



Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Torino

# SCRITTI IN ONORE DI FRANCO PIZZETTI

*a cura di*

CRISTINA BERTOLINO, TANJA CERRUTI  
MARCO OROFINO, ANNAMARIA POGGI

VOLUME II



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TORINO

Edizioni  
Scientifiche  
Italiane





MEMORIE DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

16/2020\*\*

*Comitato scientifico delle Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza*

Raffaele Caterina (coordinatore), Alessandra Algostino, Roberto Cavallo Perin, Elena D'Alessandro, Paolo Gallo, Enrico Grosso, Michele Graziadei, Edoardo Greppi, Daniela Izzi, Pier Giuseppe Monateri, Ugo Pagallo, Anna Maria Poggi, Michele Rosboch, Dario Tosi, Michele Vellano, Ilaria Zuanazzi.

# Scritti in onore di Franco Pizzetti

*a cura di*

CRISTINA BERTOLINO, TANJA CERRUTI  
MARCO OROFINO, ANNAMARIA POGGI

VOLUME II



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TORINO

Edizioni  
Scientifiche  
Italiane



Opera finanziata con il contributo dei Dipartimenti di Giurisprudenza e di Filosofia e Scienze dell'Educazione dell'Università di Torino.

La presente opera è stata sottoposta a revisione da parte di una Commissione di Lettura di docenti del Dipartimento nominata dal Comitato Scientifico della Collana.

BERTOLINO, Cristina; CERRUTI, Tanja; OROFINO, Marco; POGGI, Annamaria (*a cura di*)  
Scritti in onore di Franco Pizzetti - volume II  
Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino - 16/2020  
Napoli-Torino: Edizioni Scientifiche Italiane - Università degli Studi di Torino

---

© 2020 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.  
80121 Napoli, via Chiatamone 7  
[www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)  
[info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

© 2020 Università degli Studi di Torino  
10124 Torino, Via Verdi 8  
[www.collane.unito.it/oa/](http://www.collane.unito.it/oa/)  
[openaccess@unito.it](mailto:openaccess@unito.it)

pp. XIV+738; 24 cm  
ISBN 978-88-495-4479-4

ISBN 9788875901790

Prima edizione: dicembre 2020

Due volumi in lingua italiana



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale Non opere derivate 4.0 Internazionale

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

Fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

## Sommario

### VOLUME I

POGGI ANNAMARIA  
*Premessa* 1

### **Il regionalismo**

BIFULCO RAFFAELE  
*I limiti del regionalismo differenziato* 7

BILANCIA PAOLA  
*Lo stato attuale del regionalismo italiano tra scarse prospettive di autonomia differenziata e potenziamento della leale cooperazione* 37

BIN ROBERTO  
*L'attuazione dell'autonomia differenziata* 63

CARLI MASSIMO  
*Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà* 77

CASTORINA EMILIO  
*Riflessioni sul «principio di sussidiarietà» nel pensiero di Franco Pizzetti* 91

COSTANZO PASQUALE  
*Quale regionalismo differenziato? Note per una discussione* 99

DEMURÒ GIANMARIO <i>La democrazia regionale come misura della differenziazione</i>	115
GROSSO ENRICO <i>Differenziazione e uguaglianza: un equilibrio difficile</i>	127
LUTHER JÖRG † <i>La «sussidiarietà» come principio «sussidiario» del diritto pubblico</i>	141
MORELLI ALESSANDRO <i>Fonti e procedimenti dell'asimmetria</i>	157
OLIVETTI MARCO <i>La secessione nel diritto costituzionale</i>	181
PADULA CARLO <i>Aggiornamenti in tema di ridondanza</i>	217
PALICI DI SUNI PRAT ELISABETTA <i>Federalismi in Europa tra omogeneità e differenziazione</i>	241
RIVOSECCHI GUIDO <i>L'autonomia finanziaria regionale alla prova: il diritto alla salute tra Stato e Regioni</i>	255
SPADARO ANTONINO <i>Appunti sul «regionalismo differenziato»: una «buona idea» che può diventare un «disastro»</i>	277
TONDI DELLA MURA VINCENZO <i>Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale. Prime note</i>	305
VIPIANA PATRIZIA <i>Statuti regionali ordinari e principio di sussidiarietà</i>	327
<b>Gli enti locali</b>	
CAVALLO PERIN ROBERTO <i>L'ordinamento giuridico della città</i>	353

Sommario VII

CROSETTI ALESSANDRO  
*Beni forestali, ambiente, territorio e paesaggio nel nuovo T.U.F.* 371

FORTE PIERPAOLO  
*Istituzioni culturali e rigenerazione territoriale* 411

GALLO CARLO EMANUELE  
*L'attività amministrativa negli Statuti delle autonomie* 431

LOUVIN ROBERTO  
*Il diverso approccio di Francia e Italia nella fusione dei territori regionali* 443

MANGIAMELI STELIO  
*Province e Città metropolitane nel sistema regionale* 461

## **Forma di governo e riforme costituzionali**

BERTOLISSI MARIO  
*Il Presidente della Repubblica e la crisi della forma di governo parlamentare* 499

CATELANI ELISABETTA  
*L'influenza dell'evoluzione dell'Unione europea sulla Presidenza del Consiglio e sul suo Presidente nel nuovo secolo: dal Trattato di Nizza al Governo Conte II* 523

CLEMENTI FRANCESCO  
*La riduzione del numero dei parlamentari: il primo tassello di un domino di riforme costituzionali?* 547

DE MARCO EUGENIO  
*Sull'annoso problema del bicameralismo paritario. Un istituto obsoleto rimasto sostanzialmente immutato nonostante i numerosi progetti di riforma nel corso della storia costituzionale repubblicana* 571

DI COSIMO GIOVANNI  
*Trasformazioni partitiche* 595

DOGLIANI MARIO  
*A quale principe ridare lo scettro?* 605



SICARDI STEFANO <i>I dilemmi della partecipazione politica nelle società in trasformazione: un recente confronto nel Parlamento italiano</i>	621
STERPA ALESSANDRO <i>La frammentazione del processo decisionale e l'equilibrio costituzionale tra i poteri</i>	667

## VOLUME II

**Debito pubblico e Stato regolatore**

CLARICH MARCELLO <i>Populismo, sovranismo e Stato regolatore: verso il tramonto di un modello?</i>	3
MERUSI FABIO <i>Il debito pubblico nell'euro. Convergenza e percorsi speciali</i>	21
SORRENTINO FEDERICO <i>Debito pubblico e indirizzo politico. Profili critici</i>	33

**Storia del diritto**

CAMERLENGO QUIRINO <i>Riflettendo sul negazionismo, tra realtà e verità</i>	43
D'AMICO MARILISA <i>La continuità tra regime fascista e avvento della Costituzione repubblicana</i>	61
DI GIOVINE ALFONSO <i>Dallo Stato liberale alla democrazia costituzionale. Riflessioni critiche sul concetto di sovranità popolare</i>	91
DI PLINIO GIAMPIERO <i>Il finto «effetto Marx». Ascesa, deriva keynesiana, e declino del socialismo giuridico in Italia</i>	115
LANCHESTER FULCO <i>L'Italia, la Germania e l'incubo di Weimar</i>	129

PEGORARO LUCIO

*Las raíces de las «Constituciones con constitucionalismo»: la Resistencia al nazi-fascismo y la construcción de las Constituciones europeas*

151

PENE VIDARI GIAN SAVINO †

*Note storiche su enti locali e potere centrale nello Stato sabaudò*

167

PRISCO SALVATORE

*Letteratura e altre arti. Un ruolo decisivo per un nuovo giurista critico*

181

ROSELLI ORLANDO

*Rigidità e garantismo nella Costituzione spagnola*

201

RUGGERI ANTONIO

*Appunti per uno studio su memoria e Costituzione*

207

## Diritti costituzionali

CAVINO MASSIMO

*Il lavoro nella Costituzione repubblicana*

231

FERRARI GIUSEPPE FRANCO

*I diritti sociali nel costituzionalismo della crisi: una prospettiva comparata*

257

GAMBINO SILVIO

*Verso lo statuto europeo dei diritti fondamentali*

279

GROPPI TANIA

*«Sempre daccapo». La sfida delle disegualianze alla democrazia costituzionale nel XXI secolo*

301

MASSA PINTO ILENIA

*Rileggendo «L'ordinamento costituzionale per valori» di Francesco Pizzetti*

335

POLLICINO ORESTE

*Is the right to access to the internet a fundamental right?*

<i>An analysis, in the light of prof. Pizzetti's legacy, beyond the rhetoric of fundamental rights</i>	355
<b>La decisione giudiziaria per algoritmo</b>	
DONATI FILIPPO <i>Intelligenza artificiale e giustizia</i>	377
FERRARA ROSARIO <i>Il giudice amministrativo e gli algoritmi. Note estemporanee a margine di un recente dibattito giurisprudenziale</i>	405
LUCIANI MASSIMO <i>La decisione giudiziaria robotica</i>	423
<b>Diritto amministrativo</b>	
BOTTARI CARLO, LAUS FEDERICO <i>Sport e tutela della salute</i>	451
CASSETTI LUISA <i>L'Antitrust, la regolazione e la funzione amministrativa «tradizionale». (Riflessioni a margine di Corte cost. sent. n. 13/2019)</i>	477
FOÀ SERGIO <i>La trasparenza amministrativa e i suoi limiti</i>	497
GASPARRI WLADIMIRO <i>Mutamenti e trasformazioni del sindacato sul potere discrezionale nell'esperienza francese</i>	527
MIDIRI MARIO <i>Privacy e Antitrust: una risposta ordinamentale ai Tech Giant</i>	553
VIPIANA PIERA MARIA <i>Riflessioni su alcune recenti riforme e mancate riforme nel diritto amministrativo</i>	587

## Le Corti

FALCON GIANDOMENICO

*La controversia tra i Fairfax e gli Hunter e il consolidamento della Corte Suprema al vertice del sistema giudiziario degli Stati Uniti*

621

LUPO NICOLA

*La Corte costituzionale nel sistema «a rete» di tutela dei diritti in Europa, tra alti e bassi*

641

MAINARDIS CESARE

*Illegittimità consequenziale e giudizio in via principale*

669

TROILO SILVIO

*Le regole della coabitazione: Presidente, Vicepresidente e Comitato di presidenza nella «forma di governo» del Consiglio Superiore della Magistratura*

701

*Postfazione*

ZAGREBELSKY GUSTAVO

*Qualche ricordo e un augurio*

731

TANIA GROPPI

## «Sempre daccapo». La sfida delle diseguaglianze alla democrazia costituzionale nel XXI secolo\*

SOMMARIO: 1. Diseguaglianze: in crescita? – 2. AAA democrazia cercasi: avanzamenti, arretramenti, apatia – 3. L'onere della prova: la democrazia e i suoi competitors – 4. *Transformative constitutionalism* (la rivoluzione promessa) – 5. Promesse (mantenute e non mantenute) – 6. Tempi difficili (come siamo arrivati qui) – 7. E, in tutto ciò, la democrazia? – 8. Cose antiche e cose nuove

1. Grandi cambiamenti attraversano le società umane nell'era della rivoluzione digitale, l'era delle tecnologie informatiche, della rete, della globalizzazione sfrenata di finanza ed economia. Tutte le discipline si affannano a decifrare questa nuova epoca e le sue sfide, cercando risposte alle innumerevoli domande che, come sempre, più di sempre, si affacciano nella vita e nel cuore degli esseri umani. Da poco più di vent'anni, statistici, sociologi, psicologi, antropologi, ma soprattutto economisti studiano assiduamente la questione delle diseguaglianze, alla quale sono dedicate opere ponderose di autori di grido, in diversi casi premiati con il Nobel, al punto da farne uno dei temi centrali delle scienze sociali<sup>1</sup>.

Questo non deve sorprendere. Nonostante la crescita che il mondo nel suo insieme ha sperimentato nel XXI secolo, con l'emergere di nuove potenze economiche e l'uscita dalla povertà di centinaia di milioni di persone, innumerevoli rapporti di istituzioni e centri di ricerca internazionali mostrano, attraverso molteplici indicatori<sup>2</sup>, che le diseguaglianze stanno aumentando in maniera implacabile un po' ovunque.

\* Questo testo, destinato agli Scritti in onore di Franco Pizzetti, trae spunto dalla relazione tenuta al 52° incontro nazionale di studi delle ACLI «In continuo movimento. Le Acli, la mobilità sociale e la democrazia», Bologna 12-14 settembre 2019. Prendo in prestito la prima parte del titolo da F. BERTINOTTI, *Sempre daccapo*, Venezia 2014.

<sup>1</sup> La letteratura è sterminata. Per citare soltanto un paio di autori tra i più noti, premiati col Nobel, si pensi agli studi di Amartya Sen (A. SEN, *La diseguaglianza. Un riesame critico*, Bologna 1994) e di Joseph Stiglitz (J. E. STIGLITZ, *Il prezzo della diseguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Torino 2013).

<sup>2</sup> Misurare le diseguaglianze è estremamente complicato, già a partire dalla scelta delle grandezze da prendere in esame, per non parlare dei diversi tipi di indici che possono essere utilizzati. In sintesi, v. M. ALACEVICH, A. SOCI, *Breve storia della diseguaglianza*, Bari 2019, p.

Dietro questa affermazione, in apparenza assai semplice, si cela in realtà un fenomeno complesso, già a partire dal problema definitorio. Diseguaglianza di cosa? E tra chi? Domande inevitabili, come evidenziato da studiosi assai diversi, da Amartya Sen a Norberto Bobbio. Moltissime sono le definizioni disponibili, quasi infinite, così come infinite sono le sfaccettature delle relazioni umane: basti pensare che, mentre per l'«eguaglianza» si usa di norma il singolare, per le «diseguaglianze» si ricorre quasi sempre al plurale.

Peraltro, solitamente si dà per implicito il riferimento alle diseguaglianze economiche e sociali. La definizione più soddisfacente, in quanto capace di catturare molteplici aspetti, sembrerebbe quella di diseguaglianza di benessere, inteso come «tutti gli aspetti positivi della vita o in grado di rendere buona un'esistenza», tale da includere «il benessere materiale, comprensivo del reddito e della ricchezza, il benessere fisico e psicologico, rappresentato dalla salute e dalla felicità, e l'istruzione, e la possibilità di partecipare alla vita collettiva nei modi previsti dalle istituzioni dei sistemi democratici e dallo Stato di diritto»<sup>3</sup>. Tuttavia, trattandosi di un concetto multidimensionale, la diseguaglianza di benessere è difficile da assoggettare a logiche quantitative<sup>4</sup>. Ciò spiega perché in genere gli autori si appoggino su alcune «parti» della definizione (assai di frequente su reddito e ricchezza, a volte considerando anche salute, istruzione, felicità, solo di rado diritti di partecipazione e Stato di diritto), rischiando però di dare valutazioni parziali di realtà molto più complicate.

Inoltre, nella maggior parte dei casi, le analisi sono circoscritte sia in termini geografici che storici. Si fa il più delle volte riferimento alla diseguaglianza «interna» agli Stati nazionali, specialmente ai ricchi paesi occidentali, e si ricorre a una comparazione diacronica limitata a dati ed eventi del XX secolo.

Studi e riflessioni sono occasionati soprattutto dall'emersione, resa ancor più vistosa dalla grande recessione del 2008, di un *trend* iniziato a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, in concomitanza con l'affermazione

143 ss. Ad esempio, T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, Milano 2014, si basa sulle statistiche fiscali, mentre altri, come B. MILANOVIC, *Chi ha e chi non ha*, Bologna 2012, evidenziano che andrebbero considerati i dati sulle famiglie.

<sup>3</sup> Così A. DEATON, *La grande fuga. Salute, ricchezza e le origini della diseguaglianza*, Bologna 2015, p. 45-46. Si tratta di una definizione che si avvicina a quella di giustizia sociale: N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino 1995, p. 6 ss. A volte si fa riferimento alla "sperequazione": R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Bari 1995, p. 33.

<sup>4</sup> In questo senso, N. AMENDOLA, A. BRANDOLINI, G. VECCHI, *Disuguaglianza*, in G. VECCHI (a cura di), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Bologna 2011, p. 237 ss.

delle politiche economiche cosiddette neoliberiste. È da allora che nella maggior parte dei paesi occidentali – che avevano sperimentato, chi più chi meno, una significativa riduzione, al loro interno, delle disuguaglianze economiche, comunque misurate, nei decenni successivi alla Prima e ancor più alla Seconda Guerra Mondiale – si è assistito a un mutamento di tendenza che, a sua volta, ha determinato una fioritura di studi e riflessioni su un tema in precedenza accantonato.

Ancor più complesso sarebbe il discorso se dalla disuguaglianza interna si volgesse lo sguardo a quella mondiale. Nonostante i dati mostrino che, sotto l'impulso dello sviluppo vertiginoso dei paesi asiatici, la disuguaglianza mondiale va riducendosi, almeno in termini di redditi medi dei paesi, rispetto alla sua esplosione in conseguenza della Rivoluzione industriale, che è perdurata per più di due secoli<sup>5</sup>, resta l'incredibile dato per cui la ricchezza dell'1% della popolazione supera quella del restante 99%<sup>6</sup> e cifre altrettanto impressionanti potrebbero essere citate sulla povertà e la fame<sup>7</sup>.

E ancor diverso sarebbe se si prendessero in considerazione (cosa non sempre possibile, nonostante volenterosi tentativi) serie storiche più lunghe, che risalgano all'indietro, addentrandosi nell'era della Rivoluzione industriale e, perché no, anche più indietro, in un mondo tutt'altro che egualitario come quello preindustriale<sup>8</sup>.

Non c'è bisogno di scomodare le teorie delle *élites* né i loro critici<sup>9</sup> per constatare che, all'interno delle società umane – forse con l'eccezione delle

<sup>5</sup> Così F. BOURGUIGNON, *La globalizzazione della disuguaglianza*, Torino 2013, p. 10 ss. Va invece aumentando quella che è stata definita la disuguaglianza «di luogo», ovvero legata alla cittadinanza, se misurata considerando anche la distribuzione dei redditi e la mobilità sociale all'interno degli Stati: B. MILANOVIC, *Chi ha e chi non ha*, cit., p. 135 ss. V. ad esempio l'ampio affresco sulle differenze di reddito e tenore di vita che separano i paesi ricchi dai paesi poveri del mondo presentato da D. ACEMOGLU, J. A. ROBINSON, *Perché le nazioni falliscono*, Milano 2013.

<sup>6</sup> Questa cifra, che risulta da diverse misurazioni, è data per acquisita da molti autori. Una sintesi in C. VOLPATO, *Le radici psicologiche della disuguaglianza*, Bari 2019, p. 5.

<sup>7</sup> Per tutti, si veda M. CAPARRÓS, *La fame*, Torino 2015.

<sup>8</sup> Serie storiche ad ampio raggio sono presentate da A. DEATON, *La grande fuga*, cit., p. 4; T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., *passim*. Una rilettura storica completa della disuguaglianza è quella di W. SCHEIDEL, *La grande livellatrice. Violenza e disuguaglianza dalla preistoria ad oggi*, Bologna 2019.

<sup>9</sup> N. BOBBIO, *Elites, teoria delle*, in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Dizionario di politica*, Torino 1983, p. 373 ss.

piccole bande di cacciatori e raccoglitori<sup>10</sup>, nelle quali prevalgono, anzi, andrebbe detto, prevalevano, dato che sono state ormai quasi del tutto annientate, attraverso l'assimilazione o la decimazione<sup>11</sup>, rapporti egualitari – la disegualianza ha sempre rappresentato la regola<sup>12</sup>, in quanto è sempre stata una minoranza a detenere il potere. Se mai, sono cambiate le modalità di selezione dei titolari del potere, ovvero, per l'accesso al gruppo ristretto degli «eletti», intendendosi con questa parola non soltanto la *leadership* politica (che, in democrazia, è, letteralmente, «eletta»), ma anche quella economica e intellettuale<sup>13</sup>.

Allo stesso tempo, benché non con analoga enfasi, i medesimi studi fanno rilevare una diminuzione della mobilità sociale: farsi strada nella vita attraverso percorsi individuali fondati su capacità e impegno (a volte definiti, non senza polemiche, con l'espressione alquanto ambigua di «merito») sarebbe diventato più difficile negli ultimi anni e le «dotazioni di partenza», in termini di ricchezza, potere, relazioni sociali, cultura avrebbero un peso sempre più importante. Assai frequente è la constatazione della fine dell'*American Dream*, cioè il venir meno di quelle «pari opportunità» che avrebbero lungamente contraddistinto gli Stati Uniti fino a diventare parte della cultura popolare americana, simboleggiata da innumerevoli film e romanzi, tra i quali spiccano quelli di Horatio Alger, tutti incentrati sull'ascesa sociale realizzata attraverso il duro lavoro (significativamente, mai tradotti in italiano nonostante l'enorme successo in patria)<sup>14</sup>.

La concezione di mobilità sociale alla quale si fa riferimento è quella tradizionale, nel senso di mobilità di tipo «ascensionale» prevalentemente intergenerazionale, affermatasi fin da quando il fenomeno si è manifestato,

<sup>10</sup> Almeno dall'avvento dell'agricoltura, che ha implicato la nascita di organizzazioni sociali complesse: per alcuni cenni sintetici, J. DIAMOND, *Armi acciaio e malattie*, Torino 1998, p. 209 ss., specie p. 211; ID., *Il mondo fino a ieri*, Torino 2013, specialmente p. 11 ss.

<sup>11</sup> Due soli riferimenti per tutti, rispettivamente sulle società degli Inuit e dei San: J. MALAURIE, *Gli ultimi re di Thule. Con gli eschimesi del Polo di fronte al loro destino*, Milano 1982; K. RASMUSSEN, *Aua* (1925), Milano 2018; L. VAN DEN POOST, *Il mondo perduto del Kalabari*, Milano 1960; ID., *Il cuore del cacciatore* (1961), Milano 2019.

<sup>12</sup> Recentemente, riprende questo tema A. POGGI, *Le dimensioni 'spaziali' dell'egualianza*, relazione al XXXIV Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, *Eguaglianza e discriminazioni nell'epoca contemporanea*, Bergamo 15-16 novembre 2019.

<sup>13</sup> Che il potere si articoli su tali tre elementi è stato sottolineato da Max Weber, ma si ritrova nei lavori degli antropologi e degli studiosi del mondo antico. E finanche dei linguisti: E. BENVENISTE, *Il vocabolario delle istituzioni indoeuropee*, I, *Economia, parentela, società*, Torino 1976, p. 215 ss.

<sup>14</sup> Su questa crisi del sogno americano, ad esempio, J. E. STIGLITZ, *Il prezzo della disegualianza*, cit., p. 24 ss.



ovvero a seguito della fine dell'*Ancien Regime* e della nascita della società industriale. Di solito, si ritiene che esista una correlazione positiva, di tipo biunivoco, tra mobilità sociale ed eguaglianza. Più mobilità sociale, più eguaglianza; più eguaglianza, più mobilità sociale. In questa ottica, la mobilità sociale, benché sia considerata un valore in sé da alcuni autori, specie di impostazione liberale, è vista di frequente come uno strumento al servizio della riduzione della disuguaglianza fondata sulle classi e come un'alternativa al conflitto sociale. Una lettura che accomuna studiosi molto distanti tra loro, a partire da Marx per arrivare fino a Durkheim, passando per Pareto, Mosca, Sorokin<sup>15</sup>.

In questo quadro, colpisce l'assenza del diritto, a tutti i livelli, domestico e globale. Il diritto è quasi completamente ignorato dalla gran mole di lavori a cui ho accennato, che invece toccano un po' tutte le scienze sociali.

Il diritto come è noto, è il mondo delle «regole», delle «norme». Esso è il mondo del «dover essere», non dell'«essere». La sua caratteristica, come si dice, è la prescrittività. Questo vuol dire che non si limita a descrivere la realtà, i fenomeni che accadono, ma pretende di trasformarla.

Proprio per ciò, esso è lo strumento che, ad un tempo, orienta le politiche (per mezzo dei principi costituzionali) e le attua (con leggi, decreti, regolamenti, sentenze). Viene *prima* della politica, come input, e *dopo* la politica, come output.

Pertanto, il diritto non è indifferente a questi fenomeni, a questi «fatti».

Ci potremmo chiedere allora il perché di questa assenza.

Non mi sembra di essere eccessivamente «nazionalista» nel ritenere una delle cause il fatto che il dibattito su questi temi è guidato da studiosi (economisti *in primis*) anglosassoni. Nelle loro costituzioni scritte (se ce l'hanno, che il Regno Unito non ha nemmeno quella) non ci sono principi capaci di orientare le politiche pubbliche in un senso o nell'altro, verso l'eguaglianza o la disuguaglianza, la mobilità o la staticità sociale. Tutte le scelte sono aperte, rimesse alla dialettica politica, il che vuol dire sono affidate alle maggioranze politiche contingenti. Quindi il diritto come input, come insieme di principi che devono guidare l'azione politica, per essi, non rileva, rispetto ai fenomeni in esame, nonostante non siano mancati i tentativi della dottrina di individuare un aggancio costituzionale per le politiche sociali, ad esempio

<sup>15</sup> Una sintesi delle diverse posizioni in M. PACI, *La struttura sociale italiana. Costanti storiche e trasformazioni recenti*, Bologna 1982, p. 147 ss. La definizione di mobilità sociale è assai complessa, si veda ad es. I. DAVIES, *Mobilità sociale e mutamento politico* (1970), Bologna 1974, specie p. 63 ss. Per alcuni concetti di base, M. PISATI, *La mobilità sociale*, Bologna 2000.

per quelle statunitensi del *New Deal*<sup>16</sup>. Si spiega così che, negli anni Ottanta, Ronald Reagan e Margaret Thatcher si siano potuti muovere in piena libertà, riuscendo a smantellare in poco tempo quanto era stato costruito in lunghi decenni, rispettivamente attraverso il *New Deal* rooseveltiano e le politiche dei governi laburisti a partire dal 1945.

Credo però che noi, in Italia (e, oserei dire, in Europa), non possiamo seguire questa china. Non possiamo né dobbiamo dimenticare che al cuore della nostra identità costituzionale, crocevia di tutti i principi che la connotano (dalla centralità della persona umana al valore del lavoro, dall'autonomia locale alla solidarietà) abbiamo il principio di eguaglianza in senso forte, definito dai giuristi «sostanziale», quello dell'articolo 3, secondo comma.

Oltre all'assenza del diritto, inteso in chiave prescrittiva, anche i suoi cultori, i giuristi, sono poco presenti. La loro voce è rara e flebile. E, quando c'è, si concentra sugli aspetti delle diseguaglianze più «tecniche», quelli strettamente connessi ai diritti sociali, al loro costo, alle garanzie giurisdizionali, ai vincoli europei.

Manca, in ogni caso, qualsiasi tentativo di collegare le dinamiche socio-economiche in atto, e anche la questione dei diritti sociali, col tema che domina in questi stessi anni le ricerche di costituzionalisti e politologi, ovvero l'arretramento della democrazia.

Nelle pagine che seguono cercherò di mettere in luce questo lato poco esplorato. Non solo mostrando che la questione delle diseguaglianze incide sulla democrazia. E attraverso quali canali. Ma anche che, nella ricerca di un approccio integrato da parte delle diverse discipline sociali alle tematiche centrali del nostro tempo, il diritto può dare un suo contributo<sup>17</sup>. Anzi, come vedremo, un duplice contributo.

Questo, ovviamente, nella convinzione che tutti i nostri sforzi debbano essere orientati alla ricerca di proposte e soluzioni, nella direzione di una riduzione della violenza, della povertà, della guerra, dell'ingiustizia e, in ultima istanza, delle sofferenze umane<sup>18</sup>. Almeno nei limiti in cui ciò ci è concesso qui, in terra.

<sup>16</sup> È questo, ad esempio, l'approccio di Bruce Ackermann, attraverso la categoria delle *constitutional transformations*: B. ACKERMAN, *We the People. Foundations*, Cambridge 1991, p. 105 ss.; ID., *We the People. Transformations*, Cambridge 1998, specie p. 255 ss.

<sup>17</sup> Sollecita a un approccio multidisciplinare per la comprensione del fenomeno della diseguaglianza C. VOLPATO, *Le radici psicologiche della diseguaglianza*, cit., p. X, introducendo l'apporto della prospettiva psicosociale.

<sup>18</sup> Sulla relazione, peraltro di immediata intuizione, tra diseguaglianza e sofferenza, R. G. WILKINSON, K. E. PICKET, *The Inner Level. How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Unity and Improve Everyone's Wellbeing*, London 2018.

2. È sotto gli occhi di tutti, non solo degli specialisti, che il XXI secolo ha ribaltato le trionfistiche previsioni che politici e studiosi avevano, un po' affrettatamente, delineato dopo il 1989, circa le «magnifiche e progressive» sorti della democrazia<sup>19</sup>. Se nei dieci, quindici anni successivi alla caduta del muro di Berlino si è assistito alla fine di molteplici regimi autoritari e a innumerevoli «transizioni democratiche», il processo si è poi invertito: oggi, a trent'anni di distanza dagli eventi che portarono al crollo del blocco comunista, il tema dominante è quello della crisi, anzi, dell'arretramento della democrazia.

In particolare, per fugare le ambiguità che l'uso del sostantivo «democrazia», non accompagnato da aggettivo, sempre genera<sup>20</sup>, occorre precisare che ci riferiamo a quella che, nel XX secolo, si è andata affermando come la forma storica «più evoluta» di reggimento delle società umane, la democrazia costituzionale (come qui la chiamerò), detta anche democrazia pluralista<sup>21</sup>. In sostanza (e in sintesi estrema) un sistema (forma di Stato per i giuristi) in cui alla sovranità popolare si unisce la *rule of law* costituzionale, a garanzia del pluralismo e dei diritti.

Essa si caratterizza per la presenza di un insieme di meccanismi istituzionali che separano due circuiti decisionali: quello dove opera la sovranità popolare (attraverso la rappresentanza politica, le libere elezioni, il principio di maggioranza) e quello dove operano le istituzioni di garanzia (quelle istituzioni volte a sottrarre alcune decisioni fondamentali alle maggioranze politiche, *in primis* la giustizia costituzionale): tutto ciò è ben riassunto nell'articolo 1, comma 2, della Costituzione italiana, secondo il quale: «La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione»

In effetti, benché in tante parti del mondo si continui a lottare e a morire in suo nome, molteplici indicatori mostrano che, almeno a partire dal 2006, la democrazia, questa forma di democrazia, sta arretrando in molti paesi (si

<sup>19</sup> È la celebre definizione di «fine della storia» di Fukuyama, poi rivista dallo stesso autore. Qualche considerazione su questa fase post-1989 in T. GROPPI, *La costituzione tunisina del 2014 nel quadro del 'costituzionalismo globale'*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2015, p. 199 ss.

<sup>20</sup> Al riguardo, basti citare, per tutti, il classico testo di G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna 1969.

<sup>21</sup> Questa nozione è stata elaborata dalla dottrina italiana e tedesca: v. soprattutto P. HÄBERLE, *Lo Stato costituzionale*, Roma 2005; ID., voce *Stato costituzionale*, I) *Principi generali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma 2000; G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino 1992; ID., *Fragilità e forza dello Stato costituzionale*, Napoli 2006; E. CHELLI, *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive*, Napoli 2006. Nel mondo anglosassone prevale invece la definizione di «*liberal democracy*», che però, tradotta in italiano, genera una immediata confusione con lo Stato liberale ottocentesco.

è parlato di una vera e propria «regressione democratica»), specialmente in quelli che si sono affacciati più di recente su tale scenario (le cosiddette «nuove democrazie») <sup>22</sup>.

Ciò sta avvenendo non tanto con la classica tecnica dei colpi di Stato, ma attraverso processi di tipo nuovo, una sorta di «transizioni al contrario», che segnano uno scivolamento graduale verso regimi non democratici. Si tratta di una sequenza di mutamenti istituzionali che, presi uno per uno, non paiono pericolosi, ma considerati nel loro insieme fanno entrare in crisi gli elementi strutturali della democrazia costituzionale, dando luogo a regimi «ibridi» (a volte definiti «democrazie illiberali») <sup>23</sup>: attacchi all'indipendenza del potere giudiziario, «cattura» delle corti costituzionali e degli organi indipendenti da parte delle maggioranze politiche, controllo dei media, limitazione dei diritti di libertà, riduzione dell'autonomia locale. Questi processi sono orientati a una concentrazione dei poteri in capo ai governi che, spesso supportati da ampie e durature maggioranze elettorali, pretendono di parlare in nome del popolo, come se il popolo fosse uno e avesse un'unica voce. Da qui la definizione, ormai entrata nel linguaggio comune, di «populismo» <sup>24</sup>.

Anche nelle cosiddette «democrazie consolidate» si assiste alla nascita e al successo di movimenti politici che si ispirano a esperienze storiche non democratiche o, comunque, rifiutano più o meno esplicitamente i principi della democrazia costituzionale.

Nel complesso, emerge nella percezione delle opinioni pubbliche una sfiducia nei processi democratici, come mostrano i sondaggi, che spesso collocano nelle ultime posizioni non solo i principali attori della vita politica democratica, i partiti politici, ma anche molte istituzioni, nonché la scarsa partecipazione al voto, più o meno in caduta libera ovunque, a riprova di una crescente apatia politica.

<sup>22</sup> Tra i primi definire puntualmente i caratteri della *constitutional retrogression*, v. T. GINSBURG, A. Z. HUQ, *How to Save a Constitutional Democracy*, Chicago 2018. Il tema è adesso sviluppato, esaminando diverse sfaccettature, da molte altre opere, tra le quali si segnala, per completezza, M. A. GRABER, S. LEVINSON, M. TUSHNET (a cura di), *Constitutional Democracy in Crisis?*, Oxford 2018. Più in generale, sui processi di regressione democratica, H. GEISELBERGER (a cura di), *La grande regressione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, Milano 2017, specialmente i saggi di A. Appadurai, Z. Bauman, S. Žižek.

<sup>23</sup> Si utilizzano diverse espressioni: *competitive authoritarianism* (S. LEVITSKY, L. Way, *The Myth of Democratic Recession*, in *J. of Democracy* 2015, p. 45 ss.); *illiberal democracy* (F. ZAKARIA, *The Rise of Illiberal Democracies*, in *Foreign Affairs*, 1997, p. 22 ss.); *hybrid regimes* (M. TUSHNET, *Authoritarian Constitutionalism*, in *Cornell L. Rev.*, 2015, p. 391 ss.).

<sup>24</sup> Per questa definizione, che personalmente preferisco tra le molte, J. W. MÜLLER, *Cos'è il populismo?* (2016), Milano 2017.

3. Parallelamente, i benefici della democrazia sono messi in discussione dalla presenza di forme di Stato non democratiche che sembrano avere maggiore successo in termini di produzione di ricchezza e di incremento degli indici di sviluppo umano dei loro abitanti, e i cui leaders non esitano a proporre quali modelli alternativi, vantandosi dei propri successi economici, della rapidità ed efficienza dei processi decisionali e della stabilità dei loro regimi<sup>25</sup>.

Non credo di essere l'unica ad aver sperimentato, illustrando le caratteristiche della democrazia costituzionale nel mio corso di *Public Law*, le osservazioni di studenti asiatici o africani sugli enormi progressi propiziati da altre forme di organizzazione politica, in particolare in Asia Orientale, a cui ha fatto seguito la domanda: «*Why we should prefer constitutional democracy?*».

Ma c'è di più. Esiste una crescente mole di letteratura, alla quale partecipano anche illustri autori «occidentali», che compara il rendimento di sistemi democratici e non democratici, giungendo a mettere in dubbio la capacità della democrazia di selezionare «i migliori» e mostrando l'efficienza di sistemi politici «improntati alla meritocrazia» (come viene da essi definito quello cinese), fino ad affermare, in un bilancio costi-benefici, che potrebbero costituire validi modelli per l'Occidente<sup>26</sup>.

Come direbbero i giuristi, si è invertito l'onere della prova. Le democrazie non possono più dormire sonni tranquilli, appoggiandosi su una legittimazione percepita come inscalfibile da parte delle loro pubbliche opinioni, a differenza di quel che era accaduto almeno a partire dalla vittoria, nella Seconda Guerra Mondiale, sui regimi nazisti e fascisti e che ci ha accompagnato per decenni<sup>27</sup>. Si sono affacciati sulla scena globale nuovi potenti *competitors* che, a differenza di quel che accadeva al tempo del comunismo, sembrano in grado di mettere sul tappeto non remote prospettive di redenzione, confutate dalla dura realtà, ma risultati concreti, tangibili, a portata di mano.

La parola è quindi, oggi, a tutti coloro che continuano a ritenere che la democrazia costituzionale sia la migliore (o la meno peggio: dipende dai punti di vista) forma di reggimento di cui l'umanità abbia fatto esperienza. O, comunque, la migliore (o meno peggio) storicamente disponibile in que-

<sup>25</sup> Questo trend, iniziato già dagli anni Novanta del XX secolo dal fondatore dello Stato di Singapore, Lee Kuan Yew, continua ancora oggi, specialmente attraverso gli interventi del primo ministro ungherese Viktor Orban, al governo dal 2010, e del leader russo Vladimir Putin, al potere, in vari ruoli, dal 1999.

<sup>26</sup> Vedi ad es. D. BELL, *Il modello Cina. Meritocrazia politica e limiti della democrazia* (2017), Roma 2019.

<sup>27</sup> A dire il vero, il problema di giustificare la democrazia non si è mai sopito sul piano teorico. Per tutti, vedi il volume di R. DAHL, *La democrazia e i suoi critici* (1990), Roma 2005.

sta epoca. Sì, storicamente, in quanto reazione a una lunga serie di sofferenze, atrocità, ingiustizie, e in quanto prodotto di innumerevoli lotte, slanci, contributi teorici e pratici, gesti eroici e gesti quotidiani<sup>28</sup>.

Ad essi (e tra di loro mi annovero convintamente) spetta, ciascuno nel suo ruolo (politici, studiosi, attivisti, semplici cittadini), contribuire, nel nuovo quadro globale, ad arricchire la capacità delle democrazie di rispondere alle domande di pace e di giustizia che continuano ad attraversare i popoli della terra.

4. Qui si colloca il tema della lotta alle disegualianze, economiche e sociali.

Infatti, la democrazia costituzionale, per come costruita nel Secondo Dopoguerra – almeno nel modello europeo, al quale l'Italia repubblicana appartiene appieno, fino a rappresentarne uno degli elementi di punta – si appoggia (nel senso letterale, in quanto ne costituisce un pilastro fondamentale), nel suo tentativo di mantenere unita e in pace una società pluralista, sulla coesione sociale, propiziata attraverso l'affermazione del principio di eguaglianza sostanziale e il sostegno alla mobilità sociale<sup>29</sup>.

Ma andiamo per gradi.

Benché l'eguaglianza si affermi, come principio che deve essere rispettato e promosso dalle istituzioni politiche, fin dalle rivoluzioni della fine del Settecento, tuttavia lo Stato liberale ottocentesco aveva cercato di ottenere l'unità del corpo politico negando le differenze e i conflitti.

In sintesi, ciò era avvenuto (stiamo riassumendo in poche parole intere biblioteche) attraverso lo schermo dell'eguaglianza formale, l'eguaglianza proclamata in astratto, nella forma della uguale libertà, che prescinde dalle concrete situazioni di vita dei soggetti.

La consapevolezza che il privilegio è il veleno che divide, che allontana, e che per questo deve essere combattuto è ben presente sia nella Rivoluzione francese che sul continente americano. Così, l'abate Sieyès scriveva nel 1789, in *Che cos'è il Terzo Stato?*: «Il privilegiato si considera insieme ai suoi colleghi come appartenente a un ordine a parte, una nazione scelta all'interno della nazione [...] I privilegiati arrivano davvero a vedersi come

<sup>28</sup> Seguendo l'impostazione di A. DERSHOWITZ, *Rights from Wrongs. Una teoria laica dell'origine dei diritti*, Torino 2004.

<sup>29</sup> Vedi A. BAGNASCO, *Sviluppo, coesione sociale, democrazia; la quadratura del cerchio*, in Accademia Nazionale dei Lincei, *Lectio Brevis Anno Accademico 2012-2013* – Atti della Accademia Nazionale dei Lincei CDIX 2013, Classe di Scienze Morali, Storiche e Filologiche, Memorie serie IX, XXXIV, 3. È stato detto che «il principio personalista sta alla mobilità sociale come il principio di solidarietà sta alla coesione sociale»: Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2015, n. 2, p. 25.

un'altra specie di uomini». E, pochi decenni dopo, Tocqueville affermava, riferendosi agli aristocratici: «Credono appena di far parte della stessa umanità»<sup>30</sup>.

Tuttavia, «il Diciannovesimo secolo ha visto l'idea di uguaglianza ritorcersi contro se stessa, a forza di negazioni e perverse ridefinizioni»<sup>31</sup>.

Se è vero che all'origine della moderna idea di eguaglianza stava la lotta agli antichi privilegi, essa si riduce, nel migliore dei casi – quando non si inaridisca addirittura dando luogo a quelle «scienze della disuguaglianza» che culmineranno nelle teorie razziste à la Gobineau – alla garanzia delle «libertà negative» finalizzate a lasciare campo libero all'intrapresa individuale tanto cara alla nuova classe borghese. In effetti, il principale grimaldello per scardinare l'*Ancien regime* è il diritto di proprietà, che assurge a diritto soggettivo inviolabile e fondamentale.

A sua volta, il diritto (non solo costituzionale: come è stato detto, è il codice civile la vera costituzione di questa società) diventa uno strumento a garanzia dei nuovi canali ascensionali aperti in campo economico e sociale per le figure emergenti, per l'uomo imprenditore (sì, *uomo*, dato che le donne erano escluse da tale visione), considerato come l'uomo vincente, di successo, in confronto ai vecchi nobili, etichettati come «parassiti» nullafacenti. Nonché a presidio del monopolio politico di tali nuovi soggetti sociali, che vengono a costituire «la nazione», attraverso quell'artificiosa semplificazione, nei fatti un'esclusione, che era il suffragio limitato su base censitaria.

Questo processo enorme lascia però fuori tante persone, come diventa evidente con il progredire della Rivoluzione industriale e l'avvento del capitalismo: tutti quelli che non hanno beni sotto il sole, che non ce la fanno, che non riescono ad emergere, per «condizioni personali e sociali» e che, in definitiva, debbono affidarsi, per mettere insieme di che vivere, al duro lavoro. Il proletariato, le cosiddette classi subalterne, che continuano una vita di miseria a dispetto di tutte queste «formali» aperture di possibilità. Per non dire degli schiavi, o dei popoli al di fuori dell'Occidente, ai quali il colonialismo e il razzismo che lo alimenta sbarrano ogni speranza di emancipazione, e che, anzi, spesso vengono soggiogati e sterminati. Tutti abbiamo in mente le immagini dei possidenti ben pasciuti, accompagnati da belle fanciulle, che girano in calesse a rimirare le loro proprietà, e, sullo sfondo, gli schiavi neri chinati sui campi di cotone. Ecco, per intendersi, questa è una sintetica illustrazione di quel che intendiamo per «artificiosa semplificazione» del pluralismo nello Stato liberale.

<sup>30</sup> Citati da P. ROSANVALLON, *La società dell'uguaglianza*, Roma 2013, p. 29.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 169.

Da qui in poi, si assiste alla lotta degli esclusi per emergere, per innalzarsi. Sotto l'impulso delle lotte dei movimenti dei lavoratori e le dure reazioni dei possidenti, la situazione sfugge presto di mano alla borghesia e alle sue istituzioni, con tutte le conseguenze, spesso tragiche, che sono note: rivoluzioni, repressioni, bolscevismo, fascismo, nazismo, guerre e violenze<sup>32</sup>.

Lo Stato costituzionale del XX secolo, che di tali eventi tragici, culminati nell'avvento dei regimi totalitari tra le due guerre e nelle devastazioni della Seconda Guerra Mondiale, è il prodotto<sup>33</sup>, non intende ignorare o cancellare il pluralismo, ovvero le differenze, di interessi, di convinzioni ideologiche, di visioni della vita. Ciò che naturalmente ha aperto la grande questione di come far sì che questi soggetti possano convivere in pace, evitando contrapposizioni e polarizzazioni che conducano allo scoppio di conflitti violenti (tipo Weimar per intendersi).

Ebbene, accanto ai meccanismi procedurali caratteristici dello Stato costituzionale, in termini di eguaglianza dei diritti politici, limiti al potere delle maggioranze e garanzia delle minoranze (tra essi, in primo luogo, la costituzione rigida, norma suprema dell'ordinamento che prevale sulle altre fonti e il controllo di costituzionalità delle leggi), si collocano quelli finalizzati a potenziare la coesione sociale. Con questa espressione, introdotta dai sociologi, e specialmente da Emile Durkheim, si intende un insieme di legami di affinità e di solidarietà tra gli individui. Non è inutile, come sempre, riflettere sul significato della parola anche in altri contesti e discipline. In fisica, la coesione indica la «proprietà dei corpi di resistere a ogni azione che intenda staccare una parte dall'altra, in virtù di forze attrattive», oppure una «unione stretta tra le particelle di un solido, di un liquido, di un gas»<sup>34</sup>.

In termini giuridici, questo si traduce in una novità senza precedenti: l'inserimento nelle costituzioni di norme di principio (o «programmatiche»), che richiedono la predisposizione di meccanismi redistributivi, basati sull'attrazione, in capo al settore pubblico, di una parte rilevante delle risorse del

<sup>32</sup> Resta imprescindibile, sul ruolo delle diseguaglianze nell'avvento dei regimi autoritari e totalitari tra le due guerre mondiali, K. POLANYI, *La grande trasformazione* (1944), Torino 2010. Questo tema è analizzato anche da R. DAHL, *La democrazia economica*, Bologna 1989, p. 41 ss. e da D. ACEMOGLU, J. A. ROBINSON, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York 2006, che si soffermano sul ruolo della *middle class* nel consolidamento democratico, specie p. 255 ss.

<sup>33</sup> I giuristi parlano, riguardo a questa forma di Stato, di *Post-War Paradigm*. L. WEINRIB, *The Postwar Paradigm and American Exceptionalism*, in S. CHOUDRHY (ed.) *The Migration of Constitutional Ideas: Rights, Constitutionalism and the Limits of Convergence*, Cambridge 2006, p. 89. Alla ricostruzione dei caratteri di tale forma di Stato è dedicato il lavoro di F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale per valori*, in *Dir. ecl.*, 1995, p. 66 ss.

<sup>34</sup> Così Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, cit., p. 16.



paese, per destinarle alla spesa sociale. È quasi superfluo ricordare che, in tutti i Paesi sviluppati dell'Occidente, fino alla Prima Guerra Mondiale le imposte equivalevano a meno del 10% del reddito nazionale, mentre successivamente tale quota si è sviluppata e attualmente si attesta su livelli che vanno dal 30% circa degli Stati Uniti al 55% della Svezia<sup>35</sup>.

Questi interventi sono finalizzati a ridurre le diseguaglianze che vengano percepite quali fonti di divisioni e, in generale, di «distanza» tra le persone<sup>36</sup>. Ovvero, a propiziare la «fraternità» come percezione di una comune appartenenza, in favore di una vicinanza che smorzi i conflitti e renda meno difficili i compromessi sui quali inevitabilmente si basa la democrazia pluralista.

Ma non solo. Alla base dello Stato costituzionale, come Stato sociale, rintracciamo la convinzione che soltanto generando una qualche forma di empatia<sup>37</sup> si possa mettere in moto un vero e proprio circolo virtuoso, in grado di alimentare quella preziosa risorsa che è stata definita il «capitale sociale», una rete di connessioni basate sull'impegno verso gli altri e la reciprocità<sup>38</sup>. Infatti, una maggiore «prossimità» consente una migliore comprensione delle esigenze dell'altro, che a sua volta permette di limitare attaccamenti ed egoismi, rendendo più agevole la condivisione delle risorse private che è base necessaria non solo per qualsiasi intervento pubblico redistributivo, ma anche per interventi solidaristici diretti da parte dei privati, in nome del principio di sussidiarietà (orizzontale). Per utilizzare le parole della Costituzione italiana, per consentire, a prescindere dalle forme, «l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

Tali meccanismi, se hanno a fondamento la classica concezione dell'uguale dignità tra tutti gli uomini, prendono in considerazione, allo

<sup>35</sup> Vedi i dati in T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit., *passim*.

<sup>36</sup> Nel senso che la diseguaglianza, oltre un certo limite, «logora il senso di appartenenza a una medesima comunità ed è fonte inevitabile di tensioni e conflitti», L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'eguaglianza*, Bari 2019, p. 13. Secondo Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna 2013, p. 23, la «*cobesiveness* di una comunità dipende dal rafforzamento delle relazioni sociali all'interno di un gruppo che, lungi dall'atteggiarsi a mera somma dei suoi componenti, finisce coll'averne una vita propria, una anima collettiva (la mente del gruppo), e dunque un modo comune di sentire».

<sup>37</sup> Sulla necessità del «senso di fratellanza» perché qualsiasi comunità umana possa funzionare e sui pericoli insiti nelle diseguaglianze, v. T. JUDT, *Guasto è il mondo*, Bari 2011, p. 134, secondo il quale «la diseguaglianza è la patologia dell'epoca e la più grande minaccia al funzionamento di ogni democrazia», proprio perché mette in pericolo il senso di fratellanza e la coesione sociale.

<sup>38</sup> Su questa nozione, sviluppata dai sociologi a partire dagli anni Settanta, v. ad es. R. BAGNASCO, F. PISELLI, A. PIZZORNO, C. TRIGILIA, *Il capitale sociale*, Bologna 2001.

scopo di ridurle, le diseguglianze «di fatto» che, sulla base dell'esperienza storica, proprio all'uguale dignità si oppongono. Data la natura relazionale dell'eguaglianza<sup>39</sup>, è inevitabile il confronto con la struttura della società e con la distribuzione delle risorse<sup>40</sup>, nel senso di una trasformazione dello *status quo*, che ha portato, nei primi anni di vita della Costituzione italiana, a leggere in essa, secondo la celebre frase di Calamandrei, quella «rivoluzione promessa» che avrebbe dovuto compensare i ceti popolari della «rivoluzione mancata»<sup>41</sup>.

Il tutto, va ricordato, anche se può sembrare ovvio, in un contesto in cui viene mantenuto fermo, accanto all'eguaglianza, l'altro grande pilastro della democrazia costituzionale, la libertà, inclusa quella economica, comprensiva della proprietà privata, che può sì essere limitata ma mai soppressa. Pertanto, entro un sistema economico capitalistico e con la rinuncia a qualsiasi forma di egualitarismo<sup>42</sup> che, oltre a costituire, ancora una volta, una negazione del pluralismo, implicherebbe un completo monopolio pubblico della sfera economica. In altre parole, lo Stato costituzionale, in quanto Stato sociale, è il prodotto di un compromesso senza precedenti tra il capitalismo, con la sua strutturale diseguglianza economica, e la democrazia, caratterizzata dall'eguaglianza politica, compromesso che ha trovato il suo perno per alcuni decenni, almeno in una parte del mondo, nelle politiche economiche keynesiane<sup>43</sup>. Esso si pone quale alternativa allo Stato socialista che, non dobbiamo dimenticarlo – benché spesso le tragiche vicende del «socialismo

<sup>39</sup> Sulla quale v. ad esempio N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, cit., p. XII.

<sup>40</sup> Proprio per questo il tema delle diseguglianze risulta tanto controverso: esso, infatti, come è stato detto, scatenerà sempre un dibattito sulla struttura del potere e sulle disparità sociali in una data società: M. ALACEVICH, A SOCI, *Breve storia della diseguglianza*, cit., p. 7.

<sup>41</sup> P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e i suoi lavori*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze 1950, 1, p. LXXXIX ss. Lo stesso Calamandrei, nei medesimi anni, nel celebre «Discorso ai giovani sulla Costituzione», disse che la Costituzione italiana «è una Costituzione rinnovatrice, progressiva, che mira alla trasformazione di questa società in cui può accadere che, anche quando ci sono, le libertà giuridiche e politiche siano rese inutili dalle diseguglianze economiche». P. CALAMANDREI, *Un discorso di Piero Calamandrei ai giovani* (1955), in AA.VV., *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, I, Firenze 1969, p. 123.

<sup>42</sup> Inteso nel senso di eguaglianza assoluta, che implica una totale redistribuzione delle risorse, secondo il criterio, sviluppato tra gli altri da Karl Marx, «a ciascuno secondo il suo bisogno»: per questa e per le molte altre varianti dell'egualitarismo, A. CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L'Aquila 1984.

<sup>43</sup> In sintesi, su questo compromesso, v. F. SAIITO, *Al di là dell'ordoliberalismo. Della ricerca di una «esatta misura» di correlazione tra politica ed economia nello Stato costituzionale aperto*, in *Dir. cost.*, 2018, p. 121 ss.; sulla sua crisi, ID., *The Decline of "Middle-Class Constitutionalism" and the Democratic Backlash*, in *Riv. dir. comp.*, 2019, p. 32 ss.

reale» (cioè come storicamente realizzato), a partire dalla rivoluzione sovietica del 1917, ce lo facciano scordare – aveva anch'esso tra i suoi obiettivi l'eguaglianza e la giustizia sociale, ma per far ciò aveva inevitabilmente cancellato le libertà economiche e, successivamente, attraverso una inarrestabile deriva autoritaria, anche le libertà politiche.

Come accennavo, la Costituzione italiana, per le vicende storiche delle quali è il prodotto e per la sensibilità delle forze politiche che ne sono all'origine (basterebbe fare i nomi dei costituenti più direttamente coinvolti nella scrittura dell'articolo 3: Lelio Basso, Giuseppe Dossetti, Amintore Fanfani, Giorgio la Pira, Aldo Moro, Palmiro Togliatti), è pienamente portatrice di tale prospettiva. Ne rappresenta, anzi, potremmo dire, un prototipo, che non trova alcun precedente in costituzioni anteriori, nemmeno in quella di Weimar, spesso citata come primo esempio del costituzionalismo sociale<sup>44</sup>. Infatti, l'articolo 151, comma 1, della Costituzione della Repubblica di Weimar del 1919 stabiliva: «L'ordinamento della vita economica deve corrispondere alle norme fondamentali della giustizia e tendere a garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo. In questi limiti è da tutelare la libertà economica dei singoli».

Un modello poi seguito, nelle ondate costituzionali successive, da alcune, poche, altre Costituzioni<sup>45</sup>, che ad essa si sono in qualche modo ispirate, più o meno direttamente. Penso a quella indiana del 1950, a quelle greca, portoghese, spagnola, negli anni Settanta, oppure a quella sudafricana del 1994<sup>46</sup>, ciascuna tesa a lottare contro le peculiari «disuguaglianze di fatto» che connotano il proprio contesto e la propria origine.

Questa visione, che ha lasciato la sua impronta innovatrice anche sull'eguaglianza formale, dell'articolo 3, primo comma (specie laddove parla

<sup>44</sup> A. GIORGIS, *Articolo 3, comma 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Torino 2006, p. 90.

<sup>45</sup> È significativo che, di recente, scrivendo sulla relazione tra disuguaglianza e costituzionalismo, uno degli autori di un importante volume sulla crisi della democrazia si sia potuto interrogare, sia pure in forma retorica: «*What does economic inequality have to do with constitutional democracy? After all, most constitutions say nothing specifically about "economic inequality" or "economic equality" or "middle class"*»: così G. SITARAMAN, *Economic Inequality and Constitutional Democracy*, in M. A. GRABER, S. LEVINSON, M. TUSHNET (eds.), *Constitutional Democracy in Crisis?*, cit., p. 536.

<sup>46</sup> In generale, sul *transformative constitutionalism*, un concetto che è stato sviluppato particolarmente nel contesto sudafricano post-apartheid, K. KLARE, *Legal Culture and Transformative Constitutionalism*, in *South African Journal on Human Rights*, n° 14, 1998, p. 146 ss.; K. KLARE, D. M. DAVIS, *Transformative Constitutionalism and the Common and Customary Law*, in *South African J. on Human Rights*, 2010, p. 403 ss. Simile è la nozione di *aspirational constitutionalism*: M. C. DORF, *The Living Constitution and Future Generations: The Aspirational Constitution*, in *The George Washington L. Rev.*, 2009, p. 1631 ss.

di «pari dignità sociale»), si coagula nella celebre formulazione dell'articolo 3, secondo, comma, che concretizza il principio che è stato definito di «eguaglianza sostanziale»: «E' 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».

Tale disposizione trova sviluppo negli articoli sui diritti sociali, *in primis* il lavoro, la salute, l'istruzione, la previdenza, in quelli sulla funzione sociale della proprietà e dell'impresa, sulla progressività del sistema tributario, sulla coesione territoriale e sulla sussidiarietà orizzontale.

Ancor più che le altre disposizioni di principio, essa sintetizza e in qualche modo sublima l'esperienza storica in cui si radica la Costituzione italiana, quella dell'antifascismo e della critica radicale allo Stato liberale: come ebbe a dire Aldo Moro, «fino dalla prima riunione la Sottocommissione s'è trovata d'accordo su un punto: che la Costituzione deve avere un significato storico e una particolare funzione storica». La Costituzione rappresenta una reazione ai fallimenti dei precedenti regimi e in particolare ai limiti mostrati dall'eguaglianza formale. Sempre in Assemblea costituente, significative sono al riguardo le parole di Amintore Fanfani: «Noi partiamo dalla constatazione della realtà. Perché mentre prima, con la rivoluzione dell'89, è stata affermata l'eguaglianza giuridica dei cittadini membri dello stesso Stato, lo studio della vita sociale in quest'ultimo secolo ci dimostra che questa semplice dichiarazione non è stata sufficiente a realizzare tale eguaglianza»<sup>47</sup>.

Essa è coerente con la concezione della persona umana come inserita in una rete di relazioni e formazioni sociali, e non come monade isolata, votata al perseguimento assoluto della sua felicità. Nonché con una lettura dei diritti nell'ambito di un quadro relazionale, che implica il rifiuto di qualsiasi concezione soggettivistica e tirannica di essi. Insomma, con l'appartenenza della nostra Costituzione a quello che è stato definito un approccio «dignitario» ai diritti, incentrato sull'eguaglianza e sulla solidarietà/fraternità, in cui i diritti individuali sono temperati da limiti e lo Stato e l'amministrazione appaiono in una luce positiva, che si distingue da un approccio «libertario», incentrato sulle libertà individuali e caratterizzato da una certa diffidenza verso tutto ciò che sa di amministrazione e di intervento pubblico<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> I due interventi sono citati da L. BASSO, *Il principe senza scettro* (1958), Milano 1998, p. 133.

<sup>48</sup> Così M. A. GLENDON, *Tradizioni in subbuglio*, trad. it a cura di P.G. Carozza e M. Carabia, Soveria Mannelli 2007, p. 90 ss.

Nonostante tali precisazioni, è evidente che determinare quali siano, con esattezza, gli ostacoli «di ordine economico e sociale» da rimuovere e le potenzialità della persona umana da sviluppare e, ancor più, gli interventi pubblici necessari a tali fini, implica un ampio spazio lasciato all'interpretazione e agli interpreti. Sia che si tratti di soggetti del circuito della decisione politica, come il parlamento, il governo o le regioni, che di giudici, comuni o costituzionali, è a essi che spetta dare concretezza ai principi costituzionali.

Ma c'è di più. Va da sé che tali interventi pubblici non avvengono in un astratto iperuranio, ma in un contesto, in primo luogo economico, del quale l'attuazione dei principi costituzionali non potrà, in qualche modo, non tener conto. Anche se non menzionate direttamente nella Costituzione (almeno, come vedremo, non nel suo testo originario), questioni come quella del livello dell'indebitamento pubblico o della pressione fiscale sostenibili si aggirano sullo sfondo, come un'altra faccia della realtà, accanto a quella delle «disuguaglianze di fatto», con la quale le norme giuridiche devono, prima o poi, fare i conti.

Con tutte le conseguenze che ciò implica e che vedremo tra breve<sup>49</sup>.

5. Tornando a noi, oggi, in Italia, i risultati raggiunti nei settant'anni di vita costituzionale sono innegabili<sup>50</sup>. Mi limito a ricordare, tra i molteplici indicatori, un dato che richiamava il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel suo intervento al Meeting di Rimini nel 2016. «All'inizio degli anni Sessanta – ricordava il Presidente – quasi la metà degli italiani non aveva neppure il diploma di scuola elementare, soltanto il 15% aveva completato la scuola media – che comprendeva allora l'avviamento – e meno del 6% aveva il diploma di media superiore. Soltanto poco più di un bambino su

<sup>49</sup> Tra i molti, ricchi scritti dei costituzionalisti italiani sull'articolo 3, comma 2, si vedano negli ultimi decenni, oltre ai commentari e alle voci enciclopediche, almeno i volumi monografici di M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova 1983; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2 della Costituzione*, Padova 1984; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli 1999; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Milano 2001; A. D'ALOJA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova 2002. L'Associazione «Gruppo di Pisa» ha dedicato il convegno del 2015 alle disuguaglianze; gli atti sono pubblicati come M. DELLA MORTE (a cura di), *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Napoli 2016.

<sup>50</sup> Per un analogo sguardo sui risultati conseguiti a livello mondiale nel Secondo Dopoguerra, v. K. SIKKINK, *Evidence for Hope. Making Human Rights Work in the 21 Century*, Princeton 2017, che si sofferma sugli indicatori attraverso i quali valutare l'effettività dei diritti umani, specialmente p. 139 ss.

quattro andava oltre la licenza elementare e molti meno andavano oltre il diploma della media inferiore»<sup>51</sup>.

Molti altri dati si potrebbero citare. Anche senza il bisogno di tirare in ballo i controversi indicatori della «felicità»<sup>52</sup>, limitandosi ai crudi «fatti», si potrebbe fare riferimento a quelli che oggi entrano a comporre l'indice di sviluppo umano delle Nazioni Unite<sup>53</sup>. Oppure si potrebbero richiamare, secondo la sensibilità di ciascuno, altri indicatori di quel «benessere» al quale si è fatto riferimento all'inizio<sup>54</sup>: sulla speranza di vita, la mortalità infantile, gli incidenti sul lavoro, la riduzione delle disuguaglianze di reddito e di capitale, la diminuzione della povertà, il declino della violenza.

Tutto ciò è stato accompagnato da una redistribuzione della ricchezza: lo sviluppo economico ha avuto in Italia carattere perequativo. Un solo dato tra tutti, riferibile a una serie storica più lunga, che risale all'Unità d'Italia: si tratta infatti di uno studio elaborato in occasione della celebrazione del 150° anniversario della fondazione, nel 1861, del Regno d'Italia. La quota del reddito totale che va al quinto più povero è, da allora, cresciuta di 13 volte, mentre quella che va al quinto più ricco di 5 volte<sup>55</sup>.

E, ancora prima di osservare questi dati, basterebbe che ciascuno di noi si voltasse indietro, provasse a ricostruire la storia della propria famiglia, delle proprie nonne e nonni, bisnonne e bisnonni, trisavole e trisavoli, per trovare, nella stragrande maggioranza dei casi, un mondo di povertà, sofferenza, emigrazione, guerra, non dissimile da quello così ben descritto dall'economista britannico Angus Deaton, nel suo libro «La grande fuga». Anche noi, almeno molti di noi, siamo il prodotto di una «grande fuga» dalla povertà, che a un certo punto del Secondo Dopoguerra si è innescata anche nel nostro paese, così come nella maggior parte dell'Europa.

<sup>51</sup> Intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, al Meeting per l'Amicizia tra i Popoli, Rimini, 19 agosto 2016, disponibile in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>52</sup> Sui quali v. ad es. S. BARTOLINI, *Manifesto per la felicità*, Roma 2010.

<sup>53</sup> L'indice di sviluppo umano, utilizzato a partire dal 1993, prende in considerazione l'aspettativa di vita, l'istruzione e il PIL. Esso riflette un nuovo approccio allo sviluppo, inteso come «sviluppo umano», che si è tentato di diffondere a partire dagli anni Novanta del XX secolo, attraverso l'opera di studiosi e attivisti, tra i quali Amartya Sen e Martha Nussbaum.

<sup>54</sup> Una fonte importante di dati e riflessioni è il volume curato da G. VECCHI, *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, cit., che affronta molteplici profili, dalla nutrizione alla statura, dal lavoro minorile alla salute e all'istruzione.

<sup>55</sup> N. AMENDOLA, A. BRANDOLINI, G. VECCHI, *Disuguaglianza*, in G. VECCHI (a cura di) *In ricchezza e in povertà*, cit., p. 267.

Tuttavia, anche in Italia, gli economisti segnalano che le disuguaglianze stanno aumentando e la mobilità sociale diminuendo<sup>56</sup>. Dopo i «decenni gloriosi»<sup>57</sup> del primo Secondo Dopoguerra, l'Italia sarebbe ormai un paese nel quale cresce la distanza tra i ricchi e i poveri, ove ciascuno sembra incollato al «posto» ereditato nella società e in cui perseguire un proprio autonomo percorso di vita appare assai arduo.

L'Italia – come, e forse ancor più, parrebbe dai dati, di altri Stati europei – starebbe seguendo, benché più lentamente, la china già presa dagli Stati Uniti e da altri paesi anglosassoni. E questo nonostante un quadro giuridico in cui «la garanzia dei diritti sociali e del lavoro e la progressività delle imposte non sono semplici opzioni politiche o morali, ma obblighi giuridici di rango costituzionale»<sup>58</sup>.

Questo aspetto non può essere passato sotto silenzio. Se, infatti, molti paesi ad alta, o crescente, disuguaglianza, hanno costituzioni recenti, come accade per quelli dell'America latina o dell'Africa, oppure sono privi di norme costituzionali adeguate, come, appunto, gli Stati Uniti, il Giappone, o la più parte dei paesi asiatici, mentre altri sono addirittura sprovvisti di una costituzione scritta, come il Regno Unito, questo non è il caso nostro. Una costituzione ormai ben radicata, con settanta anni alle spalle, che presenta tra i suoi principi fondamentali un meraviglioso articolo sull'eguaglianza sostanziale.

Come possono le disuguaglianze crescere in cotale Paese?

Se guardiamo i dati dal punto di vista della Costituzione che, ferma nella sua profetica invocazione di eguaglianza e giustizia<sup>59</sup>, continua a presentarci

<sup>56</sup> Si vedano ad es. M. ALACEVICH, *A SOCI, Breve storia della disuguaglianza*, cit. oppure N. AMENDOLA, A. BRANDOLINI, G. VECCHI, *Disuguaglianza*, in G. VECCHI (a cura di), *In ricchezza e in povertà*, cit., p. 259.

<sup>57</sup> L'espressione «trente glorieuses» è utilizzata in Francia per indicare il periodo compreso tra il 1950 e il 1980, caratterizzato da crescita economica e riduzione delle disuguaglianze: v. ad es. T. PIKETTY, *Capitale e disuguaglianza. Cronache dal mondo*, Milano 2017 specie p. 63 ss.

<sup>58</sup> Lo fa rilevare L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'eguaglianza*, cit., p. 121, che sottolinea l'egemonia culturale degli studiosi anglosassoni, che non hanno nei loro ordinamenti una base giuridica adeguata.

<sup>59</sup> Per essere precisi, va ricordato che la Costituzione, se è rimasta immutata nei suoi principi, non lo è invece nelle sue regole, che sono state oggetto di diverse revisioni costituzionali. In particolare, quanto a quello che qui ci interessa, si sono avute due modifiche che vanno in direzioni diverse. Nel 2001, nell'ambito della revisione dei rapporti Stato-regioni disciplinati nel Titolo V della parte seconda, sono state introdotte diverse significative disposizioni nell'art.119. In particolare, si fa riferimento, nel comma 5, al fatto che «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere

le sue «grandi promesse che penetrano nei cuori e li allargano e che una volta intese non si possono più ritirare»<sup>60</sup>, dobbiamo riconoscere che essi si traducono in una riduzione dell'impatto delle norme costituzionali sulla realtà, ovvero in uno scostamento tra fatto e diritto che implica un minor grado di attuazione, cioè una più evidente inattuazione, quando non, addirittura, una completa neutralizzazione di esse<sup>61</sup>.

Cosa è accaduto? Se a certe norme costituzionali non si è mai data piena attuazione (pensiamo ad esempio al salario minimo), per altre, da un certo punto in poi, si è assistito a un mutamento di politiche, di entrata e di spesa, che si sono cristallizzate in leggi, decreti, regolamenti.

Così, ad esempio, la progressività del sistema tributario, fondamentale meccanismo redistributivo previsto nell'articolo 53 della Costituzione, è via via svaporata in un profluvio di tributi sprovvisti di progressività, in un traboccare di detrazioni ed eccezioni, che alla fine hanno confinato la progressività unicamente all'imposta sul reddito da lavoro dipendente e hanno reso accettabile, come costituzionalmente innocua, la proposta di un'imposta proporzionale, la cosiddetta *flat tax*, che si pone manifestamente in contrasto con la Costituzione, senza che quasi nessuno osi dirlo.

Oppure, pensiamo alla riduzione dei diritti sociali, che viene giustificata in conseguenza degli equilibri della finanza pubblica: salute, istruzione, pensioni. Con il limite estremo, ultimo baluardo della precettività, del loro nucleo essenziale e incomprimibile, fatto valere, questa volta sì, dalla Corte costituzionale, ma solo a seguito di lunghi e faticosi procedimenti. Per non parlare del lavoro, così centrale nella nostra Costituzione, che vi fa riferimento in ben ventitré commi, ridotto da una legislazione frammentaria ma tenace e debordante, a una cenerentola. Non solo per chi il lavoro non ce

a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». Nel 2012, come diremo tra poco nel testo, è stato modificato l'articolo 81 (e marginalmente, nello stesso senso, anche gli artt. 97 e 119). In particolare, secondo i primi due commi dell'articolo 81, nel nuovo testo: «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali».

<sup>60</sup> Con le parole di P. CALAMANDREI, *Arringa nell'udienza del 30 marzo 1956*, in D. DOLCI, *Processo all'articolo 4*, Palermo 2011, p. 308.

<sup>61</sup> È stato detto che la tenuta della disciplina dell'economia, strettamente raccordata all'articolo 3, comma 2, è «la tenuta di tutta la Costituzione, e le sorti dell'una sono largamente le sorti dell'altra. Il problema, a questo punto, è dunque quello della vitalità della Costituzione nel suo complesso»: M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino 1990, p. 385.



l'ha. Ma anche per chi ce l'ha, e si ritrova incastrato in contratti capestro, in un vuoto di tutela che pare inarrestabile.

Non solo leggi, decreti, regolamenti. Abbiamo assistito anche a una revisione costituzionale che, nel 2012, senza nemmeno un voto contrario nella duplice lettura delle due Camere, ha sancito l'ingresso nel testo della Costituzione, sotto la pressione della crisi finanziaria dell'eurozona, del principio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico. Un principio che, benché una giurisprudenza costituzionale ancora sensibile ai valori costituzionali abbia finora cercato di far convivere con la garanzia dell'eguaglianza sostanziale e dei diritti sociali<sup>62</sup>, se ne sta acquattato nel testo della Costituzione, pronto all'occorrenza ad essere rianimato ed applicato.

Insomma, è passata sotto i nostri occhi, e sulla nostra pelle, col consenso della maggioranza degli eletti in innumerevoli legislature, una serie di norme che potremmo definire acostituzionali, se non addirittura anticostituzionali<sup>63</sup>. Nel senso che si tratta di misure che, se prendessimo sul serio le norme costituzionali, dovrebbero essere annullate, rimosse, ma che invece restano in vigore perché nessuno osa contestarne l'incostituzionalità, dato che i parametri coi quali contrastano sono stati consegnati a una specie di «oblio», rotto solo di tanto in tanto da qualche sentenza che sopravviene a ricordare che, da qualche parte, lassù, nell'empireo costituzionale, quelle norme esistono ancora.

Sì, oblio. «Involve tutte le cose l'oblio nella sua notte», cantava Foscolo. Come ci dice il dizionario, si tratta di una «dimenticanza (non come fatto momentaneo, per distrazione o per difetto di memoria, ma come stato più

<sup>62</sup> Su questa giurisprudenza v. ad esempio I. CIOLLI, *I diritti sociali al tempo della crisi economica*, in *Costituzionalismo*, 2012, n. 1; M. MASSA, *Discrezionalità, sostenibilità, responsabilità nella giurisprudenza costituzionale sui diritti sociali*, in *Quad. cost.*, 2017, p. 73 ss. Per una efficace sintesi, incentrata sulle tre parole chiave di persona, risorse, comunità, M. CARTABIA, *La Consulta ai tempi della crisi*, in *Il Sole 24 ore*, 29 novembre 2019.

<sup>63</sup> Tutto ciò, per fortuna, non è avvenuto nel silenzio dei costituzionalisti, benché la loro voce abbia avuto un impatto assai circoscritto sulle scelte politiche degli ultimi decenni. Tra i molteplici scritti che hanno posto in evidenza quanto ho riassunto per sommi tratti nel testo, v. ad esempio quelli contenuti sulla rivista *Costituzionalismo*, specie nei numeri 1/2016 (Tornare ai fondamentali: la solidarietà); 3/2017 (Eguaglianza: i compiti della Repubblica). Tra i più decisi sostenitori della normatività del principio di eguaglianza sostanziale, è Lorenza Carlassare, della quale si veda ad esempio L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Milano 2012, specie p. 49 ss., nonché, per l'impatto di tale principio sulla discrezionalità nell'allocazione delle risorse, ID., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo*, 2013, n. 1.

o meno duraturo, come scomparsa o sospensione dal ricordo)». In psicologia, e questo è ancora più illuminante, «processo naturale di perdita dei ricordi per attenuazione, modificazione o cancellazione delle tracce mnemoniche causato, genericamente, dal passare del tempo tra l'esperienza vissuta e l'atto del ricordo».

Ma come siamo arrivati fino a qui?

6. Se tali sono le conseguenze, le analisi sono piuttosto concordi nell'individuare le cause<sup>64</sup>. Si tratterebbe di una delle numerose conseguenze della globalizzazione, almeno per come è stata gestita fino ad oggi, nel senso che sarebbero impossibili per gli Stati nazionali quelle decisioni redistributive che, benché richieste dalle costituzioni, non risultano in concreto adottabili, in quanto il mercato globale ha sottratto loro una serie di grandezze economiche che sono ormai indisponibili per il potere politico. Niente più possibilità di politiche fiscali progressive, di incremento della spesa pubblica, di garanzie del lavoro: insomma, non ci sarebbero alternative all'ineluttabile destino di privatizzazioni, riduzioni dell'intervento pubblico, limitazione dei diritti sociali e inseguimento al ribasso delle imposte<sup>65</sup>.

Come ha evidenziato Benedetto XVI, «È causa di gravi scompensi separare l'agire economico, a cui spetterebbe solo di produrre ricchezza, da quello politico, a cui spetterebbe di perseguire la giustizia mediante la ridistribuzione»<sup>66</sup>.

Purtroppo, questo è ciò che è avvenuto con la globalizzazione, *questa* globalizzazione: l'agire economico si è staccato da quello politico e ha preso il sopravvento. Poco importa di democrazia, di eguaglianza, di diritti, di libertà.

Se le rivoluzioni democratiche dei secoli scorsi avevano assicurato alla politica e alle sue istituzioni poteri di governo sui fatti dell'economia e la capacità di orientarli a favore delle classi più deboli, negli ultimi decenni la libertà dei mercati è apparsa invece come una necessità ineluttabile, rispetto alla quale le forme e le regole della politica degli Stati sono degradate a variabili secondarie, ininfluenti<sup>67</sup>. Sempre daccapo, appunto.

<sup>64</sup> In sintesi, F. BOURGUIGNON, *La globalizzazione della disegualianza*, cit., p. 53.

<sup>65</sup> Criticamente, nel senso che «ci sentiamo spesso dire che è così che deve essere, che la globalizzazione non ci dà altra scelta», ma occorre reagire a questo fatalismo J. E. STIGLITZ, *Il prezzo della disegualianza*, Torino 2012, p. 228. La impossibilità di tenere insieme Stati nazionali, democrazia e globalizzazione economica è stata evidenziata da D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, Bari 2015.

<sup>66</sup> *Caritas in Veritate*, p. 36.

<sup>67</sup> G. ZAGREBELSKY, *Simboli al potere. Politica, fiducia, speranza*, Torino 2012, p. 89.

Oggi più che mai economia e finanza condizionano i governi, con la peculiarità che sfuggono completamente alle frontiere nazionali, operando in una dimensione globale e a-territoriale. Accanto ai grandi istituti finanziari in senso stretto si collocano, quali ambigui contropoteri, le cosiddette «istituzioni della globalizzazione», dal Fondo Monetario alla Banca Mondiale, fino alla Commissione europea, organismi tecnocratici e a-democratici<sup>68</sup>.

È in tali organizzazioni che stanno le chiavi delle politiche economiche, finanziarie e monetarie, delle politiche del lavoro e della previdenza sociale, delle politiche commerciali e ambientali, rispetto alle quali i governi democratici sono il luogo di decisioni solo esecutive.

A ciò si aggiunge quello che è stato definito il ‘processo di individualizzazione’: la ricerca, nell’ambito di una società liquida, di soluzioni individuali a problemi collettivi, e tra questi anche alla crescita delle diseguaglianze. Anch’esso un portato dell’impatto che l’odierna configurazione del capitalismo ha sugli individui e la loro psicologia, che spiega sia la scomparsa dell’atteggiamento conflittuale in favore di una ‘concorrenza’ tra individui<sup>69</sup>, sia l’indebolirsi dei legami di solidarietà e cooperazione, come dimostrano le difficoltà che attraversano tutte le formazioni sociali e i corpi intermedi. Come sembrano lontane le parole che don Lorenzo Milani scriveva, con la Scuola di Barbiana, nel 1967 in «Lettera a una professoressa»: «Ho imparato che il problema degli altri è eguale al mio. Sortirne tutti insieme è la politica. Sortirne da soli è l’avarizia»<sup>70</sup>.

Il vero grande trionfatore del post-1989, così, non sarebbe la democrazia costituzionale, le cui promesse, al contrario, non sono state mantenute<sup>71</sup>. Bensì il capitalismo finanziario globale, sempre pronto a giocare al ribasso nella tutela dei lavoratori e dei diritti sociali, al rialzo, invece, nell’arricchimento dei manager o dei titolari delle grandi fortune.

7. Le «promesse non mantenute della democrazia», a loro volta, generano conseguenze rilevanti (e negative) in termini democratici. Innanzitutto, la globalizzazione ha creato una enorme sfasatura tra ciò a cui si partecipa (direttamente o più di frequente attraverso i propri rappresentanti), cioè i processi decisionali che avvengono a livello di Stati nazionali, e i luoghi (o,

<sup>68</sup> L. GALLINO, *Finanzacapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino 2011, p. 296.

<sup>69</sup> C. VOLPATO, *Le radici psicologiche della diseguaglianza*, cit., p. 10.

<sup>70</sup> SCUOLA DI BARBIANA, *Lettera a una professoressa* (1967), che cito dalla edizione Mondadori, Milano 2017, p. 11.

<sup>71</sup> Per dirla con le celebri parole di N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia* (1984), in ID., *Il futuro della democrazia*, Torino 1995, p. 8.

meglio, non luoghi) dove si assumono le decisioni, che esorbitano da qualsiasi confine geografico, in quanto si tratta di inseguire un potere economico, quello dei mercati, ineffabile e inafferrabile. In sostanza, i cittadini avvertono sempre di più l'inutilità di partecipare a processi decisionali che non riescono ad influire sulle grandezze che stanno alla base della propria vita, soprattutto per quanto riguarda le politiche economiche, finanziarie, del lavoro: da qui, appunto, il sentimento di distanza tra istituzioni e vita reale, l'apatia politica che connota sempre più le democrazie e, in definitiva, quella riduzione del sostegno alla democrazia di cui parlavamo all'inizio<sup>72</sup>.

Questa sfiducia, che è *double face*, nei processi decisionali democratici e negli altri, viene amplificata dai social media: infatti, la rivoluzione digitale mette il mondo in mano ad ognuno, contribuendo alla fine delle strutture normative basate sull'autorità<sup>73</sup>, come la famiglia, la scuola, ma anche al venire meno del ruolo dei sapienti, delle élite culturali e di tutte le istanze di mediazione, nonché ad enfatizzare ulteriormente la crisi della rappresentanza politica. In sostanza, è spesso tramite i social che ciascuno esprime la propria visione del mondo, sovente sotto l'impulso di emozioni negative, attraverso una scelta individuale, compiuta al di fuori di contesti relazionali.

Inoltre, queste modalità di comunicazione favoriscono la creazione di *echo chambers* non comunicanti e di conseguenza di *gated communities* virtuali, gruppi chiusi che consentono a coloro che hanno certe preferenze di «incontrare» virtualmente soltanto i propri simili, incentivando in tal modo la polarizzazione e la frammentazione. Sono state ben messe in luce le conseguenze di tali processi sulla democrazia pluralista, che si nutre, al contrario, di «incontri non pianificati» (nel senso della possibilità per le persone di essere esposte a situazioni e opinioni che non hanno preventivamente scelto) e di «esperienze condivise» (che costituiscono una sorta di collante sociale, senza il quale le persone potrebbero persino, ad un certo punto, trovare difficile capirsi)<sup>74</sup>.

A ciò si aggiungano le conseguenze dirette delle disegualianze sulla democrazia.

Un primo aspetto è quello più tradizionale: la libertà dal bisogno come premessa per l'eguaglianza politica e l'effettivo esercizio delle libertà democratiche che è al centro del costituzionalismo sociale<sup>75</sup>. Non a caso essa è

<sup>72</sup> V. J. KRIECKHAUS e S. BYUNGHWAN, N. MUKHERJEE BELLINGER, J. M. WELLS, *Economic Inequality and Democratic Support*, in *J. of Politics*, 2013, p. 139 ss.

<sup>73</sup> V. T. NICHOLS, *La conoscenza e i suoi nemici*, Roma 2018.

<sup>74</sup> V. P'illuminante volume di C. R. SUNSTEIN, *#Republic. La democrazia nell'epoca dei social media*, Bologna 2017.

<sup>75</sup> Una sintesi in R. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, cit., specie p. 173 ss.; ID., *La democrazia economica*, cit., p. 51 ss.

richiamata tra le famose «quattro libertà» del celebre discorso del 1941 del Presidente Roosevelt (*freedom of speech, freedom of religion, freedom from want, freedom from fear*) e costituisce il principio ispiratore che ha guidato i costituenti italiani nel delineare l'uguaglianza sostanziale e i diritti sociali. Un'unica citazione, tra le tante che sarebbero possibili. La prendo dalla introduzione al volume di Francesco Ruffini, scritta da Piero Calamandrei nel 1946, col titolo «L'avvenire dei diritti di libertà»: «Solo una democrazia sociale può dirsi veramente democrazia, perché *soltanto in essa i diritti di libertà sono effettivamente goduti da tutti i cittadini*, senza che la diversità di condizione economica si traduca in disuguaglianza politica e riduca i diritti di libertà ad essere, di fatto, un privilegio dei ricchi» (corsivo nell'originale)<sup>76</sup>.

Che al di sotto di un certo livello di benessere non sia possibile un'autentica dialettica democratica è da tempo sostenuto sul piano teorico<sup>77</sup> e supportato da evidenti rilevazioni empiriche<sup>78</sup>. Una eccessiva concentrazione della ricchezza, infatti, può alterare la competizione politica, specie in assenza di adeguate regole sul finanziamento delle campagne elettorali e l'azione delle lobbies. Un impoverimento dei ceti popolari, da parte sua, può renderli più vulnerabili, nell'espressione delle loro preferenze politiche e nel rapporto con i governanti, in quanto meno capaci di esercitare un controllo sulla loro azione e più disponibili a pratiche clientelari. Inoltre, è stato mostrato che i cittadini coi redditi più bassi tendono a partecipare meno alla vita politica, lasciando quindi nelle mani dei più ricchi le decisioni politiche, col rischio di quella che è stata definita una «deriva plutocratica» della democrazia<sup>79</sup>. Per non parlare di situazioni estreme, nelle quali il potere di alcuni soggetti privati, in particolare dei datori di lavoro, nei confronti di altri soggetti privati, i cittadini-elettori, sia così pervasivo da configurarsi come una privazione della libertà di scelta e dell'autonomia individuale: una forma

<sup>76</sup> P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà* (1946), ora in ID., *Costituzione e leggi di Antigone. Scritti e discorsi politici*, Firenze 1996, p. 44-45. Sulla questione sociale nel pensiero di Piero Calamandrei v. E. BINDI, *Calamandrei e la questione sociale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2012, n. 3.

<sup>77</sup> V. ad es. S. LIPSET, *Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*, in *American Political Science Rev.*, 1959, p. 69 ss.

<sup>78</sup> Così ad es., R. SIGMAN, S. I. LINDBERG, *Democracy for All: Conceptualizing and Measuring Egalitarian Democracy*, in *Political Science Research and Methods*, 2019, p. 595 ss, basandosi sui dati di <https://www.v-dem.net/en/>. Ma già R. DAHL, *La democrazia economica*, cit., p. 42, muovendo dalla intuizione di Tocqueville sulla prosperità materiale come fattore di sostegno della democrazia, evidenzia che, a un secolo e mezzo da tale intuizione, si può riscontrare nella pratica una correlazione straordinariamente alta tra il benessere economico e la democrazia.

<sup>79</sup> C. VOLPATO, *Le radici psicologiche della disuguaglianza*, cit., p. 25.

di neo-feudalesimo o di quasi schiavitù, tale da annientare la partecipazione democratica<sup>80</sup>.

Ci sono, poi, sviluppi più recenti, che derivano non tanto dall'impatto delle diseguaglianze di per sé, ma dall'impatto della *crescita delle diseguaglianze* in paesi nei quali, nel XX secolo, esse erano state decisamente ridotte.

L'aumento delle diseguaglianze, con l'accrescimento delle distanze tra individui e gruppi, indebolisce la coesione sociale e il senso di identità, fa venire meno il terreno comune, favorendo la divisione e la polarizzazione<sup>81</sup>. Questa tendenza si esprime anche nella gestione degli spazi urbani, attraverso la diffusione, in molti paesi, di quartieri recintati, *gated communities* in senso proprio, affidati alla sorveglianza di compagnie di sicurezza private<sup>82</sup>, ove i benestanti possono cercare di ricreare artificialmente quella pace e sicurezza che sono smarrite nella violenza di città spesso simili a vere e proprie «giungle urbane». Benché un tale uso dello spazio urbano sia assai risalente (in fondo, la Parigi di Haussmann rispondeva a una logica simile e su tale base pare organizzata la metropoli industriale moderna descritta da tanti narratori dell'Ottocento, ad esempio da Jules Verne in *I cinquecento milioni della Béguin*)<sup>83</sup>, solo negli ultimi decenni la separazione degli spazi sociali sembra divenuta una costante in molti paesi. Il viaggiatore europeo continua a restare colpito, mentre si aggira tra fili spinati e barriere che circondano centri commerciali e zone residenziali, nei quartieri abbienti di Città del Messico, Santiago del Cile o Johannesburg. Ma tale realtà sta diffondendosi anche nei paesi più ricchi, dove si tende ad allontanare dalle zone centrali e a rinchiodare in ghetti urbani i più poveri. Comunque sia, il risultato è che l'organizzazione della vita sociale è sempre più ridotta entro spazi privati, e ciò fa sì che tra diversi non ci si incontri nemmeno più. Per cui il senso di appartenenza deve essere creato artificialmente. Ciò che spesso accade attraverso l'emersione o il ritorno di forme di «nazionalismo tribale»<sup>84</sup> (nutrite da un complesso armamentario simbolico), finalizzate a supplire all'assenza di una «reale» base di condivisione<sup>85</sup>.

<sup>80</sup> G. SITARAMAN, *Economic Inequality and Constitutional Democracy*, cit., p. 533 ss.

<sup>81</sup> Questa tematica era già chiaramente evidenziata in R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio*, cit., specie p. 39 ss., che sottolineava la rinascita del darwinismo sociale sotto la pressione della globalizzazione.

<sup>82</sup> T. JUDT, *Guasto è il mondo*, cit., p. 94.

<sup>83</sup> V. G. AMENDOLA, *Sguardi sulla città moderna*, Bari 2019, p. 89.

<sup>84</sup> Nel senso indicato da H. ARENDT, *Le origini del totalitarismo* (1948), Torino 2009, p. 317 ss.

<sup>85</sup> Non si tratta certo di una novità: v. ad es. E. HOBSBAWM, T. RANGER, *L'invenzione della tradizione* (1983), Torino 2002; B. ANDERSON, *Comunità immaginate. Origini e fortuna dei nazionalismi* (1983), Bari 2018.

Il ridursi della possibilità di migliorare la posizione economica propria o dei propri figli, le difficoltà della vita quotidiana derivanti dai tagli alla spesa pubblica, generano, nelle moltitudini dei cittadini delle società democratiche dell'Occidente, una molteplicità di emozioni negative: risentimento, rancore, invidia, sfiducia, insicurezza, paura, rabbia. Come ha messo in evidenza Francesco nell'Esortazione Apostolica *Evangelii Gaudium*, «l'iniquità è la radice dei mali sociali»<sup>86</sup>. In un'epoca di risorse limitate, in cui scarse sono le posizioni lavorative appetibili e si riducono anche quelle meno qualificate, è facile che prevalgano lo scoramento e il senso di abbandono, quando non si inneschi addirittura una lotta tra gli ultimi, ad esempio nei confronti dei «migranti», ovvero degli stranieri poveri, che a sua volta si presta ad essere sfruttata a scopi elettorali da politici senza scrupoli.

8. Giunti a questo punto, si apre il grande interrogativo del «che fare?». Come ci ricorda Max Weber, invitandoci a riflettere sul ruolo delle scienze sociali, «anelare e attendere non basta. E faremo altrimenti: ci metteremo al nostro lavoro e adempiremo alla “richiesta di ogni giorno”, come uomini e nella nostra attività professionale. Ma ciò è semplice quando ognuno abbia trovato e obbedisca al demone che tiene le fila della propria vita»<sup>87</sup>.

Di fronte a questioni estremamente complesse, che toccano i fondamenti stessi del vivere comune, mettersi al lavoro, come uomini e donne di questa epoca e come costituzionalisti implica tirare fuori dal nostro tesoro, per utilizzare un'espressione evangelica, «cose antiche e cose nuove» (Mt 13, 52).

Innanzitutto, occorre uno sforzo di memoria e di consapevolezza.

La prima cosa da ricordare sono le conquiste del XX secolo e le conseguenze che una corsa scriteriata al loro smantellamento potrebbe portare. Come ha scritto nella sua ultima opera, che costituisce un po' il suo testamento, il grande storico britannico Tony Judt: «Noi consideriamo le istituzioni, le leggi, i servizi e i diritti che abbiamo ereditato dalla grande epoca di riforme del '900 come qualcosa di scontato. È ora di ricordarci che tutte queste cose nel 1929 erano assolutamente inconcepibili. Noi siamo i fortunati beneficiari di una trasformazione che ha avuto una portata e un impatto senza precedenti. Appunto c'è molto da difendere»<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> *Evangelii Gaudium*, p. 202.

<sup>87</sup> M. WEBER, *La scienza come professione* (1917), Torino 2001, p. 40.

<sup>88</sup> Così, riferendosi allo Stato sociale di matrice europea, T. JUDT, *Guasto è il mondo*, cit., p. 159 ss.

In particolare, in quanto italiani, dobbiamo riacquistare la consapevolezza che lotta contro le diseguaglianze, coesione sociale, pieno sviluppo della persona umana, fanno parte della nostra identità costituzionale, del nostro DNA potremmo dire.

A differenza di quanto capita nel mondo anglosassone, ove il quadro costituzionale è sprovvisto di una base giuridica adeguata, nel nostro paese principi di giustizia e strumenti per realizzarli sono sanciti normativamente nella Costituzione.

Di conseguenza, non possiamo continuare a importare acriticamente e passivamente il dibattito statunitense o inglese: più che ricercare astratte definizioni di giustizia, non dobbiamo stancarci di richiamare la priorità di questi principi costituzionali, che configurano sia un obbligo di azione dei poteri pubblici, sia doveri di solidarietà che ricadono su tutti i soggetti dell'ordinamento.

In altre parole, dobbiamo «trarre dall'oblio» le norme costituzionali. Senza andare troppo lontano, i dizionari dei sinonimi ci dicono che ciò equivale a «riesumare, ripescare, rispolverare, rivangare». Parlando di norme giuridiche, questo significa ricordare che il diritto non è una variabile indipendente nel *mare magnum* delle politiche economiche e sociali, ma ha carattere prescrittivo, cioè deve improntare di sé programmi politici, elettorali e di governo, atti normativi di ogni ordine e grado, sentenze di ogni ordine e grado<sup>89</sup>.

Non solo. Questi principi costituiscono la dote con la quale ci presentiamo sulla scena mondiale, la nostra carta di identità, e sono anche il principale contributo che l'Italia può portare a livello europeo e globale sui temi dello sviluppo e della giustizia.

Nella prospettiva di una riduzione delle diseguaglianze sul piano mondiale: in nome degli ultimi, degli oppressi, di chi sta in basso. Dei vicini e dei lontani. Lontani che molto spesso abbiamo vicino, come ci ricordano le drammatiche storie dei migranti che arrivano sulle nostre sponde. Non ci si salva da soli, è il messaggio che la nostra Costituzione ci rimanda, un messaggio che deve essere necessariamente trasposto in Europa e nel mondo, come ci chiedono il principio pacifista e il principio internazionalista, anch'essi al centro della nostra identità costituzionale.

Basti richiamare le parole con le quali l'articolo 10, comma 3, consacra il diritto di asilo. «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo

<sup>89</sup> Si sofferma decisamente sul carattere prescrittivo del principio di eguaglianza sostanziale contenuto nella Costituzione italiana L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'eguaglianza*, cit., ad esempio p. 122.



esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

Oppure l'articolo 11, che non solo pone la base per l'appartenenza dell'Italia alle organizzazioni internazionali, ma esprime l'apertura internazionalistica in nome del mantenimento della pace. Non è inutile richiamarlo per intero, e finanche soffermarsi un attimo in silenzio a meditarlo. «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». Non è difficile comprendere perché i costituenti, nello scenario rovinoso di un'Europa e di un mondo ricoperti di rovine e di tombe, ritennero necessario sancire in modo tanto chiaro il «mai più» che sgorgava da quelle distruzioni e sofferenze.

A tal fine, occorre affiancare a qualsiasi riflessione sulla diseguaglianza interna agli Stati quella sulla diseguaglianza globale, che si tende così facilmente a dimenticare dalla nostra prospettiva che considera l'Occidente il centro del mondo. Una visione che includa anche i sommersi, quelli che non compaiono in nessuna statistica. Solo l'identificazione con l'umanità nel suo insieme può diventare il perno di un progetto di futuro meno sperquato<sup>90</sup>, così come solo il riconoscimento di un comune destino può consentire al metodo democratico di radicarsi e sopravvivere<sup>91</sup>.

In secondo luogo, è pur vero che ormai le decisioni si formano in luoghi remoti e spesso oscuri e che occorre operare affinché esse ritornino nel circuito politico democratico, su scala necessariamente planetaria.

Ma va tenuto presente – anche questa, come molte cose che abbiamo sotto il naso può parere una ovvietà – che in tali luoghi, almeno per il momento, siano essi i mercati finanziari o le istituzioni che orientano la finanza e l'economia mondiali, ci sono degli esseri umani che decidono, esseri umani che sono espressione della loro epoca (che è, poi, anche la nostra).

Si apre quindi la questione dei criteri che guidano le decisioni umane, in questo come in altri campi della vita individuale e collettiva. Una complessa questione antropologica, in cui si fa strada la convinzione, sempre più diffusa in tutte le discipline, che tali decisioni sono mosse non soltanto da calcoli razionali o utilitaristici, ma anche da emozioni e sentimenti (un paio di

<sup>90</sup> C. VOLPATO, *Le radici psicologiche della diseguaglianza*, cit., p. 221.

<sup>91</sup> N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. 30.

nomi tra tutti: il neuroscienziato Antonio Damasio, che già negli anni Novanta ha iniziato a divulgare queste scoperte, e la scienziata sociale Martha Nussbaum, che le ha applicate alla organizzazione delle società umane)<sup>92</sup>. Come è stato detto in un libro assai originale, che ripercorre la vita di una coppia, dal primo incontro alla vecchiaia, mostrando l'influenza delle emozioni sulla vita quotidiana e sui destini individuali dei due partners, «ci troviamo al momento nel bel mezzo di una rivoluzione per quanto riguarda la coscienza. Nel giro di pochi anni genetisti, neuroscienziati, psicologi, sociologi, economisti e antropologi hanno compiuto grandi passi in avanti nel comprendere le basi fondanti dello sviluppo umano. E una delle scoperte fondanti di tutti questi studi è che tutti noi, in larga misura, non siamo il prodotto del nostro pensiero consapevole, ma di quel pensiero che ha luogo al di sotto del livello della coscienza»<sup>93</sup>.

Perché possa esistere un sano spirito pubblico occorre una comune, solida e sana base emozionale di una società: «senza emozioni consolidate in sentimenti collettivi siamo privi di radici profonde e senza radici è possibile il male e l'ingiustizia radicali»<sup>94</sup>. Tra tali sentimenti collettivi, il sentimento di giustizia, o, meglio, di rifiuto dell'ingiustizia, che è una faccia inevitabile dell'empatia, cioè della fraternità, svolge, per la sua fondamentale natura relazionale, il ruolo centrale.

Ebbene, anche i sentimenti possono evolvere, come mostrano le esperienze storiche concrete. Sarebbe oggi accettabile presenziare a spettacoli circensi in cui bestie feroci competano con persone inermi? Oppure assistere a crocifissioni e torture mangiando i popcorn? Sorvegliare un *gin tonic* facendosi servire da un altro essere umano in catene? O sostenere che le donne non sono in grado di fare il giudice, o di votare, a causa del ciclo mestruale? Essi, pertanto, possono in qualche modo essere «educati». E questo a prescindere da quello che si ritenga esserne il fondamento. Che sia la cultura o la natura, secondo l'eterna diatriba. Infatti, anche a ritenere che sia la natura, l'osservazione degli accadimenti umani e, mi sento di poter dire, l'esperienza personale, ci mostra che la voce della coscienza, nella quale si radica il sentimento di giustizia, è sepolta, giù, da qualche parte, negli insondabili abissi di ogni cuore umano, e deve sempre e comunque essere

<sup>92</sup> Tra i primi autori a disvelare questa sfera, A. DAMASIO, *L'errore di Cartesio. Emozione, ragione e cervello umano*, Milano 1995; M. NUSSBAUM, *L'intelligenza delle emozioni*, Bologna 2004, che ha successivamente sviluppato la sua analisi in ID., *Emozioni politiche. Perché l'amore conta per la giustizia*, Bologna 2014.

<sup>93</sup> Così D. BROOKS, *L'animale sociale. Alle origini dell'amore, della personalità, del successo*, Torino 2012.

<sup>94</sup> G. ZAGREBELSKY, *Intorno alla legge. Il diritto come dimensione del vivere comune*, Torino 2009, p. 69.

raggiunta attraverso la rimozione di innumerevoli pietre, macigni, detriti, che le impediscono di farsi sentire. Nient'altro, in definitiva, che una «educazione del cuore».

Peraltro, questa conquista, abbastanza recente, delle scienze sociali, era già stata fatta propria, *a contrario* potremmo dire, da chi, invece, voleva suscitare una crescente competizione sociale attraverso la valorizzazione dell'individualismo e della concorrenza tra individui. Al riguardo, colpisce la scelta delle parole compiuta dalla Primo Ministro britannico, Margaret Thatcher, in una famosa intervista del 1981, quando aveva detto: «cambiare l'economia è il mezzo per cambiare l'approccio...L'economia è il metodo. L'obiettivo è cambiare il cuore e l'anima»<sup>95</sup>.

La parola «cuore», ovviamente, va ben oltre la biologia, non designa cioè «un organo che pulsa per pompare il sangue in ogni parte del corpo». Allo stesso tempo, non ha niente di sdolcinato, né di esoterico o magico. Se mai, viene utilizzata, così come già nell'antichità classica o biblica, per riassumere quell'amalgama che c'è «dentro» all'uomo, unione di sentimento, intelletto e volontà. Nell'ambito di un percorso in atto nella recente psicologia, supportata dalle neuroscienze, orientato a superare la separazione dei sentimenti dalla ragione e la loro svalutazione, che tanti danni ha prodotto nella vita collettiva e individuale<sup>96</sup>.

Ma come fare? Se il cuore, come spesso accade, è cieco, in prenda alla *mind blindness*<sup>97</sup> (una forma di «incapacità di vedere con il cuore», per usare le parole del Piccolo Principe di Antoine de Saint-Exupéry), che si trasforma in incapacità di valutare le conseguenze sugli altri delle proprie azioni, che a sua volta deriva dalla incapacità di vederli e di riconoscerli come persone?

Che fare di fronte alla cecità che ci impedisce di vedere le iniquità, le ingiustizie, le diseguaglianze? Come si educa il cuore? Quando parliamo di egoismo, di incapacità di empatia, di incapacità di identificarsi con l'altro, parliamo di aspetti antropologici, che hanno una immediata proiezione sociale, e che necessitano di risposte variegata e molteplici da parte delle arti, delle religioni, della psicologia, della filosofia, della storia, della sociologia e, potremmo dire, da parte di ogni essere umano di buona volontà.

<sup>95</sup> «Mrs. Thatcher. The First Two Years», in *Sunday Times*, 3 maggio 1981.

<sup>96</sup> Per alcuni cenni su questo ricco e affascinante filone di studi, J. HILLMAN, *Il pensiero del cuore* (1981), in ID., *L'anima del mondo e il pensiero del cuore*, Milano 2002, p. 41 ss.; R. DE MONTICELLI, *L'ordine del cuore. Etica e teoria del sentire*, Milano 2003; L. MORTARI, *La sapienza del cuore*, Milano 2017.

<sup>97</sup> Così ad esempio F. DE WAAL, *L'età dell'empatia. Lezioni dalla natura per una società più solidale*, Milano 2011; C. ROGERS, *A Way of Being*, New York 1980. Il sociologo A. MARGALIT, *The Decent Society*, Cambridge 1996, p. 96 ss., ha parlato di «*blindness to the human aspects*» per evidenziare un modo di pensare che riduce gli esseri umani a cose.

In altre parole, occorre contribuire a forgiare il substrato che tiene insieme le società umane e sul quale si fonda l'obbedienza alle norme, da cui discende, a sua volta, quella che i giuristi qualificano come «effettività»<sup>98</sup>. Non importa con quale termine lo definiamo: possiamo chiamarlo, con Tocqueville, *mores* o «stili di vita», oppure «cultura» o «tradizione», come fanno sociologi del diritto e comparatisti<sup>99</sup>, «senso comune» alla Gramsci<sup>100</sup>, oppure hegelianamente *Zeitgeist*.

Sta a noi, a ciascuno di noi, là dove siamo, continuare a lavorare e lottare perché questa cultura, questo senso comune, questo spirito del tempo, questa voce e sensibilità della nostra epoca, che, volenti o nolenti, informa di sé tutti suoi figli, risponda ai principi di giustizia in cui crediamo e che sono iscritti nelle nostre costituzioni. In questo, un ruolo qualificato spetta alle scienze sociali, e a coloro che ne hanno fatto una «professione». Essi, infatti, possono aiutare a «vedere» le facce nascoste dei fenomeni, svelandoli, a volte smascherandoli e più in generale aiutando ad assumere consapevolezza, ciò che è tanto più difficile riguardo ad accadimenti in cui siamo immersi<sup>101</sup>.

È vero che il diritto può diventare effettivo soltanto se la visione che lo sostiene si fa strada nella società. Tuttavia, anch'esso, in quanto sia *value oriented*, guidato dai principi del costituzionalismo democratico e sociale, ha qualcosa da dire (da dare), proponendo una concezione della persona umana e della società che entra a costituire la cultura, il senso comune e che, anzi ci entra in modo particolarmente autorevole, sostenuto dalla sua natura istituzionale e dalla sua forza precettiva.

D'altra parte, i movimenti in atto ovunque nel mondo, sviluppati da organizzazioni internazionali come le Nazioni Unite (penso ai *Sustainable Development Goals* o ai tentativi di misurare il benessere sulla base di indicatori diversi dal PIL), supportati da accademici, attivisti, religioni, chiese (in un

<sup>98</sup> Su questo substrato e sul ruolo delle istituzioni, G. ZAGREBELSKY, *Simboli al potere*, cit., 2012, p. 66 ss.

<sup>99</sup> Vedi ad es. R. COTTERRELL, *Law, Culture and Society: Legal ideas in the Mirror of Social Theory*, Farnham 2006; ID., *The Concept of Legal Culture*, in D. NELKEN (ed.), *Comparing Legal Cultures*, Farnham 1997, p. 13 ss.; D. NELKEN, *Defining and Using the Concept of Legal Culture*, in D. NELKEN, E. ÖRÜCÜ (eds.), *Comparative Law. An Handbook*, Oxford 2007, p. 109 ss.

<sup>100</sup> Nel senso che la percezione della disuguaglianza è un fatto sociale, una percezione dapprima minoritaria, da parte di coloro che la subiscono, poi, a seguito delle loro lotte, condivisa dalla maggioranza e infine destinata a generalizzarsi e a diventare senso comune: L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'eguaglianza*, cit., p. 36.

<sup>101</sup> Che la funzione ultima delle scienze sociali è aiutare l'individuo a rendersi conto dei fini ultimi dei propri atti è messo in evidenza da M. WEBER, *La scienza come professione*, cit., p. 34.

quadro nel quale spicca, per profondità e completezza, l'Enciclica *Laudato Si'*), che chiedono un cambio di paradigma, in favore di uno sviluppo che metta al centro le persone e la madre terra, testimoniano che non tutto è vano.

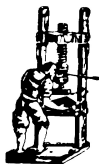
È inevitabile che le forze che vogliono mettere sottosopra il cliché di un mondo in cui «non c'è alternativa», ridando voce e dignità a quelli che stanno in basso, incontrino grandi difficoltà nel tradurre i loro nobili principi in norme giuridiche, e quindi in politiche concrete, perché i forti e potenti difenderanno la loro supremazia con tutti i mezzi, come è sempre accaduto. Ma non per queste difficoltà si può rinunciare a riaffermare il carattere prescrittivo del diritto, la sua vocazione a trasformare i rapporti di forza, ad ergersi contro «le ingiustizie storicamente concrete che derivano da diseguaglianze abissali di potere economico, politico e culturali esistenti tra individui, ceti e classi sociali, gruppi etnici, società, Stati, continenti»<sup>102</sup>.

Anzi, proprio il contrario. C'è un grande bisogno che il diritto si affianchi alle altre discipline sociali, con la sua duplice natura, prescrittiva e culturale, e insieme ad esse cerchi di rimettere al centro delle dinamiche globali la persona umana con le sue sofferenze.

Insomma, siamo chiamati a tenere viva la speranza, ma questa affermazione non ha senso se non svolgiamo una continua azione di *parresia*: infatti, come diceva Ibn Ata Allah, un mistico musulmano alessandrino del XIV secolo, «la speranza è qualcosa che implica un'azione, altrimenti non è che velleità»<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> Con le parole di G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, cit., p. 144, che però limita il ruolo della scienza giuridica a non prestarsi a fare da copertura, nella convinzione che la cosiddetta «funzione promozionale» del diritto, delle sue norme di principio e programmatiche non è nulla se non è sostenuta da dinamiche sociali, politiche e culturali.

<sup>103</sup> Citato in C. VAN NISPEN TOT SEVENAER, *Cristiani e musulmani: fratelli davanti a Dio?*, Venezia 2006.



LA BUONA STAMPA

Questo volume è stato impresso  
nel mese di dicembre dell'anno 2020  
per le Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a., Napoli  
Stampato in Italia / Printed in Italy  
red.nignat - ftc.intpie

*Per informazioni ed acquisti*

Edizioni Scientifiche Italiane - via Chiatamone, 7 - 80121 Napoli

Tel. 0817645443 - Fax 0817646477

Internet: [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)



Memorie del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Torino  
16/2020

7521226200



DUE VOLUMI INDIVISIBILI,

Questo volume, sprovvisto del taloncino a fronte, è da considerarsi copia saggio gratuito esente da IVA (art. 2, c. 3, lett. d, DPR 633/1972)

€ 200,00

ISBN 978-88-495-4479-4



Scritti in onore  
di Franco Pizzetti  
vol. II

ESI