quanto membro della società. Nessuno vive isolato, ma ciascun uomo acquista senso e valore dal rapporto con gli altri uomini [...]. E allora anche le nostre concezioni politiche e giu-

ridiche assumono un significato diverso. Non si tratta più di contrapporre l'individuo allo Stato, intesi quasi come entità astratte e lontane l'una dall'altra. Si tratta di realizzare invece la vita collettiva dalla effettiva partecipazione di tutti [...]. Ecco allora il senso dell'espressione dell'articolo primo del nostro progetto, che è per questa parte opera mia, [...] là dove si dice che la "Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese"; appunto, perché oggi [...] concepiamo l'individuo solo come membro della società, in quanto centro di rapporti sociali, in quanto partecipe della vita associata. La Repubblica, espressione della vita collettiva, trae il suo senso e il suo significato solo dalla partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale. Ed ecco anche il senso del lavoro, inteso come fondamento della Repubblica [...]. Perché noi non facciamo, e non vogliamo fare [...] una Repubblica di individui astratti, una Repubblica di cittadini che abbiano solo una unità giuridica, [ma] vogliamo fare la Repubblica, lo Stato in cui ciascuno partecipi attivamente per la propria opera, per la propria partecipazione effettiva, alla vita di tutti. E questa partecipazione, questa attività, questa funzione collettiva, fatta nell'interesse della collettività, è appunto il lavoro; e in questo [...] il lavoro è il fondamento e la base della Repubblica italiana. Ed ecco perché noi pensiamo che sia errata la concezione a cui parecchi colleghi si sono sovente ispirati [...] che la democrazia si difende, e si difende la libertà, e si difendono i diritti del cittadino, limitando i diritti dello Stato, limitando l'attività o le funzioni dello Stato. [...] Noi pensiamo che la democrazia

si difende, che la libertà si difende [...] non cercando di impedire o di ostacolare l'attività dei poteri dello Stato, ma al contrario, facendo partecipare tutti i cittadini alla vita dello Stato, inserendo tutti i cittadini nella vita dello Stato; tutti, fino all'ultimo pastore dell'Abruzzo, fino all'ultimo minatore della Sardegna, fino all'ultimo contadino della Sicilia, fino all'ultimo montanaro delle alpi, tutti, fino all'ultima donna di casa nei dispersi casolari della Calabria, della Basilicata. [...] Non posso dire che questa concezione, che abbiamo cercato di difendere [...] sia stata tenuta presente completamente e si trovi nel testo che ci viene sottoposto. [...] È rimasto, ancorché corretto ed attenuato, l'articolo che io avevo proposto, e che si trova ora al capoverso dell'articolo 7, che dice: "è compito della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui, ecc.". Questo articolo è rimasto, ma, non so come, modificato. Il testo del mio articolo era il seguente: "Rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza *di fatto* degli individui", appunto per mettere in evidenza il contrasto fra i diritti e la realtà vissuta. Su questa via della effettiva partecipazione di tutti, qualche altra cosa si ritrova nella Costituzione [...] [m]a, nel complesso, non direi che questo sia stato lo spirito che si è tenuto presente in tutta la Costituzione» (pp. 1824-5, corsivo aggiunto).

Il 13 marzo 1947 proseguì la discussione. Riportiamo uno stralcio dell'intervento dell'onorevole Moro: «Questa ideologia, questa sana accettabile ideologia che io ho racchiuso nelle due espressioni – libertà e giustizia sociale – [...] viene espressa come una indicazione dei fini del nostro Stato, del volto storico che assume la Re-

pubblica italiana. Indubbiamente [*sic*] una indicazione di questo genere è indispensabile. Non avremmo ancora detto nulla, se ci limitassimo ad affermare che l'Italia è una Repubblica, o una Repubblica democratica. Occorre che ci sia una precisazione intorno ad alcuni orientamenti fondamentali che storicamente caratterizzano la Repubblica italiana. [...] Questi tre pilastri, sui quali mi pare che posi il nuovo Stato italiano sono: la democrazia, in senso politico, in senso sociale ed in senso che potremmo chiamare largamente umano. [...] Vengo ora all'altra parte dell'articolo 1: "la Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese". Permettetemi su questo punto di ricordare [...] la storia di questo articolo, anche per contribuire a chiarirne il senso e a dissipare alcuni dubbi [...] Ricordo che questo articolo in sostanza fu proposto dal nostro amico La Pira il quale [...] vagheggiava di inserire nella costituzione un articolo nel quale fosse consacrato quello che egli chiamava lo *status* del lavoratore, cioè una condizione giuridica particolare dell'uomo che lavora e che doveva essere considerata fondamento di diritti. Furono fatte a questa proposta dell'amico La Pira alcune obiezioni, che in realtà non erano fondate, e, nella dinamica dei lavori per la Costituzione, questa proposta, che pure aveva trovato una prima articolazione, fu fatta cadere. Restò, di quella formulazione primitiva, questa idea che evidentemente è un'idea cristiana, un'idea democratica, che cioè bisogna dare al lavoro una particolarissima considerazione, che bisogna impegnare la nuova democrazia italiana in questo processo di elevazione dei lavoratori e di partecipazione la più piena dei lavoratori stessi all'organizzazione eco-

nomica, politica e sociale del paese. Questo il senso della disposizione: un impegno cioè del nuovo Stato italiano di proporsi e di risolvere nel modo migliore possibile questo grande problema, di immettere sempre più pienamente nell'organizzazione sociale, economica e politica del paese quelle classi lavoratrici, le quali, per un complesso di ragioni, furono più a lungo estromesse dalla vita dello Stato e dall'organizzazione economica e sociale. Nessun intento di esclusione pertanto. Non si voleva, da parte dei proponenti dichiarare che questa qualifica, intesa in senso stretto, come è indicato nell'articolo, fosse la condizione indispensabile per essere considerati cittadini e trattati come tali. Il problema della cittadinanza, cioè della pienezza dei diritti civili e politici, è risolta dalla prima parte dell'articolo 1, in quanto dichiara: "l'Italia è Repubblica democratica", cioè stato di tutti i cittadini e risolta dagli altri due o tre Titoli della prima parte di questa Costituzione, nei quali si tratta dei cittadini nel senso più largo dell'espressione. Si poneva semplicemente un problema di carattere strettamente politico, indicando come una meta di notevole importanza nella costruzione del nuovo Stato, questa, cioè, di dare accesso in modo reale, pieno e costruttivo, alle forze lavoratrici nella vita del nostro paese. Ed io ricordo di più che questa proposta La Pira – chiamiamola così – venne presentata in contrapposto amichevole ad altra proposta dell'onorevole Togliatti, quella alla quale egli si riferiva ancora qualche giorno fa nel suo notevole intervento, in sede di discussione generale, quando domandava ancora che la Repubblica democratica italiana fosse qualificata come Repubblica di lavoratori. Ed assicurava, colla consueta amabilità, l'onorevole Togliatti che tale espressione non doveva essere

intesa in nessun modo in senso classista, ma voleva indicare soltanto la convergenza di tutte le forze produttive verso questo punto di incontro, il lavoro, che permette alla Repubblica italiana di essere qualificata, senza esclusioni, come Repubblica di lavoratori. E indubbiamente la suggestione che una simile espressione può avere per un cristiano, in quanto eccita la sua sensibilità tradizionale per la sorte della dignità umana e per la sorte delle classi meno abbienti e più sfortunate, può essere grande. Ma vi era da parte nostra, in sede politica, una considerazione da fare: che quella espressione, sia pure chiarita così nettamente dell'onorevole Togliatti, avrebbe assunto fatalmente un significato classista. Ed ecco la nostra contro-proposta, che salva di quella dell'onorevole Togliatti la sostanza, assegnando allo Stato italiano questa meta altissima di dare pienezza di vita sociale, politica ed economica alle classi lavoratrici. Quindi, nessun significato di esclusione; soltanto un impegno della nuova democrazia italiana in questa strada di elevazione morale e sociale. E io credo che nessun uomo onesto, che segga in questa assemblea – e, quindi, penso, nessuno tra noi – potrà respingere il significato di questa affermazione. Si potrà chiarire la sua portata, si potranno fare delle aggiunte, allo scopo di rendere indubbio che la cittadinanza democratica è cosa indipendente dalla qualifica di lavoro; ma non si potrà negare che il compito storico che sta dinanzi alla democrazia italiana, in quanto essa persegue il potenziamento della dignità umana, sia di immettere nella pienezza della vita del paese le classi lavoratrici.

A questo punto io credo si debba ricollegare l'altro che costituisce l'ultima parte dell'articolo 7: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli, di ordine economico e

sociale, che limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui ed impediscono il completo sviluppo della persona umana". Evidentemente siamo, in questa applicazione del principio dell'uguaglianza, nello stesso ordine di considerazione cui adesso facevo cenno. Si tratta di realizzare in fatto, il più possibile, l'eguale dignità di tutti gli uomini. Il senso di questo articolo è precisamente questo. Non accontentiamoci di parole, di dichiarazioni astratte, facciamo in modo, attraverso la nostra legislazione sociale, che, il più possibile, siano in fatto eguali le condizioni e le possibilità di vita di tutti i cittadini. Quindi anche questa parte dell'articolo 7 ha un significato evidente, discreto, accettabile e non credo che possa dare, così inteso e così inquadrato, alcuna preoccupazione» (pp. 2040-2).

La discussione riprese il 14 marzo 1947. Diamo conto dell'intervento dell'onorevole Paolo Rossi, perché particolarmente chiaro nel definire in quale significato veniva assunto il termine "lavoro": «La formula: "Repubblica democratica dei lavoratori" [...], prima di essere un'affermazione politica, è il riconoscimento di una imponente, di una immanente, di una massiccia verità storica. L'Italia è un paese di lavoratori, dove tutto si è fatto e si farà con il lavoro. Nulla con preziose materie prime vendute dall'estero, nulla con fortunate guerre di conquista, attraverso mantenute posizioni egemoniche. Tutto per mezzo del lavoro, e soltanto col lavoro, dal pane che abbiamo sempre misuratamente mangiato, alla gloria senza confini della nostra civiltà artistica. Con la formula "Repubblica di lavoratori" si vogliono riaffermare, insieme, il carattere pacifico della repubblica, l'illimitata fiducia nelle risorse del lavoro, l'obbligo di ogni cittadino di prestare l'opera sua per la causa comune. Ma, sia ben chiaro [...] che i con-

cetti “lavoro” e “lavoratori” sono intesi da noi nel senso più ampio, nel senso più umano. Non è la repubblica degli operai e dei contadini quella che concepiamo, né quella degli operai e dei contadini più i tecnici e i professionisti; ma una repubblica nella quale abbiano cittadinanza anche le attività non meramente economiche, una repubblica, colleghi democratici cristiani e colleghi liberali, in cui ci sia posto per tutti i cittadini partecipanti utilmente alla vita nazionale. Talune critiche, e non del tutto infondate, sono state mosse agli articoli 6 e 7 per la imprecisione del loro contenuto, soprattutto per gli impegni che viene ad assumere la Repubblica senza che le siano dati, contemporaneamente, dalla Carta costituzionale, i mezzi per assolverli degnamente. Noi non siamo così ingenui da non comprendere la serietà dell’argomento, ma pensiamo che gli articoli debbono rimanere sostanzialmente come sono e dove sono e ci opporremo a che siano trasferiti in eventuali preamboli. Vogliamo che il legislatore li abbia fissi davanti agli occhi, quali scopi e condizioni della sua attività» (p. 2105).

Il 22 marzo 1947 l’Assemblea costituente iniziò l’esame degli emendamenti agli articoli delle Disposizioni generali.

Venne posto in votazione il comma 1° dell’emendamento presentato dagli onorevoli Giorgio Amendola, Laconi, Leonilde Iotti, Ruggero Grieco: «L’Italia è una Repubblica democratica di lavoratori» (p. 2366). Identico emendamento era stato presentato dagli onorevoli Basso, Ferdinando Targetti, Pietro Nenni, Paolo De Michelis, Fausto Gullo, Togliatti. L’onorevole Randolpho Pacciardi, a nome del gruppo repubblicano e dei gruppi del Partito socialista dei lavoratori italiani, del Partito

democratico del lavoro e del Partito d'azione, comunicò l'intenzione di votare la formula proposta: «L'Italia è una Repubblica democratica di lavoratori».

La votazione ebbe il seguente risultato:

- presenti e votanti: 466;
- maggioranza: 234;
- hanno risposto sì: 227;
- hanno risposto no: 239.

Con 12 voti di scarto la proposta fu dunque respinta.

Vennero poi in votazione due emendamenti, uno presentato dall'onorevole Ugo La Malfa: «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sui diritti di libertà e sui diritti del lavoro» (p. 2373); l'altro presentato dagli onorevoli Fanfani, Giuseppe Grassi, Moro, Egidio Tosato e altri: «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» (p. 2368).

Togliatti dichiarò, a nome del suo gruppo, di preferire la formula proposta dall'onorevole Fanfani: «La formula "Repubblica fondata sul lavoro", si riferisce a un fatto di ordine sociale, e quindi è la più profonda; mentre la formula che viene presentata dall'onorevole La Malfa ed altri colleghi, trasferendo la questione sul campo strettamente giuridico e introducendo anche una terminologia poco chiara e poco popolare sui "diritti di libertà" e "di lavoro", ci sembra sia da respingere» (p. 2380).

Il comma 1° dell'emendamento Fanfani, Grassi, Moro e altri «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro» venne approvato (p. 2381).

Seguì la votazione sulla seconda parte dell'emendamento a firma degli onorevoli Basso e altri, che affermava: «L'Italia è una Repubblica democratica che ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di

tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale» (*ibid.*).

Intervenire Fanfani, che dichiarò che il suo gruppo avrebbe votato contro l'emendamento dell'onorevole Basso, «non perché non lo approv[asse], ma perché [...] è stato da noi immesso, per ragioni di organicità, nell'articolo 7 – futuro articolo 3 –; alla quale trasposizione si sono associati, del resto, anche i presentatori di analogo emendamento, onorevoli Amendola, Laconi, Iotti Leonilde, Grieco» (p. 2382).

Grieco riconobbe che «effettivamente, in un emendamento all'articolo 7 abbiamo introdotto i concetti contenuti nell'emendamento Basso e abbiamo proposto di spostare l'articolo 7 e portarlo all'articolo 3. A suo tempo saranno dette le ragioni di questa trasposizione; e pertanto, per motivi che concordano con quelli esposti dall'onorevole Fanfani, dovremo astenerci dalla votazione dell'emendamento Basso, perché in contraddizione con la nostra proposta di emendamento» (*ibid.*).

Leo Valiani e Basso chiesero che nella formulazione dell'art. 1 rimanesse l'espressione «e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale». Basso replicò infatti: «Credo che la trasposizione dall'articolo 1 all'articolo 7, anche se questo dovesse diventare successivamente 3, sia una diminuzione del significato di questo concetto di partecipazione effettiva dei lavoratori, in cui noi ravvisiamo veramente il solo concetto nuovo che sia affermato come il fondamento della Repubblica democratica italiana. Ciò che contraddistingue una nuova democrazia, che non sia semplicemente formale, ma che intenda realmente fare appello a tutte le forze del lavoro, pensiamo

che sia appunto questa affermazione d'una partecipazione effettiva e non soltanto nominale, di fatto e non soltanto di diritto, alla organizzazione politica, sociale ed economica del paese. Pensiamo che inserire questa dichiarazione nell'articolo 1 abbia veramente un significato fondamentale, nel senso che si afferma che, se questa partecipazione non si realizza e nella misura in cui non si realizza, non si realizza neppure la democrazia; ossia l'articolo 1 resta un puro *flatus vocis*. Questo è il significato del nostro emendamento all'articolo 1. Trasferito all'articolo 3, riteniamo che questo concetto perda la sua efficacia; epperò insistiamo nel votarlo in sede di articolo 1» (pp. 2382-3).

La proposta Basso non venne approvata.

Venne approvato, nel suo complesso, l'art. 1 della Costituzione della Repubblica italiana, nel seguente testo definitivo: «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione» (p. 2385).

Il 24 marzo 1947 l'Assemblea costituente proseguì l'esame degli emendamenti agli articoli delle Disposizioni generali, esaminando l'art. 7, che sarebbe diventato art. 3.

Il presidente Umberto Terracini lesse il testo base: «I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza e lingua, di condizioni sociali, di opinioni religiose e politiche, sono eguali di fronte alla legge. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli d'ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'eguaglianza degli individui e impediscono il completo sviluppo della persona umana» (pp. 2420-1).

Gli onorevoli Fanfani, Grassi, Moro e altri – informò Terracini – proponevano di sostituirlo con il seguente,

da collocarsi come art. 3 (formula identica era stata proposta dagli onorevoli Amendola, Laconi, Iotti, Grieco): «I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di condizioni sociali, di religione e di opinioni politiche, hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte alla legge. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il completo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia» (p. 2421).

Laconi illustrò il testo: «Le modificazioni più importanti che noi proponiamo sono tre: la prima consiste nell'aggiunta del principio di una "pari dignità sociale", che andrebbe unito all'"eguaglianza di fronte alla legge". Noi pensiamo, infatti, che sia conveniente che non vada perduto nella formulazione ultima di questo articolo quel concetto che era stato introdotto dalla Prima Sottocommissione, allorché l'aveva per la prima volta formulato, nella sua preliminare stesura. Si era allora proposto che, oltre all'"eguaglianza di fronte alla legge" si stabilisse doversi a tutti i cittadini "uguale trattamento sociale". Noi riteniamo che questo concetto debba essere mantenuto e, se anche la dizione "trattamento sociale" può o potrebbe prestarsi a equivoci o risultare poco chiara, pensiamo che debba risaltare almeno il suo contenuto essenziale: il fatto, cioè, che a ogni cittadino compete nell'ordinamento sociale italiano una pari dignità sociale, qualunque sia la sua condizione e l'attività che svolge. Si potrebbe osservare che questa "parità" di dignità sociale può essere in qualche modo compresa nella "eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge". In realtà non è così e

lo dimostra il fatto che, anche in altri punti del progetto di Costituzione, la Commissione dei 75 ha ravvisato la necessità di prevedere il trattamento dovuto ai cittadini, come dove si parla del trattamento ai detenuti, stabilendo che sia a tutti dovuto un trattamento ispirato a criteri di umanità. Evidentemente non si ritiene che il principio di pura e semplice eguaglianza di fronte alla legge valga anche a eliminare tutte le differenze di trattamento che corrispondono alla condizione del cittadino e al posto che egli occupa nella scala sociale. Per tutte queste ragioni, noi riteniamo che la pari dignità sociale debba essere introdotta accanto all'eguaglianza di fronte alla legge. Altra modificazione è quella che riguarda l'introduzione delle parole "di fatto", subito prima di "libertà ed eguaglianza". Ma in realtà non si tratta di una vera e propria modificazione perché, per espresso riconoscimento del presidente della Commissione dei 75, tale omissione non è stata che un errore manuale. Noi pertanto desideriamo correggere questo errore, ristabilendo la formulazione precisa già proposta dalla Sottocommissione e approvata dalla Commissione dei 75. Teniamo comunque a precisare che l'introduzione di queste parole conferisce a tutto l'articolo un più particolare e più pregnante significato, in quanto i limiti che sono posti oggi alla libertà e all'eguaglianza dei cittadini non sono limiti di ordine formale – e ciò risulta da tutto il testo della Costituzione che noi andiamo in questo momento elaborando – ma sono appunto limiti di fatto che la Repubblica si impegna a superare, attraverso lo svolgimento di una particolare politica sociale e attraverso l'attuazione di quegli stessi principî che noi avremo introdotto nella Costituzione. Ultima modificazione di qualche rilievo che noi proponiamo

è quella che comporta lo spostamento del principio di un'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, sociale ed economica dell'Italia, dall'articolo primo, dov'era inserito, a questo terzo articolo. Noi abbiamo già motivato questo spostamento allorché si trattava di omettere questa particolare formulazione nell'articolo primo; ma non è forse inutile precisare qui il valore che ha per noi tale spostamento. Invece che ammettere questa effettiva partecipazione come una realtà di fatto, come una conquista già raggiunta, noi riteniamo che essa debba risultare qui attraverso un'argomentazione e che debba essere posta tra quei compiti della Repubblica che, pur non corrispondendo a situazioni attuali o immediatamente realizzabili, sono però nelle prospettive della sua azione politica, di tutto un rinnovamento istituzionale e politico della vita sociale ed economica del nostro paese. Per tutte queste ragioni noi presentiamo questo emendamento così formulato. La sua collocazione nell'articolo 3 tende a porlo in un particolare rilievo e ad affermare, tra i principi fondamentali della democrazia italiana, quello che la Repubblica indirizza tutta la sua azione politica verso l'attuazione di quei diritti di libertà e di eguaglianza che furono affermati nel secolo scorso, ma non poterono, per le perduranti disuguaglianze sociali trovare una piena ed effettiva attuazione» (pp. 2421-2).

Il 24 marzo 1947 fu messo in votazione e approvato il comma 1° dell'art. 7 destinato a divenire il comma 1° dell'art. 3, «nella formulazione proposta dagli onorevoli Laconi, Moro ed altri»: «I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di condizioni sociali, di religione e di opinioni politiche, hanno pari dignità sociale e sono uguali di fronte alla legge» (p. 2424).

Successivamente venne posto ai voti l'emendamento «nella formulazione degli onorevoli Laconi, Moro ed altri»: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il completo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia» (p. 2425).

Venne approvato, e così, nel suo complesso, l'art. 7, che sarebbe diventato art. 3 della Costituzione.

Il testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai deputati il 20 dicembre 1947 recitava: «Tutti i cittadini hanno pari dignità e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese» (<http://www.nascitacostituzione.it/05appendici/01generali/05/index.htm?001.htm&2>, ultimo accesso maggio 2017).

Il 22 dicembre 1947 l'Assemblea costituente provvide al coordinamento degli articoli approvati del progetto di Costituzione. In questa occasione Ruini, presidente della Commissione per la Costituzione, informò in relazione all'art. 3 che, mentre «il testo votato dall'assemblea parlava di “pari dignità sociale” di tutti i cittadini [...] [i]l Comitato aveva all'unanimità ritenuto di mettere soltanto “pari dignità” per due ragioni: perché nell'arti-

colo VI era quattro volte la parola “sociale”; e perché sembrava che “dignità” senz’altro avesse maggior ampiezza e solennità. Se oggi da taluno si è insistito per ritornare ad un’espressione che avrebbe un valore specifico, che si intende sottolineare, il comitato, desideroso di rispettare il testo originario, quando non vi sono ragioni essenziali per staccarsene, aderisce a questa prima proposta. Resta dunque “pari dignità sociale”» (pp. 3569-70).

Sintesi dell’iter delle deliberazioni

Evoluzione dell’art. 1

- «Il lavoro e la sua partecipazione concreta negli organismi economici sociali e politici è il fondamento della democrazia italiana» (18 ottobre 1946, Prima Sottocommissione).
- «Lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori all’organizzazione economica, sociale e politica del paese» (28 novembre 1946, Prima Sottocommissione).
- «La sovranità dello Stato si esplica nei limiti dell’ordinamento giuridico formato dalla presente costituzione e dalle altre leggi ad essa conformi. Tutti i poteri emanano dal popolo che li esercita direttamente o mediante rappresentanti da esso eletti» (3 dicembre 1946, Prima Sottocommissione).
- «L’Italia è Repubblica democratica. Essa ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del paese. La sovranità emana dal popolo e si esercita nelle

forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi» (22-24 gennaio 1947, Commissione in seduta plenaria).

– «L'Italia è una Repubblica democratica. La Repubblica italiana ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese. La sovranità emana dal popolo ed è esercitata nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi» (testo finale proposto dalla Commissione).

– «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione» (testo definitivo approvato il 22 marzo 1947 dall'Assemblea costituente).

Evoluzione dell'art. 3

– «Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di nazionalità, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge e hanno diritto a uguale trattamento sociale. È compito perciò della società e dello Stato eliminare gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e il completo sviluppo fisico, economico, culturale e spirituale di essa» (testo approvato l'11 settembre 1946 dalla Prima Sottocommissione).

– «Il lavoro e la sua partecipazione concreta negli organismi economici sociali e politici è il fondamento della democrazia italiana» (formulazione approvata il 18 ottobre 1946 dalla Prima Sottocommissione).

– «Lo Stato italiano è una Repubblica democratica. Essa ha per suo fondamento il lavoro e la partecipazione concreta di tutti i lavoratori all'organizzazione economica, sociale e politica del paese» (articolo che sostituisce il precedente, approvato il 28 novembre 1946 dalla Prima Sottocommissione).

– «L'Italia è Repubblica democratica. Essa ha per fondamento il lavoro e la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del paese. La sovranità emana dal popolo e si esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione e delle leggi» (testo approvato il 24 gennaio 1947 dalla Commissione in seduta plenaria).

– «I cittadini, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di condizioni sociali, di religione e di opinioni politiche, hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte alla legge. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il completo sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale dell'Italia» (testo dell'art. 7 del progetto approvato, e ricollocato come art. 3, dall'Assemblea costituente, il 24 marzo 1947).

– «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori

all'organizzazione politica, economica e sociale del paese» (testo coordinato dal Comitato di redazione, distribuito ai deputati il 20 dicembre 1947, e così modificato il 22 dicembre 1947, in occasione della sua approvazione finale, dopo che l'onorevole Ruini aveva comunicato che il Comitato di redazione stesso aveva accettato di ritornare, nel comma 1°, alla formula «pari dignità sociale», in un primo momento modificata in «pari dignità»).

Uguaglianza *davanti alla legge* e uguaglianza *nella legge*

Abbiamo visto come nell'intenzione diffusa dei costituenti il comma 2° dell'art. 3 fosse funzionale alla piena realizzazione del comma 1°. Si ricordi l'inserimento della congiunzione «perciò» nella seduta dell'11 settembre 1946, in seno alla Prima Sottocommissione. Si riteneva cioè che il comma 2° – come le affermazioni da inserire direttamente nel 1°: «ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale» o «hanno pari dignità sociale» – fossero affermazioni rese necessarie dalle condizioni di fatto, anche se, concettualmente, si poteva dire che la prima parte dell'originario art. 3 «gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono eguali di fronte alla legge» stabilisse già, da sé, i principi di «una legislazione sociale completa», come affermò Togliatti (p. 36). Questi, infatti, come sopra riportato, precisò che «non si vuole qui alludere ad una legislazione sociale completa, perché in tal caso il concetto sarebbe già compreso nella prima parte del comma primo. Invece con le parole “ed hanno

diritto ad eguale trattamento sociale” si vuole esprimere la tendenza della nuova costituzione ad incanalare lo sviluppo della nostra società verso una maggiore eguaglianza» (*ibid.*). Dunque: un compito politico-materiale, da un lato (la ricerca di una maggiore uguaglianza); e, dall’altro, una autosufficienza concettuale del principio di uguaglianza di tutti di fronte alla legge.

Sembra così che il filo del discorso seguito dai costituenti sia stato questo: *a*) l’uguaglianza di diritto (davanti alla legge) è un dato già acquisito dagli ordinamenti giuridici del passato liberale, e che sarà cardine anche dell’ordinamento che si sta costruendo; *b*) a noi compete realizzare l’uguaglianza di fatto, sostanziale, materiale, nei beni di cui i cittadini fruiscono, così da far coincidere, o almeno avvicinare, le due forme di uguaglianza.

Questo “filo del discorso” non è però del tutto esatto. Se è chiara, infatti, la portata del comma 2°, che prescrive “politiche” atte a realizzare l’uguaglianza sostanziale, non è affatto chiara la portata del comma 1°, solo apparentemente autoevidente. E il chiarimento di questa ambivalenza del principio di uguaglianza di fronte alla legge porterà all’inserimento dell’affermazione relativa alla «pari dignità sociale» (formula meno incisiva dell’altra: «ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale»).

Per capire che cosa sia l’uguaglianza intesa come uguaglianza davanti alla legge – e la sua lontananza siderale dall’uguaglianza intesa come uguaglianza nelle condizioni di fatto che rendono la vita dignitosa – occorre fare riferimento all’espressione già presente nello Statuto albertino all’art. 24: «Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono am-

missibili alle cariche civili, e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi».

Questa espressione lasciava, evidentemente, alla legge ampie possibilità di interventi limitativi dell'eguaglianza per quanto riguarda l'ammissibilità alle cariche civili e militari. È con riferimento a questa tecnica, di affermare un principio e, subito dopo, prevedere interventi limitativi da parte della legge, che – si dice(va) – lo Statuto con una mano dà e con l'altra toglie. Sarebbe più difficile dire se le leggi potessero introdurre limitazioni alla statuizione secondo cui «tutti godono egualmente i diritti civili e politici», dato l'evidente riferimento alla condizione dei valdesi e degli ebrei, ai quali i diritti civili e politici erano stati riconosciuti già prima della emanazione dello Statuto. Ma d'altra parte si pensi alle donne, escluse dal diritto di voto, e alle leggi elettorali che richiedevano requisiti di censo per accedere al medesimo diritto.

Qual era, allora, la portata del comma 1° dell'articolo: «Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge» che non prevedeva alcuna eccezione? Questa espressione – come quella incisa nelle aule di tribunale «La legge è uguale per tutti» – aveva una portata certa, rivoluzionaria, nei confronti dello Stato assoluto, che era, nell'Antico regime, uno Stato per ceti. Uno Stato nel quale le leggi erano diverse a seconda degli *status*, o dei *titoli e gradi* (nobiltà, clero, borghesia ecc.) dei sudditi. La disuguaglianza di fronte alla legge – nel senso che esistevano leggi diverse per le diverse categorie di sudditi – costituiva l'essenza di tale forma di Stato. Contro tale principio lo Statuto albertino affermò che «la potestà della legge è uguale, identica per tutti, sicché non vi è più [...] principe o suddito sciolto

dalle leggi e non vi sono più sottoposti a potestà legislative diverse da quella degli altri cittadini» (Esposito, 1954, pp. 25 ss.). Dunque questa uguaglianza afferma la uguale forza della legge nei confronti di tutti: tutti sono ugualmente sottoposti alla stessa legge. Essa però – e qui sta il punto, ancora oggi controverso e problematico – non afferma affatto che la legge deve trattare tutti in modo uguale. Ed è in questo senso che non ha bisogno di eccezioni.

Che la legge abbia la stessa forza nei riguardi di tutti non dice nulla sul suo contenuto. La legge davanti alla quale tutti sono uguali tollera non solo le più stridenti disuguaglianze di fatto (come, giustamente, si ripete), ma anche le più stridenti disuguaglianze di diritto. Si pensi, come già richiamato, al problema dei diritti politici delle donne: quando in tutti i tribunali si scriveva che «La legge è uguale per tutti», si ammetteva come ovvio che le donne, in forza di una legge, fossero escluse dal voto, o che fosse escluso dal voto, per motivi economici, ma sempre in forza di una legge, più del 90% dei cittadini. Bisogna avere ben chiaro, dunque, che – nell’ottica dello Statuto e di un formalismo rigoroso – altro è che la forza (cioè la validità, l’applicabilità, l’efficacia) della legge sia uguale per tutti; altro è che il trattamento disposto dalla legge sia uguale per tutti.

L’uguaglianza formale nella cultura giuridica e nella giurisprudenza della Corte

L’uguaglianza formale è espressa attraverso un’enunciazione generale, che prescrive che tutti i cittadini «hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge», alla

quale segue l'elencazione dei criteri rispetto ai quali viene affermato esplicitamente il divieto di distinzioni. Si tratta evidentemente di criteri che erano stati assunti, quali cause di discriminazioni, nel recente passato dal regime fascista (come quelli che fanno riferimento alla razza o alle opinioni politiche o alla fede religiosa), o che erano stati tradizionalmente tramandati dai costumi sociali (come quello che fa riferimento al sesso).

L'uguaglianza formale viene poi ribadita in specifiche disposizioni: l'uguaglianza di tutte le confessioni religiose (art. 8), l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi (art. 29), l'uguaglianza nel godimento dei diritti della donna lavoratrice rispetto al lavoratore (art. 37), l'uguaglianza del voto (art. 48), l'uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici e alle cariche elettive (art. 51).

La formulazione dell'art. 3, comma 1°, sembra dunque contenere tre precetti: il primo sancisce la «pari dignità sociale» di tutti i cittadini; il secondo prescrive la loro uguaglianza davanti alla legge, e dunque l'uguale sottomissione di tutti alla (unica) legge, o, con altre parole, l'uguale validità della legge per tutti; il terzo vieta espressamente che la legge possa introdurre distinzioni fondate sul sesso, sulla razza, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche e sulle condizioni personali e sociali. Questo arricchimento (dei sette parametri rispetto ai quali è espressamente vietata ogni differenza di trattamento) ha fortemente contribuito a far scivolare concettualmente l'uguaglianza "davanti" alla legge nell'uguaglianza "nella" legge (cioè nell'uguaglianza di trattamento) perché ha indotto a chiedersi: se ci sono disuguaglianze espressamente vietate, quali sono quelle ammissibili dentro (perché imposte da limiti logici o

derivanti dalla “natura delle cose”) ma soprattutto al di fuori di esse? E dunque – risolto il problema della uguale forza della legge – quale è la portata dell’art. 3, comma 1°, in riferimento al contenuto delle leggi?

Il problema che immediatamente si pone è quello di chiarire se la dizione per cui tutti i cittadini «sono eguali davanti alla legge», integrata da (e in qualche modo subordinata a) quella per cui essi «hanno pari dignità sociale» (che è più debole di quella, tanto discussa in seno all’Assemblea costituente, che prescriveva «ed hanno diritto ad eguale trattamento sociale»), comporti anche – diversamente da quanto discendeva dalla dizione statutaria – un generale divieto di distinzioni, un generale divieto, cioè, di disuguaglianza di trattamento (appunto, una uguaglianza non solo “davanti”, ma “nella” legge).

Ovviamente intendere in modo assoluto il principio di uguaglianza nella legge sarebbe impossibile, perché è logicamente impossibile trattare tutti come uguali rispetto a tutto. Maestri e scolari, giudici e imputati, medici e pazienti, vigili e automobilisti ecc. non sono, evidentemente, uguali in tutto e non possono essere trattati dalla legge in modo assolutamente uguale. Ecco che il problema dell’uguaglianza si trasforma immediatamente in: uguaglianza tra chi e uguaglianza rispetto a che cosa?

Lo stesso problema si pone di fronte alla assolutezza del divieto di distinzioni fondate sui criteri espressamente indicati dall’art. 3, comma 1°.

Non si può dire: uguaglianza tra tutti, sempre, senza eccezione, rispetto al sesso, alla razza, alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche e alle condizioni per-

sonali e sociali. Il significato di tale divieto deve essere correttamente inteso nel senso che – malgrado la perentoria sua formulazione – non può, nemmeno esso, imporre di trattare in modo uguale situazioni diverse: è evidente, infatti, che sottoporre a un medesimo trattamento cittadini che si trovano in situazioni “in sé diverse” significherebbe produrre disuguaglianza. Una disciplina che regoli in modo assolutamente uguale il lavoro svolto dalle donne in stato di gravidanza e quello svolto da maschi (a prescindere, dunque, dai problemi della cura dei neonati, ma avendo riguardo solo allo stato fisiologico della gravidanza) produrrebbe un trattamento disuguale, perché chi per ragioni biologiche attinenti al sesso si trova in un momento di difficoltà verrebbe trattato in modo assolutamente uguale a chi quelle difficoltà non incontra. Invece una disciplina che regoli con particolari tutele il lavoro svolto dalle donne in gravidanza non può essere ritenuta fonte di discriminazioni rispetto alla disciplina generale che riguarda il lavoro svolto da persone di sesso maschile. Se le situazioni sono diverse, la particolarità della disciplina è la conseguenza della particolarità dell’oggetto disciplinato, e dunque non dà luogo a situazioni di privilegio.

Resta però il problema di chiarire quale sia il significato del generale precetto di trattare tutti in modo uguale, e della pari dignità. Molte differenze che nella storia sono apparse “naturali” (e, dunque, sono state ritenute legittime cause di trattamenti disuguali: uomo/donna, nobile/plebeo, colto/analfabeta, ricco/povero, libero/schiavo ecc.) sono oggi invece percepite come del tutto artificiali, culturali, politiche ecc. e, come tali, non sono più accettabili dal nostro senso morale. È tuttavia inne-

gabile che differenze oggettive esistano: gli uomini sono infatti sani o ammalati, forti o deboli, abili o incapaci, nati in famiglia ricca o nati in famiglia povera ecc. e queste differenze giustificano trattamenti legislativi differenziati, ma – e questo è l'effetto del “riverbero” del comma 2° dell'art. 3 sul comma 1° – solo se tali differenti trattamenti legislativi (che costituiscono un diritto “disuguale”) sono finalizzati a eliminare o a ridurre gli esiti nefasti (per qualcuno) di queste casualità involontarie.

Al di là di queste differenze che riguardano la dotazione di beni che ciascuno riceve dalla “lotteria naturale” (le doti psicofisiche e sociali che ciascuno possiede fin dalla nascita, contro le quali combatte il diritto disuguale promosso dal comma 2° dell'art. 3), esistono poi ineliminabili differenze di ruolo (come si è detto: maestro e allievo, giudice e imputato, vigile e automobilista ecc.) e differenze create (quasi del tutto) in via artificiale dal legislatore: i lavoratori a tempo determinato e quelli a tempo indeterminato, i titolari di partita IVA, i lavoratori “a chiamata” e quelli “sommministrati”, i dipendenti pubblici e i dipendenti privati, coloro che sono andati in pensione a una certa data e con un certo trattamento e coloro che sono andati in pensione in altra data e con altro trattamento, le imprese con un certo numero di addetti e quelle con un numero inferiore, le imprese industriali e quelle agricole, i soggetti che godono di esenzioni fiscali e quelli che non ne godono ecc. Come si vede, il quadro delle diversità (dotate o meno di una base, in qualche modo, oggettiva) è molto articolato. Non è sufficiente per chiudere il discorso il famoso *dictum* della Corte costituzionale, affermato per la prima volta con la sentenza 3/1957, secondo il quale l'uguaglianza – anche

con riferimento al comma 1° dell'art. 3 – deve essere intesa come «trattamento eguale di condizioni eguali e trattamento diseguale di condizioni diseguali», anche se questo *dictum* costituisce un passo fondamentale, perché non identifica più il principio di uguaglianza formale con il principio dell'uguaglianza davanti alla legge (uguaglianza nella soggezione), ma con quello dell'uguaglianza nel trattamento (tra chi si trova in condizioni uguali).

Il problema si sposta, a questo punto, sui criteri in base ai quali valutare la diversità o meno di tali condizioni, e sul soggetto abilitato a compiere il necessario giudizio comparativo: sulla base di quale criterio, ci si domanda, due situazioni concrete possono essere considerate uguali oppure diverse? E da chi? Le considerazioni prima svolte hanno chiarito che il riferimento ai sette divieti di cui al comma 1° dell'art. 3 non risolve il problema. Non è possibile cioè affermare né che quei criteri vietino ogni forma di distinzione né che al di fuori di quei criteri ogni distinzione sia possibile.

Sembrerebbe ovvio, in democrazia, che debba essere il legislatore a formulare queste valutazioni. Da subito, infatti, la Corte costituzionale, con sentenza 28/1957, ha affermato che «la valutazione della rilevanza delle diversità di situazioni in cui si trovano i soggetti da disciplinare non può non essere riservata al potere discrezionale del legislatore» e non può, conseguentemente, essere rimessa al giudizio della Corte stessa. Tale indagine, infatti, «implicherebbe valutazioni di natura politica, o, quanto meno, un sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento che alla Corte costituzionale non spetta esercitare».

Il divieto di ogni sindacato di merito sugli apprezzamenti compiuti dal legislatore (stabilito dall'art. 28, legge 87/1953) deve essere rispettato a tutela dei diritti politici di cui quegli apprezzamenti sono espressione; dei diritti cioè degli elettori e del loro rappresentante: il Parlamento.

Tuttavia, è evidente che se il potere di compiere il giudizio comparativo fosse affidato totalmente alla discrezionalità del legislatore, se al legislatore spettasse insindacabilmente la determinazione degli uguali e dei diversi, il senso del principio di uguaglianza formale come limite al potere politico verrebbe totalmente meno.

Posto dunque che è impossibile affermare un divieto assoluto, generale, totale, inderogabile, d'introdurre differenze di trattamento, e che è altrettanto impossibile affermare un'assoluta competenza del legislatore nel dire ciò che, in quanto diverso, richiede una differenza di trattamento, il problema si sposta nell'individuare criteri idonei a limitare e a guidare questa competenza (Paladin, 1965a; 1965b; Cerri, 1976). In ultima analisi, dato il carattere essenzialmente evocativo (di un "diritto giusto") del principio di uguaglianza, difficile da determinare in modo rigoroso, si tratta d'individuare criteri idonei a selezionare le differenze accettabili in un particolare contesto storico-sociale. Sappiamo bene che nella Germania hitleriana la differenza tra ebrei e ariani era accettata dalla morale diffusa, e che nel Sud degli USA il rifiuto morale diffuso della differenza tra bianchi e neri è tuttora incerto. In questo senso il vero argine alle pulsioni discriminatorie non lo può dare il diritto, ma solo la morale e la politica. Tuttavia, proprio a fronte dei conflitti estremi che possono generare discriminazioni, la Costituzione corre in soccorso: i criteri espressamente

previsti si riappropriano di tutta la loro forza per arginare le derive autoevidenti, tragicamente e immediatamente contrarie ai divieti che pongono.

È dunque agevole osservare che alcune differenze hanno una base oggettiva (sano/malato, vecchio/giovane ecc.), e che in questi casi il senso morale della collettività non incontra gravi difficoltà ad accettarle, ma solo quali fondamento di corrispondenti trattamenti particolari di sostegno (i disabili, gli anziani, le madri lavoratrici ecc.). In altri casi, invece, le differenze non hanno una base oggettiva, ma – come abbiamo già detto – sono create dalla legge sulla base di scelte discrezionali nel momento stesso in cui si creano le corrispondenti categorie: in questi casi, l'intervento del legislatore crea delle differenze perché ha l'obiettivo politico di favorire o di sfavorire alcune categorie (i giovani, i disoccupati, le imprese che utilizzano tecnologie innovatrici ecc.) che, in assenza della disciplina differenziata, sarebbero rientrate nella disciplina generale o nella disponibilità dell'autonomia privata. La stessa creazione di queste categorie è dunque oggetto di conflitto, in quanto frutto di scelte politiche; e il loro sindacato da parte della Corte, alla luce del principio di uguaglianza, non è per nulla agevole.

Al fine di individuare criteri idonei a limitare questa competenza a differenziare, e cioè questo relevantissimo potere politico di relativizzare (in ultima analisi, di restringere) il principio di uguaglianza, si è voluto ricavare, dal principio di uguaglianza stesso, il principio secondo il quale il legislatore deve esercitare la propria discrezionalità in modo ragionevole (cosiddetto "principio di ragionevolezza"). Da tale principio deriva che se le ritenute peculiarità dei rapporti regolati in modo diverso

sono irragionevoli, la legge che su di esse si fonda può essere dichiarata incostituzionale, in quanto invalida perché in contrasto con l'art. 3. In proposito la Corte costituzionale, con sentenza 15/1960, ha affermato che «il principio di eguaglianza è violato anche quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovano in situazione eguale». Sulla base di questo spunto si è poi sviluppata una ricchissima giurisprudenza: come si vedrà, il tipo di valutazioni che nel cosiddetto “giudizio di ragionevolezza” la Corte costituzionale compie si è esteso sia dal punto di vista quantitativo sia dal punto di vista qualitativo, sino a comprendere valutazioni che non riguardano più direttamente il principio di uguaglianza (ad es. la ragionevolezza del nesso istituito dalla legge tra mezzi approntati e fini perseguiti).

In ogni caso l'affermazione secondo cui il principio di uguaglianza è violato quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso ai cittadini che si trovano in situazione uguale è di nuovo una tautologia: che cosa significa “ragionevole motivo” quando è il legislatore stesso, sulla base di scelte politiche – e poi la Corte, sulla base di scelte cultural-interpretative – a decidere che determinate peculiarità sono rilevanti ai fini di un diverso trattamento?

La tautologia non è del tutto tale se consente di sindacare le ipotesi *prima facie* irragionevoli, ossia quelle in cui palesemente, al di là di ogni logica, il legislatore ha determinato una discriminazione, trattando in modo uguale situazioni oggettivamente e intuitivamente diverse o trattando in modo diverso situazioni oggettivamente e intuitivamente uguali. Nella maggioranza dei

casi però non esistono parametri sufficientemente certi per ritenere oggettivamente e intuitivamente ragionevole o irragionevole una differenza tra due situazioni di fatto e, dunque, per controllare la ragionevolezza della scelta legislativa. Il confine tra giudizio di ragionevolezza e sindacato sul merito delle scelte del legislatore è dunque molto labile. Vedremo in seguito come la consapevolezza di questa labilità abbia tormentato a lungo la giurisprudenza della Corte. Tutte le situazioni concrete poste a confronto possono in teoria essere ricondotte a una qualche categoria più generale (insegnanti, medici, magistrati, militari ecc. sono tutti dipendenti pubblici) e, in questa categoria sempre più generale, tutte le situazioni potrebbero essere considerate uguali, essendo possibile individuare un elemento che tutte le accomuna. Alla luce di queste considerazioni, per non rimanere prigionieri in un vicolo cieco, è necessario, per affermare l'uguaglianza o la diversità di due situazioni, avere riguardo a un punto di vista specifico che si considera dirimente in relazione alle finalità che la legge intende perseguire, cioè in relazione agli interessi che la legge intende tutelare.

Il ragionamento sotteso al giudizio di ragionevolezza, che apparentemente riguarda due situazioni, è simile a quello che l'interprete compie quando ricorre all'argomento analogico come tecnica argomentativa al fine di estendere il significato di una disposizione a un caso in essa non contemplato: in entrambe le ipotesi si tratta di ragionamenti che chiamano in causa non due (come apparirebbe: le due situazioni a confronto), bensì tre elementi. Infatti l'interprete deve assumere un punto di riferimento da cui valutare la rilevanza delle somiglianze

e delle differenze, e questo punto di riferimento è dato dalla *ratio legis*: il legislatore ha disposto la disciplina A perché perseguiva uno scopo X (*ratio legis* che funge da *tertium comparationis*); poi ha disposto una diversa disciplina B per fattispecie non in tutto coincidenti con quelle disciplinate da A. Dal punto di vista dello scopo X risulta ragionevole discriminare o assimilare il trattamento B a quello A? Se si accerta che A e B sono accomunabili dall'*eadem ratio*, è ragionevole assimilare e, dunque, è irragionevole la discriminazione prevista da B; in caso contrario, l'assimilazione è irragionevole e, dunque, è ragionevole la discriminazione prevista da B.

Ma – ecco il punto – cosa consente di concludere che le due fattispecie sono accomunabili dall'*eadem ratio*, se non un giudizio sui “fatti”, sulla “natura delle cose”, o sulla valutazione che di quei fatti l'interprete pone in essere in base alla sua “visione del mondo” e al contesto storico-sociale nel quale si trova a operare?

È evidente che in questo giudizio il rischio di interpretazioni soggettivistiche, guidate dal senso di giustizia e dai valori di riferimento dell'interprete che di volta in volta si trova a giudicare, è assai elevato, specie quando la “natura delle cose” non è valutabile nei termini di una indagine scientifico-naturalistica, ma inerisce invece a fenomeni sociali e culturali, o a fenomeni naturali dotati di particolare rilevanza etico-politica. In quest'ultimo caso, il ragionamento fondato sulla “natura delle cose” sotteso al giudizio da compiere diventa complesso e rischia di trascinare l'interprete medesimo nel puro soggettivismo: in una parola, nella tirannia dei valori, assolutamente soggettivi e indefinitamente espandibili (*ex multis*, Dogliani, Massa Pinto, 2015, pp. 168 ss.).

Conclusioni

Dal divieto di privilegi e di inferiorità legale...

Riepilogando: delle diverse letture dell'art. 3 comma 1° che sono state proposte dalla letteratura e dalla giurisprudenza si può dire che sia stata progressivamente rifiutata quella più restrittiva, secondo la quale l'uguaglianza davanti alla legge vieta solo l'emanazione di quelle leggi che hanno a oggetto la determinazione della forza ed efficacia della legge, quando esse pongano discriminazioni tra i cittadini. Il che vale a dire, come più volte si è già sottolineato «che l'eguaglianza davanti alla legge non implica che il contenuto delle leggi debba essere uguale per tutti e che tutti debbano essere trattati ugualmente, ma solo che la legge deve avere la stessa efficacia per tutti e che i mezzi diretti a farla osservare devono essere i medesimi per tutti» (Mortati, 1976, p. 1019, che riporta criticamente il pensiero di Esposito, 1954, pp. 25 ss.). Come si ricorderà, nell'espone alcuni passi della discussione che si svolse in seno alla Prima Sottocommissione dell'Assemblea costituente, l'11 settembre 1946, venne ricordato un emendamento presentato dall'onorevole Cevolotto, non votato perché considerato assorbito, che affermava: «La nascita, il sesso, la razza, la condizione sociale, le credenze religiose, o il fatto di non avere alcuna credenza, non possono costituire la base di privilegio o di inferiorità legale». Il riferimento al divieto di privilegi e di collocazione in *status* di inferiorità legale è evidentemente una conseguenza della impostazione qui discussa. La tesi in esame conduce alla conclusione che il legislatore sia l'arbitro assoluto delle differenziazioni di trattamento.

Un residuo della concezione per cui il principio di uguaglianza comporta essenzialmente il divieto di privilegi o di inferiorità legali emerge proprio da due pronunce della Corte, generalmente considerate un caso emblematico di come il ricorso al principio di uguaglianza-ragionevolezza possa condurre a soluzioni opposte, a seconda del giudizio di fatto sottostante, fondato sulla “natura delle cose” interpretata alla luce del contesto storico-sociale. Si tratta delle sentenze pronunciate in due distinte occasioni in materia di differenza di trattamento tra coniugi in caso di adulterio (art. 559 c.p.). Nella sentenza 64/1961 la Corte era stata chiamata a pronunciarsi in ordine all’illegittimità costituzionale della norma che, qualificando l’adulterio come reato, disponeva un diverso trattamento per i due coniugi: più grave nel caso che a commetterlo fosse la donna. In quella prima occasione, la Corte decise nel senso della non fondatezza della questione, sulla base di una norma parametro – il principio di ragionevolezza – in forza della quale giudicò «maggiore [la] gravità della offesa» al bene protetto (l’unità familiare) qualora a compiere l’offesa fosse stata la moglie. Bene aveva fatto dunque il legislatore a differenziare situazioni diverse. Nel 1968, la Corte costituzionale si pronunciò di nuovo sulla questione d’illegittimità costituzionale dell’art. 559 c.p. e, con la sentenza 126/1968, lo ha però dichiarato incostituzionale. Il principio di ragionevolezza servì qui alla Corte per dichiarare incostituzionale la diversità di trattamento delle due situazioni, ritenute, questa volta, assimilabili, facendo espresso riferimento al mutamento del contesto storico-sociale, a seguito del quale mutamento la posizione della moglie doveva essere parificata a quella del marito. La sentenza 64/1961 non costituisce però affatto

una applicazione dell'art. 3, comma 1°. Anzi, la sua utilizzabilità come parametro è espressamente negata. In tale sentenza si legge sì che «il principio che il marito possa violare impunemente l'obbligo della fedeltà coniugale [...] rimonta ai tempi remoti nei quali la donna [...] si trovava in stato di soggezione alla potestà maritale», e che «da allora molto è mutato nella vita sociale: la donna ha acquistato pienezza di diritti [...] fino a raggiungere piena parità con l'uomo». Ma si legge anche che «*non appare molto appropriato [sic] il riferimento fatto dalle ordinanze di rimessione all'art. 3 della Costituzione per il quale tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali di fronte alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e simili. Questa norma, che tende ad escludere privilegi e disposizioni discriminatorie tra i cittadini, prende in considerazione l'uomo e la donna come soggetti singoli, che, nei rapporti sociali, godono di eguali diritti ed eguali doveri. Essa tutela la sfera giuridica della donna ponendola in condizioni di perfetta eguaglianza con l'uomo rispetto ai diritti di libertà, alla immissione nella vita pubblica, alla partecipazione alla vita economica ed ai rapporti di lavoro ecc. e la differenza di sesso è richiamata nel detto articolo con riferimento ai diritti e doveri dei cittadini nella vita sociale, e non anche con riferimento ai rapporti di famiglia. I rapporti fra coniugi sono disciplinati invece dall'art. 29 della Costituzione» (sentenza 64/1961). E tutta la sentenza è costruita intorno al comma 2° di questo articolo: «Il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare».*

... *al divieto di irrazionalità/irragionevolezza*

La posizione maggioritaria della cultura e della giurisprudenza “classiche” (indicare una data rispetto alla quale questa posizione è stata marginalizzata dal cosiddetto “neocostituzionalismo” è molto difficile) ruota attorno al riconoscimento di alcune linee guida che possono così essere sintetizzate. Quanto alla proibizione di distinzioni contenuta nella seconda parte del comma 1° (sesso, razza ecc.) si ritiene che essa sia eccezionalmente derogabile: a) solo in presenza di altre norme costituzionali che lo consentano. È questo il criterio più sicuro: basti pensare al comma 2° dello stesso art. 3 che, abbiamo visto, impone la produzione di un diritto “disuguale” per rimuovere gli ostacoli. Altri esempi possono essere ricordati. Rispetto alla questione della limitazione della disciplina del matrimonio alle coppie eterosessuali, la Corte costituzionale – precedentemente alla approvazione della 76/2016 che ha introdotto le “unioni civili” qualificandole come “formazioni sociali specifiche” con riferimento all’art. 2 e non all’art. 29 che tratta l’istituto del matrimonio – non vi ha ravvisato una violazione del principio di uguaglianza formale rispetto alle unioni omosessuali data la presenza della norma specifica di cui all’art. 29 che è stata interpretata come applicabile solo alle coppie eterosessuali (cfr. sentenze Corte cost. 138/2010 e 170/2014). Allo stesso modo, la Corte ha escluso la violazione del principio di uguaglianza formale, in riferimento alla legislazione che non assimila totalmente la disciplina della convivenza *more uxorio* a quella fondata sul matrimonio (cfr., per tutte, sentenza 8/1996). E così, dall’art. 6, che tutela in via generale le minoranze linguistiche, si può argomen-

tare il diritto di usare la lingua materna e di ricevere risposte dalle autorità in tale lingua (ad es. nel corso dei processi: sentenze 62/1992, 15/1996, 406/1999);

b) se le deroghe sono richieste dalla “natura delle cose”, che può essere tale da rendere impossibile l’applicazione del principio, al quale essa oppone ostacoli di ordine naturale e biologico, oppure ostacoli di ordine morale, quale risulta dalla coscienza sociale dominante nella comunità nazionale (o nella *koinè* internazionale?). Entrambi, parametri molto difficili da determinare.

Per quanto riguarda la prima parte del comma 1°, pacifica è la posizione secondo cui essa esige che a diversità di situazioni corrisponda diversità di trattamento. Ma è a questo punto che si pongono le difficoltà più gravi.

Da un lato, infatti, se si lasciasse – pur respingendo la teoria che si è definita come di derivazione statutaria – alla sola decisione del legislatore la valutazione della obiettiva rilevanza e idoneità delle situazioni a porre una differenziazione di disciplina, ciò vorrebbe dire svuotare di ogni portata effettiva il principio di uguaglianza.

Occorre dunque relativizzare il divieto di ogni sindacato di merito da parte della Corte sugli apprezzamenti compiuti dal legislatore (divieto espressamente statuito dall’art. 28, legge 87/1953).

A tal fine (per rendere operante nei confronti del legislatore il precetto dell’art. 3) occorre ammettere che giuridicamente (seppur implicitamente) gravi sul legislatore almeno l’obbligo di non violare le regole della logica. Obbligo che in termini di teoria generale del diritto può essere costruito come giuridicamente intrinseco all’esercizio di ogni potere discrezionale: l’antica *rationabilitas*.

Al di fuori dei casi di manifesta contraddittorietà (quando le specificità della situazione che vengono adottate per giustificare il suo trattamento differenziato da parte di una legge siano negate dalla stessa legge o da altre a essa sistematicamente collegate, oppure quando tali specificità appaiano manifestamente prive di ogni fondamento) l'analisi non si presenta però affatto semplice.

La tenaglia in cui si è trovata la cultura giuridica nei primi decenni dell'attività della Corte è rappresentata, da un lato, dalla preoccupazione di non ridurre la portata dell'art. 3, comma 1°, che porta implicitamente ad affermare la necessità di un controllo giurisdizionale; dall'altro dalla preoccupazione di non sostituire il giudice al legislatore nell'apprezzamento delle situazioni, perché ciò condurrebbe a una alterazione della distinzione tra potere rappresentativo e potere giurisdizionale.

Un equilibrio stabile è impossibile da trovare. Non poteva non farsi strada il convincimento che «una volta riconosciuto che il principio di uguaglianza rimarrebbe frustrato, privo di efficacia e praticamente come non scritto ove non si consentisse – in sede di controllo di costituzionalità – una verifica della sussistenza di una qualche, anche vaga, ragione da cui risulti un minimo di adeguatezza del trattamento disposto alla situazione cui la legge intende provvedere, non si può rinunciare a tale accertamento» (Mortati, 1976, p. 1022). Ma lo strappo al divieto di sottoporre a controllo di merito gli apprezzamenti del legislatore non poteva essere circoscritto da limiti giuridici precisi, e così si fu costretti a limitarsi al riferimento all'autocontrollo dei giudici della Corte costituzionale, alla loro moderazione, al loro senso della misura «tale da garantire l'obiettività della

[...] pronuncia ed evitare ogni [...] sconfinamento nel merito politico» (*ibid.*).

La situazione si è modificata sotto la spinta della diffusione delle teorie ermeneutiche dell'interpretazione giuridica, che portano a valorizzare i significati "estraibili", "spremibili" dalle disposizioni scritte che enunciano "principi": ciò rendeva evidente che la preoccupazione relativa all'applicazione dell'art. 3, comma 1°, non era diversa da quella che concerneva tutti i casi di applicazione di norme "elastiche", cioè di (quasi) tutte le norme costituzionali, essendo (quasi) tutte suscettibili di più interpretazioni, che richiedono la loro integrazione con norme non giuridiche (economiche, mediche ecc.).

I forti dubbi dei primi decenni repubblicani sono così stati non solo superati, ma travolti, anche se la preoccupazione di giustificare le "oscillazioni del pendolo" della Corte tra giuridicità e politicità delle sue pronunce è tuttora molto vivo.

Oggi si ritiene che sotto la copertura dell'applicazione dell'art. 3, comma 1°, in termini di applicazione del criterio di ragionevolezza, la Corte eserciti un controllo che mira a colpire:

- a) il superamento del confine tra discrezionalità e arbitrarietà, sotto il profilo della irrazionalità della legge, considerando la legislazione come una attività che deve essere svolta sotto l'obbligo della coerenza. Vengono colpite dunque le "rotture logiche" dell'ordinamento, sia sotto il profilo della contraddittorietà tra leggi, sia sotto quello della deviazione della legge dal suo scopo, dalla sua ragion d'essere;
- b) il superamento del confine tra discrezionalità e irragionevolezza, intendendo quest'ultima come unilatera-

lità, come non considerazione della pluralità degli elementi di fatto, e dei punti di vista, da tenere in conto;



c) il superamento del confine tra discrezionalità e intollerabile ingiustizia: il che avviene quando la legge desta ribellione nella cultura sociale dominante del tempo (è ovvio che questo parametro, della intollerabile ingiustizia, è quanto mai soggettivo: il trattamento da riservare ai migranti è, ad esempio, considerato intollerabilmente ingiusto da parti diverse della “comunità nazionale” per motivi esattamente opposti);

d) il confine tra discrezionalità legislativa e assoluta rigidità della norma (nell’ipotesi in cui questa comporti il divieto di ogni discrezionalità interpretativa/applicativa da parte del giudice: si pensi ai vincoli di età in tema di adozione; agli automatismi legislativi che prevedono la custodia in carcere ecc.).



Secondo questa corrente di pensiero il principio di uguaglianza si è sostanzialmente trasformato nel principio di “non irrazionalità”, di fronte al quale il richiamo all’art. 3 risulta come clausola di stile, come *passe-partout* perché il controllo richiesto non ha a oggetto la violazione di norme costituzionali ma la violazione della razionalità intrinseca che costituisce il carattere strutturale del diritto (Zagrebelsky, Marcenò, 2012, pp. 196 ss.).

Due osservazioni finali. La prima: nell’attuale cultura *mainstream* – in seno alla classe politica, e non solo – il principio di uguaglianza formale è dimenticato e rimosso. Si è rattrappita la consapevolezza del ruolo che tale principio (pari dignità e pari trattamento) potrebbe svolgere in riferimento all’intero ordine sociale, non solo come motore di trasformazioni profonde nella distribuzione della ricchezza e delle opportunità, ma nella legittima-

zione delle istituzioni e della legge; e soprattutto nel sostegno della consapevolezza di vivere in una “società” in cui la pari dignità e il pari trattamento sono costitutivi dei legami orizzontali. Il principio di uguaglianza è ridiventato un principio individualistico e privato (le sue applicazioni più clamorose riguardano la sfera delle relazioni sessuali). I possibili sconvolgimenti – nel senso dell’uguaglianza – che dalla sua applicazione potrebbero derivare sulla fisionomia dell’intero ordinamento sono del tutto rimossi. Si è spezzato il nesso tra “obiettiva diversità della situazione” e *sola ed unica* disuguaglianza lecitamente sancibile dalla legge. La cultura politica odierna sostiene (o meglio: si comporta ciecamente nella irriflessa convinzione) che sia sostanzialmente incomprimibile il campo della “discrezionalità del legislatore”, seppur sotto il controllo di ragionevolezza – ma eventuale, puntuale e sollecitato solo dall’interesse privato – effettuato dalla Corte. È sotto gli occhi di tutti che il diritto previdenziale, fiscale, del lavoro (pubblico e privato), di erogazione di “bonus”, di facilitazioni ed esenzioni di varissimo genere, di erogazione di finanziamenti a enti pubblici (Regioni, Comuni, università ecc.) è colmo di disuguaglianze capricciose difficilmente spiegabili con riferimento alla oggettività delle situazioni regolate. Questa semplice constatazione fa intendere che il principio di uguaglianza “nella legge”, se rispettato, non sarebbe un principio meramente formale perché porterebbe alla cancellazione di molti trattamenti che appaiono privilegi: disuguaglianze non giustificabili e fonte di disordine ordinamentale. L’inflazione legislativa che cos’è se non il frutto dell’arroganza di poter disciplinare qualunque fattispecie come si vuole, senza nessuna coerenza sistematica?



Seconda considerazione: se si leggono le parole determinate e fiduciose dei costituenti, e si pensa a che cosa (non) è diventato il principio di uguaglianza sostanziale, alla luce dei dati sommariamente richiamati sull'esplosione delle disuguaglianze, appare chiaro che la vera garanzia dei principi costituzionali dovrebbe stare nella qualità delle forze politiche e nella loro capacità di realizzare le politiche costituzionalmente richieste (con tutti gli spazi che il conflitto politico deve mantenere). Senza questo supporto è illusorio affidarsi a organi di garanzia giuridici. Che garantiranno sì qualcosa; ma qualcosa, come si disse in Assemblea, di limitato e dottrinario, incomparabilmente lontano dalla vitale e complessiva rigenerazione progettata.



In questo senso l'art. 3, comma 1°, sembra essere scritto con l'inchiostro simpatico: da lontano – immaginando una spinta politica potente che lo attui – appare chiarissimo. Da vicino – immaginando di doverlo far valere da sé, con le sue parole, davanti a un giudice – appare evanescente e inafferrabile.



Il progetto dell'uguaglianza

Spirito critico

È Jean-Jacques Rousseau nel suo *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* (1755) il più importante critico moderno della disuguaglianza insorta con l'irreversibile processo di civilizzazione dell'umanità, in relazione a una concreta e determinata condizione dell'essere umano. È Rousseau nel suo *Du Contrat social* (1762) a formulare le premesse di un ordine politico e giuridico fondato sull'uguaglianza (e sulla libertà) tra tutti gli appartenenti alla collettività. Rousseau come grande protagonista, tra gli altri, del costituzionalismo; Rousseau come teorico radicale ed eversivo dell'ordine sociale proprietario moderno. È il *Discours* a porre all'ordine del giorno della Repubblica di Ginevra la scottante questione dell'«appropriazione indebita di ciò che è “per natura” comune». È, a sua volta, il *Contrat* ad aprire la strada «alla più complessa strategia discorsiva» che durante l'Ottocento «darà avvio alla ricerca teorica del costituzionalismo contemporaneo» (Burgio, 2012, pp. 7, 69). Com'è noto, Rousseau individua nel genere umano due specie di disuguaglianze, l'una naturale o fisica, l'altra morale o politica, l'una compatibile con l'uguaglianza degli esseri umani in quanto tali, l'altra consistente «in condizioni di favore e in vantaggi che interessano diret-



tamente i rapporti fra gli individui» in posizione di non reciprocità (Burgio, 1989, p. 27). Presente nella ricchezza, nel merito personale, nel potere, la disuguaglianza consiste dunque «nei diversi privilegi di cui alcuni godono a scapito di altri, come di essere più ricchi, più onorati, più potenti di loro» (Rousseau, 1994, p. 97). Il nodo centrale della sua riflessione risiede nella spietata polemica verso il processo di civilizzazione, al quale si accompagna la scomparsa dell'uguaglianza, l'introduzione della proprietà e della ricchezza privata, il lavoro necessario, la schiavitù e la miseria. A ben guardare, è anzi la proprietà la causa originaria della società e dello Stato, ed è essa all'origine delle disuguaglianze. Sin troppo spesso si è richiamato uno dei passaggi più illuminanti del testo di Rousseau: «Il primo che, recintato un terreno ebbe l'idea di dire: *Questo è mio*, e trovò persone così ingenuie da credergli, fu il vero fondatore della società civile. Quanti delitti, guerre, assassini, quante miserie ed orrori avrebbe risparmiato al genere umano colui che, strappando i paletti o colmando il fossato, avesse gridato ai suoi simili: Guardatevi dall'ascoltare questo impostore; siete perduti se dimenticate che i frutti sono di tutti e la terra non è di nessuno» (ivi, p. 133).

E ancora, poche pagine dopo, quello in cui egli scrive: «Finché gli uomini si accontentarono delle loro capanne rustiche [...] vissero liberi, sani, buoni e felici quanto glielo permetteva la loro natura [...] ma dal momento in cui un uomo ebbe bisogno dell'aiuto di un altro uomo, da quando ci si rese conto che era utile ad uno solo aver provviste per due, l'eguaglianza scomparve, s'introdusse la proprietà, il lavoro divenne necessario e le vaste foreste si trasformarono in ridenti campagne che si dovette ba-

gnare col sudore degli uomini e nelle quali ben presto si videro la schiavitù e la miseria germogliare e crescere insieme alle messi» (ivi, p. 140).

La civilizzazione è dunque rovinosa in Rousseau, ma soprattutto – contrariamente a quanto sostenuto da Locke – in lui è senza veli e mistificazioni la tragica, misera e ingiusta condizione in cui si ritrova l'essere umano che vive in una società fondata sull'istituzione della proprietà privata, su rapporti sociali ineguali. Per Rousseau, come per gli altri contrattualisti dell'epoca, il passaggio dallo stato di natura allo stato civile è condizione necessaria e inevitabile: la formazione delle società civili è per «l'uomo una necessità vitale», a fronte degli inconvenienti dello stato di natura (Derathé, 1993, p. 216). Benché le formulazioni di Rousseau segnino una tappa molto importante del processo di dissoluzione del paradigma contrattualista seicentesco, di questo egli tiene fermi alcuni elementi, condividendo – almeno in apparenza – le ragioni utilitaristiche dell'entrata nella società civile.

Rovesciando il discorso di Hobbes, Rousseau ha una visione positiva dello stato di natura, ancorché accompagnata dalla consapevolezza che lo snaturamento sia un esito imprescindibile per l'essere umano. Opponendosi, per altro verso, alla logica di Locke, egli si fa portatore di una pungente critica alla società mercantile dell'epoca. Le conclusioni del *Discours* sono inequivocabili rispetto alla denuncia netta di quanto sopraggiunto con l'origine della società e delle leggi. «L'ineguaglianza, quasi inesistente nello stato di natura, ricava la sua forza e il suo incremento dallo sviluppo delle nostre facoltà e dai progressi dello spirito umano e diviene infine stabile e legittima con

l'istituzione della proprietà e delle leggi. Risulta inoltre che l'ineguaglianza morale, autorizzata dal solo diritto positivo, è contraria al diritto naturale ogni volta che non corrisponde nella stessa proporzione all'ineguaglianza fisica; distinzione che chiarisce sufficientemente ciò che a questo proposito si deve pensare del genere di ineguaglianza che regna presso tutti i popoli civilizzati; perché è chiaramente contro la legge di natura, in qualsiasi modo la si definisca, che un fanciullo comandi ad un vecchio, un imbecille guidi un saggio e che un pugno di uomini nuoti nel superfluo, mentre la moltitudine affamata manca del necessario» (Rousseau, 1994, p. 163).

Rousseau non è però un utopista, dunque non pensa che si possa azzerare quanto avvenuto con il procedere della civilizzazione, tornando a uno stato di natura incapace di garantire la conservazione del genere umano; così come non è un rassegnato, non si arrende cioè a un destino segnato da ineguaglianza illegittima. Il filosofo ginevrino *reagisce* «a un destino di delitti, di guerre, di uccisioni, di miserie e di orrori o all'eclatante disparità» tra i privilegiati che affondano nell'opulenza e la massa costretta alla fame (Ferrara, 2006, p. 60). Se già nel *Discours* egli sembra indicare nella libertà e nell'uguaglianza i principi basilari di un futuro processo di emancipazione – quegli stessi che tanto guideranno il costituzionalismo moderno, quanto alimenteranno intere stagioni di accesi conflitti –, se già nel *Discours* egli offre indicazioni preziose per «risolvere in positivo il problema politico della giustizia distributiva» (Burgio, 1989, pp. 62-3), è tuttavia con il *Contrat* che egli progetta un nuovo ordinamento politico e istituzionale. Andando oltre quanti (Hobbes e Locke) avevano indicato nel “patto” il fondamento di

legittimazione e di limitazione del potere, Rousseau si impegna a «configurare i caratteri del “contratto sociale”, sulla base di uno specifico contenuto di “giustizia”, “libertà” ed “eguaglianza”» (Azzariti, 2010, p. 388).

È l’“alienazione totale” di ogni associato in favore di tutta la comunità a caratterizzare il patto – *pactum consociationis* – fondativo della società civile. Egli assolve così al compito di trovare una struttura dell’ordine politico che concili «l’interesse generale (la “giustizia”) con la legittima pretesa di ciascuno di difendere il proprio interesse particolare». Tramite l’alienazione totale (e la formazione di un io comune) il contratto rousseauiano riesce a creare «una condizione di eguaglianza tra tutti i membri della collettività che elimina in radice l’interesse individuale alla distribuzione ineguale» di vantaggi e oneri (Burgio, 2012, pp. 17 ss.). Dando infatti ognuno tutto sé stesso, per riprendere le parole stesse di Rousseau, la condizione è uguale per tutti, così che nessuno ha interesse a renderla gravosa agli altri.

A differenza di quanto avviene in altre teorie contrattualiste, dove manca la garanzia della giustizia sociale, nel sistema prospettato da Rousseau giustizia e utilità, insieme, sono garantite, così come è indubbio l’obiettivo del conseguimento di libertà e di uguaglianza, all’insegna di un cambiamento antropologico teso a privilegiare l’interesse comune. Si tratta di libertà morale e di uguaglianza morale: il patto, egli scrive, «invece di distruggere l’uguaglianza naturale», sostituisce «al contrario un’uguaglianza morale e legittima a quel tanto d’ineguaglianza fisica che la natura aveva potuto mettere fra gli uomini». Questi ultimi, dunque, «divengono tutti uguali per convenzione e secondo il diritto» (Rousseau, 1961, p. 34). Come è

noto, cardine fondamentale del discorso rousseauiano è la “volontà generale”, intesa come volontà comune, riferita al bene comune, retta e sempre protesa all’interesse comune. Come altrettanto noto, il discorso di Rousseau finisce per “votarsi” a un orizzonte trascendentale, descrivendo «ciò che *può* essere» e collocandosi «dal punto di vista del diritto, non del fatto». Certa è, comunque, la forte tensione democratica e il chiaro intento, per la prima volta, di fondare il diritto (una sorta di sua autofondazione) «sulla libertà e sull’uguaglianza che esso stesso implica», anziché su una grazia divina, su una comunità d’origine, su una convenzione arbitraria (Balibar, 2001, pp. 59-60). Certa è la riformulazione nuova della sovranità, in grado di «ricostituire qualcosa che tocca la perdita innocenza, *dopo* la violenza operata dalla società». Ovviamente, non nella forma del ritorno a un impossibile stato perduto, bensì «nella traduzione dell’innocenza nella costituzione politica del rapporto popolo-sovranià destinato a ridurre la dimensione corruttrice della proprietà privata» (De Giovanni, 2015, p. 77).

La critica radicale di Rousseau alla società civile europea del tempo segnata dal dominio proprietario, colpevole di servirsi «dell’ineguaglianza economica per fondare su di essa il proprio potere tirannico» (Cassirer, Darnton, Starobinski, 1994, p. 27), ispirerà di lì a poco i rivoluzionari giacobini. Coloro i quali – Robespierre *in primis* – faranno tremare le fondamenta dell’Antico regime, oltrepassando un’interpretazione solo formale dell’uguaglianza e prospettandone un’altra, volta a farsi carico delle concrete condizioni sociali degli individui. Si tratta dell’uguaglianza “reale”, capace di non negare nella pratica gli affermati diritti dell’uomo e del cittadino.

L'«uguaglianza matura» di Rousseau – benché propria di un teorico radicale borghese (Foucault, 1976) – avrebbe continuato ad agitarsi nelle vicende storiche successive (De Giovanni, 2015, p. 77), affermata e negata, dichiarata e calpestata, essa non avrebbe cessato di riproporsi per oltre due secoli come la grande questione teorica e “materiale” di innumerevoli conflitti storici. A voler citare solo due delle sue successive e più note opposte interpretazioni bastino gli esempi di Sieyès e del giovane Marx.

Il primo intento a negare, nella rivendicazione dell'uguaglianza giuridica e civile, legittimità all'uguaglianza delle condizioni materiali, nascondendo dietro la retorica unanimitica «il germe della divisione e dell'esclusione sociale», arrivando anche a percepire «oscuramente la necessità di bloccare la macchina dell'uguaglianza» medesima, dinnanzi al confronto con interessi «legati non alla proprietà e all'indipendenza, ma al lavoro e alla dipendenza» (Scuccimarra, 2011, p. 248; Cerroni, 1992, p. XXVII). Marx impegnato a denunciare il ruolo ideologico svolto da un'uguaglianza formale, appartenente al solo cielo del mondo politico, alienato e rovesciato, sorda alle disuguaglianze reali presenti nel tessuto sociale (gli ineguali nell'esistenza terrestre della società). Ereditata da sempre più voci sovversive, la nota critica marxiana alla contraddizione vissuta dall'essere umano nelle sue due diverse vite – quella della formale e *astratta* uguaglianza politica e quella della sostanziale disuguaglianza vissuta dall'uomo collocato nella trama della sfera sociale – sostanzierà futuri progetti volti al cambiamento radicale. E, con altrettanta forza, la consapevolezza propria di Marx dei limiti e delle incoerenze insite nel concetto di ugua-

gianza condurranno a una critica tanto del cosiddetto “uguale diritto borghese”; quanto dell’*apparente* “uguaglianza” (e libertà) che vige nella sfera della circolazione, dello scambio di merci, in quell’«*Eden dei diritti innati dell’uomo*» ben lontano dal «segreto *laboratorio della produzione*» (come egli affermerà nel *Capitale*; Marx, 1989, p. 208). Così come condurranno alla visione di una nuova società ispirata non al mero ugualitarismo, bensì alla differenziazione dell’individualità/singularità di ciascuno («Ognuno secondo le sue capacità; a ognuno secondo i suoi bisogni»; Marx, 1990, p. 18), in un orizzonte comune («il libero sviluppo di ciascuno è condizione del libero sviluppo di tutti»; Marx, 1992, p. 35). D’altronde l’anelito alla realizzazione dell’uguaglianza sostanziale continuerà ad accompagnarsi sia a una concezione dell’essere umano immerso nel sostrato materiale della vita sociale; sia a un’analisi profonda dei rapporti sociali ed economici sottesi all’organizzazione statale/politica; sia a una durissima condanna nei confronti delle disuguaglianze economiche. Senza voler omettere un innegabile debito nei confronti del filosofo che tra i primi fu il protagonista del discorso sull’uguaglianza (non meno di una teoria della politica; Tronti, 1977, p. 284) – Hobbes –, è tuttavia dal pensiero di Rousseau che questa “storia” prende corpo nell’età moderna. Mentre infatti è l’uguaglianza la responsabile in Hobbes dello stato di guerra e della conseguente costituzione della società civile, quale *condizione* necessaria perché quest’ultima si dia; in Rousseau è il suo venir meno a incidere in modo determinante sul futuro dell’umanità, così come è essa a costituire il *principio* cardine di istituzione e legittimazione di una società giusta. La «difficile eguaglianza» di Hobbes si pone su un terreno oggettivo

(Reale, 1991), quale dato di fatto: è condizione di una convivenza pacifica in un orizzonte assolutista. L'«uguaglianza matura» di Rousseau si afferma su un piano prescrittivo e legittimante (performativo) in un orizzonte democratico. Essa costituisce cioè «un vincolo sulla legittimità dell'autorità politica», un «vincolo *morale* per una politica che si vuole luogo della realizzazione della libertà concreta e comune degli eguali» (Burgio, 1989, pp. 335, 368).

Già nel discorso di un altro grande filosofo moderno, Baruch Spinoza, la conservazione dell'uguaglianza è posta a fondamento dello Stato democratico, «costituito sulla base della reciprocità dei doveri e dell'eguaglianza dei diritti». Un'uguaglianza autentica, risultato in questo caso «di istituzioni, e di una pratica collettiva» (non debitrice pertanto di postulati trascendentali/metafisici); un'uguaglianza che ha «la possibilità di emergere solo a condizione che tutti vi trovino il loro interesse» (Balibar, 1993, pp. 68, 85).

Le sfide della storia (e dei suoi protagonisti)

Di lì a poco il costituzionalismo sembra raccogliere questa sfida, consacrando nei suoi testi gli obiettivi dell'uguaglianza e della libertà, funzionalizzando il potere (statale) «ai bisogni della società e degli individui», primi tra tutti quelli dell'«ugualibertà», esprimendosi entro il fondamento materiale della «lotta per i diritti», ponendosi come l'esito ma anche l'orizzonte, ideale e normativo, di conflitti incessanti agiti in nome di tali aspirazioni (Ferrara, 2006, p. 16; Azzariti, 2013, p. 70). Il corso dei rumorosi eventi tardosettecenteschi porta

in primo piano le contraddizioni innescate dalle due grandi rivoluzioni, soprattutto in ordine al principio dell'uguaglianza sostanziale (sociale, "di fatto"). Già nel corso di esse le promesse universalistiche vengono tradite. Tanto più lo saranno durante gli eventi storici successivi (si pensi solo all'egemonia liberale, alla Restaurazione, al bonapartismo), culminati nella durissima repressione della Comune di Parigi. È infatti durante l'Ottocento che la dialettica tra universalismo dei diritti proclamato nei documenti statunitensi e francesi di fine Settecento e loro declinazione particolaristica si mostra con tutta evidenza, illuminando la grande dicotomia che attraversa il discorso relativo alla cittadinanza, nella distinzione costitutiva tra ordine effettivo (esistente) e ordine possibile (alternativo). È la stessa storia della cittadinanza moderna, nella quale storicamente si iscrive il rapporto tra individui e ordine costituito – tra loro appartenenza a una comunità politica e oneri/prerogative (i diritti riconosciuti) –, a essere un movimento dialettico incessante, nel quale resta aperta la tensione tra il momento insurrezionale e la stabilità istituzionale (Balibar, 2012). Tensione permanente vi è, in particolare, tra «le condizioni che determinano storicamente la costruzione di istituzioni conformi alla proposizione» dell'*égalité* presente nella *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* del 1789 e «l'universalità iperbolica» di questo enunciato. Qui infatti si istituisce l'identificazione dei due concetti di uguaglianza e libertà, corrispondente all'equazione tra uomo e cittadino e all'affermazione «di un diritto universale alla politica». Tensione pertanto non può non esserci tra «il significato universalmente politico dei "diritti dell'uomo" e il fatto che il loro enunciato lasci»

alla pratica «il compito di far esistere» questa politica dei diritti dell'uomo (Balibar, 1993, p. 87). E non a caso, la rottura senza precedenti introdotta da quanto proclamato nella Dichiarazione del 1789, dai suoi principi, è quasi subito ricomposta per mano delle restrizioni borghesi, a dimostrazione della «*complessità* sociale reale della Rivoluzione francese». Una rivoluzione cioè «fatta congiuntamente dalla borghesia e dal popolo, o dalle masse non borghesi, in un rapporto costante di alleanza e di lotta» (ivi, p. 80). I «concetti di uguaglianza e libertà, oggi spesso presentati come antinomici», sono intesi dunque come indivisibili durante la Rivoluzione. Laddove peraltro è nella centralità dell'idea di uguaglianza, «chiave della cultura politica dell'epoca», che le due rivoluzioni dell'epoca, francese e americana, si fanno «sorelle» (Rosanvallon, 2013, p. 20).

In termini più generali, sono gli stessi diritti a essere coinvolti in una costante tensione tra il loro essere «lo snodo di un ordine esistente» per un verso e, per l'altro, il loro essere «usati come potenti armi retoriche» per la progettazione di un'alternativa, promessa di una trasformazione possibile (Costa, 2002, p. 36). Come mostreranno gli eventi europei non solo ottocenteschi, il «discorso dei diritti mantiene il suo slancio universalistico», ma al contempo «la predeterminazione socio-antropologica dei soggetti-di-diritti» rappresenta «un piano inclinato attraverso il quale l'universalismo precipita nel basso mondo dei particolarismi» (Costa, 2017, p. 91). I travolgenti conflitti succedutisi in Europa nel XIX e XX secolo riveleranno la valenza concreta del principio universalistico dell'uguaglianza, l'essere pretesa dei diritti rivendicati in suo nome. Al contempo, saranno tali

conflitti la ragion d'essere di questo principio, il sostrato materiale di un'uguaglianza che non si ferma al livello delle dichiarazioni e dei proclami, che non si nutre dei soli diritti civili e politici, ma che per essere sostanziale e "reale" oltrepassa il piano formale, sfida le astrazioni e l'ordine socioeconomico dato, punta anche ai diritti sociali. È così che il testo del 1789 dichiara all'art. 1: «Gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti». Proclamando la libertà, l'uguaglianza così come la sovranità popolare (art. 6), assicurando la garanzia dei diritti e stabilendo la separazione dei poteri (art. 16), la Dichiarazione costituisce «l'atto di decesso dell'Antico regime, distrutto dalla Rivoluzione» (Lefebvre, 1958, p. 162). Il coraggioso universalismo annunciato al mondo – e non solo alla Francia – prenderà da subito a fronteggiarsi con le esclusioni e il particolarismo dell'appartenenza nazionale, declinato nell'angusto recinto degli Stati-nazione europei otto-novecenteschi. Di più, grandi esclusioni e, contemporaneamente, contestazioni/rivendicazioni fanno «parte della stessa costruzione dell'universalità civico-borghese» (Balibar, in stampa).

Con ancora più determinazione, la Costituzione giacobina del 1793 (ma già nella Dichiarazione del 1789 il «modo in cui è affrontata l'uguaglianza» costituisce «proprio il luogo della più forte e precisa identificazione tra uomo e cittadino», non a caso ben presto dissociati; Balibar, 1993, p. 82) innova il catalogo dei diritti, aprendo con maggiore evidenza le porte a una concezione materiale dell'uguaglianza. Quest'ultima, benché mortificata dall'assolutezza del qui altrettanto proclamato diritto di proprietà e dagli interessi parziali della classe borghese, non può non avere ricadute sull'intera società, alimen-

tando dibattiti e scontri, sollecitando «estensioni, intensificazioni, sviluppi» (Ferrara, 1994, p. 50).

Come noto, la Costituzione del 1793, con i suoi diritti all'istruzione, al lavoro e all'assistenza, con il riconoscimento dell'uguale diritto di tutti i cittadini a concorrere alla formazione della legge – nel nome della costante presenza del popolo sovrano – non entrerà in vigore. Ciò nonostante, il percorso è tracciato, la contraddizione resa manifesta, il conflitto innescato alla presenza dell'entrata «in campo con la sua cultura ed il suo progetto», non meno che con le sue lotte e la sua resistenza, del proletariato, della classe cioè «antagonista prodotta» dal modo di produzione capitalistico (ivi, p. 51).

Quella stessa «fase della Rivoluzione» francese è così destinata ad avere un ruolo fondamentale nella storia del costituzionalismo moderno: quei diritti mostrano infatti sin da subito «una natura intensamente politica». I cosiddetti «diritti sociali» nascono in «funzione politica, per rendere concreto ed operativo» il principio radicale della sovranità popolare (Fioravanti, 1999, pp. 29-30). Il XIX secolo è segnato da questa tensione: le rivoluzioni del Quarantotto, le costituzioni/statuti del periodo, la grande esperienza della Comune di Parigi, gli allargamenti (maschili) del suffragio, la legislazione di fabbrica e le lotte sociali legate allo sfruttamento della forza lavoro, le prime forme organizzative della classe operaia da un lato; la consacrazione della proprietà (con il *Code civil* napoleonico), la Restaurazione, l'apogeo dei colonialismi e di un ordine del discorso proprio alla logica razzizante, il recinto degli Stati-nazione (e della legalità statale) dall'altro. Già con la Rivoluzione americana le contraddizioni «tra la dichiarazione di stampo

giusnaturalistico dei diritti naturali e il mantenimento in schiavitù della popolazione nera di origine africana» si rendono manifeste, quali aporie del costituzionalismo americano interpretato alla luce della questione razziale (Fioravanti, 2017). Già a pochissimo tempo dai proclami dell'universalismo francese (e a fronte della sconfitta dell'opzione costituzionale giacobina) si ristabilisce un regime d'eccezione per i possedimenti coloniali della Francia e viene reintrodotta la schiavitù (1802; cfr. Hunt, 2010). Già a partire dalla fine del Settecento l'uguaglianza deve «fare i conti con l'ascesa della proprietà» convalidata nel *Code civil*, che lega «la misura dell'uguaglianza appunto alla disponibilità del bene terra, alla proprietà fondiaria» (Rodotà, 2014a, p. 10). L'Ottocento marcia nel segno del «trionfo della borghesia» (per stare al titolo di uno dei più importanti libri di Eric Hobsbawm), che ha usato e usa i principi rivoluzionari nel proprio interesse esclusivo, bloccandone gli esiti più sconvolgenti rispetto ai rapporti economico-sociali dati. Pur tuttavia, si è osservato, ciò non può valere a identificare questa (la borghesia) con quelli (i principi rivoluzionari), privandoli di un potenziale «valore generale», di una portata universale, spogliandoli di quella «dirompente novità» che ne va ostacolando la piena ed effettiva realizzazione, tanto più in ordine alle implicazioni sociali dell'uguaglianza (Carlassare, 1991, pp. 17 ss.). Lo stesso costituzionalismo liberale, nelle sue diverse espressioni e nei vari contesti nazionali europei, prende le mosse dalla convinzione che non si debba «mai più ricadere nell'errore dell'«egualianza estrema»» (efficace formula ripresa dall'*Esprit des lois* di Montesquieu), dagli echi rivoluzionari. La soluzione tedesca dello Stato di diritto si fonda sul con-

retto di un «limite che non può essere oltrepassato»: a spaventare è «la cittadinanza dei rivoluzionari francesi dai confini incerti e dilatati [...] dipendenti dalle volontà» del popolo sovrano e «del suo minaccioso potere costituente». All'interno di tante paure e «saldamento circoscritto entro l'orizzonte della legge positiva dello Stato» il principio di uguaglianza fa così il suo ingresso nel diritto pubblico europeo ottocentesco (Fioravanti, 1999, pp. 30, 38). D'altronde il caso della Germania – culla dell'ideologia reazionaria ispirata all'organicismo – resta uno dei più significativi: le prime voci polemiche nei confronti di «una sempre maggior estensione che i principi di libertà e di eguaglianza vengono ad avere» sono già del 1791-93. A spaventare di questa «espansione quantitativa» è proprio «la possibilità di un salto qualitativo, di modo che, a quel punto, non più di liberalismo si dovesse parlare, ma di democrazia» (Negri, 1962, p. 200, cit. in Carlassarre, 1991, p. 36). A dominare nell'Ottocento è dunque lo Stato monoclasse (secondo la felice formula di Giannini), uno Stato cioè «sempre più proteso alla tutela degli interessi dei proprietari e dell'oligarchia al potere», capace di garantire un'uguaglianza (formale) che si ferma «fuori dai cancelli delle istituzioni statali, non in grado di partecipare alle decisioni pubbliche» (Azzariti, 2014, p. 32). Non è solo in Germania che l'ideologia conservatrice e liberale egemone si mette al lavoro «per attenuare, sfumare, confondere la portata di un principio» in grado di «trasformare il volto del potere, riaffermando il suo carattere di strumento di democrazia» (*ibid.*).

In sintesi, come è stato osservato: «È in nome dell'eguaglianza che divampa, nell'Europa otto-novecentesca, la lotta per realizzare la democrazia politica, per intro-

— | | —
⊕

durre il suffragio universale e abbattere le discriminazioni legate al censo e al genere; ed è sempre in nome dell'eguaglianza che si invoca l'intervento dello Stato a sostegno dei soggetti economicamente deboli. Si combattono lotte epocali in nome dell'eguaglianza; e l'eguaglianza ha una valenza spontaneamente universalistica: attacca le differenziazioni, le separazioni, i confini; sembra stare stretta nello spazio di una singola comunità politica e sembra evocare di nuovo l'essere umano come tale. È vero dunque che il pathos egualitario attribuisce una qualche aura universalistica alle lotte per i diritti combattute nell'Otto-Novecento. È però anche vero che i protagonisti di queste lotte giocano concretamente la loro partita in un campo rigidamente delimitato dallo Stato-nazione [...]. È di nuovo la logica dell'appartenenza che detta le regole del riconoscimento dei soggetti e dell'attribuzione dei diritti» (Costa, 2017, p. 95).

⊕

Tra tutti, basti l'esempio di quanto avviene nel complicato e differenziato spazio degli imperi in ascesa: l'uguaglianza è riconosciuta infatti per i cittadini metropolitani (e comunque, come si è visto, anche qui con forti limitazioni e per gradi) ma non certo per i sudditi coloniali. Un'«ipoteca» questa destinata a durare sino ai nostri giorni e a produrre, al contempo, ulteriori conflitti e istanze di soggettivazione.

Nelle lunghe traversie del «secolo breve» un'altra rivoluzione, nonostante gli esiti e i risultati conseguiti, avrebbe comunque provato a inverare uguaglianza sostanziale e libertà, «aprendo la strada a una visione più audace dell'ideale egualitario»: la Rivoluzione d'ottobre (Rosanvallon, 2013, p. 199).

L'anelito alla democrazia costituzionale

Dopo gli eventi rivoluzionari sette-ottocenteschi le forme di Stato costituzionale si succederanno in modo non lineare, sottoposte alle sfide del conflitto sociale, dei rapporti di forza instauratisi di volta in volta, delle complesse relazioni di potere. Il risultato “finale” è quello che a metà del Novecento prende il nome di “democrazia costituzionale”. È in seno a essa che il principio di uguaglianza sostanziale trova pieno riconoscimento costituzionale in Italia e altrove (in Francia, Germania, Spagna). E non soltanto esso, trattandosi di un'ulteriore conquista – accanto alla previsione della programmazione economica, alle «determinazioni dei limiti alla proprietà privata», alla specificazione dei diritti sociali, «al salario proporzionato alla quantità e alla qualità del lavoro di ciascuno», sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa – dello stesso costituzionalismo. La cornice è cioè quella di un percorso storico attraverso il quale le costituzioni odierne, presupponenti e prefiguranti «una certa idea della democrazia» e dei suoi strumenti, giungono a conformare la società, rovesciando il precedente principio dell'«identificante separazione tra società e Stato» e mirando a «una progressiva trasformazione dei rapporti di base (strutturali)» di essa (Ferrara, 2006, pp. 248-9). Nel corso del Novecento si giunge dunque al risultato reso possibile dalla “lotta per i diritti”: il costituzionalismo dell'uguaglianza (sostanziale). Le nuove costituzioni, da Weimar in poi, assumono un carattere intrinsecamente politico, evidente negli stessi contenuti della norma costituzionale, che «ambisce a disegnare l'intero spazio politico e sociale». L'avvenuta concilia-

zione tra costituzione e uguaglianza “estrema” si regge sul presupposto che «la prima assume un’estensione tale da poter contenere tutte le implicazioni della seconda», la quale a sua volta diviene «principio costituzionale, entro la costituzione» (Fioravanti, 1999, pp. 41 ss.). Legata e inverata dai soggetti storici concreti che con la loro azione ne hanno reso possibile la «forza rivoluzionaria e trasformatrice», l’uguaglianza reale è posta alla base del costituzionalismo democratico, connessa alle effettive tutele costituzionali dei diritti, ricondotta alla minacciosa unità tra forma e sostanza del suo *ubi consistam* (quindi non svuotata, né smaterializzata).

Come si è visto, dopo le rivoluzioni di fine Settecento era cominciata da subito l’opera di sua ipostatizzazione, di sua «scarnificazione», capace di far credere che bastasse «l’uguaglianza formale per rendere tutti liberi, e porre tutti su un piano di parità, proprietari e no, ricchi e poveri, dominanti e dominati» (Azzariti, 2014, p. 29). Tuttavia, proprio l’«incontenibile eccedenza di significato» esistente nell’affermazione del principio di uguaglianza, nella stessa «enunciazione rivoluzionaria dell’*égalité en droit*» torna a riaffermarsi con successo nel secondo dopoguerra, sulle spalle dei lavoratori, interpreti storici del cambiamento (ivi, p. 30). Ora, dopo le esperienze fasciste e nazionalsocialiste, dopo la separazione di uguaglianza e libertà, il nesso tra l’una e l’altra sarà alla base del costituzionalismo del dopoguerra, capace non solo di riprendere e congiungere con più forza i principi fondamentali, ma di arricchirli con nuovi nessi e riferimenti. Come è stato sottolineato, sono infatti «soprattutto le due Costituzioni “dei vinti”, quella tedesca e quella italiana, che fanno emergere questa novità con un avvio che non mette in

evidenza immediata il classico riferimento agli uomini che nascono tutti liberi ed eguali. La fondazione su libertà ed uguaglianza non scompare. Ma la Costituzione tedesca sceglie di partire dalla dignità, quella italiana trova il suo fondamento nel lavoro. Si incontrano così le condizioni materiali del vivere e la sottrazione dell'umano a qualsiasi potere esterno. Da qui muovono la trama dei principi e la ricostruzione complessiva del sistema istituzionale» (Rodotà, 2014a, p. 10).

Nell'approdo alla democrazia costituzionale il legame tra costituzionalismo e uguaglianza – collegata quest'ultima da secoli «al cambiamento politico e alla libertà dei singoli» – trova compimento e soluzione. Inteso come movimento storico (nutrito di istanze materiali e culturali, “incarnato” da soggetti reali e radicato in lotte concrete) volto a battersi per l'affermazione di un'uguaglianza nel diritto non in astratto, proprio il costituzionalismo moderno ha costantemente operato «entro quel particolare progetto emancipante definito nelle Costituzioni intese, crissafullianamente (anche) come documenti politici». Entro questa prospettiva l'uguaglianza «si è resa storia, si è venuta legando all'affermazione di concreti diritti costituzionali» (Azzariti, 2014, pp. 30 ss.) e, ancor più, è divenuta il contenuto del «modello di società prefigurata» (quello della democrazia reale), presente nelle carte più avanzate novecentesche.

In particolare, la Costituzione italiana con l'art. 3, comma 2°, assegna un posto di rilievo primario al «contenuto minimo e indispensabile del modello di società prefigurata». Come si vedrà nel dettaglio, il capoverso di questo articolo «prende infatti in considerazione due modelli contrapposti di struttura socio-economica

e socio-istituzionale: “l’uno per rifiutarlo, l’altro per instaurarlo”» (Romagnoli, 1975, p. 162). Da rifiutare, in quanto ostacolo al modello da instaurare, è quello di una società dove ancora non si sono realizzate condizioni congrue all’uguaglianza sostanziale. Il significato profondo dell’art. 3, comma 2°, la cui formulazione a ragione sembra comunque evocare «problemi incommensurabili» (Caravita, 1984, p. 4), è racchiuso nelle parole del costituente al quale se ne deve la proposta in Assemblea costituente (sulla base della formulazione di Giannini). Affermerà Lelio Basso nei primi anni Settanta che il motivo per il quale egli aveva tenuto a inserire questo articolo era che «esso smentisce tutte le affermazioni della Costituzione che danno per realizzato quello che è ancora da realizzare; la democrazia, l’uguaglianza, ecc.», mettendo a nudo il valore ideologico di certe affermazioni. La stessa qualificazione democratica della Repubblica italiana non può essere realmente tale «fino a quando non avrà trovato realizzazione l’art. 3 capoverso, cioè fino a quando non saranno eliminate le disuguaglianze economiche e sociali». In questo senso, quest’ultimo non soltanto doveva essere «un comando per il legislatore futuro, che» avrebbe dovuto «fare le leggi per rendere effettiva l’uguaglianza» ma, molto di più, doveva introdurre nel cuore dell’ordinamento costituzionale una contraddizione antagonista la cui dinamica era destinata a trasformare le strutture della costituzione in senso materiale (Basso, 1971a, p. 654; Romagnoli, 1975, p. 166). Il principio dell’uguaglianza sostanziale doveva pertanto rappresentare «il tentativo di superare il momento formale e far poggiare il diritto sulla realtà sociale», portando la norma giuridica a con-

tatto con la realtà effettiva. Così come esso aveva lo scopo «di far risaltare dal testo stesso della Costituzione la profonda contraddittorietà dell'ordinamento». Ancora una volta, era la sfida contenuta nell'istanza egualitaria a proiettarsi nel futuro, dal momento che l'art. 3 affermava che l'ordinamento sociale andava «modificato per adeguarlo all'ordinamento giuridico, per rendere questo coerente, per eliminarne ogni contraddizione» (Basso, 1971a, p. 655). Le lotte delle classi subalterne, come era stato per tutto il lungo arco di tempo precedente, dovevano continuare a incaricarsi di riscrivere nella realtà principi ed enunciati proclamati nelle carte, rendendo effettivi essi e assicurando così una compiuta democrazia. L'uguaglianza, in questa sua «dimensione dinamica e sostantiva», era chiamata nuovamente a «svolgere un essenziale ruolo propulsivo». L'uguaglianza costituzionale era anche l'impegno della Repubblica – Repubblica come Stato e società insieme, complesso degli apparati istituzionali e delle forze sociali – «a rendere eguali o più eguali i soggetti, riducendo le asimmetrie potestative, economiche, sociali e culturali fra i suoi membri» (Costa, 2014, p. 176). Le vicende dell'art. 3, comma 2°, si collocano dunque in questo peculiare contesto del costituzionalismo democratico – quello che ha raggiunto in Italia, come in Europa, il suo culmine dopo la Seconda guerra mondiale. Un contesto nel quale attribuire alle norme costituzionali il massimo di obbligatorietà immediata voleva dire attualizzarle, renderle «un elemento vivo e definito dell'ordinamento, una possibilità vicina e doverosa, un punto di riferimento vincolante» (Dogliani, 1982, p. 67). La stessa proposizione della loro effettività in termini di rigidità ne prospettava la possibilità di rea-

lizzazione, la possibilità concreta cioè «della edificazione di un ordinamento istituzionale diverso in una società diversa» (*ibid.*).

È così che quest'articolo/principio è stato e resta il perno di una storia da sempre tesa «a diffondere il potere e allargare i diritti entro un progetto di emancipazione sociale scritto nel testo della Costituzione, nelle sue norme programmatiche, nel suo configurarsi come rivoluzione promessa» (Azzariti, 2016, p. 249). Questo principio «innerva di sé l'ordinamento e rappresenta il fondamento» della stessa democrazia (Sorrentino, 2014, p. 7). Questo principio segna altresì in senso prescrittivo «un ideale-limite, mai perfettamente realizzato ma sempre imperfettamente raggiungibile», attraverso l'azione conflittuale dei soggetti che a esso si sono storicamente richiamati e si richiamano e quindi mediante una declinazione dell'uguaglianza stessa «come pratica» (Ferrajoli, 1994, p. 479; Zanetti, 2015, p. 42). Quest'articolo prefigura un programma «vastissimo», i cui scopi richiedono «una trasformazione materiale della realtà sottostante», non limitata a una semplice riforma o innovazione giuridica (Romagnoli, 1975, p. 171; Paladin, 1965a, p. 546). Come principio generale, l'art. 3, comma 2°, ha efficacia giuridica interpretativa e si pone alla base di numerose norme, sia costituzionali sia ordinarie, che lo presuppongono, “legittimando” l'intervento statale nei rapporti economici, misure e norme correttive delle sperequazioni sociali e realizzatrici dei diritti sociali (Crisafulli, 1952; 1954).

Numerose sono, d'altra parte, le interpretazioni contrarie a prospettare antitesi tra uguaglianza formale e uguaglianza sostanziale, tra libertà e uguaglianza, tra

Stato di diritto e Stato sociale – di cui il comma 2° è fondamento costituzionale –, piuttosto compresenti nello Stato costituzionale novecentesco in un rapporto di “tensione”.

In questo senso, l’uguaglianza che l’art. 3, comma 2°, intende avvalorare non è in contrasto con la parità giuridica formale dell’art. 3, comma 1°. Di quest’ultima l’uguaglianza sostanziale è piuttosto inveramento, arricchimento in direzione di una giustizia sostanziale, ma anche «strumento di interpretazione» (Crisafulli, 1959, p. 747; Cerri, 1984, p. 149).

Il «capolavoro istituzionale» di Lelio Basso e Massimo Severo Giannini

Osserverà a tanti anni dalla sua redazione uno dei due autori dell’art. 3: «Che il secondo comma fosse importante ce ne rendemmo conto già mentre lo formulavamo: non c’era in nessuna carta costituzionale, neppure di stati collettivisti» (Giannini, 1980, p. 456).

L’intenzione da cui muovono Basso e Giannini – in questo «compagni di strada» (Rodotà, 2005, p. 677) – è «di affermare un principio di dinamica dell’azione dei pubblici poteri per una società più giusta» (Giannini, 1980, p. 456). In questa direzione è Giannini stesso a sostenere l’importanza di «poter enunciare un principio generale il quale dica che spetta all’azione dello Stato eliminare le disuguaglianze che si producono nella collettività e che siano imputabili a fatti attinenti al corpo sociale stesso». Proprio sviluppando questo principio, precisa, «potrebbero porsi delle enunciazioni tendenti a stabilire che l’azione dello Stato si svolgerà nel senso

di fornire a chiunque gli elementi di base, di fornire abitazioni civili, di organizzare e assicurare un'adeguata protezione sociale». E prosegue: «In taluni casi, come per esempio per l'educazione, potrebbe perfino riconoscersi al cittadino un vero e proprio diritto pubblico subiettivo verso lo Stato ad ottenere un'adeguata prestazione» (Giannini, 2016, p. 25). In questo fondamentale testo (e in particolare nel paragrafo *Rapporti tra Stato e cittadini. Principi di eguaglianza e di solidarietà*) che è la relazione presentata al Congresso fiorentino del Partito socialista nell'aprile del 1946, si trovano le linee guida destinate a incidere con forza sull'orientamento di Basso alla Costituente e quindi sulla formulazione dell'art. 3. Pochi passaggi prima Giannini ribadisce di voler inserire nella parte della nuova Costituzione dedicata ai rapporti tra cittadini e Stato, accanto ai diritti di libertà enunciati nelle costituzioni liberali borghesi, «principi fondamentali per disciplinare i diritti dei cittadini a certe prestazioni dello Stato, nonché i doveri fondamentali dei cittadini verso la collettività» (ivi, p. 20). La conseguente mozione sullo «Stato repubblicano» redatta parimenti da Giannini formula in termini simili la proposta di introdurre nella Costituzione il principio di uguaglianza sostanziale (Cassese, 2016, pp. 5 ss.; 2015a). Nella mozione, che riassume il programma del Partito socialista per l'Assemblea costituente, è scritto che l'uguaglianza «dei cittadini deve essere garantita dando allo Stato il compito di eliminare le disuguaglianze imputabili ai fatti attinenti allo stesso corpo sociale. Di conseguenza, lo Stato deve fornire equamente tutti di abitazioni civili, di alimenti base, di adeguata protezione sociale (sanità, igiene, previdenza,

assistenza, sport) di adeguate istruzione ed educazione» (Giannini, 2016, pp. 51 ss.).

Infine, è di Giannini la distinzione tra prestazioni discrezionali rimesse al legislatore e prestazioni obbligatorie garantite dalla Costituzione, produttive quindi di diritti dei cittadini (Cassese, 2015b, p. 678).

L'art. 3 rappresenterà dunque il «capolavoro istituzionale» di Basso, assistito dalla «fiduciosa sapienza giuridica» di Giannini (Rodotà, 1989, p. 19), che infatti già durante i lavori della Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, peraltro in accordo con Costantino Mortati, aveva dato forte rilievo al «diritto di eguaglianza» inteso in senso complesso e implicante «anche eguaglianza sociale» (D'Alessio, 1979, p. 240; Cassese, 2017).

Giannini ricorderà più tardi di essere stato sovente interpellato dal costituente socialista per la stesura di testi della prima parte della Costituzione e specificherà che, mentre di solito gli incontri con Basso duravano poco, per l'art. 3 vi era stata invece una lunga discussione. Come socialisti, aggiungerà: «Ci sembrava un tradimento fermarci all'enunciazione dell'uguaglianza formale, rinunciando ad ogni battaglia per cominciare a porre principi di democrazia sostanziale. Tuttavia non era pensabile una norma di garanzia dell'uguaglianza economica e sociale, che presupponeva un tipo di Stato allora e ancora oggi inesistente. Occorreva tener conto che in Commissione erano molti a temere che, attraverso un'enunciazione impegnata, si ponessero delle regole aventi una prospettiva eversiva. Non senza una ragione, del resto, l'incarico di presentare il testo era stato dato a Basso. La soluzione che trovammo fu quella di scindere la norma in due parti, la

prima dedicata all'uguaglianza formale (che poi in Commissione fu migliorata) la seconda, enunciata come norma programmatica o, secondo altri di direttiva istituzionale, dedicata all'uguaglianza sostanziale» (Giannini, 1980, p. 455).

Sempre nel ricordare la genesi di questa norma, enunciata come norma programmatica, Giannini preciserà di averne steso due versioni, concordate con Basso, «una più moderata, l'altra più spinta». Quest'ultima, alla fine scartata da entrambi perché «troppo teorica e giuridicamente ambigua», affermava «che la Repubblica si impegna ad offrire a tutti i suoi cittadini uguali posizioni economiche e sociali di partenza, rimuovendo ostacoli e privilegi oppressivi della personalità» (*ibid.*).

L'art. 3 afferma dunque che non si realizzerà l'uguaglianza proclamata nel comma 1°, se lo Stato non si farà carico di rimuovere gli ostacoli che nella realtà impediscono questa sostanziale uguaglianza. Il comma 2° di questa disposizione costituzionale dichiara dunque che l'ordine giuridico è in contrasto con l'ordine sociale, perché l'ordine giuridico (art. 3) vuole l'uguaglianza ma riconosce che essa non c'è. Quindi, sostiene Basso, «riconosce che in Italia c'è un ordine sociale di fatto che è in contrasto con l'ordine giuridico», il quale a sua volta svolge un ruolo decisivo nella spinta al cambiamento della realtà sociale (Basso, 1977, p. 130). In questo senso, come si è commentato, difficilmente prima di allora si era «riusciti a trasferire con tanta nettezza la struttura contraddittoria della società nella dimensione istituzionale, senza per ciò cristallizzare i rapporti esistenti e introducendo, invece, uno strumento» volto a costringere le istituzioni ad assumere in sé «la logica dinamica del

cambiamento (rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini)» (Rodotà, 1989, p. 20). Un cambiamento «finalizzato all'unico obiettivo di consentire» quanto recita il secondo capoverso (*ibid.*). Lo scopo fondamentale è cioè «il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese».

Con l'art. 3 Basso intende inserire nell'ordinamento nazionale un elemento di superamento della realtà statale liberale, inadeguata rispetto alle esigenze della società contemporanea, in particolare rispetto a quella della «partecipazione effettiva di tutti alla gestione della vita pubblica», delle stesse classi lavoratrici (AC, Assemblea, 6 marzo 1947, p. 1825). Il principio sotteso all'art. 3 prevede uno Stato «veramente democratico» capace di intervenire «nella vita pubblica e nell'economia», di contribuire positivamente «a migliorare la condizione delle masse» (Basso, 1958, p. 36). La sua «esplicitazione in una norma scritta» rappresenta senz'altro «una innegabile affermazione politica delle forze del lavoro nella redazione della Carta costituzionale» (Giannini, 1949-50, p. 17).

La grande novità del secondo capoverso dell'art. 3 corrisponde all'art. 14 della *Relazione sulle libertà civili*, presentata da Basso in sede di Prima Sottocommissione, sulla base del citato testo di Giannini, suggerito al costituente. Esso recita che «spetta alla collettività eliminare quegli ostacoli d'ordine sociale ed economico che, limitando la libertà e l'uguaglianza di fatto degli individui, impediscono il raggiungimento della piena dignità della persona umana e il pieno sviluppo fisico e intellettuale,

morale e materiale di essa». Il carattere innovativo di questa norma è evidenziato sin da subito da Basso, che nel testo della *Relazione* la definisce «una norma nuova», che non esiste in alcuna Costituzione. Si tratta invero di «una norma-principio, che viene a costituire la chiave di tutte quelle altre norme, che la Costituzione conterrà, attinenti, al lavoro, all'impresa, alla proprietà, ai servizi pubblici» (Commissione per la Costituzione, Prima Sottocommissione, *Relazione del deputato Basso Lelio sulle libertà civili*, ora in Basso, 2003, pp. 177 ss.).

Nel suo significato più profondo, essa incide anche sul terreno dei diritti tradizionali, prevedendo la rimozione di ciò che limita la realizzazione tanto dell'uguaglianza, quanto della libertà.

All'art. 13 della *Relazione* bassiana corrisponde poi *parte* del comma 1° dell'art. 3. Esso recita: «Tutti gli italiani sono eguali dinanzi alla legge, senza differenza di sesso, di opinione politica, di fede religiosa e di altre condizioni». È tuttavia indicativo che nella formulazione sottoposta alla Sottocommissione vi sia riferimento non soltanto all'uguaglianza di fronte alla legge, ma anche all'*eguale trattamento sociale* (dizione poi sostituita in Assemblea con quella di *pari dignità sociale*). Il testo predisposto da Basso e La Pira recita infatti: «Gli uomini, a prescindere dalla diversità di attitudini, di sesso, di razza, di classe, di opinione politica e di religione, sono uguali di fronte alla legge ed hanno diritto ad uguale trattamento sociale». Esso è peraltro anche frutto della discussione precedente relativa alla centralità tanto del concetto di personalità (rispetto a quello di individualità), quanto di una realizzazione concreta dei diritti connessi al principio di uguaglianza, su cui avevano alla fine concordato Basso e Giuseppe Dossetti

in Sottocommissione. La persona umana, aveva affermato il costituente socialista, «considerata soggetto di diritto non può essere concepita che in funzione di una società più o meno organizzata». La persona insomma «non può essere giuridicamente considerata se non in funzione delle molteplici relazioni» intrattenute con il mondo nel quale vive e quindi quale titolare reale della situazione giuridica soggettiva – diritto – all’uguaglianza (Basso, AC, Prima Sottocommissione, 10 settembre 1946, p. 24).

Nella discussione seguente Basso sottolinea (in linea con Togliatti) che non basta più «l’eguaglianza puramente formale», e che invece «l’essenza dello Stato democratico» in costruzione consiste «nella misura maggiore o minore del contenuto che sarà dato a questo concreto principio sociale». E prosegue, affermando che «i primi articoli della Costituzione non possono essere delle norme concrete di pratica applicazione», bensì «direttive indicate al legislatore come un solco in cui egli debba camminare, come affermazione della finalità cui la democrazia tende e cioè verso l’eguaglianza sociale» (AC, 11 settembre 1946, p. 36). È in particolare la proclamazione costituzionale della pari dignità sociale ad affermare un modo nuovo di concepire l’uguaglianza. Si tratta anzi del «rovesciamento del carattere formale» di essa e di un suo superamento tramite l’affermazione di un principio ugualitario «pieno di implicazioni sostanziali» e materiali. Tale formula – la cui qualificazione *sociale* è assai evocativa – esplica, corregge e innova l’enunciazione tradizionale del principio di uguaglianza (Ferrara, 1974, pp. 1090 ss.).

Così formulata nell’emendamento presentato da alcuni esponenti comunisti in sede di discussione del

progetto di Costituzione (in specie da Renzo Laconi), questa dizione della «pari dignità sociale» ha l'intento di mantenere nell'art. 3 il concetto fondamentale racchiuso nella proposta di Basso e La Pira in sede di Prima Sottocommissione: l'uguale trattamento sociale spettante a tutti i cittadini. La proclamazione dell'uguaglianza acquista così un valore concreto, collegato «immediatamente e inscindibilmente al soggetto titolare del diritto», rapportato alle condizioni presenti, passate e future della sua interazione e della sua collocazione nella società (rispetto alle stesse «condizioni», alle forme e ai modi in cui si struttura quest'ultima; *ibid.*). D'altra parte è altrettanto rilevante che l'introdotta principio della dignità – menzionato all'art. 14 della *Relazione* bassiana – costituisca una innovazione di primo piano, legata al risalto attribuito alla persona (che viene infatti costituzionalizzata), e connessa a una lettura unitaria dell'art. 3, capace di andare «oltre la dialettica tra eguaglianza formale e sostanziale». Non vi è un prima («la conservazione dell'eredità, l'eguaglianza formale») e un dopo (la «costruzione del futuro, l'eguaglianza sostanziale»), bensì «la stessa ricostruzione dell'eguaglianza formale non può essere condotta nell'indifferenza per la materialità della vita delle persone, per la loro intatta dignità, per i legami sociali che le accompagnano» (Rodotà, 2013, p. 21). I rapporti istituiti tra libertà, uguaglianza, dignità rivelano così «molteplici intrecci», evidenti dall'intera formulazione dell'art. 3 (*ibid.*).

Detto in altri termini, «l'eguaglianza “di fronte alla legge” e l'eguaglianza “in fatto di giustizia redistributiva”» non sembrano neanche concretamente appartenere a realtà estranee e pertanto non vanno «distinte *per saltum*»

(Zanetti, 2015, p. 32). Di rilievo è che nel corso di una delle più importanti sedute (11 settembre 1946) il giovane Aldo Moro faccia sue le suggestioni di Basso relative alla co-implicazione tra il principio di uguaglianza formale e quello di uguaglianza sostanziale, riprendendo la proposta di Tupini relativa all'aggiunta della congiunzione "perciò" al fine di assicurare maggiore collegamento tra i due commi. Seguiranno altri aggiustamenti sino alla discussione finale in Assemblea, nella quale gli assi fondamentali della discussione riguarderanno tanto il concetto di sviluppo della persona umana, quanto quello della partecipazione dei lavoratori «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», quanto infine la collocazione di questa espressione nella Costituzione (secondo Basso doveva comparire all'art. 1, secondo altri costituenti all'art. 3). In Assemblea, in seno alla discussione generale, il progetto costituzionale dell'uguaglianza verrà completato, all'interno di un dibattito non molto ampio e in cui seguirono vari emendamenti, critiche – da parte dei liberali e di esponenti dell'Uomo qualunque – e sostegno, in specie di alcuni esponenti comunisti e democristiani (Giorgi, 2015, pp. 183 ss.; soprattutto Cassese, 2017).

Nonostante il respingimento dell'emendamento Basso, volto ad anticipare all'art. 1 parte della formulazione presente al futuro art. 3 (ossia «la partecipazione effettiva di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale»), emergerà chiaro l'essenziale collegamento tra il comma 2° dell'art. 3 e l'art. 1, del quale l'art. 3, come è stato sottolineato di recente, resta «uno svolgimento» (Zagrebel'sky, 2013, p. 22).

Di rilievo resta senz'altro l'accordo e l'adesione di alcuni tra i più influenti esponenti democristiani (La Pira,

Moro, Fanfani) alla formulazione bassiana, sulla base di quella dottrina sociale cattolica che già aveva avuto modo di esprimersi nella propria ricchezza e nel proprio rinnovamento/aggiornamento (ad es. nel noto “Codice di Camaldoli” pubblicato nel 1945; Cassese, 2017).

La novità della nuova norma sta dunque nel fatto che la garanzia dell’uguaglianza non è solo un’affermazione di principio destinata a restare scritta sulla carta del testo costituzionale, bensì sta nel fatto che per la prima volta si procede sulla via del riconoscimento del diritto all’uguaglianza sociale ed economica, e pertanto di un necessario intervento pubblico volto a conformare la realtà alle disposizioni sancite dalla Costituzione.

Basso e altri costituenti sono accomunati da un lato dall’esigenza di garantire costituzionalmente i diritti della persona tramite l’affermazione della loro inviolabilità, l’ampliamento delle garanzie contro l’arbitrio del potere e attraverso un allargamento di questi stessi diritti di libertà del cittadino. Dall’altro lato, non meno forte è la volontà di affermare nel testo costituzionale la centralità e l’obbligatorietà dei nuovi diritti sociali. Si tratta, nella più complessiva prospettiva propria del costituzionalismo moderno, dell’impegno volto a tenere insieme la legittimazione e la limitazione costituzionale del potere con l’affermazione di diritti concreti, riferiti a soggetti storici reali, in nessun modo «assunti in termini astratti, storicamente e politicamente indeterminati» (Azzariti, 2013, pp. 70-1).

Il valore dell’art. 3, comma 2°, affermerà più tardi Basso, non è soltanto nell’essere «un comando per il legislatore futuro, che dovrebbe fare le leggi per rendere effettiva l’uguaglianza». Esso racchiude ben altri due

aspetti: rappresenta «il tentativo di superare il momento formale e far poggiare il diritto sulla realtà sociale», di portare la norma giuridica a contatto con la realtà effettiva. Così come esso ha lo scopo «di far risaltare dal testo stesso della Costituzione la profonda contraddittorietà dell'ordinamento» (Basso, 1971a, p. 654). Perché infatti questo articolo si traduca in realtà, dovranno «diventare reali tutti i principi proclamati in astratto o anche soltanto sottintesi». L'importanza dell'art. 3 e del suo comma 2° è che esso «mette a nudo il valore puramente ideologico di certe affermazioni e tende a demistificarle. La contraddizione non è più soltanto fra la legge e la realtà, fra la costituzione formale e quella materiale, ma è all'interno della Costituzione». La logica in essa inserita è opposta a quella integratrice e piuttosto connessa all'introduzione nell'ordinamento di tale contraddizione antagonista, leva o appiglio di profonde trasformazioni concrete. L'art. 3 afferma insomma che l'ordinamento sociale va «modificato per adeguarlo all'ordinamento giuridico, per rendere questo coerente, per eliminarne ogni contraddizione» (ivi, pp. 654-5). Nondimeno l'art. 3 ha funzione di «cerniera fra le due categorie di diritti democratici», quelli di partecipazione (nel collegamento profondo con l'art. 49, a Basso parimenti riconducibile) e quelli sociali (Basso, 1969, p. 17). Nelle celebri parole pronunciate da Basso in Assemblea (6 marzo 1947) egli ribadisce la centralità della concezione sottesa a questo articolo. Si tratta in negativo dell'impossibilità di concepire la società come pura somma di individui e in positivo di una visione dell'essere umano – la persona – come centro di rapporti sociali. Da qui il superamento dell'antica contrapposizione tra individuo e Stato e l'anelito

alla realizzazione di una «vita collettiva dalla effettiva partecipazione di tutti i membri». Afferma Basso: «Noi pensiamo che la democrazia si difende, che la libertà si difende [...] non cercando di impedire o di ostacolare l'attività dei poteri dello Stato, ma al contrario, facendo partecipare tutti i cittadini alla vita dello Stato». La stessa soluzione del contrasto che esiste tra diritti affermati e realtà vissuta è affidata a disposizioni come il comma 2° dell'art. 3, del quale non a caso egli rivendica con forza l'iniziale formulazione, contenente l'imprescindibile espressione "di fatto" (Basso, AC, Assemblea, 6 marzo 1947, pp. 1821-7). In conclusione, se alcuni articoli del progetto costituzionale rappresentano agli occhi di molti costituenti come Basso una realtà di fatto, il risultato di un intenso periodo di lotte; proposte come quelle relative alla programmazione di un intervento pubblico teso al benessere economico generale o al diritto all'esistenza, e soprattutto norme come l'art. 3, riflettono lo spirito di una Costituzione «aperta verso tutte le trasformazioni democratiche future» (*ibid.*).

I tempi della trasformazione: attuazione costituzionale e mobilitazione collettiva

A essere dunque prefigurato nell'art. 3, comma 2°, è un modello di società alternativo a quello allora vigente: si tratta della democrazia reale, «dell'autogoverno del popolo a cui appartiene» – come recita il comma 2° dell'art. 1 – la sovranità (Romagnoli, 1975, p. 162). Precisamente il modello di società prefigurata è quello in cui non sussistono «gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza

dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Nel testo non si dà una definizione esatta delle modalità e della tempistica concernente la concreta realizzazione del nuovo modello di società e ciò rientra anche nell'ordine della natura programmatica di norme come questa; benché l'intento dei costituenti sia chiaro: si tratta di «ricostruire la casa dalle fondamenta, non di riverniciarne semplicemente le pareti» (ivi, p. 163). Così come è chiaro che il significato di questo articolo è quello non già di essere «il punto di arrivo di una rivoluzione già compiuta», bensì – per ricordare le note parole di Calamandrei riferite all'introduzione dei diritti sociali nelle costituzioni – «il punto di partenza di una rivoluzione (o di una evoluzione) che si mette in cammino» (Calamandrei, 1968, p. 202). Non si tratta tuttavia di rinviare a un futuro dai tratti vaghi e incerti, bensì di tenere insieme impegno del presente e prospettiva del futuro. Non a caso, è rilevante la scelta linguistica adottata: se ogni allusione racchiusa nel testo costituzionale a trasformazioni future non deve voler dire privare le norme programmatiche del loro valore prescrittivo, allora è inopportuno «mettere nella Costituzione dei verbi al futuro», i quali possono sembrare di «rimandare ad un tempo indeterminato quanto in essa era affermato» (Basso, AC, Prima Sottocommissione, 6 novembre 1946, p. 349). Il riconoscimento di un carattere programmatico della Costituzione, che contiene disposizioni tese a imprimere un cambiamento reale degli assetti esistenti, colloca alcune scelte compiute dai costituenti all'interno di un'e-

laborazione giuridico-politica volta a dare, sulla scia delle acquisizioni più avanzate della dottrina costituzionale, valore normativo a queste disposizioni programmatiche. Sarà anzi una «rigida concezione di tutte le proposizioni costituzionali come norme giuridiche da interpretare *magis ut valeant*» a consentire di «presentarle come il dover essere di una realtà che è *illicitamente* diversa» (Dogliani, 1982, p. 67).

Gli stessi costituenti torneranno più volte sul valore progressivo della Costituzione: dinamica si dirà, in quanto contenente in sé «la prospettiva e il senso di un movimento dello sviluppo della società statale in certe direzioni schematicamente previste dalla Costituzione». In quanto capace di dare «non soltanto la figura essenziale di un modo di essere *attuale* (previsto e disciplinato come attuale) dell'ordinamento considerato, ma anche e insieme la figura essenziale di un modo di essere *futuro* dell'ordinamento medesimo (previsto cioè, e disciplinato come possibile ed anzi come necessario ossia come *giuridicamente* doveroso)» (Crisafulli, 1952, p. 36). Per questi protagonisti del dibattito costituzionale il livello di astrazione delle norme programmatiche non solo non è di per sé un impedimento alla loro giuridicità, ma qualifica la stessa Costituzione del «principio della irreversibilità del processo democratico» (Basso, 1958, p. 195), impegnando sia le istituzioni sia il «popolo» in un unico progetto collettivo di natura ampiamente democratica, nell'allora presente come nell'allora futuro. D'altra parte a sorreggere l'impianto di questo principio è una più complessiva interpretazione della norma nel campo di tensione costante proprio della storia, con i suoi ineludibili conflitti e con i suoi soggetti concreti, incaricati

di reinterpretare gli enunciati proclamati, arricchendoli di nuovi nessi, rendendoli effettivi, riscrivendoli nella realtà. Così come lo è un'interpretazione della stessa Costituzione come rapporto di forze e in quanto tale inseparabile dall'azione umana (Basso, 1976).

La configurazione di questa norma/principio presuppone inoltre tanto una riformulazione del rapporto tra cittadini e Stato, tra libertà e potere – nel segno di una riduzione dell'antitesi governanti-governati –, quanto l'intervento della Corte costituzionale e l'uso delle norme programmatiche in sede di attività interpretativa. L'efficacia giuridica di queste ultime troverà dunque garanzia «nella forma del controllo di costituzionalità delle leggi», non a caso fortemente perorato dallo stesso Giannini poco prima del dibattito alla Costituente (Giannini, 2016, p. 25; D'Alessio, 1979, p. 679). Uno dei temi forti della letteratura giuridica successiva sarà allora quello relativo all'operato della Corte costituzionale in relazione all'art. 3 (soprattutto in riferimento al rapporto tra uguaglianza sostanziale e uguaglianza formale e alle difficoltà incontrate nell'applicazione giurisdizionale del comma 2°). Un tema, quest'ultimo, molto controverso e dibattuto facente capo a problematiche più generali sugli effetti normativi della disposizione in oggetto; sulla possibilità di un'interpretazione unitaria dei due commi e sull'ammissibilità di deroghe al comma 1° in nome del comma 2° (da cui le discussioni insorte sullo strumento del giudizio di ragionevolezza; Scaccia, 2006). Problematiche che rinviano peraltro ai timori generatisi sin dall'inizio rispetto alla carica alternativa presente nel comma 2° (i quali, si è osservato, ne avrebbero peraltro determinato un suo “schacciamento”; Volpe, 1977, pp.

285, 287; Cerri, 1984, p. 150); all'operato stesso della Corte, alle sue trasformazioni e ai suoi confini in relazione all'operato del legislatore.



Come è stato efficacemente osservato, se «la Costituzione “è un costituirsi nel tempo, un perfezionarsi del progetto costituzionale”» (D'Aloia, 2002, p. 124, sulla scorta di Rescigno, 1975), la Costituzione proiettata nel tempo del divenire trova il proprio fondamento nelle norme programmatiche quale, prima fra tutte, l'art. 3, comma 2°, interrogando al contempo i soggetti incaricati di rendere effettivo il principio dell'uguaglianza sostanziale, quelli istituzionali giuridicamente obbligati ad attuarlo (Giorgis, 1999, pp. 57 ss.; 2006a, pp. 106 ss.) e non solo. Con una battuta: il legislatore, la giurisdizione, «la forza politica e giuridica di soggetti storici» (Ferrara, 1978, p. 101)? Ovvero, «a livello politico, legislativo, amministrativo»; tramite l'intervento sia di «tutte le componenti dello Stato-ordinamento» (Cerri, 1984, p. 150; Volpe, 1977, p. 304), sia dei giudici ordinari, sia della Corte?

Come si è rilevato, «non vi è alcuna prescrizione costituzionale che circoscriva ai soli organi legislativi e amministrativi il compito di definire il contenuto (minimo essenziale) ed i soggetti titolari dei diritti all'uguaglianza sostanziale». Lo stesso impiego del termine “Repubblica”, come si è già osservato, sembra rivolgersi a tutti i soggetti che la compongono, ossia agli enti statali e non, agli organi legislativi e amministrativi e a quelli giurisdizionali (Giorgis, 1999, p. 135).

È così che questa norma/principio in tutta la sua portata dirompente continua a interrogare giuristi, legislatori, politici e giudici (ordinari e costituzionali), inverando il



meccanismo dell'attuazione costituzionale (proprio delle costituzioni novecentesche), ma al contempo imponendo una costante mobilitazione sociale e politica dei soggetti collettivi. Il «grande progetto di emancipazione personale e sociale» profilato dall'art. 3, comma 2° (Luciani, 2011, p. 698), i valori di uguaglianza e giustizia in esso racchiusi impegnano a vario titolo protagonisti e piani differenti di un intervento – compreso quello facente leva sugli strumenti redistributivi dello Stato sociale – in grado di contrastare le crescenti disuguaglianze odierne. Il problema di cui il comma 2° si occupa è quello tanto ben presente agli occhi dei suoi iniziali autori, quanto continuamente riproposto dall'esperienza: una sostanziale mancanza nei fatti o una «intollerabile limitazione di libertà ed eguaglianza» (Rescigno, 1999, p. 122).

Il principio dell'uguaglianza sostanziale appare d'altronde collocabile in un duplice “statuto”. Come programma politico e giuridico di trasformazione sociale esso vive immerso nella dimensione della storia, dei suoi conflitti, delle sue lotte e dell'azione dei suoi agenti. Come norma tesa a garantire condizioni materiali ed effettive di pieno sviluppo della persona umana esso sostanzia misure specifiche e legittimi strumenti appositi volti al raggiungimento degli obiettivi ugualitari. Strumenti volti alla parificazione delle condizioni per l'esercizio dei diritti fondamentali, siano quelli di libertà «in quanto diritti all'uguale rispetto di tutte le “differenze”», siano quelli sociali «in quanto diritti alla riduzione delle “disuguaglianze”» (Ferrajoli, 1993, p. 61; 1989, pp. 947 ss.). Lo stesso contenuto essenziale dei diritti si iscrive nell'orizzonte del costituzionalismo democratico a partire da una delle sue finalità di fondo: la garanzia a ciascuno/a delle



condizioni materiali e spirituali per condurre un'esistenza libera e dignitosa (Giorgis, 2006a, p. 100).

Quest'articolo influenzerà dunque settori molto estesi della vita associata: in tal senso è dall'analisi di *alcuni* significanti del principio dell'uguaglianza sostanziale che si è qui scelto di procedere.





Le molte dimensioni dell'uguaglianza sostanziale

Pieno sviluppo della persona umana ed effettiva partecipazione

Il rilievo che assume l'art. 3, comma 2°, è stato definito «enorme», proprio nel suo indicare «esplicitamente gli obiettivi della Costituzione», in particolare in riferimento alle compresenti finalità del pieno sviluppo della persona e dell'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori (Elia, 1978, p. 166). La relazione esistente tra la «rimozione degli ostacoli» e queste finalità è precisamente quella *di mezzo al fine* (Caravita, 1984, p. 81). In questo senso è possibile decifrare il suo profondo significato, la sua qualificazione in quanto progetto di trasformazione sociale. Il pieno e sostanziale godimento da parte di tutti i cittadini della libertà e dell'uguaglianza, di cui è presupposto la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, pone le premesse per instaurare un assetto complessivo che consenta il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione economica e sociale del paese. Il progetto di trasformazione contenuto nell'art. 3 si delinea nei termini di un processo teso a «un modello sociale di nuova attuazione», *quello qui prefigurato* (ivi, p. 164). Detto con parole simili, quella «di cui si parla in Costituzione non può che essere una società in corso di



edificazione, quella che gradualmente è (dovrebbe essere) destinata a costruirsi attuando il programma di sviluppo tracciato dall'art. 3, comma 2», al quale altri articoli – a cominciare dall'art. 41 – si collegano (Predieri, 1963, pp. 194 ss.; Luciani, 2011).

E d'altra parte, va ricordato, quella dei suoi autori "storici" (Giannini e Basso) è sempre stata una lettura processuale del cambiamento storico.

Ulteriormente chiarendo: il raggiungimento delle suddette finalità presuppone il godimento di libertà e di uguaglianza, limitate però dagli ostacoli posti da una data struttura economica e sociale. Compito della Repubblica è rimuoverli attraverso un attivo intervento pubblico, attraverso i diritti sociali, attraverso la predisposizione di mezzi molteplici, attraverso nondimeno una mobilitazione collettiva e, al fondo, per via di una modificazione della società, *quella qui rifiutata* (Predieri, 1963, pp. 42 ss.). La stessa formula "rimuovere gli ostacoli" – nel collegamento con le finalità dell'articolo – si presenta come una «clausola strumentale indeterminata» (D'Aloia, 2002, p. 279, sulla scorta di Luciani, 1983, pp. 111 ss.), sia nel senso di interpretare in senso dinamico il mutare delle condizioni sociali e dei dati fattuali a cui si riferisce; sia nell'individuare il concetto polisensu di "ostacoli"; sia nel riferimento al "rimuovere" come attività allusiva a un articolato e multidirezionale intervento. Intervento peraltro volto non solo ad attribuire agli appartenenti delle cosiddette «categorie sottoprotette» i mezzi per condurre un'esistenza dignitosa, ma anche a «renderli fattori attivi e consapevoli in tutti i settori dell'organizzazione sociale, in relazione alle capacità di ciascuno». Nelle considerazioni di uno dei più importanti giuristi

italiani novecenteschi l'obbligo di rimuovere questi ostacoli si specifica e articola in varie disposizioni classificate in più gruppi: norme limitatrici dell'autonomia dei privati; provvedimenti legislativi volti a correggere le sperequazioni sociali e a «offrire ad ognuno la possibilità di dare il rendimento di cui è capace»; norme che conferiscono il diritto all'autotutela di categoria (Mortati, 1962, pp. 842-3).

A essere particolarmente indicativo è invero il medesimo «carattere “trasformativo”» impresso dalla Costituzione a principi come questo, tramite «l'indicazione di comportamenti dinamici che devono essere tenuti da soggetti pubblici e privati» (il compito di rimozione degli ostacoli da parte della Repubblica, ma anche i “doveri” di solidarietà dei singoli di cui al connesso art. 2; Rodotà, 2014b, p. 46).

È chiaro che la collocazione di questa norma/principio è all'interno di un quadro costituzionale proprio di un sistema economico misto, nel quale convivono libertà di iniziativa economica privata e potere pubblico di controllo e programmazione; libera “iniziativa economica privata” e non “contrasto con l'utilità sociale” (ossia vincolo costituzionale dell'“utilità sociale” e dei “fini sociali”); proprietà privata e assicurazione della sua “funzione sociale” (artt. 41 e 42; Luciani, 1991, pp. 376 ss.). Tuttavia, è nella contraddizione posta da questo principio rispetto al sistema vigente la chiave di risoluzione positiva dei problemi relativi alla giustizia distributiva e all'uguaglianza sostanziale. Come si è osservato, da tale contraddizione emerge la presenza di «un ordine normativo sospeso tra un tipo di società e un altro, che canonizzando i principi e i contenuti più alti della democrazia realizzabile

nell'orizzonte della società capitalistica, contiene e addita valori» in grado di superarlo, «cogliendo il significato insito nel passaggio da una formazione economico-sociale a un'altra» (Ferrara, 1982, p. 141).

Pieno sviluppo della persona umana

Si tratta di un «principio-valvola», come è stato definito, o «clausola generale» tramite la quale la Costituzione «richiama, rimette in circolo, e chiede di utilizzare i dati della singola esperienza umana» (Caravita, 1984, p. 121, sulla scorta di Luciani, 1983, al quale si rinvia per il dibattito in dottrina sulle clausole generali, così come sugli elementi di somiglianza e distinzione tra principi valvola e clausole generali), di ciascuna esperienza umana riconducibile a tutte le irripetibili e irriducibili soggettività. Vi è infatti un'indeterminatezza riconducibile alla singolarità/differenza di ciascuno/a e al carattere dinamico proprio del libero e pieno sviluppo della condizione umana, della personalità (nominata all'art. 2). Campeggia l'accezione nuova assunta dal termine "persona" – quale si diede nel dibattito alla Costituente –, nella sua intima connessione alle possibilità di crescita e scelta umana (e, perché no, a una riscoperta dimensione della convivenza umana). La persona alla quale si allude nel testo costituzionale è centro di rapporti umani, vive e si realizza nel contesto sociale, tramite le relazioni che intrattiene con gli altri, in una rete di interscambi continui. La persona è dunque frutto di una visione altra da quella del tradizionale individuo astratto, isolato e contrapposto alla società. La persona si realizza interamente nella vita sociale e grazie a essa, considerandosi e comportandosi

come centro di rapporti sociali infiniti, che creano diritti e doveri, che impongono di non prescindere mai dall'esistenza di altri esseri umani (e dai rapporti con questi).

Nel pensiero di Basso e di altri costituenti questa nuova formulazione del concetto di persona si lega alla rielaborazione del rapporto tra governati e governanti, tra cittadini e Stato, tra libertà e potere, nonché a una determinata declinazione della nozione stessa di libertà. Da questa nuova impostazione discende che la società non è limite bensì «condizione di libertà» e pertanto, «poiché l'uomo ha bisogno della società per esplicitare liberamente la propria personalità, la società deve porre a disposizione di tutti le stesse possibilità di esplicazione, cioè la stessa libertà». L'astrattezza degli uguali diritti universali cade dinanzi alla necessità di garantire a tutti possibilità analoghe, «a tutti una uguale partecipazione alla vita collettiva». È così che la nozione di libertà viene da un lato a integrarsi «in quanto la libertà-autonomia tende ad immedesimarsi con la libertà-partecipazione», e dall'altro lato a dilatarsi sino all'identificazione con la nozione di solidarietà e di uguaglianza (Basso, 1958, pp. 39-40). La prospettiva è pertanto di una libertà intesa come coinvolgimento attivo nell'autogoverno della comunità, ma anche come orizzonte nel quale è data a tutti la possibilità di esplicitare le proprie potenzialità a cominciare dalla garanzia delle basi materiali dell'esistenza.

Nelle prime sedute della Prima Sottocommissione, Basso ha modo di mostrare i presupposti della sua concezione materialistica della storia e di opporsi a quella da lui ritenuta un'impostazione naturalistica e pertanto inadeguata dei diritti individuali nel loro legame con le organizzazioni istituzionali. Al fondo di questa sua de-

cisa opposizione, tesa in positivo a disegnare un nuovo modello statale, vi è la consapevolezza di un necessario rapporto di «coessenzialità» tra le «sfere autonome di attività individuale» e la «sfera di attività pubblica» (ivi, p. 185). Il costituente socialista, che pur dissente da La Pira e da Dossetti rispetto alla pura affermazione di principio della priorità della persona umana e alla naturalità dei diritti individuali, giunge tuttavia a un accordo con i due costituenti democristiani su alcuni aspetti fondamentali, in particolare condividendo con alcune correnti del pensiero religioso la complessa nozione di persona (Salvati, 1997, p. 264). Intesa si dà sull'importanza delle relazioni sociali per il dispiegamento delle potenzialità della persona; sul fondamento della comunità quale sede dell'integrazione umana; sulla necessità di una garanzia concreta della realizzazione dei diritti fondamentali, assicurata dall'intervento attivo del potere pubblico. Il comune riferimento al termine "persona" è espressione del rinvio a un soggetto che deve «essere considerato nella sua possibilità di fruire delle ricchezze messe a disposizione dal pluralismo sociale» (Pombeni, 1996, pp. 198 ss.).

Effettiva partecipazione di tutti i lavoratori

A lungo si è discusso intorno alla portata del concetto di partecipazione, così come sui soggetti coinvolti e previsti, rispetto ai quali in verità i problemi di esegesi della disposizione si sono posti a livello ancor più complessivo (chi sono i soggetti titolari delle pretese all'uguaglianza sostanziale, ovvero i destinatari delle misure richieste e legittimate dall'art. 3, comma 2°? Chi i soggetti della

partecipazione? Chi l'agente storico delle trasformazioni da esso previste?). Rispetto al senso dell'effettiva partecipazione, esso è decifrabile in quanto emerso nel dibattito alla Costituente e nelle intenzioni dei suoi protagonisti (in particolare di Basso, che nella partecipazione effettiva e universale individua uno degli assi rilevanti del proprio impegno costituzionale). Il concetto della partecipazione effettiva si pone in stretto legame con una «nuova struttura politica» (Zampetti, 1969, p. 520), quella che supera la crisi della democrazia formale ed è in grado di risolvere la nota separazione tra titolarità dei diritti politici e loro esercizio (da cui il profondo legame tra art. 3 e art. 49). La partecipazione effettiva prevede quindi la rimozione degli impedimenti che la ostacolano; l'esercizio delle uguali libertà politiche; la predisposizione degli strumenti specifici finalizzati alla sua concreta realizzazione (appunto i partiti politici inseriti per la prima volta in una costituzione, quale tramite indispensabile tra lo «Stato-comunità e lo Stato-persona»; Basso, 1977, p. 88). D'altra parte, se «all'idea di uguaglianza è consustanziale il problema della *legittimazione del potere*»; se cioè il significato assunto dall'uguaglianza corrisponde a una modificazione o a «un progetto di modificazione dei presupposti e delle forme di esercizio» del potere, il contenuto della effettiva partecipazione incide sui rapporti e sulle dinamiche di potere presenti alla base dell'intero assetto istituzionale, economico e sociale (Caravita, 1984, p. 75). La previsione dell'effettiva partecipazione – in connessione con il carattere sostanziale dell'uguaglianza – implica così un processo di realizzazione di forme di «democrazia sostanziale», la quale «come idea e come programma è pervasiva dei sistemi della appropriazione, della pro-

duzione e della distribuzione» (Ferrara, 1983, p. 385). Il senso della partecipazione, secondo alcune letture, viene così ad ampliarsi, estendendosi a quello della distribuzione/redistribuzione della ricchezza sociale prodotta, ma soprattutto all'ambito della produzione/riproduzione e appropriazione. Coincidenza si determina tra «chi decide come ci si appropria, come si produce e come si distribuisce» e chi «si è appropriato, produce e distribuisce» (*ibid.*). Il significato della partecipazione rivela così un forte legame con la domanda di politiche redistributive, all'insegna di quello che stringe democrazia e redistribuzione. Infine, la stessa categoria concettuale della partecipazione si connota per una sua sempre più ampia accezione: «come principio per sua natura non formalizzabile aprioristicamente e capace di continui arricchimenti», strumento di emancipazione personale, volto a prevedere la presenza di numerosi istituti giuridici (Chiti, 1977, p. 123; Atripaldi, 1988; D'Aloia, 2002, p. 15).

A questo punto un'ultima questione si pone in relazione ai soggetti di riferimento delle compresenti finalità indicate dall'art. 3, comma 2°. I lavoratori, è stato scritto, sia nel senso di coloro che si trovano in una posizione subordinata nel processo economico, ma anche in relazione alla centralità del conflitto tra capitale e lavoro (Mortati, 1954; Romagnoli, 1975; Caravita, 1984) e la persona umana. Invero, il termine "lavoratori" ha in questo contesto un chiaro valore storico. Nell'operato dei costituenti vi è infatti un retroterra socialista (classista, si dirà), ma anche una declinazione in termini soggettivi (concreti e relazionali) del principale referente della effettiva partecipazione alla *res publica*. L'introduzione nella Costituzione del termine "lavoratori" sta infatti

a indicare di quali nuovi contenuti si sia «riempito il concetto di “cittadino”», così come indica che una vera democrazia – il cui senso è quello «evoluto sotto la pressione e secondo le sorti della battaglia condotta dalle classi lavoratrici» – non è concepibile «senza l’intervento attivo e determinante dei lavoratori» (Basso, 1958, pp. 133-4). D’altra parte, allargando lo sguardo sull’intero art. 3 – come si è già osservato – sono dignità e lavoro (presenti all’art. 1) «i due nuovi punti d’avvio» della stessa Costituzione, capaci di rinnovare e rafforzare il significato dei fondamenti della libertà e dell’uguaglianza «collocandoli in un contesto nel quale assume rilevanza primaria la condizione reale della persona, per ciò che la caratterizza nel profondo (la dignità) e per quello che la colloca nella dimensione delle relazioni sociali (il lavoro)» (Rodotà, 2013, p. 16). È così che «il programma di liberazione umana sancito da 3, 2 nella doppia prospettiva dell’eguaglianza materiale e della democrazia partecipativa, individua come destinatari la persona e i lavoratori: in ambedue i casi, termini assolutamente non riconducibili nell’ambito formale della cittadinanza» (D’Aloia, 2002, p. 235). L’ulteriore riferimento soggettivo dell’art. 3, comma 2° – i cittadini – va inteso in modo estensivo, per quanto resti una oscillazione interpretativa rispetto alla presenza o meno di una equivalenza tra uguaglianza dei cittadini e uguaglianza degli “uomini” – oscillazione sulla quale si rinvia alle due diverse prospettive di Rescigno (1999, pp. 93 ss.) e di Sorrentino (2014, pp. 15 ss., 71 ss.) e per ulteriori chiarimenti a Giorgis (1999; 2006) così come, rispetto alla giurisprudenza della Corte costituzionale, a Cassese (2015b). Senza dubbio, la formulazione te-

stuale indica come destinatari delle misure di supporto richieste e legittimate dall'art. 3, comma 2°, tutti e tutte coloro i quali e le quali sono ostacolati nell'esercizio dei propri diritti di libertà e di partecipazione, nel senso che ostacoli di ordine economico e sociale ne limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza (Caravita, 1984, pp. 68 ss.; in senso analogo e con ulteriori articolazioni, Giorgis, 1999; 2006). Al di là delle annose dispute in dottrina, da questa indicazione sembra in fondo muovere un'interpretazione volta a valorizzare la compresenza di cittadini, lavoratori e persona umana quali destinatari dell'attività finalizzata a raggiungere l'uguaglianza sostanziale. Ciò nel segno della vocazione propria dei costituenti (ma anche delle interpretazioni più dinamiche del testo costituzionale) a «moltiplicare i parametri soggettivi del progetto di emancipazione sancito» dall'art. 3 (D'Aloia, 2002, p. 94).

In questa direzione, dalle preposizioni normative presenti nell'art. 3 è possibile dedurre «una linea precettiva progrediente» che nelle ultime determinazioni rende esplicito il senso della formulazione iniziale. Si parte dal riconoscimento della pari dignità sociale di tutti i cittadini. Si stabilisce di conseguenza «la proiezione del valore paritario della dignità umana su tutti i rapporti riferibili ai cittadini». Si prescrive infine che è compito della Repubblica rimuovere quegli ostacoli che impediscono «la partecipazione paritaria dei cittadini, specie se lavoratori, all'organizzazione complessiva del Paese, che è il corollario della libertà e dell'eguaglianza di tutti, considerate come presupposti e strumenti per il pieno sviluppo della persona umana» (Ferrara, 1974, p. 1105).

I diritti sociali

L'originalità della Costituzione italiana è «espressamente implicata dalla norma-guida dettata» dal comma 2° dell'art. 3 (Luciani, 1991, p. 378). In esso è stato visto da ampia parte della dottrina il fondamento costituzionale dei diritti sociali. Nell'elaborazione dell'ispiratore dell'art. 3, i diritti sociali indicano «quei “diritti” che ignorati dalle costituzioni degli inizi del secolo scorso, si sono poi affermati con sempre maggiore forza», sino alla «esplicita enunciazione» in molte nuove costituzioni. Essi «costituiscono uno sviluppo del principio di eguaglianza, su linee che vengono a superare la nuda enunciazione di un'eguaglianza meramente legale contenuta nelle prime dichiarazioni dei diritti» (Giannini, 2016, p. 57). In quanto diritti altrettanto facenti parte del «patrimonio naturale e inalienabile» degli individui – ossia il diritto di ciascuno «verso la collettività ad essere protetto contro quei fattori sociali indipendenti dalla sua volontà, che perturbano il libero svolgimento della propria vita di persona, o ne impediscono lo sviluppo» – essi non sono meno fondamentali, né semplicemente diritti giustapposti o aggiunti (nel senso, cioè, di aggiungersi a quelli tradizionali di libertà; Giannini, 2016, pp. 57-8).

Ferma restando questa precisazione, è noto come insieme ai tradizionali diritti di libertà le costituzioni del Novecento abbiano «riconosciuto altri diritti vitali o fondamentali» (alla sussistenza, all'alimentazione, al lavoro, alla salute, all'istruzione, all'abitazione, all'informazione ecc.). Questi diritti, detti «sociali» o anche «materiali», sono *diritti* a (o *aspettative* di comportamenti altrui) cui dovrebbero corrispondere *obblighi* (o doveri pubblici di

fare)». In questa direzione, ove un ordinamento costituzionale «incorpori anche obblighi, che richiedono prestazioni *positive* a garanzia dei diritti sociali, esso si caratterizza come *stato di diritto sociale*» (Ferrajoli, 1989, p. 902). Nondimeno, proprio questi ultimi vengono a costituire una *conditio sine qua non* della democrazia, di cui fanno strutturalmente parte (Ferrajoli, 2010; Petrucciani, 2014, pp. 152 ss.).

Rispetto ai diritti sociali – espressione della «testimonianza concreta della socialità dello Stato democratico voluto dalla Costituzione» (Baldassarre, 1989, p. 32) – la base di legittimazione dell'intervento pubblico è dunque quella sostanziale dello Stato sociale, in ragione della capacità di soddisfare i bisogni vitali della persona relativamente alle differenze.

Altrettanto noto è l'*excursus* storico attraverso il quale si snodano le vicende dei diritti sociali tra Otto e Novecento; così come il loro essere «il risultato di molteplici spinte» spesso contrastanti (ivi, p. 2). Così come è assodato il loro fondamento su una «comune vicenda storico politica che coincide» con la trasformazione del concetto di «dignità umana», con l'ampliamento dei compiti dello Stato da un lato e, dall'altro, con «il riconoscimento del carattere originario, e quindi intangibile» delle formazioni e delle comunità sociali (Giorgis, 2006b, p. 1904). Seppur nella consapevolezza della pluralità dei significati assunta in dottrina dall'espressione «diritti sociali», di essi vanno rintracciate alcune caratteristiche peculiari (Balboni, 1984; Corso, 1981; Costa, 1997; Giorgis, 2006b, p. 1903), senza tuttavia dimenticare che il loro progressivo riconoscimento ha altresì risposto a una volontà di integrazione, così come di neutralizzazione/controllo del conflitto sociale (soprat-

tutto in determinate circostanze e contesti nazionali, così come in riferimento al varo di determinate misure assunte in campo assistenziale/previdenziale; Costa, 2002, p. 36). Contrassegnati dall'elemento strutturale della *pretensività* e da quello funzionale della *redistributività*, sovente espressione «di una diffusa “tendenza polemica rivolta contro lo status quo”», i diritti sociali conseguono a un'istanza di riconoscimento del bisogno da parte dell'ordinamento giuridico formulata da quanti si trovano in situazione di subalternità, in ragione di una diversità subita, rispetto a un assetto di potere disuguale (Benvenuti, 2012, p. 224). Per il loro soddisfacimento i diritti sociali si rivolgono ai pubblici poteri nell'intento di consentire alle classi subalterne escluse di partecipare ai benefici della vita associata, redistribuendo la ricchezza socialmente prodotta. I diritti sociali sono tali in quanto si caratterizzano come «legittime aspettative, che i cittadini hanno, non come individui singoli, uno indipendente dall'altro, ma come individui sociali che vivono, e non possono non vivere, in società con altri individui», in un contesto relazionale e concreto (Bobbio, 1996, p. 115). Essi presuppongono una libertà positiva – di partecipazione – e al contempo, da parte dei pubblici poteri, un comportamento attivo e non omissivo, muovendo dall'assunzione effettiva di una complessa realtà sociale, nelle sue differenze e disuguaglianze. Essi hanno la struttura di diritti di prestazione e svolgono la funzione di diritti di redistribuzione, connotando in modo specifico gli ordinamenti costituzionali del Novecento. Dotati di una natura «intensamente politica» (Fioravanti, 2001, p. 805), essi sfidano le libertà tradizionali ed evocano la possibilità di una messa in discussione dell'ordine esistente, soprattutto in relazione alla separazione tra pubblico e

privato, tra Stato e società (separazione peraltro non consona alla forma dell'organizzazione disaggregata propria dello Stato novecentesco). Essi impongono «di misurarsi con una sfida ordinante d'insieme, disposta a delineare i contorni» di politica, diritto ed economia a partire dalla consapevolezza del loro indispensabile legame (Stolzi, 2009, p. 727).

Negli ordinamenti democratici la costituzionalizzazione dei diritti sociali sancisce il principio di indivisibilità dei diritti fondamentali, civili, politici e sociali e si ispira a una visione complessiva e coesa dei diritti di cittadinanza, rispetto alla quale i diritti sociali risultano essenziali per configurare e sostenere l'esercizio pieno dei diritti civili e politici, «il pieno sviluppo della persona umana». D'altronde, alla definizione dei diritti sociali come diritti fondamentali si collegano due questioni non trascurabili: l'individuazione della sfera dei loro destinatari; la relazione tra risorse finanziarie disponibili e livello di protezione dei diritti sociali (Ballestrero, 2001, pp. 87 ss.). Alla prima questione inerisce il problema dell'universalità dei diritti sociali; alla seconda quello del "costo" della generalizzazione dei diritti sociali, in prevalenza affrontato nella chiave del bilanciamento.

Bilanciamento – fra le ragioni del calcolo economico e quelle» connesse dello «sviluppo sociale» – tuttavia a ragione definito *ineguale*, a partire dalla precisazione secondo la quale l'efficienza economica non è un valore in sé ma deve essere guidata dalla necessità di attivare e favorire il processo di trasformazione sociale delineato dall'art. 3, comma 2° (Luciani, 1991, p. 378).

Se nell'Ottocento è l'amministrazione il piano di riferimento degli interventi di tipo sociale, nel nuovo secolo

sarà la Costituzione a essere «il riferimento simbolico e normativo di una ricca trama di principi sociali, il terreno e il fondamento di un rinnovato catalogo di diritti sociali» (Cantaro, 2006, p. 153). A connotare il quadro politico novecentesco, nel quale «divenuti pienamente “democratici”», lo Stato e la Costituzione «non possono che farsi al contempo *sociali*», è infatti l'elemento strutturale proprio della tensione tra “Stato di diritto” e “Stato sociale”. Tensione che si dà al tempo stesso «fra la determinazione formale e la determinazione materiale dei diritti di cittadinanza sanciti dalla Costituzione» (Mezzadra, 2001, p. 81).

È, nello specifico, la Costituzione tedesca di Weimar (1919) a rappresentare il momento di svolta di questa tendenza generale, traendo con sé l'avvertenza che i diritti sociali «possono assumere un significato positivo solo in quanto facciano parte di tutto un sistema di rapporti economici, che attui una loro disciplina unitaria, e quindi consenta larghi poteri di intervento del potere centrale nella gestione produttiva» (Mortati, 1946, p. 61).

In termini più complessivi a partire dal primo dopoguerra, in un quadro di profonde trasformazioni, il dato rilevante è quello di una forte crescita dell'intervento statale. Sono soprattutto gli anni Trenta a distinguersi per una progressiva affermazione di moderne politiche del benessere. L'avvento dello «Stato pluriclasse» (per usare le parole di Giannini), segna la crescita di nuove amministrazioni, ossia quelle «di protezione sociale» e di «direzione dell'economia». Tali amministrazioni sono nuove perché nuova è la nozione che ne caratterizza l'attività. Già nell'Ottocento esistevano istituti di protezione sociale, concepiti per lo più come istituzioni

pubbliche di beneficenza; nel corso del Novecento, con «la partecipazione al potere delle classi non abbienti» si giunge alla nuova concezione della protezione sociale. In tal senso, spiega Giannini, in «tutti i paesi, con variazioni non molto pronunciate, gli itinerari» coincidono: si passa da forme di assistenza riservate ad alcune categorie di lavoratori (*in primis* dell'industria), e relative ad alcune materie, a forme sempre più «ampie e comprensive, sotto gli aspetti soggettivo e oggettivo» (Giannini, 1979, pp. 392 ss.).

Stante questa cornice, il collegamento, storico e logico, tra diritti sociali e principio di uguaglianza in senso sostanziale è ampiamente acclarato. In particolare è infatti l'art. 3, comma 2°, nella sua proiezione generale, a fornire un fondamentale paradigma orientativo per i diritti sociali di matrice costituzionale, indicando – come si è già richiamato – che «l'ordinamento sociale va modificato per adeguarlo all'ordinamento giuridico, per rendere questo coerente, per eliminarne ogni contraddizione» (Basso, 1971a, p. 655). Questo principio fornisce dunque «notevoli indicazioni di ordine ora fondativo ed ora orientativo con riguardo ai diritti sociali», i quali «esprimono tutta la loro valenza redistributiva proprio in quanto (e nella misura in cui) svolgono effettivamente una “funzione di eguaglianza (*Gleichheit*), o meglio di eguagliamento (*Angeleichung*)”» (Benvenuti, 2012, p. 237; Corso, 1981, p. 781). Inoltre, inquadrati «nella più complessa cornice evocata dal concetto di cittadinanza sociale», essi non solo si caratterizzano come diritti a determinate prestazioni, ma anche si legano a un'idea di persona alla quale appunto l'esercizio dei diritti sociali dovrebbe garantire pieno sviluppo ed effettiva partecipazione all'organiz-

zazione politica, economica e sociale del paese (Bifulco, 1999, p. 27).

Strumenti privilegiati per la rimozione di quegli ostacoli di ordine economico e sociale costituzionalmente “intollerabili”, i diritti sociali «diventano un connotato ineliminabile della democrazia, al pari dei diritti fondamentali nati dal tronco dell’idea di libertà» (Luciani, 1995, p. 557).

Se dunque l’art. 3, comma 2° traccia «la prospettiva e il senso di un movimento» volto alla trasformazione, in questo processo di realizzazione della società nuova – qui appunto prefigurata – la presenza dei diritti sociali nel testo costituzionale del 1948 assume una duplice valenza. Essa è espressione di un loro nuovo fondamento (nel «soggetto come soggetto-di-diritti, e insieme, come soggetto socialmente responsabile»). Al contempo, essa è portata di quella eccedenza di significato che ha il discorso dei diritti, capace di esprimere «nel gioco mutevole dell’interpretazione le sue specifiche potenzialità performative» (Costa, 1997, pp. 339-40).

Proprio in ordine a queste potenzialità e possibilità, si è sviluppata – a partire dal secolo delle rivoluzioni “sorelle” – una *differente* interpretazione del principio universale dell’uguaglianza.

Uguaglianza e differenza

All’indomani della *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino* del 1789, riconosciuta quest’ultima come il momento istitutivo della cittadinanza moderna, Olympe de Gouges redige la *Dichiarazione dei diritti della donna e della cittadina* (1791).

Nel testo storico di de Gouges – espressione di un «capovolgimento del linguaggio della dichiarazione ufficiale del 1789» – si trovano le radici di una problematizzazione dei nessi esistenti tra uguaglianza e differenza, così come dei fondamenti della cittadinanza (Hunt, 2010, p. 138). È infatti soprattutto rispetto ai rapporti tra uomo e donna (ma anche tra individui di colore diverso) che l'uguaglianza come concetto e come pratica – «nel terreno della sua contraddittoria universalità» (Caporali, 2012, p. 9) – ha storicamente incontrato e incontra ancora i suoi limiti e il suo banco di prova.

A essere rivendicata da de Gouges è una presenza (ovvero compresenza) delle donne sul terreno del politico, fondata sul fatto che la differenza di sesso non giustifica l'esclusione delle donne dalla cittadinanza politica e sociale. In tal senso, se la diversità femminile era stata e sarà costruzione *in primis* simbolica per legittimare un'identità maschile del potere, la rivendicazione della differenza diventa a partire da de Gouges il riferimento di un discorso "altro" sul quale fondare i moderni diritti di tutti/e e di ognuno/a (Boccia, 2002, pp. 35 ss.). Le critiche condotte a un'esclusiva declinazione al maschile dell'universalismo, la riscrittura di una dichiarazione dei diritti realmente valida per tutti e tutte e la messa in discussione di una concezione del diritto tutta modellata a misura del soggetto maschile vanno in parallelo con la contestuale rivendicazione della differenza delle donne, che dunque non può né deve essere sinonimo di inferiorità ed esclusione e che, soprattutto, è alla base di un ordine politico sessuato. Differenza che assume connotazione di valore positivo, come «specificità-variazione-eterogeneità» (e appunto non come esclusione); differenza che si delinea

nei termini di «pensare e agire l'estraneità, di “porsi su un altro piano” rispetto a quello dell'inserimento nel mondo maschile» (Gianformaggio, 1992, p. 193; Boccia, 2002, p. 136).

Peraltro, il forte richiamo all'uguaglianza ispira in de Gouges toni di assoluta radicalità, tali da farle rivendicare *anche* l'applicazione del diritto penale per le donne, rifiutando per queste un diritto speciale che le consideri meno imputabili. Si tratta di una rivendicazione senza dubbio tanto intrecciata alla volontà di esprimere una cittadinanza distinta e autonoma da quella maschile, a essa non omologabile; quanto capace di disvelare quei meccanismi di esclusione (come di inclusione) su cui si fonda l'universalismo classico.

Il fine di molti conflitti agiti dalle donne è stato non soltanto quello di giungere al conseguimento della cittadinanza politica (che *stricto sensu* concerne la titolarità dei diritti elettorali attivi e passivi) e sociale, bensì di andare oltre quello storico scarto tra l'ammissione formale di un soggetto alla sfera della cittadinanza e la sua partecipazione alla determinazione delle finalità che una società effettivamente si propone di perseguire. Non si è trattato dunque della mera assimilazione/omologazione, anzi rifiutata, ma di un'istanza mossasi nella prospettiva di ciò che, con linguaggio giuridico, viene definito *de jure condendo* e che concerne non tanto la sfera dell'applicazione delle regole, quanto il momento della loro “statuizione”; quello della determinazione dei principi fondamentali; quello della scelta e della espressione di concrete forme/pratiche di vita (Gianformaggio, 1993, p. 236).

A partire dalla seconda metà del Novecento la riflessione delle donne si è molto misurata con il principio e le

vicende inerenti l'uguaglianza, a fronte delle sue profonde implicazioni con i rapporti tra i sessi, a fronte della constatazione «che storicamente abbia operato un modello di uguaglianza, orientato in modo unilaterale alla norma di vita e di identità, costruita dagli uomini» (Boccia, 2002, p. 158). In particolare, questa critica ha prodotto un pensiero (e delle politiche) intento a ridiscutere il controverso rapporto che l'uguaglianza intrattiene con la differenza sessuale. Dall'Italia – nell'orizzonte teorico designato con l'espressione di pensiero della differenza sessuale – sono giunti rilevanti contributi capaci di complicare le stesse ragioni dell'uguaglianza sostanziale. Nondimeno, cospicui sono stati gli apporti di linee di pensiero, riconducibili tanto all'emancipazionismo quanto al femminismo, che a livello internazionale hanno messo in discussione quella prospettiva moderna dell'uguaglianza ove soggetti e rapporti erano considerati senza distinzione di sesso.

Evocando Olympe de Gouges, si è così ripreso un enunciato che lungi dal rimanere astratto ha continuato a funzionare da sfida. L'appropriazione attiva, da parte delle donne, dell'idea di uguaglianza ha portato con sé una ridefinizione dei suoi termini e un disvelamento delle mistificazioni presenti al fondo dell'universalismo maschile, della stessa concezione dominante del diritto (costruita secondo «l'immagine di un soggetto maschile», in vizio di una «sottomissione del femminile» e della negazione di un'etica «della responsabilità e della cura per gli altri»; Gerhard, 1993, p. 42). La consapevolezza maturata in seno ai movimenti delle donne si è mossa in direzione di un'autonomia politica, rifiutando tanto l'omologazione, l'adattamento e l'assimilazione all'universalismo maschile, quanto la mera parificazione, incapace

quest'ultima di scalfire i tradizionali rapporti di dominio tra i sessi, i consueti e intatti modelli sociali e politici.

Per alcune protagoniste di questo fecondo dibattito l'uguaglianza e l'imparzialità hanno di fatto finito per coincidere con un trattamento indifferenziato e neutro che riconduce ogni questione legata al riconoscimento delle differenze alla semplificata e insoddisfacente soluzione di una equa ripartizione delle ricchezze (secondo quella che è stata una delle voci più note della teoria critica statunitense al paradigma distributivo). Una profonda messa in discussione dell'uguaglianza formale e dell'"illusorio" universalismo dei diritti – costruito sul paradigma dominante (quello del maschio bianco borghese occidentale) – non ha potuto in tal senso prescindere dall'obiettivo di una «politica delle differenze» (Young, 1990). È stata quest'ultima lo "strumento" ritenuto in grado di garantire a ciascuno/a la possibilità di un libero ed effettivo sviluppo delle proprie capacità, così come di incidere a tutto campo sulle relazioni tra individualità e collettività, su quelle tra gruppi, sui concreti rapporti materiali segnati da oppressione, da invisibilità politica e da silenzio di quanti/e impossibilitati/e a esprimersi con le proprie parole, in base alle proprie esperienze di vita. Questo ripensamento dell'uguaglianza a partire dalle differenze di genere e di orientamento sessuale ha, al contempo, mirato a mettere in discussione le strutture sociali generatrici di disuguaglianze sostanziali e a riformulare i contenuti della stessa democrazia. Per altre autorevoli voci di questo dibattito – europeo e internazionale – la raggiunta parità tra uomini e donne nel godimento dei diritti ha aperto la via alla ricerca e alla valorizzazione di una "identità" femminile (nei termini dell'*essenzialità*

della differenza sessuale), non necessariamente schiacciata sulla tradizionale funzione familiare (Irigaray, 1974; 1984; 1990).

È tuttavia giunta dal pensiero della differenza sessuale italiano una delle critiche più radicali al concetto di uguaglianza, come critica della stessa emancipazione sociale e politica. Essa si è accompagnata a una ricerca e a un conflitto – politici e simbolici – volti non a contrapporre in modo semplicistico uguaglianza e differenza, bensì a significare la differenza stessa, attraverso la presa di distanza da paradigmi identitari e la costruzione di un “ordine simbolico” delle donne. Si è così reimpostata la questione a partire non già dall’antitesi tra differenza sessuale e uguaglianza, ma tra la differenza sessuale e la «nozione di uguaglianza» pervenuta dal paradigma della politica moderna, fondato appunto sull’«amnesia» della prima (Dominijanni, 1989).

Andando oltre la “semplice” appropriazione dell’idea di uguaglianza, si è oltrepassata la stessa prospettiva ugualitaria, sovente ancoratasi nell’oscillazione tra insignificanza e valorizzazione dell’identità femminile. In particolare, come si è osservato, rivendicare l’uguaglianza *sic et simpliciter* ha rischiato di riprodurre un *universalismo neutro* (quello dell’astratto cittadino della modernità politica); un’inclusione delle donne fondata sul presupposto dell’irrelevanza della differenza sessuale; una *neutralizzazione delle differenze*, con l’effetto peraltro di una «omologazione alla figura dell’individuo-cittadino che dell’uguaglianza» è sempre stato il reale protagonista, tanto a livello storico-politico, «quanto per statuto antropologico» (Boccia, 2002, pp. 125, 156-7).

Elementi fondamentali di questo pensiero e di questa

pratica politica sono stati e sono la messa in discussione di versioni neutralizzanti della *persona* umana, a fronte di soggetti sessuati; la presa d'atto dell'irriducibile singolarità di ciascuno/a; il perseguimento di istanze di autonomia e autodeterminazione. Anche rispetto al dettato costituzionale si è venuto sviluppando negli anni passati un vivo confronto. È innegabile che in riferimento al comma 1° dell'art. 3 la differenza di sesso ricopra un "posto" peculiare, rientrando tanto in una tipologia negativa (le differenze da cancellare in quanto concernenti una posizione di svantaggio, al pari delle condizioni sociali); quanto in una tipologia positiva (le differenze da tutelare in quanto identificate con i tradizionali valori/ruoli associati al mondo femminile). Criticità vi è stata tuttavia in due direzioni. La prima, in ordine a una differenza femminile associata a uno *status* di inferiorità o rimasta catturata – secondo una secolare tendenza – nell'immagine materna che ne definisce i ruoli sociali (Cavarero, 1998; Groppi, 1993). La seconda, in nome della riaffermata centralità di una soggettività sessuata, che rende improponibile una rimozione della differenza sessuale al fine di cancellare la disuguaglianza. D'altra parte, rispetto allo specifico contesto italiano, sono stati sottolineati elementi di contraddittorietà e ambiguità nel modo in cui differenza sessuale e uguaglianza sono presenti nel testo costituzionale. Se da un lato, si è commentato, nell'ottica della assimilazione e della emancipazione le differenze sessuali appaiono «annullate e rese irrilevanti», o ricondotte alla tradizionale specificità dell'identità femminile materna; dall'altro lato l'affermazione del principio personalistico e dell'uguaglianza sostanziale consentono di fondare sulla differenza

sessuale trattamenti giuridici differenziati, diretti alla realizzazione «della parità di opportunità» (Gigante, 2007, pp. 10 ss.). E proprio relativamente al comma 2° dell'art. 3 si è proposto un ripensamento del principio di uguaglianza, rilanciando «il *principio costituente* di “rimuovere gli ostacoli” al pieno sviluppo e all'azione della soggettività differente, indicandone modi e contenuti *oltre il senso costituito* dell'uguaglianza» (Boccia, 2002, p. 163). È così che nella dinamica tra uguaglianza e differenza, la ricchezza delle posizioni espresse ha permesso di risignificare i due principi e di ripensarne la collocazione. Riempiendo di “senso” l'uguaglianza, la differenza è divenuta sua fonte regolativa, senza scivolare in declinazioni identitarie.

Alla luce di queste premesse, è possibile allora inquadrare quanto ruota attorno allo strumento delle azioni positive, alla loro utilità, ai loro limiti. Come si vedrà infatti, se queste ultime sono state e sono considerate l'attuazione più coerente della norma costituzionale relativa all'uguaglianza sostanziale (Beccalli, 1999; D'Aloia, 2002), non meno perplessità sono state espresse riguardo alla loro efficacia e al loro valore teorico, incapace di risolvere la contraddizione, «il paradosso logico», presente nel modello ugualitario originario rispetto alla differenza sessuale. Per molte teoriche del pensiero della differenza le azioni positive, così come le pari opportunità, risultano dunque insoddisfacenti e in generale è lo stesso aspetto prescrittivo/normativo dell'uguaglianza a fare problema (AA.VV., 1993). Ciò è dovuto alla constatazione che sin dalle origini il principio dell'uguaglianza non ha toccato la nota distinzione tra sfera pubblica e sfera domestica, riservate “naturalmente” la prima agli uomini e la seconda alle

donne, rimaste escluse dal suo «immaginario politico» (Cavarero, Restaino, 2002, pp. 86 ss.). Detto in modo analogo, ciò è dovuto alla messa in questione dell'«efficacia *prescrittiva* della misura di uguaglianza, non per come essa ha storicamente operato», bensì «perché in quel soggetto-individuo universale la donna» non ha trovato «misura simbolica della sua esistenza» (Boccia, 1993, p. 315).

Da ultimo, la riflessione intorno a un “universalismo della differenza” ha aperto ulteriori orizzonti di elaborazione filosofici e politici, volti a tematizzare l'imprescindibile nesso tra uguaglianza e conflitto (Marramao, 2003; 2011; Dominijanni, 2006). L'orizzonte di «un “diritto alla differenza nell'uguaglianza”» ha infatti come obiettivo un'uguaglianza che non è neutralizzazione delle differenze, bensì «la condizione e l'esigenza della diversificazione delle libertà», una «“egualizzazione” della libertà e una liberazione dell'uguaglianza» stessa (Balibar, 1993, pp. 94-5; in stampa).

L'intervento della Repubblica: le “azioni positive” in Italia (e il diritto “disuguale”)

A partire dalla logica del riequilibrio delle opportunità tra uomini e donne si è proceduto all'adozione, anche in Italia, delle cosiddette “azioni positive” (l'espressione proviene dall'esperienza statunitense dell'*affirmative action policy*, nata a metà degli anni Sessanta allo scopo di combattere le discriminazioni razziali). Queste ultime sono ritenute strumenti indispensabili per sopperire allo svantaggio storico delle donne e misure che favoriscono l'uguaglianza sostanziale dei diritti. Con l'espressione

“azioni positive” si allude a quei trattamenti differenziati volti a rimuovere discriminazioni pregresse e a impedire il realizzarsi di nuove disuguaglianze, in tal caso tra donne e uomini. Misure quindi «il cui scopo (principale) è quello di “compensare determinate categorie per passate discriminazioni ancora capaci di ostacolarne la partecipazione alla vita politica, sociale ed economica”» (Olivito, 2002). Le azioni positive si reggono sul principio dell’uguaglianza sostanziale, la cui realizzazione è stata ravvisata nella garanzia di pari opportunità «a persone che sono e restano diverse». La parificazione passa dunque «attraverso l’eliminazione (non delle differenze, ma) delle conseguenze sfavorevoli» derivanti dalla presenza di differenze di fatto e può implicare l’adozione di azioni positive ossia di misure disuguali (Ballestrero, 1993, p. 9). Nondimeno, le azioni positive appaiono come una sorta di discriminazione alla rovescia (o almeno il loro ambito di applicazione coincide con quello delle “discriminazioni alla rovescia”; Cerri, 2005, p. 40), che reagisce tuttavia a una discriminazione e assicura al gruppo discriminato – in particolare alle donne – una condizione di parità effettiva (Ainis, 1999) o «parità diversa» (Ballestrero, 1988, p. 824). Alla base di queste misure si possono al contempo collocare alcune linee di pensiero tese, a livello internazionale, a teorizzare un percorso alternativo – che va dall’uguaglianza normativa a quella di base – nel quale si inserisce l’efficacia delle *affirmative actions*. Nello specifico queste ultime sono volte a creare i presupposti per regole costitutive di istituzioni che incorporano una determinata uguaglianza di base. È così che si disegna un percorso capace di assumere l’uguaglianza normativa – intesa come pratica politica dell’uguaglianza stessa –

come punto di partenza. Coloro che, in quanto differenti, sono dominati ed esclusi diventeranno «“eguali” come esito di una pratica conflittuale: quando in altre parole si lotta e si argomenta per la (loro) eguaglianza» (Zanetti, 2015, pp. 41 ss.).

A tratti il discorso sulle azioni positive è collocabile in quello di più ampio respiro intento a considerare il diritto nella sua innovativa funzione promozionale, evidente nel «vertiginoso aumento delle norme di organizzazione» caratterizzanti gli assetti istituzionali contemporanei. Alla base delle stesse norme della Costituzione italiana – e, in generale, di quelle novecentesche – vi è infatti «una nuova immagine: quella dell’ordinamento giuridico come ordinamento a funzione *promozionale*», ma anche distributiva (di ripartizione delle risorse), e non più protettivo-repressiva. L’uso sempre più frequente delle tecniche d’incoraggiamento, volte a «provocare l’esercizio degli atti conformi [...] rendendo particolarmente allettanti gli atti obbligatori», è proprio dell’odierno passaggio «a un controllo attivo che si preoccupa di favorire le azioni vantaggiose più che di sfavorire le azioni nocive» (Bobbio, 1977, pp. 24 ss.). A tratti tuttavia, in quanto a ben guardare le azioni positive si distanziano da altri interventi di natura promozionale, costituendo piuttosto misure di “diritto disuguale” (Gaeta, Zoppoli, 1992; espressione peraltro che sembra evocare le note parole critiche di Marx all’uguale diritto borghese, il cui contenuto era di un «diritto della disuguaglianza, come ogni diritto»: un diritto uguale che era di fatto disuguale). Rivolte a coloro che il comma 1° dell’art. 3 vieta di assumere come disuguali dal punto di vista normativo, le azioni positive hanno interrogato i rapporti tra

uguaglianza formale e uguaglianza sostanziale, nonché i loro stessi “confini di legittimità”, così come gli spazi entro cui esse possono muoversi senza imbattersi in pronunce di illegittimità costituzionale (Olivito, 2002). Il dibattito nato in relazione alle azioni positive ha dunque ruotato attorno a questioni rilevanti, riconducibili a una domanda di fondo: è possibile (Beccalli, 1999, p. 26) «riconoscere la differenza nell’ambito dell’eguaglianza, trattando i cittadini “da eguali” anche se non “in modo eguale”»? La risposta risiede nel significato dato all’uguaglianza sostanziale e nel rapporto tra i due commi dell’art. 3, là dove nelle interpretazioni prevalenti vale una lettura unificante dello stesso principio ugualitario democratico, sintesi di aspetti formali e sostanziali. Per molta parte della dottrina esse rappresentano uno strumento necessario per concretizzare un’uguaglianza che, altrimenti, rischierebbe di restare una semplice enunciazione formale, ma anche per valorizzare una differenza sessuale né ignorabile né più veicolo di discriminazioni. A questo proposito – è stato osservato – le azioni positive rientrano in quelle «*garanzie sessuate*, idonee a ridurre la divaricazione [...] tra normatività ed effettività, tra valori giuridici e realtà effettuale», muovendo dalle violazioni dell’uguaglianza, «dalle discriminazioni subite dalla differenza». In questa ottica, fondata sulla premessa «di una politica del diritto volta alla difesa della differenza contro le discriminazioni di cui essa è fatta oggetto», garanzie come queste consentono sia di confermare il valore dell’uguaglianza, sia di perseguirne l’effettività, «impedendo la discriminazione come disuguaglianza della differenza sessuale». È così che la differenza (sessuale) viene assunta ed evidenziata: nella stessa elaborazione di garanzie dirette a rimuovere

le disuguaglianze – gli ostacoli che agiscono «nel discriminare le differenze» – e, ancor più, a valorizzare quei tratti specifici che differenziano e al contempo qualificano/individuano ogni singola persona (Ferrajoli, 1993, pp. 61 ss.).

Il fondamento delle azioni positive è ravvisabile nel comma 2° dell'art. 3 e la loro natura qualificante è di essere strumenti di riequilibrio e di sostegno volti a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». L'apparente contraddittorietà manifestatasi con le azioni positive nel loro spesso risolversi in trattamenti differenziati in base al sesso è risolta nel contenuto positivo del comma 2°, che infatti consente di trattare i due sessi in modo diseguale al fine di ripristinare una condizione di effettiva parità, oltre quella formale (Ainis, 1992; 1993; Olivito, 2002). Questo contenuto positivo del principio sancito dall'art. 3, comma 2° implica dunque – giova ribadirlo – «la presa in considerazione delle differenze e degli svantaggi che pesano su classi di persone o gruppi sociali diversi» (Ballestrero, 2007, p. 105).

In tal senso, si è osservato, «la legge consente temporaneamente, come una sorta di disciplina transitoria, un *diritto diseguale*, che rende uguale nei fatti ciò che è già assunto come uguale nel diritto» (Pezzini, 1993, p. 53).

Da ultimo, a dimostrazione del vasto dibattito alimentatosi attorno alla natura delle azioni positive, ulteriori studi in materia hanno teso piuttosto a classificarle come *tertium genus*, a metà strada tra uguaglianza formale e

uguaglianza sostanziale, «dal momento che perseguono la finalità di realizzare un'eguaglianza di fatto, pur ponendosi come strumenti immediati di eguaglianza/antidiscriminazione – o di eguaglianza formale secondo il criterio della ragionevolezza – e non come politica sociale di lungo periodo» (Palici di Suni, 2004, p. 194). In questa direzione, si è optato per una distinzione concettuale – tra misure di uguaglianza formale, di uguaglianza sostanziale e azioni positive – la quale considera tre diversi livelli di intervento di una medesima modalità di attuazione del principio di uguaglianza, unitariamente inteso. Nell'ambito di questo ricco dibattito, altre autorevoli voci del diritto costituzionale – superando queste distinzioni, suscettibili di espungere il comma 2° «dal parametro delle azioni positive» tutte inscritte invece «nel lato sostanziale dell'eguaglianza» – hanno piuttosto posto l'accento sull'ambizione propria di questo strumento. *In primis*, infatti, le azioni positive fungono non tanto da limite negativo, bensì da «fattore di cambiamento, per questo positivo [...] delle strutture che hanno (anche solo) oggettivamente favorito i processi di discriminazione e di penalizzazione a carico di alcuni gruppi o categorie» (D'Aloia, 2002, pp. 243 ss.).

In Italia le azioni positive sono state introdotte dalla legge 125/1991 (*Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*) e poco dopo dalla legge 215/1992 (*Azioni positive per l'imprenditoria femminile*), con lo scopo di estenderne l'ambito di applicazione alle attività autonome e imprenditoriali. Con le leggi 81/1993 (*Elezioni dirette del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale*) e 277/1993 (*Nuove norme per l'elezione della Camera dei*

Deputati), sono state introdotte in materia elettorale a favore delle donne quote di riserva, rispetto alle quali si è sviluppato un aggiuntivo dibattito relativo all'opportunità di fare ricorso alla tipologia di azione positiva denominata "quota" (Beccalli, 1999, pp. 9 ss.; D'Aloia, 2002, pp. 108 ss.). La successiva evoluzione normativa, in prevalenza nell'ambito ove si registra il maggior squilibrio tra i due sessi – quello della rappresentanza politica –, ha evidenziato ulteriori sviluppi soprattutto a livello territoriale, non senza difficoltà e momenti di *impasse* (*impasse* che ad esempio, verificatasi a seguito della pronuncia della Corte costituzionale del 1995, è stata superata inserendo il principio della parità di accesso tra i sessi alle cariche elettive in alcune recenti modifiche costituzionali concernenti le Regioni, ordinarie e speciali).

Tutto ciò a dimostrazione che il progetto costituzionale dell'uguaglianza racchiuso nell'art. 3, comma 2°, possiede potenzialità tali da tenere insieme "spazio di esperienza" e "orizzonte di aspettativa"; impegno del presente e prospettiva del futuro.



Bibliografia

- AA.VV. (1993), *Diritto sessuato?*, numero monografico di “Democrazia e Diritto”, 2.
- AGRÒ S. (1975), *Art. 3, 1° comma*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, pp. 123-60.
- AINIS M. (1992), *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in “Giurisprudenza Costituzionale”, 1, pp. 582-608.
- ID. (1993), *L’eccezione e la sua regola*, in “Giurisprudenza Costituzionale”, 2, pp. 891-6.
- ID. (1999), *Cinque regole per le azioni positive*, in “Quaderni Costituzionali”, 2, pp. 359-72.
- ASSOGESTIONI (2016), *Il 2016 si chiude con un nuovo record storico*, in <http://www.assogestioni.it/index.cfm/1,147,11638,49,html/il-2016-si-chiude-con-un-nuovo-record-storico> (ultimo accesso maggio 2017).
- Atti della Assemblea Costituente* [nel testo AC], in <http://storia.camera.it/lavori/transizione/leg-transizione-costituente#nav> (ultimo accesso maggio 2017).
- ATRIPALDI V. (1988), *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato-società*, in AA.VV., *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè, Milano, vol. III, pp. 77-88.
- AZZARITI G. (2010), *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (2013), *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (2014), *Portata rivoluzionaria dell’uguaglianza: tra diritto e*

- storia, in C. Giorgi (a cura di), *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Ediesse, Roma, pp. 23-37.
- ID. (2016), *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Laterza, Roma-Bari.
- BAIETTI S., FARESE G. (a cura di) (2012), *Sergio Paronetto e il formarsi della Costituzione economica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- BALBONI E. (1984), *I servizi sociali*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, pp. 973-89.
- BALDASSARRE A. (1989), *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, vol. XI, pp. 1-34.
- BALIBAR É. (1993), *Le frontiere della democrazia*, manifestolibri, Roma.
- ID. (1994), *La filosofia di Marx*, manifestolibri, Roma.
- ID. (2001), *La paura delle masse. Politica e filosofia prima e dopo Marx*, Mimesis, Milano.
- ID. (2010), *La proposition de l'égaliberté. Essais politiques, 1989-2009*, PUF, Paris.
- ID. (2012), *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino.
- ID. (in stampa), *È ancora possibile una critica marxista dei diritti umani?*, in "Parolechiave", 57.
- BALLESTRERO M. V. (1988), *Eguaglianza, parità, differenza*, in "Lavoro 80", pp. 815 ss.
- ID. (1993), *Dopo la L. 125/1991: valutazioni, esperienze e prospettive*, in M. V. Ballestrero et al. (a cura di), *Le azioni positive. Un primo bilancio sulla legge 125/1991*, FrancoAngeli, Milano, pp. 7-18.
- ID. (1994), *Le azioni positive tra eguaglianza e diritto diseguale*, in M. V. Ballestrero, T. Treu (a cura di), *Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro. Commentario sistematico alla legge 10 aprile 1991, n. 125*, in "Le Nuove Leggi Civili Commentate", 1, pp. 11-21.
- ID. (1996), *Azioni positive. Punto e a capo*, in "Lavoro e Diritto", pp. 117-38.
- ID. (2001), *La costituzionalizzazione dei diritti sociali*, in S. Scarponi (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, pp. 87-101.

- ID. (2007), *La Costituzione e il lavoro delle donne. Eguaglianza, parità di trattamento, pari opportunità*, in Gigante (2007), pp. 75-114.
- BASSO L. (1958), *Il principe senza scettro. Democrazia e sovranità popolare nella Costituzione e nella realtà italiana*, Feltrinelli, Milano.
- ID. (1969), *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. IV: *Aspetti del sistema costituzionale*, Vallecchi, Firenze, pp. 10-36.
- ID. (1971a), *Giustizia e potere. La lunga via al socialismo*, in "Quale giustizia", 11-12, pp. 644-59.
- ID. (1971b), *L'utilizzazione della legalità nella fase di transizione al socialismo*, in "Problemi del Socialismo", 5-6, pp. 818-62.
- ID. (1976), *Cittadini, la Costituzione siete voi!*, in "Il Messaggero", 2 giugno.
- ID. (1977), *Interventi*, in F. Livorsi (a cura di), *Stato e Costituzione*, Marsilio, Venezia, pp. 65-70, 86-94, 124-133.
- ID. (2003), *Scritti scelti. Frammenti di un percorso politico e intellettuale (1903-1978)*, a cura di M. Salvati e C. Giorgi, Carocci, Roma.
- BECCALLI B. (1999), *Donne in quota. La politica delle quote nel lavoro e nella rappresentanza politica*, in Id. (a cura di), *Donne in quota. È giusto riservare posti alle donne nel lavoro e nella politica?*, Feltrinelli, Milano, pp. 9-42.
- BENVENUTI M. (2012), *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, UTET, Torino, vol. v, pp. 219-89.
- BIASCO S. (2016), *Regole, Stato, uguaglianza*, Luiss University Press-Pola, Roma.
- BIFULCO D. (1999), *Cittadinanza sociale, eguaglianza e forma di Stato*, in L. Chieffi (a cura di), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, CEDAM, Padova, pp. 27-52.
- BOBBIO N. (1977), *Dalla struttura alla funzione. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunità, Milano.
- ID. (1996), *Sui diritti sociali*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Cinquant'anni di Repubblica italiana*, Einaudi, Torino, pp. 115-24.

- BOCCIA M. L. (1993), *Da "sopra la legge" una critica a un punto di vista maschile*, in AA.VV. (1993), pp. 313-7.
- ID. (2002), *La differenza politica. Donne e cittadinanza*, il Saggiatore, Milano.
- BONACCHI G., GROPPI A. (a cura di) (1993), *Il dilemma della cittadinanza. Diritti e doveri delle donne*, Laterza, Roma-Bari.
- BURGIO A. (1989), *Eguaglianza, interesse, unanimità. La politica di Rousseau*, Bibliopolis, Napoli.
- ID. (2012), *Rousseau e gli altri. Teoria e critica della democrazia tra Sette e Novecento*, DeriveApprodi, Roma.
- CALAMANDREI P. (1968), *L'avvenire dei diritti di libertà*, in Id., *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, Morano, Napoli, vol. III.
- CANTARO A. (2006), *Il secolo lungo. Lavoro e diritti sociali nella storia europea*, Ediesse, Roma.
- CAPORALI R. (2012), *Uguaglianza*, il Mulino, Bologna.
- CARAVITA B. (1984), *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, CEDAM, Padova.
- ID. (1990), *Art. 3*, in Crisafulli, Paladin (1990), pp. 13-34.
- CARLASSARE L. (a cura di) (1991), *Principi dell'89 e Costituzione democratica*, CEDAM, Padova.
- CASADEI T. (2012), *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze University Press, Firenze.
- CASSESE S. (2015a), *Giannini e la preparazione della Costituzione*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 3, pp. 863-84.
- ID. (2015b), *I diritti sociali degli "altri"*, in "Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale", 4, pp. 677-85.
- ID. (2016), *Massimo Severo Giannini e la Costituzione*, in Giannini (2016), pp. 5-14.
- ID. (2017), *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in "Le Carte e la Storia", 1, pp. 5-13.
- CASSIRER E., DARNTON R., STAROBINSKI J. (1994), *Tre letture di Rousseau*, Laterza, Roma-Bari.
- CAVALLARO L. (2007), *Il nome e la cosa. Quale storia per lo "stato sociale"?*, in "Zapruder", 14, pp. 25-40.

- CAVARERO A. (1998), *Tu che mi guardi, tu che mi racconti. Filosofia della narrazione*, Feltrinelli, Milano.
- CAVARERO A., RESTAINO F. (2002), *Le filosofie femministe*, Bruno Mondadori, Milano.
- CELOTTO A. (2006), *Art. 3, 1° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, vol. I, pp. 65-87.
- CERRI A. (1976), *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Esame analitico e ipotesi ricostruttive*, Giuffrè, Milano.
- ID. (1984), *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, Japadre, L'Aquila-Roma.
- ID. (1994), *Uguaglianza (principio costituzionale)*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, vol. XXXII, pp. 1-15.
- ID. (2005), *L'eguaglianza*, Laterza, Roma-Bari.
- CERRONI U. (1992), *Introduzione*, in E.-J. Sieyès, *Che cosa è il Terzo Stato?*, Editori Riuniti, Roma, pp. XV-XXVII.
- CHITI M. P. (1977), *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pacini, Pisa.
- CORSO G. (1981), *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 3, pp. 755-84.
- COSTA P. (1997), *Alle origini dei diritti sociali: "Arbeitender Staat" e tradizione solidaristica*, in G. Gozzi (a cura di), *Democrazia, diritti, Costituzione*, il Mulino, Bologna, pp. 277-340.
- ID. (2001), *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, vol. 4: *L'età dei totalitarismi e della democrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (2002), *Il discorso della cittadinanza in Europa: ipotesi di lettura*, in C. Sorba (a cura di), *Cittadinanza. Individui, diritti sociali, collettività nella storia contemporanea*, Ministero per i Beni e le Attività culturali, Direzione generale per gli archivi, Roma, pp. 12-37.
- ID. (2014), *Uguaglianza e diritti: attualità o inattualità della Costituzione?*, in C. Giorgi (a cura di), *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Ediesse, Roma, pp. 175-82.
- ID. (2017), *Cittadinanza e diritti fra "universalismo" e "particolarismo"*, in C. Giorgi (a cura di), *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Ediesse, Roma, pp. 175-82.

- risma*: uno schema "genealogico", in F. Brancaccio, C. Giorgi (a cura di), *Ai confini del diritto. Poteri, istituzioni e soggettività*, DeriveApprodi, Roma, pp. 89-103.
- CRISAFULLI V. (1952), *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano.
- ID. (1954), *Individuo e società nella Costituzione italiana*, in "Diritto del Lavoro", I, pp. 73-8.
- ID. (1959), *Ancora in tema di eguaglianza*, in "Giurisprudenza Costituzionale", 2, pp. 745-9.
- ID. (1970), *Lezioni di diritto costituzionale*, I, *Introduzione al diritto costituzionale italiano (Gli ordinamenti giuridici – Stato e costituzione – Formazione della Repubblica italiana)*, CEDAM, Padova (2^a ed.).
- ID. (1958), *Eguaglianza dei sessi, requisiti e sindacato della Corte*, in "Giurisprudenza Costituzionale", III, pp. 861-9.
- CRISAFULLI V., PALADIN L. (a cura di) (1990), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova.
- D'ALESSIO G. (a cura di) (1979), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-1946)*, il Mulino, Bologna.
- D'ALOIA A. (2002), *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, CEDAM, Padova.
- D'ANDREA L. (2005), *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, Milano.
- D'AVACK L., RICCOBONO F. (a cura di) (2004), *Equità e ragionevolezza nell'attuazione dei diritti*, Guida, Napoli.
- DE GIOVANNI B. (2015), *Elogio della sovranità politica*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- DERATHÉ R. (1993), *Rousseau e la scienza politica del suo tempo*, il Mulino, Bologna.
- DIOTIMA (1986), *Il pensiero della differenza sessuale*, La Tartaruga, Milano.
- DOGLIANI M. (1982), *Interpretazioni della Costituzione*, Franco-Angeli, Milano.

- DOGLIANI M., MASSA PINTO I. (2015), *Elementi di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino.
- DOMINIJANNI I. (1989), *Donne si nasce, differenti si diventa. L'uguaglianza e il percorso femminista*, in "Il bimestrale", supplemento al n. 25 de "il manifesto", 31 gennaio.
- ID. (2006), *Lo stile della differenza*, in A. Martinengo (a cura di), *Figure del conflitto. Identità, sfera pubblica e potere nel mondo globalizzato. Scritti in onore di Giacomo Marramao*, V. Casini, Roma, pp. 343-52.
- ELIA L. (1978), *Relazione di sintesi*, in N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, il Mulino, Bologna, pp. 163-8.
- ESPOSITO C. (1954), *La Costituzione italiana. Saggi*, CEDAM, Padova.
- FERRAJOLI L. (1989), *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (1993), *La differenza sessuale e le garanzie dell'uguaglianza*, in AA.VV. (1993), pp. 49-73.
- ID. (1994), *Il significato del principio di uguaglianza*, in "Democrazia e Diritto", 2-3, pp. 475-88.
- ID. (2010), *La democrazia costituzionale e la sua crisi odierna*, in "Parolechiave", 43, pp. 25-9.
- FERRARA G. (1974), *La pari dignità sociale (Appunti per una ricostruzione)*, in G. Zangari (a cura di), *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, vol. II: *Diritto pubblico, diritto costituzionale, diritto amministrativo, diritto ecclesiastico*, Giuffrè, Milano, pp. 1089-105.
- ID. (1978), *Relazioni*, in N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, il Mulino, Bologna, pp. 89-101.
- ID. (1982), *Sul problema della forma di governo in Italia*, in A. Baldassarre, A. A. Cervati (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, Roma-Bari, pp. 121-41.
- ID. (1983), *Dalla democrazia formale alla democrazia sostanziale*, in F. Lentini (a cura di), *Individuo collettività e stato. Momenti critici e processi evolutivi nelle democrazie occidentali e socialiste*, Acquario, Palermo, vol. II, pp. 363-89.

- ID. (1994), *Dell'eguaglianza*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo. Diritti, eguaglianza, nazione, Europa*, Laterza, Roma-Bari, pp. 27-66.
- ID. (2006), *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Feltrinelli, Milano.
- FIORAVANTI M. (in stampa), *La schiavitù*, Ediesse, Roma.
- FIORAVANTI M. (1979), *Giuristi e costituzione politica nell'Ottocento tedesco*, Giuffrè, Milano.
- ID. (1991), *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*, Giappichelli, Torino.
- ID. (1999), *Il principio di eguaglianza nella storia del costituzionalismo moderno*, in AIC, *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, CEDAM, Padova, pp. 21-44.
- ID. (2001), *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra Otto e Novecento*, Giuffrè, Milano.
- FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE, WTO, BANCA MONDIALE (2017), *Rapporto congiunto 10 aprile 2017*, in <http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2017-04-10/appello-wto-fmi-aiutare-dimenticati-globalizzazione-195536.shtml?uuid=AEzwU02> (ultimo accesso maggio 2017).
- FOUCALUT M. (1976), *Dits et écrits. 1954-1988*, vol. IV: 1980-1988, texte n. 297, Gallimard, Paris, pp. 185-6.
- FRANZINI M., PIANTA M. (2016), *Disuguaglianze. Quante sono, come combatterle*, Laterza, Roma-Bari.
- GAETA L., ZOPPOLI L. (a cura di) (1992), *Il diritto diseguale. La legge sulle azioni positive*, Giappichelli, Torino.
- GERHARD U. (1993), *Sulla libertà, uguaglianza e dignità delle donne: il «differente» diritto di Olympe de Gouges*, in Bonacchi, Groppi (1993), pp. 37-58.
- GIANFORMAGGIO L. (1992), *Politica della differenza e principio di uguaglianza: sono veramente incompatibili?*, in "Lavoro e Diritto", 2, pp. 187-204.
- ID. (1993), *Eguaglianza e differenza: sono veramente incompatibili?*, in Bonacchi, Groppi (1993), pp. 214-40.
- GIANNINI M. S. (1949-50), *Rilevanza costituzionale del lavoro*,

- in "Rivista Giuridica del Lavoro", settembre-dicembre, 1-2, pp. 1-20.
- ID. (1979), *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in "Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico", 2-3, pp. 390-404.
- ID. (1980), *Costituzione e Stato pluriclasse. Intervista a M. S. Giannini*, a cura di D. Corradini, in "Prassi e Teoria. Rivista di Filosofia della Cultura", 6, pp. 449-63 (ora in M. S. Giannini, *Scritti*, vol. VII, Giuffrè, Milano 2005, pp. 449-63).
- ID. (1991), *Il progetto istituzionale socialista del '46. Lo Stato democratico repubblicano*, in "MondOperaio", gennaio, pp. 44-50 (ora in Id., *Scritti*, vol. IX, Giuffrè, Milano 2006, pp. 81-8).
- ID. (2016), *Lo Stato democratico repubblicano* (1ª ed. 1946), in Id., *Per uno Stato democratico-repubblicano*, introduzione di S. Cassese, Edizioni di Storia e Letteratura, Roma.
- GIGANTE M. (a cura di) (2007), *I diritti delle donne nella Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- GILLIGAN C. (1982), *In a Different Voice: Psychological Theory and Women's Development*, Harvard University Press, Cambridge (MA).
- GIORGI C. (2015), *Un socialista del Novecento. Uguaglianza, libertà e diritti nel percorso di Lelio Basso*, Carocci, Roma.
- GIORGIS A. (1999), *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli.
- ID. (2006a), *Art. 3, 2° co.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, vol. I, pp. 88-113.
- ID. (2006b), *Diritti sociali*, in *Dizionario di diritto pubblico*, dir. da S. Cassese, Giuffrè, Milano, vol. III, pp. 1903-14.
- GROPPI A. (1993), *Le radici di un problema*, in Bonacchi, Groppi (1993), pp. 3-15.
- HUNT L. (2010), *La forza dell'empatia. Una storia dei diritti dell'uomo*, Laterza, Bari-Roma (ed. or. 2007).
- INTERNATIONAL MONETARY FUND (2014), *Fiscal Policy and Income Inequality*, in <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/012314.pdf> (ultimo accesso maggio 2017).

- IRIGARAY L. (1974), *Speculum, de l'autre femme*, Les Éditions de Minuit, Paris.
- ID. (1984), *Éthique de la différence sexuelle*, Les Éditions de Minuit, Paris.
- ID. (1990), *Je, tu, nous. Pour une culture de la différence*, Grasset, Paris.
- KELSEN H. (1975), *Il problema della giustizia*, a cura di M. G. Losano, Einaudi, Torino.
- LABRIOLA S. (2006), *Il principio di uguaglianza materiale (art. 3, comma 2, Cost.)*, in Id. (a cura di) *Valori e principi del regime repubblicano. Sovranità e democrazia*, t. 2, Laterza, Roma-Bari, pp. 777-829.
- LEFEBVRE G. (1958), *La rivoluzione francese*, Einaudi, Torino.
- LIBRERIA DELLE DONNE DI MILANO (1987), *Non credere di avere dei diritti*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- LIFEPATH (2017), *Socioeconomic Status and the 25 × 25 Risk Factors as Determinants of Premature Mortality: A Multicohort Study and Meta-Analysis of 1.7 Million Men and Women*, in "The Lancet", 10075, pp. 1229-37.
- LUCIANI M. (1983), *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, CEDAM, Padova.
- ID. (1991), *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, vol. v, pp. 373-85.
- ID. (1995), *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti Di Celso*, CEDAM, Padova, vol. II, pp. 97-134.
- ID. (2011), *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in "Diritto e società", 4, pp. 635-718.
- ID. (2013), *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in G. Cazzetta, G. Brunelli (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"?*, Giuffrè, Milano, pp. 31-68.
- LUTHER J. (1997), *Ragionevolezza (delle leggi)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, vol. XII, pp. 341-62.
- MARMOT M. (2016), *La salute disuguale*, Il Pensiero scientifico, Roma.

- MARRAMAO G. (2003), *Passaggio a Occidente. Filosofia e globalizzazione*, Bollati Boringhieri, Torino.
- ID. (2011), *Contro il potere. Filosofia e scrittura*, Bompiani, Milano.
- MARX K. (1989), *Il Capitale. Critica dell'economia politica* (1867), libro primo, Editori Riuniti, Roma.
- ID. (1990), *Critica del Programma di Gotha* (1875), Editori Riuniti, Roma.
- ID. (1992), *Manifesto del partito comunista* (1848), Editori Riuniti, Roma.
- MEZZADRA S. (2001), *Costituzione e sfera pubblica*, in A. Zanini, U. Fadini (a cura di), *Lessico postfordista. Dizionario di idee della mutazione*, Feltrinelli, Milano, pp. 80-5.
- ID. (2011), *Libertà e uguaglianza nel pensiero politico moderno*, in R. Gherardi (a cura di), *La politica e gli Stati. Problemi e figure del pensiero occidentale*, Carocci, Roma, pp. 57-64.
- MEZZADRA S., RICCIARDI M. (1997), *Democrazia senza lavoro? Sul rapporto tra costituzione, cittadinanza, e amministrazione nella crisi dello Stato sociale*, in E. Parise (a cura di), *Stato nazionale, lavoro e moneta nel sistema mondiale integrato*, Liguori, Napoli, pp. 59-85.
- MODUGNO F. (2007), *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Editoriale Scientifica, Napoli.
- MORRONE A. (2001), *Il custode della ragionevolezza*, Giuffrè, Milano.
- MORTATI C. (1946), *La Costituzione di Weimar*, Sansoni, Firenze.
- ID. (1954), *Il lavoro nella Costituzione*, in "Il Diritto del Lavoro", 1, pp. 149-212.
- ID. (1962⁶), *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova.
- ID. (1976⁹), *Istituzioni di diritto pubblico*, t. II, CEDAM, Padova.
- MURARO L. (1991), *L'ordine simbolico della madre*, Editori Riuniti, Roma.
- NEGRI A. (1962), *Alle origini del formalismo giuridico. Studio sul problema della forma in Kant e nei giuristi kantiani tra il 1789 e il 1802*, CEDAM, Padova.
- OLIVITO E. (2002), *Azioni positive e rappresentanza femminile*:

- problematiche generali e prospettive di rilancio*, in “Politica del Diritto”, 2, pp. 237-60.
- OPENPOLIS (2016), *Poveri noi. Esclusione sociale e welfare in Italia tra 2005 e 2015. Mini dossier 2016*, in http://minidossier.openpolis.it/2016/11/Poveri_noi.pdf (ultimo accesso maggio 2017).
- OXFAM (2017), *An Economy for the 99%*, in https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-economy-for-99-percent-160117-en.pdf; trad. it. https://www.oxfamitalia.org/wp-content/uploads/2017/01/Rapporto-Uneconomia-per-il-99-per cento_gennaio-2017.pdf (ultimo accesso maggio 2017).
- PALADIN L. (1965a), *Eguaglianza (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, vol. XIV, pp. 519-51.
- ID. (1965b), *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano.
- ID. (1985), *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza: aprile 1979-dicembre 1983*, in *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, CEDAM, Padova, vol. I, pp. 605-65.
- PALICI DI SUNI E. (2004), *Tra parità e differenza. Dal voto alle donne alle quote elettorali*, Giappichelli, Torino.
- PALLANTE F. (2017), *La vittoria del No e le riforme di cui ci sarebbe davvero bisogno*, in “Nuvole”, 54, <http://www.nuvole.it/wp/1c-la-vittoria-del-no-e-le-riforme-di-cui-ci-sarebbe-davvero-bisogno/> (ultimo accesso maggio 2017).
- PETRUCCIANI S. (2014), *Democrazia*, Einaudi, Torino.
- PEZZINI B. (1993), *Principio costituzionale di eguaglianza e differenza tra i sessi (a proposito della legge 125/1991 sulle azioni positive)*, in “Politica del Diritto”, 1, pp. 51-65.
- PITCH T. (1993), *Diritto e diritti. Un percorso nel dibattito femminista*, in AA.VV. (1993), pp. 3-47.
- POMBENI P. (1979), *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1938-1948)*, il Mulino, Bologna.
- ID. (1995), *La Costituente. Un problema storico-politico*, il Mulino, Bologna.
- ID. (1996), *Individuo/persona nella Costituzione italiana*, in “Parole chiave”, 10-11, pp. 197-218.

- ID. (2006), *Il contributo dei cattolici alla Costituente*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Laterza, Roma-Bari, pp. 37-80.
- PREDIERI A. (1963), *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano.
- REALE M. (1991), *La difficile eguaglianza. Hobbes e gli animali politici: passioni, morale, socialità*, Editori Riuniti, Roma.
- RESCIGNO G. U. (1975), *Costituzione italiana e Stato borghese*, Savelli, Roma.
- ID. (1999), *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in AIC, *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, CEDAM, Padova, pp. 79-136.
- RODOTÀ S. (1989), *Lelio Basso: la vocazione costituente*, in *Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso-ISSOCO*, Bologna, vol. x, pp. 17-27.
- ID. (2005), "Compagni di strada". *Lelio Basso e Massimo Severo Giannini*, in "Politica del diritto", 4, pp. 677-88.
- ID. (2013), *La rivoluzione della dignità*, La scuola di Pitagora, Napoli.
- ID. (2014a), *Prefazione*, in C. Giorgi (a cura di), *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, Ediesse, Roma, pp. 9-13.
- ID. (2014b), *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Roma-Bari.
- ROMAGNOLI U. (1975), *Art. 3, 2° comma*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 1-12. Principi fondamentali*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, pp. 162-98.
- RONCHETTI L. (2007), *Donne, corpo e diritto*, in Gigante (2007), pp. 141-68.
- ROSANVALLON P. (2013), *La società dell'uguaglianza*, Castelvecchi, Roma.
- ROSSANO C. (1966), *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Jovene, Milano.
- ROSSI-DORIA A. (1994), *Le donne sulla scena politica*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, Einaudi, Torino, vol. 1, pp. 793-811.
- ID. (1996), *Diventare cittadine. Il voto delle donne in Italia*, Giunti, Firenze.

- ROUSSEAU J.-J. (1961), *Il Contratto sociale*, Einaudi, Torino.
- ID. (1994), *Discorso sull'origine e i fondamenti dell'ineguaglianza tra gli uomini*, Editori Riuniti, Roma.
- SALVATI M. (1997), *Il partito nell'elaborazione dei socialisti*, in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Atti del convegno di studi (Roma, 19-21 ottobre 1995), Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, pp. 255-66.
- SAVE THE CHILDREN (2016), *Atlante dell'infanzia a rischio 2016*, a cura di G. Cederna, in <https://www.savethechildren.it/sites/default/files/files/Atlante%20Save%2017X24%20-2016-estratto%20low.pdf> (ultimo accesso maggio 2017).
- SCACCIA G. (2000), *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano.
- ID. (2006), *Ragionevolezza delle leggi*, in *Dizionario di diritto pubblico*, dir. da S. Cassese, Giuffrè, Milano, pp. 4805-14.
- SCUCCIMARRA L. (2002), *La sciabola di Sieyès. Le giornate di brumaio e la genesi del regime bonapartista*, il Mulino, Bologna.
- ID. (2011), *Emmanuel-Joseph Sieyès*, in R. Gherardi (a cura di), *La politica e gli Stati. Problemi e figure del pensiero occidentale*, Carocci, Roma, pp. 241-9.
- SOMAINI E. (2005), *Paradigmi dell'uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari.
- ID. (2002), *Uguaglianza. Teorie, politiche, problemi*, Donzelli, Roma.
- SORRENTINO F. (2014), *Dell'eguaglianza*, Mucchi, Modena.
- SPINOZA B. (1972), *Trattato teologico-politico*, a cura di A. Droetto, E. Giancotti Boscherini, Einaudi, Torino (ed. or. 1670).
- ID. (1991), *Trattato politico*, a cura di L. Pezzillo, Laterza, Roma-Bari (ed. or. 1677).
- STOLZI I. (2009), *Storia e storie del welfare (in margine alla sentenza Kattner)*, in "Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali", 124, pp. 723-48.
- TRONTI M. (1977), *La politica*, in Id. (a cura di), *Stato e rivoluzione in Inghilterra*, il Saggiatore, Milano.
- VOLPE G. (1977), *L'ingiustizia delle leggi. Studi sui modelli di giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano.

- Whitehall I Study*, in https://en.wikipedia.org/wiki/Whitehall_Study#Whitehall_I (ultimo accesso maggio 2017).
- Whitehall II Study*, in https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Whitehall_Study&action=edit§ion=2 (ultimo accesso maggio 2017).
- YOUNG I. M. (1990), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton (NJ).
- ZAGREBELSKY G. (1978), *Relazioni*, in N. Occhiocupo (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, il Mulino, Bologna, pp. 103-20.
- ID. (2013), *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Einaudi, Torino.
- ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V. (2012), *Giustizia costituzionale*, il Mulino, Bologna.
- ZAMPETTI P. L. (1969), *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. II: *Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Firenze, pp. 513-29.
- ZANETTI G. (2015), *Eguaglianza come prassi. Teoria dell'argomentazione normativa*, il Mulino, Bologna.

