

**VERSO «IL GRANDE ROVESCIMENTO»?**  
**UNA RIFLESSIONE SULLA PARABOLA DEL PRINCIPIO DI**  
**EGUAGLIANZA IN ITALIA E IN EUROPA.**

Eugenio Zaniboni\*

«Al di là delle sottigliezze terminologiche, l'uguaglianza nel senso di trasformazione esige due processi: la progressiva espansione dei diritti civili e il progressivo imbrigliamento del potere»<sup>1</sup>.

**1. Introduzione.**

Impostare una breve riflessione sul principio di eguaglianza vuol dire, *in primis*, cimentarsi con la complessità di un concetto che percorre tutta la storia del pensiero occidentale sul piano filosofico, politico e giuridico, e che, anche solo da quest'ultimo punto di vista, conosce un vastissimo campo di applicazione, nonché significati molto diversi tra loro, anche se, evidentemente, spesso strettamente interconnessi<sup>2</sup>. Volendo subito operare qualche distinzione di massima — e tendendo a mente l'insegnamento di Dahrendorf, ma senza con ciò ricorrere alle categorie, piuttosto radicali, degli stoici greci «che distinguevano soltanto fra saggi e stolti»<sup>3</sup> —, tra le varie declinazioni interne al

---

\*Professore aggregato di Diritto internazionale del lavoro - Università degli Studi di Foggia.

<sup>1</sup> Dahrendorf, *La libertà che cambia*, tr. it., Roma-Bari, 1995<sup>2</sup>, p. 92.

<sup>2</sup> V. il par. successivo.

<sup>3</sup> Ce lo ricorda il recente lavoro di Michele Ainis, *La piccola eguaglianza*, Einaudi, Torino, 2015 p. 57.

principio sul piano giuridico, troviamo anzitutto l'eguaglianza di fronte alla legge, in virtù della quale, in democrazia, la disponibilità dei consociati all'osservanza di una regola vale solo a condizione che questa valga per tutti, compreso per chi la impone, «risultando questa la garanzia minima e indispensabile perché il potere delle maggioranze non risulti arbitrario e intollerabile»<sup>4</sup>; l'uguaglianza nel godimento dei diritti di libertà e dei diritti politici e, *last but not least*, l'eguaglianza nel campo dei diritti sociali, intesi come diritti ad ottenere dallo Stato prestazioni positive volte ad eliminare situazioni di inferiorità economica e sociale<sup>5</sup>.

Nonostante la centralità di *tutte* queste nozioni interne al principio di eguaglianza, non a caso, invero, divenuto «principio regolatore dell'organizzazione e delle funzioni dello stato contemporaneo»<sup>6</sup>, è proprio sul tema dell'eguaglianza nel campo dei diritti sociali che, come si dirà nei paragrafi che seguono, si giocano le partite più delicate. Se infatti, la solenne proclamazione della parità formale fu una delle grandi conquiste delle rivoluzioni liberali<sup>7</sup>, «per un osservatore moderno il tema dell'uguaglianza riguarda essenzialmente la sfera delle politiche sociali, politiche che in genere partono dalla rilevazione di un sistema di ineguaglianze (principalmente in termini di reddito) e prospettano una serie di interventi correttivi»<sup>8</sup>.

Il problema è che, nei periodi di crisi, l'aumentata percezione della scarsità di risorse da un lato aumenta la richiesta di giustizia sociale<sup>9</sup>, e dunque di *policy* che adottino criteri

---

<sup>4</sup> Cerri, *L'eguaglianza*, Bari, 2005, p. 7. Di qui la stretta connessione tra eguaglianza e libertà, come già ebbe a rilevare Kant in un passaggio della *Pace perpetua*, nel quale si legge che la libertà in senso giuridico «è la facoltà di non obbedire ad altre leggi esterne, se non a quelle a cui io ho potuto dare il mio assenso. Allo stesso modo, l'uguaglianza esterna (giuridica) di uno Stato è quel rapporto dei cittadini secondo il quale nessuno può obbligare giuridicamente un altro a qualcosa senza sottomettersi al contempo alla legge». Kant, *Per la pace perpetua*, in Id., *Guerra e pace: politica, religiosa, filosofica. Scritti editi e inediti (1775-1798)*, a cura di Cunico, Reggio Emilia, 2004, p. 113, n. 6.

<sup>5</sup> Baldassarre, *Diritti sociali* (voce), *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma, 1989, par. 6.

<sup>6</sup> Olivetti, *Uguaglianza* (voce), in M. Flores d'Arcais (a cura di), *Dizionario dei diritti umani*, Utet, Torino, 2007. V. anche *infra*, il par. 6.

<sup>7</sup> V. *infra* il par. 2.

<sup>8</sup> Somaini, *Paradigmi dell'uguaglianza*, Bari, 2005, p. VIII. Occorrerebbe forse aggiungere a quest'osservazione almeno un riferimento al tema dell'eguaglianza di genere, che, in teoria non dovrebbe ricevere particolari interventi sul piano giuridico, ma sappiamo bene purtroppo come la realtà, figlia di retaggi culturali «di un'impressionante durata» (in questi termini, Costa, *Dai diritti naturali ai diritti umani: episodi di retorica universalistica*, in Meccarelli-Palchetti-Sotis, *Il lato oscuro dei diritti umani. Esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell'individuo*, Madrid, 2014 p. 42), possa talvolta essere ben diversa. Questo tema, però, la cui importanza richiederebbe una trattazione a sé, non potrà essere affrontato nel presente contributo.

<sup>9</sup> Sul tema, v. ampiamente, Picone, *Capitalismo finanziario e nuovi orientamenti dell'ordinamento internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, pp. 5 ss., al quale si rinvia anche per ulteriori approfondimenti bibliografici. Secondo l'A., per tentare di contrastare «gli effetti più nocivi della globalizzazione» e, più specificamente, la tendenziale subalternità degli Stati «ai dettami del capitalismo finanziario e del mercato, il problema che oggi si pone è quello, eminentemente politico, di rovesciare tale tendenza, in modo che gli Stati stessi possano *recuperare alcune tradizionali funzioni volte all'eguaglianza e al benessere dei propri "governati"*». Id., *Gli obblighi erga omnes tra passato e futuro*, Atti del Convegno *Interesse collettivo e obblighi erga omnes nel diritto internazionale contemporaneo*, Ravenna, 7 e 8 maggio 2015, disponibile sul sito internet <http://www.qil-qdi.org/wp->

di allocazione delle risorse tra i consociati coerenti con il principio di eguaglianza sostanziale<sup>10</sup> — e perciò tese ad evitare, o almeno a limitare al minimo, gli abusi<sup>11</sup>. Dall'altro, finisce con l'alimentare le ideologie dell'individualismo, o per meglio dire, «il ritorno a forme patologiche dell'identità e del legame sociale». Nient'altro, dunque, che «uno spettacolare ritorno al passato»<sup>12</sup>, con l'aggravante che la discussione sulle modalità di realizzazione del principio, «come valore e obiettivo da perseguire, è sparita dalla discussione pubblica, dagli statuti e dai programmi dei partiti politici»<sup>13</sup>.

## **2. L'affermazione del principio sul piano giuridico. L'eredità della rivoluzione francese.**

L'assunzione di una posizione chiave del principio di eguaglianza in relazione al dispiegamento delle attività dello Stato contemporaneo va principalmente ascritta, come è noto, «all'eredità della rivoluzione francese, che nella triade *liberté, égalité, fraternité* ha consacrato il principio in esame fra i valori fondanti dell'organizzazione politica»<sup>14</sup>.

Sulle istanze di riduzione delle diseguaglianze sociali che costituirono il volano dei movimenti rivoluzionari in Francia molto si è detto e scritto. Converrà ricordare, in questa sede, come tali rivendicazioni siano state in larga parte dirette a conquistare l'unificazione dei sistemi giuridici, a quel tempo diversi a seconda dell'ordine sociale di appartenenza: «Il medesimo fatto poteva essere punito molto diversamente se commesso da un aristocratico o da un popolano, perché si applicavano leggi diverse in base allo *status* sociale dell'imputato. Poiché questi *status* si acquistavano per nascita e comunque in base a decisioni del potere costituito, essi attribuivano privilegi permanenti a minoranze»<sup>15</sup>. Di qui le spinte all'affermazione di due importanti istituti della democrazia: la rappresentanza unitaria e non per corpi separati, e il divieto di mandato imperativo, i quali «concorrevano alla distruzione della società per ordini, dove, ogni ordine avendo un suo ordinamento giuridico separato, gli individui non sono eguali né nei diritti né di fronte alla legge»<sup>16</sup>.

Invero, accanto alla potente spinta politica all'uguaglianza di fronte alla legge, vi furono anche altre sollecitazioni, più connesse alle improcrastinabili esigenze di nuove classi sociali — mercantili, ma non solo — in veloce ascesa che alla realizzazione degli ideali di *fraternité tout court*. In questo senso, un altro obiettivo perseguito dai rivoluzionari francesi fu quello di «creare un mercato unico con leggi uniformi per tutto il territorio in modo da garantire l'eguaglianza nella concorrenza. Era necessario dunque

---

[content/uploads/2015/07/Picone\\_Gli-obblighi-erga-omnes-tra-passato-e-futuro.pdf](content/uploads/2015/07/Picone_Gli-obblighi-erga-omnes-tra-passato-e-futuro.pdf), pp.31-32, (corsivi aggiunti).

<sup>10</sup> V. *infra* i paragrafi 5, 6 e 7.

<sup>11</sup> V. *infra* il par. 3.

<sup>12</sup> Rosanvallon, *La società dell'uguaglianza*, tr. it., Roma, 2013, p. 211.

<sup>13</sup> Carnevali, *La stella polare dell'eguaglianza*, in *Micromega*, n. 3/2013 (numero monografico della rivista dedicato al principio di eguaglianza).

<sup>14</sup> Olivetti, *Uguaglianza*, cit.

<sup>15</sup> Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2005<sup>9</sup>, p. 641.

<sup>16</sup> Bobbio, *La Rivoluzione francese e i diritti dell'uomo*, ora in *L'età dei diritti*, Torino, 2014<sup>4</sup>, p. 108.

distruggere tutte quelle leggi particolari, diverse da luogo a luogo, da città a città, che rendevano difficili i traffici»<sup>17</sup>.

Questo lato funzionale, e forse meno nobile, delle eredità giuridiche e politiche del periodo rivoluzionario francese, che contribuì a spazzar via l'antico ordine di derivazione feudale, fu, come è noto, ben presente a Marx: «La burocrazia fece valere l'idea dell'unità contro i diversi stati nello Stato. Ciò non di meno ... la distinzione sociale degli stati rimase una distinzione politica, politica all'interno e accanto alla burocrazia del potere governativo assoluto»<sup>18</sup>.

Un fine giurista come Crisafulli, nel corso della sua indagine sui fattori che condussero all'affermazione dello Stato "moderno" e dei suoi tratti costitutivi, a proposito del citato passo del filosofo di Treviri, annotò: «Il principio dell'eguaglianza di fronte alla legge, inscritto sul frontone dell'edificio dello Stato moderno, null'altro significa, originariamente, se non la definitiva soppressione di ogni rilevanza politica delle differenze sociali, tuttavia *residue in fatto, ma confinate nella sfera della vita privata*»<sup>19</sup>.

È doveroso ricordare che Bobbio attribuì alla critica marxista della rivoluzione francese<sup>20</sup> di non aver colto, colpevolmente, «l'aspetto essenziale della proclamazione dei diritti» in quanto «espressione della richiesta di limiti allo strapotere dello Stato».

Una rivendicazione, da questo punto di vista, profondamente innovativa rispetto agli usi del tempo. E se è vero che nel momento in cui fu avanzata favorì la classe borghese — anche perché, è bene non dimenticarlo, sanciva l'intangibilità dei diritti di proprietà<sup>21</sup> —, nondimeno si prestò all'affermazione di «un valore universale»<sup>22</sup>, e costituì per ciò stesso un deciso passo in avanti nella direzione di realizzare, per dirla con Dahrendorf, quell'esigenza di «imbrigliamento del potere» intimamente connaturata al principio di eguaglianza.

Seppure con gli importanti meriti di cui si è appena detto, ma lungi dal potersi considerare un mero accidente fattuale, l'affermazione dell'eguaglianza giuridica, in realtà, fu resa possibile anche dalla circostanza che il novero dei soggetti materialmente divenuti titolari del diritto fu limitato già in partenza a coloro i quali potevano vantare alcune

---

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> Marx, *Opere filosofiche giovanili*, tr. it., Roma 1950, p. 110. Sullo scetticismo con cui Marx guardava alle teoriche dell'eguaglianza, bersagliate da «giudizi assai severi» in quanto ritenute, sostanzialmente, funzionali allo *status quo*, v. Curcio, *Eguaglianza* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, p. 512-13.

<sup>19</sup> Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1970<sup>2</sup>, p. 84 (corsivo aggiunto). Nondimeno, sempre secondo l'A. «la Dichiarazione francese, più assai che non le precedenti d'oltre oceano... [ebbe] una influenza malgrado tutto decisiva sul movimento liberale e democratico europeo del secolo seguente». Id., *I diritti dell'uomo e del cittadino*, in *Rinascita*, 3, 1946, p. 8.

<sup>20</sup> Cfr. i tre saggi che l'insigne giurista dedicò all'argomento: oltre al già citato *La Rivoluzione francese e i diritti dell'uomo*, si vedano anche *L'eredità della grande Rivoluzione* e *La Rivoluzione francese secondo Kant*, tutti riportati in *L'età dei diritti*, cit.

<sup>21</sup> Cfr. da ultimo l'importante lavoro ricostruttivo di Costa, *Dai diritti naturali ai diritti umani*, cit., p. 27 ss.

<sup>22</sup> Bobbio, *L'età dei diritti*, cit., pp. 134-35.

condizioni personali considerate come privilegiate, tra cui, su tutte, la proprietà, il genere maschile e la razza bianca<sup>23</sup>.

Invero, anche in funzione delle esigenze di stabilizzazione sociale che andarono velocemente maturando, il concetto di eguaglianza giuridica che si affermò in quel momento storico aveva una portata e un contenuto che, con gli occhi del presente, presenta forse non poche ombre, dal momento che, come si è appena rilevato, in essi era ricompreso, se si vuole ontologicamente, un certo nucleo di condizioni personali discriminatorie. E ciò a tacere del fatto che, appena trascorsa l'epoca della sua proclamazione in astratto, a fondamento di un nuovo ordine giuridico, il *coté* del principio di eguaglianza relativo all'intrinseca carica espansiva dei diritti civili, sul quale, come si è detto, insiste Dahrendorf, subì, com'è noto, un drastico arretramento<sup>24</sup>. L'affermazione dei diritti umani, sembra procedere, in quel periodo, a ritroso, come una sorta di "pendolo", sia nel diritto di *common law*<sup>25</sup>, sia in quello tedesco<sup>26</sup>. Con conseguenze che (sebbene innescate da forze la cui matrice culturale non è sovrapponibile e su cui non possiamo diffonderci qui), possono forse considerarsi non dissimili sul piano degli effetti pratici.

### 3. Usi e abusi del principio di eguaglianza.

Il già citato Crisafulli, peraltro, fu tra i primi a rilevare le possibili insidie applicative del principio di eguaglianza nei giudizi di costituzionalità, in particolare nei casi in cui la Corte costituzionale, spinta da un atteggiamento di deferenza nei confronti del

---

<sup>23</sup> Costa, *Dai diritti naturali*, cit., secondo il quale: «Trionfa nel nuovo regime l'eguaglianza dei soggetti-di-diritti. Non per questo però vengono cancellate quelle differenze già dimostrate come compatibili con l'universalismo dei diritti naturali. È vero dunque che tutti i soggetti sono eguali in stato di natura (e che tutti i cittadini sono eguali nei nuovi regimi costituzionali); ma l'eguaglianza dovrà comunque essere riferita a una classe di individui accomunati dalle qualità che li rendano soggetti umanamente "eccellenti": il genere maschile, la razza bianca, la proprietà (come segno esterno e garanzia dell'indipendenza, dell'autocontrollo, della responsabilità, della razionalità del suo titolare).

«Evocazione dell'eguaglianza "universale" e preservazione di (alcune) differenze coesistono nel discorso dei diritti e svolgono entrambe un ruolo fondamentale...» . (p. 53).

<sup>24</sup> «Con la Rivoluzione francese e il Terrore», si è di recente osservato, «il progetto illuministico di difendere, emancipare e rendere felice l'uomo attraverso la pratica dei diritti s'interruppe: finì sostanzialmente nell'oblio e in un cono d'ombra storiografico. La storia europea prese indubbiamente un'altra strada ancora tutta da ricostruire dal punto di vista dell'eredità di quel mondo e di quel linguaggio che mirava a proteggere l'individuo di fronte all'emergere dei fondamentalismi religiosi, del nazionalismo e dei fautori dell'onnipotenza dello Stato». Ferrone, *I diritti dell'uomo tra utopia e storia. Perché può essere utile riflettere sulla storia dei diritti dell'uomo?*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2015, pp. 32 ss.

<sup>25</sup> Laddove «il linguaggio dei diritti dell'uomo venne politicamente neutralizzato» ed «era poi circoscritto allo spazio della sola giustizia: cioè programmaticamente escluso dalla sfera economica e dai suoi conflitti sociali, dal mercato cui era invece riconosciuta la piena autonomia morale a difesa della proprietà». *Ibid.*

<sup>26</sup> In Germania, infatti, sottolinea ancora Ferrone, *ibid.*, si «interruppero definitivamente la diffusione e l'approfondimento del linguaggio dei diritti in chiave illuministica e costituzionale favorendone invece lo stravolgimento e la definitiva neutralizzazione politica con la promulgazione del Codice generale prussiano nel 1794. Quel testo – dove i diritti erano certamente enunciati ma in formulazioni giuridiche singolari che negavano il principio di eguaglianza e il loro originario carattere naturale e inalienabile – chiudeva l'intensa stagione cosmopolita e illuministica tedesca».

legislatore<sup>27</sup>, avesse finito per avallare, sotto il manto dell'insindacabilità delle decisioni di spessore "politico" adottate da quest'ultimo, leggi "personali" o ingiustificatamente discriminatorie: «D'accordo che alla Corte sia interdotta una valutazione politica (della convenienza, opportunità, utilità, di dettare certe norme anziché altre, di scegliere come elementi rilevanti della regolamentazione legislativa questi o quegli aspetti di determinati fenomeni); ma non si vede perché sarebbe altresì inibito alla Corte di esercitare, all'occorrenza, un controllo analogo a quello esplicito dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato sugli atti amministrativi; e se proprio non si vuole arrivare all'ingiustizia manifesta, perché debba essere incensurabile dalla Corte l'eventuale manifesta illogicità della normazione legislativa»<sup>28</sup>.

Emerge così uno dei tanti paradossi del principio, individuato già quarant'anni fa da Zagrebelsky. «Spesso, nel caso di situazioni di privilegio da eliminare», ha scritto l'insigne costituzionalista «si usa procedere con sentenze aggiuntive che pretendono di estendere il trattamento "ulteriore" al caso che ne è sprovvisto, cioè, si potrebbe dire, attraverso la generalizzazione del privilegio. Si tratta, come è facile vedere, di un uso perverso del principio di eguaglianza che, invece di eliminare i privilegi, tende a generalizzarli (e non sempre è detto che la generalizzazione del privilegio sia un fatto che ne muta la qualità)»<sup>29</sup>. Tentare di porre rimedio a questa tendenza che, ha sottolineato Zagrebelsky, sembra scorretta anche sul piano tecnico, visto che alla Corte costituzionale è attribuito il potere di eliminare norme e non di crearle (ed è per questo che Hans Kelsen definiva la Corte costituzionale un «legislatore negativo»), significava perseguire una «generalizzazione delle condizioni al livello basso, là dove è possibile ricostruire un tessuto il più possibile omogeneo ed ampio di destinatari delle regole giuridiche. Sarà il legislatore, nel rispetto dell'eguaglianza, ad innalzare senza discriminazioni il livello di partenza»<sup>30</sup>.

Il parametro di elezione per questo tipo di interventi deve restare ancorato alla protezione dei diritti costituzionali. Di qui la necessità di procedere ad identificare, caso per caso, la soluzione che ne consente la miglior tutela<sup>31</sup>.

Non è però superfluo sottolineare come si tratti di questioni ancora oggi irrisolte<sup>32</sup>. Il criterio con il quale la Corte costituzionale interviene per smantellare i privilegi (dal latino *privata lex*, cioè leggi rivolte a determinate categorie di soggetti e non alla generalità dei consociati), o, all'opposto, per generalizzarli, non appare univoco, come confermano gli Autori che hanno sottoposto al vaglio le pertinenti decisioni della Corte: «Talvolta viene

---

<sup>27</sup> A proposito del quale, in senso molto critico, si veda il recente lavoro di Cassese, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Bologna, 2015.

<sup>28</sup> Crisafulli, *Ancora in tema di eguaglianza*, nota a *Corte costituzionale*, sentenza n. 46/1959, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, p. 743 ss.

<sup>29</sup> Zagrebelsky, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, pp. 162-63.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> «[S]e entra in gioco un diritto protetto dalla Carta costituzionale, è vietato amputarlo, livellando verso un "basso" che ... implicherebbe l'assenza di qualunque tutela ... In tali circostanze occorre tendere all'eguaglianza verso l'alto, nella misura in cui esistano le risorse disponibili». Ainis, *La piccola eguaglianza*, cit., p. 72.

<sup>32</sup> Come si evince, tra l'altro, dal citato volume di Cassese, *Dentro la Corte*: «Tutti guardano nel giardino del vicino e vogliono ciò che ci vedono», è uno dei commenti *tranchant* che si possono trovare (p. 93), a proposito di alcune questioni sottoposte alla Corte in cui il parametro che si ritiene violato è quello offerto dall'articolo 3 della Costituzione.

annullato il beneficio, talvolta dilatato. Senza che sia mai troppo chiara la ragione per cui la Corte costituzionale sceglie l'una o l'altra soluzione»<sup>33</sup>. Secondo alcuni calcoli, peraltro, nell'ordinamento italiano le leggi che costituiscono una deroga alla norma generale sono 63 mila<sup>34</sup>.

#### 4. La proiezione sovranazionale del principio di eguaglianza.

È opportuno, a questo punto, ricordare, ancorché in estrema sintesi, come all'affermazione generalizzata del principio in esame negli ordinamenti interni abbia fatto seguito il suo progressivo radicamento anche nel diritto internazionale. Questo processo si è realizzato in due fasi. Nella prima, si colloca alla base del sistema delle relazioni giuridiche interstatuali come principio della sovrana eguaglianza degli Stati, in virtù di una analogia tra diritti dei singoli e diritti degli Stati proposta, inizialmente, da Francisco De Vitoria<sup>35</sup>. In una seconda fase, l'eguaglianza di fronte alla legge si afferma, perdurante lascito delle teoriche giusnaturalistiche, quale solenne parametro fondativo dell'intero catalogo dei diritti di libertà<sup>36</sup>.

Sarebbe impossibile (e forse in questa sede anche inutile) percorrere una esegesi compiuta di tutti gli Atti e gli articoli pertinenti, a cominciare dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948. Preme altresì sottolineare che il tentativo di allontanarsi da una concezione puramente formale dell'eguaglianza, al fine di privilegiarne gli aspetti sostanziali, si scorge nitidamente anche in alcuni atti internazionali.

Nel Patto sui diritti economici sociali e culturali delle Nazioni Unite<sup>37</sup>, ad esempio, la tensione verso una concretizzazione non formale del principio di eguaglianza si estrinseca nella richiesta agli Stati di un miglioramento generalizzato delle condizioni di vita di tutti gli individui. Come di recente messo in luce, i redattori del Patto non intendevano impegnare gli Stati a provvedere ad eguali distribuzioni di benefici materiali a tutti, quanto piuttosto di innescare un «process of equalization in which social resources are redistributed to provide for the satisfaction of the basic rights of every member of society»<sup>38</sup>.

---

<sup>33</sup> Ainis, op. cit., p. 69, al quale si rinvia per gli esempi concreti di quanto si sostiene.

<sup>34</sup> Ainis, *Privilegium*, Milano, 2012, p. 142. Questo non edificante andazzo sembra favorito dalla notevole pressione esercitata dalle lobbies sugli organi legislativi: «Per arginare la pressione delle lobby, non c'è allora che una soluzione: rimuovere la norma di favore attraverso la sanzione dell'incostituzionalità ... Perché altrimenti la legge suona come una pedagogia al contrario: chiedete premi e privilegi, tanto sarà festa per tutti». Ainis, *La piccola eguaglianza*, cit., p. 75.

<sup>35</sup> Cfr. L.S. Rossi, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri dell'Unione europea, in Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche* (a cura di Vellano), Atti del XIX Convegno della Società Italiana di Diritto internazionale, Courmayer, 26-28 giugno 2014, Napoli, 2015, p. 362-63.

<sup>36</sup> Cfr., *ex multis*, Olivetti, voce *Uguaglianza*, cit.

<sup>37</sup> Su cui v. Bestagno (a cura di), *I diritti economici sociali e culturali. Promozione e tutela nella comunità internazionale*, Milano, 2009.

<sup>38</sup> Craven, *Non-discrimination and equality*, in Farrior (a cura di) *Equality and Non-Discrimination under International Law*, Burlington, 2015, p. 110.

Ma è agli ordinamenti sovranazionali più strutturati, come ad esempio quello dell'Unione europea, che sono stati attribuiti, direttamente o indirettamente<sup>39</sup>, i poteri di incidere con più efficacia sugli assetti statali per la realizzazione di questi obiettivi. Basti ricordare l'ampia disciplina di diritto derivato a corredo dei principi di parità e non discriminazione sanciti nel Trattato sull'Unione europea (v. gli articoli 2 e 3)<sup>40</sup>, e lo speciale rilievo ad essi accordato nel titolo III della Carta europea dei diritti fondamentali<sup>41</sup>. Merita, infine, sempre nel quadro delle tutele convenzionali, almeno un cenno l'attività svolta dal Consiglio d'Europa (che ad oggi conta 47 Stati parte), nel cui ambito, come è noto, è stata adottata la Convenzione europea dei Diritti umani. Con l'adozione del Protocollo aggiuntivo n. 12 alla Convenzione si riafferma (v. il preambolo e l'art. 1) in termini più estesi il divieto generale di discriminazione<sup>42</sup>.

In tale contesto, va ricordato come l'affermazione di questi principi nell'ordinamento internazionale abbia generato importanti riverberi anche nel nostro ordinamento. Si può porre l'esempio, al riguardo, del trattamento degli stranieri, oggetto in Costituzione di una riserva di legge "rinforzata" in quanto le leggi che ne disciplinano la condizione giuridica devono essere conformi alle norme e ai trattati internazionali<sup>43</sup>; il che, peraltro, conformemente alla giurisprudenza costituzionale, comporta l'estensione dei riferimenti operati dall'articolo 3 della Costituzione a «tutti» e non, come vorrebbe la lettera, «a tutti i cittadini»<sup>44</sup>.

## 5. I dilemmi dell'eguaglianza. Giustizia e diritti sociali.

Si apre così un capitolo di analisi del principio di eguaglianza dalle possibili declinazioni molto vaste. È forse il caso di osservare che porre in rilievo, conformemente alla percezione di cui si è detto in apertura, la portata del principio nelle sue implicazioni redistributive non vuol dire, evidentemente, svilirne le dimensioni garantistiche sul piano giuridico. Significa invece valorizzarne una funzione strettamente connaturata allo stesso dispiegarsi dell'azione amministrativa: «The reduction of socioeconomic inequality is also justified as a public good»<sup>45</sup>.

---

<sup>39</sup> Sul tema, di recente, cfr. Shoukens, *Combating social exclusion in the European Union: in search of hidden competences for legal action*, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 2015, p. 525 ss.

<sup>40</sup> V., *ex multis*, Tesauro, *Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 1999, p. 1 ss; Ghera, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003.

<sup>41</sup> V. a commento le interessanti considerazioni sviluppate da Stefano Rodotà in *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, p. 84, che rileva tra l'altro come il rifiuto della discriminazione sia tra gli elementi costitutivi del paradigma dell'eguaglianza.

<sup>42</sup> Nel rapporto esplicativo del Protocollo 12, adottato il 26 giugno del 2000, si legge: «While the equality principle does not appear explicitly in the text of either Article 14 of the Convention or Article 1 of this Protocol, it should be noted that the non-discrimination and equality principles are closely intertwined. For example, the principle of equality requires that equal situations are treated equally and unequal situation differently. Failure to do so will amount to discrimination unless an objective and reasonable justification exists».

<sup>43</sup> Come prescritto dall'articolo 10<sup>2</sup> della Costituzione.

<sup>44</sup> V., tra gli altri, Pace, *Eguaglianza e libertà*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2001, p. 155.

<sup>45</sup> Murphy - Nagel, *The myth of ownership, Taxes and Justice*, Oxford, 2003, p. 91.

L'eguaglianza — si badi, intesa sia in senso formale che sostanziale — non si limita a costituire un vincolo alla funzione normativa, ma acquista anche il rango di un principio ordinatore del diritto amministrativo, informando l'intera attività discrezionale e vincolandola all'imparzialità<sup>46</sup>. Tanto è vero che Paladin ebbe a definirla «norma generale dell'esecuzione»<sup>47</sup>; a seconda dei casi, *interesse strumentale* o *finale* dell'azione amministrativa; ma, posta la scarsità delle risorse da distribuire rispetto al novero dei potenziali aventi diritto, comunque presente in ogni attività di regolazione<sup>48</sup>.

L'intima connessione tra giustizia ed eguaglianza fu scorta già da Aristotele, il quale, nell'*Etica nicomachea*, sostenne che «il giusto, nella sua essenza, si identifica con l'eguale, e cioè con quella misura equidistante tra il troppo e il poco»<sup>49</sup>. Tuttavia, tra i primi pensatori a stabilire una correlazione precisa tra l'aumento delle esigenze di giustizia, essenzialmente distributiva, e scarsità nella disponibilità dei beni è stato David Hume<sup>50</sup>, secondo il quale, l'aspirazione di una pluralità di soggetti a soddisfare i propri bisogni dovendo fare i conti con la scarsità dei beni a disposizione, insufficienti rispetto al numero degli individui conduce inevitabilmente a dei conflitti (l'esempio più chiaro dei quali era costituito dalla limitata disponibilità di risorse naturali).

A partire dal secolo scorso, però il contenuto delle richieste di giustizia, come ben osservato «si è condensato nel riconoscimento dei diritti. Il compito di una teoria della giustizia è divenuto allora la distribuzione di diritti; non la distribuzione delle risorse materialmente intese, ma, al contrario, del diritto alle risorse»<sup>51</sup>.

## 6. I confini dell'eguaglianza.

Come fare dunque per realizzare un po' più di giustizia e ridurre le (crescenti) diseguaglianze? La risposta, evidentemente non semplice, muta anche a seconda della prospettiva di analisi che si assume e del raggio di intervento ad essa relativo che, a seconda dei casi, può essere più o meno ampio. La strada proposta da alcuni Autori, ad esempio, fa leva su una prospettiva di realizzazione di aree di «micro-eguaglianza» o «eguaglianza molecolare»<sup>52</sup> tra piccole categorie e blocchi sociali, ovvero «come un modo sempre più parcellizzato di intendere il principio di eguaglianza, essendo questo impiegato

---

<sup>46</sup> Rossano, *Eguaglianza* (voce), in *Dizionario di Diritto pubblico* (a cura di Cassese), Milano 2006, p. 2152.

<sup>47</sup> Paladin, Voce *Eguaglianza* (*Diritto costituzionale*), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, p. 520 ss.

<sup>48</sup> Diffusamente sul punto, Caroli Casavola, *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, Milano, 2004, spec. p. 490 ss.; Chieffi, *L'effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti policentrici: il sistema italiano*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, vol. 1, p. 709 ss.

<sup>49</sup> La citazione è ripresa da Curcio, op. cit., p. 513.

<sup>50</sup> D. Hume, *Trattato sulla natura umana*, tr. it., Laterza, Bari, 1971, parte II, p. 504 ss.

<sup>51</sup> Trujillo, *Giustizia globale. Le nuove frontiere dell'eguaglianza*, Bologna, 2007, pp. 77-8. L'A. sottolinea, opportunamente, che i diritti sono «in ultima istanza, pretese verso beni. Tuttavia, lo spostamento dell'accento dai beni ai diritti» indica una sorta «di socializzazione e di giuridificazione dei beni, oggetto della giustizia». Si veda sul punto anche *infra* la n. 35.

<sup>52</sup> Ainis, *La piccola eguaglianza*, cit.

in rapporto a specifici fattori, come età, capacità, esperienza etc.»<sup>53</sup>. Tale prospettiva sarebbe incoraggiata non solo dalla difficoltà di realizzare, in concreto, un sistema di eguaglianze per la generalità degli individui, ma anche dalle stesse tendenze di frammentazione degli ordinamenti sociali, «che necessariamente, in termini fattuali, portano alla costruzione di un sistema governato ... da micro-eguaglianze tra classi di soggetti»<sup>54</sup>.

In direzione diametralmente opposta ci pare si collochi uno scritto di Ulrich Beck, il quale, sulla scia di quanto sostenuto in precedenti lavori, argomenta in favore di un abbandono del «nazionalismo metodologico» nell'affrontare le diseguaglianze, vale a dire limitato ai confini nazionali, poiché i processi di globalizzazione sembrano imporre «una rimisurazione della diseguaglianza sociale» che va ben oltre i confini del singolo Stato. Secondo Beck, un tale processo di riconfigurazione delle scale di misurazione della disuguaglianza, e degli interventi da porre in essere di conseguenza, è ineluttabile<sup>55</sup>.

Ma c'è anche qualche interessante proposta che — con la sintesi che questa sede ci impone — può essere considerata una sorta di via di mezzo, in quanto guarda con attenzione ai riusciti esempi delle social democrazie realizzate dai nostri vicini di casa dell'Europa del Nord, collocandosi perciò in aperto contrasto con l'idea (cardine delle politiche neoliberiste) del *welfare* come ostacolo all'evoluzione della libertà economica e individuale e richiedendo un forte segnale di discontinuità rispetto al concomitante arretramento, anche in ambito europeo, dello sviluppo di politiche universalistiche di assistenza<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Lazzeroni, *Eguaglianza, lavoro, regole di parificazione. Linguaggi e percorsi normativi*, Torino, 2011, p. 8 ss.

<sup>54</sup> Lazzeroni, op. cit., che così individua le trasformazioni subite dal principio: «L'eguaglianza intesa come meta-principio, al cospetto di sistemi regolati in ordinamenti giuridici, si trova quindi a transitare da una impostazione "assolutistica" (eguaglianza di tutti gli individui in tutto), ad una impostazione per cui la scarsità dei beni o il modo (ma anche la necessità, talvolta) di selezionarli, determina una relativizzazione del principio egualitario in cui l'eguaglianza è appunto posta in stretta relazione con i beni. Pertanto, partendo dal presupposto che ogni attribuzione giuridica di beni è attribuzione di diritti su quei beni, in una concezione di eguaglianza relativa – assunta necessariamente come modello dagli ordinamenti giuridici – il riconoscimento più o meno esteso o generalizzato di un certo diritto, di una libertà, di un potere, ecc., si risolve nella possibilità di far valere il principio di eguaglianza per un numero maggiore o minore di individui in relazione al bene specifico, materiale o immateriale, oggetto di quel diritto, libertà, potere».

<sup>55</sup> «Il contrasto — si potrebbe dire anche lo scontro fra le crescenti aspettative globali di uguaglianza (diritti umani) e le crescenti disuguaglianze tanto globali quanto nazionali, accompagnato dalle conseguenze radicalmente disuguali del mutamento climatico da un lato e, dall'altro del consumo delle risorse, potrà ben presto spazzar via tutta l'impalcatura di premesse della disuguaglianza chiusa nei confini dello Stato nazionale, così come l'uragano Katrina ha spazzato via le case dei poveri di New Orleans. Beck, *Disuguaglianza senza confini*, trad. it., Bari-Roma, 2011, p. 5 ss. In termini analoghi, Rosanvallon, op. cit., p. 219: se «continuasse ad accentuarsi il solco tra le istituzioni solidaristiche esistenti e le figure riconosciute della giustizia sociale, le evoluzioni potrebbero essere brutali».

<sup>56</sup> Secondo Rampini, «*Non ci possiamo permettere uno Stato sociale*». *Falso!*, Roma-Bari, 2012, p. 30 ss., Germania, Olanda, Svizzera, più le quattro nazioni scandinave, Danimarca, Finlandia, Norvegia e Svezia, hanno in comune «ingredienti di successo», quali: «alti salari, sindacati forti, tutela avanzata dell'ambiente. Ne aggiungerei ancora due: l'attenzione alla qualità della scuola pubblica e una società più "egualitaria", sia rispetto alle nazioni dell'Europa del Sud, sia rispetto al modello anglo-americano». *Ibid.*, p. 34. Seguono vari interessanti esempi di quanto sostenuto.

Il tema è ormai da tempo ai primi posti dell'agenda delle Istituzioni europee<sup>57</sup>, ed è di stretta attualità anche in Italia, come dimostrano le numerose proposte di legge tese a prevedere meccanismi di reddito minimo garantito, che si riallacciano, d'altra parte, ai numerosi inviti in tal senso da tempo rivolti sia dal Consiglio che dal Parlamento europeo<sup>58</sup>: Italia e Grecia, val la pena di sottolinearlo, sono gli unici Stati europei che al momento non prevedono forme di sostegno al reddito<sup>59</sup>. La possibile introduzione di un fondo nazionale "per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale" nella legge di Stabilità per il 2016 può essere pertanto, alla luce di queste considerazioni, salutata con estremo favore<sup>60</sup>.

## 7. Verso «il grande rovesciamento»?

Aveva ragione, dunque, Toqueville, quando sosteneva che nelle democrazie «gli uomini otterranno facilmente una certa uguaglianza; non possono però raggiungere quella desiderata. ... Continuamente gli uomini credono di essere sul punto di afferrarla e continuamente essa sfugge alla loro presa»<sup>61</sup>.

Oggi però la questione sembra porsi in termini piuttosto urgenti: «l'involuzione» verso una sostanziale disuguaglianza<sup>62</sup>, con il rischio incombente di quello che è stato

---

<sup>57</sup> Cfr. le dichiarazioni di qualche tempo fa dell'allora presidente dell'Eurogruppo (composto dai ministri dell'Economia dei Paesi membri), Juncker, il quale nella sua ultima audizione al Parlamento europeo, a fronte di dati certamente non incoraggianti sull'aumento dell'esclusione sociale, chiese interventi energici, anche mediante «un piano di diritti sociali minimi, in cui sia essenzialmente compreso un salario sociale minimo legale». Da presidente della Commissione europea Juncker è tornato sull'argomento anche di recente. V., ad esempio, il "Discorso sullo stato di salute dell'Unione, pronunciato a Strasburgo il 9 settembre 2015, riportato sul sito Internet [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-15-5614\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_en.htm).

<sup>58</sup> Si vedano, ad esempio, le risoluzioni del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 o del 20 ottobre 2010, o ancora prima la Raccomandazione del Consiglio del 24 giugno 1992 che chiede agli Stati di «riconoscere, nell'ambito d'un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana e di adeguare di conseguenza, se e per quanto occorra, i propri sistemi di protezione sociale».

<sup>59</sup> V. sulla questione Bronzini, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l'Italia e per l'Europa*, Torino, 2011; *Id.* Il reddito minimo garantito tra fughe radicali e sussidi di povertà, in *Europeanrights.eu*, newsletter del 30 giugno 2015, disponibile sul sito Internet: [www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=1140](http://www.europeanrights.eu/index.php?funzione=S&op=5&id=1140); *Id.*, *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, Working Paper n. 270/2015 del 1 ottobre 2015, disponibile sul sito Internet: <http://csdle.lex.unict.it/docs/workingpapers/Il-reddito-minimo-garantito-e-la-riforma-degli-ammortizzatori-sociali/5439.aspx>

<sup>60</sup> Baldini (M.), *Nella legge di stabilità spunta un'idea di reddito minimo*, in *lavoce.info*, newsletter del 20 ottobre 2015, disponibile sul sito Internet: [www.lavoce.info/archives/37883/nella-legge-di-stabilita-spunta-unidea-di-reddito-minimo/](http://www.lavoce.info/archives/37883/nella-legge-di-stabilita-spunta-unidea-di-reddito-minimo/)

<sup>61</sup> de Toqueville, *La democrazia in America*, 1835, in *Id.*, *Scritti politici*, a cura di Matteucci, Torino, 1981 p. 630. La citazione è ripresa da Urbinati, *Liberi e uguali*, Roma-Bari, 2011, p. 128.

<sup>62</sup> Urbinati, *La mutazione antiegalitaria. Intervista sullo stato della democrazia* (a cura di Zampaglione), Laterza, Roma-Bari 2013, di cui riportiamo una riflessione: «La nostra democrazia sta subendo un processo di mutazione molecolare di cui non riusciamo ancora a cogliere la direzione. Nel suo aspetto più visibile la mutazione è politica ed economica. Riguarda la composizione sociale della cittadinanza, il rapporto tra le classi e il governo dell'economia pubblica e si manifesta come una mutazione in senso antiegalitario. Nel suo

definito «il grande rovesciamento»<sup>63</sup> della conquista da cui nasce il pensiero politico moderno, in virtù della quale il «il rapporto politico viene considerato «non più *ex parte principis* ma *ex parte civium*»<sup>64</sup>, mette in discussione la stessa sopravvivenza della società, o quanto meno, dello Stato di diritto nella sua forma attuale<sup>65</sup>.

Se è vero dunque che «nessun ordinamento giuridico, per definizione, può difettare di un minimo grado d'eguaglianza»<sup>66</sup>, le sfide per far sì che l'eguaglianza non scenda sotto il livello tollerabile e resti proclamata solo sulla carta<sup>67</sup>, interpellano il fondamento e gli obiettivi ultimi della democrazia, la quale, ricordava acutamente Crisafulli, nella nostra Carta costituzionale è fondata sulla «democrazia economica»<sup>68</sup>.

Come ci ha insegnato Bobbio, solitamente ricordato per aver fondato la distinzione tra destra e sinistra nella maggiore o minore attenzione all'applicazione del principio di eguaglianza<sup>69</sup>, il livello più alto di libertà si raggiunge con «l'autonomia di tutti», e, più ancora, con il «potere economico della maggior parte»<sup>70</sup>.

---

aspetto meno visibile la mutazione è culturale e ideale e si presenta come appropriazione identitaria della libertà e dell'eguaglianza dei diritti civili. ... [S]copriamo che esiste una maggiore distanza tra le persone in relazione alle opportunità che hanno di acquisire beni effettivi e simbolici. Siamo forse alla vigilia di un cambiamento dei paradigmi sociali e politici?».

<sup>63</sup> Rosanvallon, op. cit., spec. p. 211 ss.

<sup>64</sup> Bobbio, *L'età dei diritti*, cit., p. 125

<sup>65</sup> Cfr. Stiglitz, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, tr. it., Torino, 2013.

<sup>66</sup> Paladin, *Il principio costituzionale di eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965.

<sup>67</sup> E producendo, in tal modo, un potente effetto di delegittimazione della sfera di discrezionalità dell'agire politico che dal principio di eguaglianza deve essere sorvegliato e guidato: su questa particolare funzione del principio v. ad es. Benedettelli, *Il giudizio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle Comunità europee*, Padova, 1989.

<sup>68</sup> «La Costituzione, infatti, staccandosi nettamente dallo schema ottocentesco, ha inteso fondare la democrazia politica sulla democrazia economica, assumendo i valori centrali della libertà e della dignità umana con riferimento all'uomo intero, persona privata e cittadino — all'uomo concreto, insomma, e concretamente condizionato dalla sua situazione reale in seno alla società civile». Crisafulli, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Rassegna Giuliana di diritto e giurisprudenza*, 1954, e in *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1955 ora in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1985, e in *Tutta Italia un giuro unì. Unità, pluralismo e principi costituzionali* (a cura di Mangia), Milano, 2011, p. 54.

<sup>69</sup> Bobbio, *Destra e sinistra. Ragioni e significati di una distinzione politica*, Roma, 1994.

<sup>70</sup> La citazione estesa del passo, tratta da *Politica e cultura* (edizione del 1974), Milano, p. 279, è la seguente: «...io ritengo che la nozione di libertà, propria della dottrina liberale, non debba andar perduta, qualunque sia il tipo di convivenza che si voglia istituire, e si guardi pure ad una libertà intesa come autonomia di tutti, e oltre ancora a una libertà intesa come potere economico della maggior parte».