

**Convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa"  
Campobasso, 19-20 giugno 2015**

**Dis-eguaglianza e promozione sociale: bisogno e merito (diverse letture del  
principio di eguaglianza nel sistema costituzionale)**

*Gianpaolo Fontana*

**SOMMARIO:** *1.1 Considerazioni introduttive: eguaglianza e dis-eguaglianza nello Stato costituzionale. Le diverse declinazioni dell'eguaglianza funzionalmente connesse alla realizzazione delle libertà e della dignità della persona. 1.2. Principio di eguaglianza e sindacato di costituzionalità (Cenni). 2. Promozione sociale, sviluppo della persona e pari dignità sociale nel sistema costituzionale alla luce dei principi personalista e solidarista. 3. Gli strumenti e gli ambiti privilegiati della promozione sociale. Lavoro, istruzione ed imposizione tributaria. 4.1 Dis-eguaglianza, liberazione dal bisogno e valorizzazione del merito. Ipotesi ricostruttive di una concezione non oppositiva del merito e dei bisogni. 4.2 La Costituzione e la liberazione dal bisogno. Le molteplici dimensioni costituzionali dei bisogni. 4.3 Profili definatori e problematici del "merito". La categoria del "merito" nella Costituzione repubblicana. 5. Valorizzazione del merito ed apertura del processo democratico. 6. Globalizzazione economica e sfide competitive: merito e bisogno in tempo di crisi (La svolta meritocratica in regime di scarsità delle risorse, tra retorica e possibili usi strumentali) 7. Crisi del welfare State e questione democratica.*

*1.1 Considerazioni introduttive. Eguaglianza e dis-eguaglianza nello Stato costituzionale. Le diverse declinazioni dell'eguaglianza funzionalmente connesse alla realizzazione delle libertà e della dignità della persona*

È sin troppo noto quanto il principio di eguaglianza rappresenti un tratto costitutivo ed ineliminabile degli ordinamenti costituzionali, a partire dall'epoca moderna; altrettanto nota è la varietà delle concezioni dell'eguaglianza la quale è al centro di un plurisecolare dibattito che investe non solo la scienza giuridica ma anche la riflessione filosofica e quella politologica<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Per una panoramica delle diverse concezioni del principio di eguaglianza elaborate in sede filosofica P. Ferragamo, *Il principio di eguaglianza nell'etica contemporanea*, Torino, 2002, 1-28.

L'eguaglianza, del resto, rappresenta un valore non solo giuridico ma anche etico, politico, sociale e religioso intimamente connesso, a partire dalla Grecia antica sino alla rivoluzione borghese di fine '700, con l'ideale democratico. Si tratta di concetto che vanta esplicite ascendenze storiche con il pensiero stoico e giudaico-cristiano ed attraversa tutta la modernità sino ad essere stato recepito in tutti gli ordinamenti democratico-costituzionali contemporanei<sup>2</sup>.

Il tema dell'eguaglianza risulta vieppiù complesso in considerazione del fatto che esso incrocia quello della libertà e della giustizia<sup>3</sup> o meglio dei diversi modi di intendere gli ideali di libertà<sup>4</sup> e di giustizia<sup>5</sup>. La stessa nozione di eguaglianza, invero, presenta - a seconda dei diversi ambiti disciplinari che ne hanno approfondito lo statuto teorico - profili multiformi e non sempre coincidenti<sup>6</sup>.

In ambito giuridico l'eguaglianza conosce diverse articolazioni e formule, ciascuna delle quali suscettibile di interpretazioni diverse; nel linguaggio giuridico è dato constatare, infatti, una pluralità di contenuti ascrivibili al sintagma "eguaglianza" ciascuno dei quali risulta accompagnato da un'aggettivazione ovvero un profilo differente: eguaglianza giuridica, eguaglianza formale, uguaglianza sostanziale, eguaglianza nei diritti, eguaglianza di fatto, eguaglianza di opportunità (o dei punti di partenza), eguaglianza di risultati (o dei punti di arrivo) sono soltanto le principali declinazioni e le possibili varianti di significato, più o meno rilevanti, del più generale principio di

---

<sup>2</sup> Cfr. A. Cerri, voce «Eguaglianza», in *Diritto costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2008, 408.

<sup>3</sup> «Ogni principio di giustizia reca in sé il seme (l'idea) dell'eguaglianza, ma poi si distacca dalla pura eguaglianza giuridica, perché questa, a sua volta, risponde a ulteriori esigenze cui la pura giustizia risulta estranea» così A. Cerri, *L'eguaglianza*, Roma-Bari, 2005, 5 e segg., 92 e segg. È Gaetano Carcaterra a ricordare che «l'eguaglianza costituisce la categoria centrale della teoria della giustizia e perciò una delle idee principali della stessa filosofia giuridica in generale» (G. Carcaterra, *Corso di filosofia del diritto*, Roma, 1996, 169). Sul carattere normativo e non descrittivo della giustizia v. F. E. Oppenheim, voce «Giustizia», in *Dizionario di politica*, a cura di N. Bobbio- N. Matteucci – G. Pasquino, Torino, 2004, 394; sul rapporto e le differenze nella prospettiva costituzionalistica tra l'idea di eguaglianza e quella di giustizia cfr. C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 18 e segg.; A. Cerri, *L'eguaglianza*, op. cit., 92 e segg.

<sup>4</sup> In particolare la distinzione tra libertà "da" e libertà "di" si deve a I. Berlin, *Quattro saggi sulla libertà*, Milano, 1989, 185 e segg. ed è stata ripresa, in particolare, da N. Bobbio, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995, 56 e segg. Distingue libertà astratta da quella concreta ammonendo che la prima senza la seconda rischia di tradursi in pura mistificazione G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Roma-Bari, 2009, 43-45.

<sup>5</sup> Sui rapporti tra le diverse accezioni dell'idea di eguaglianza e libertà cfr. N. Bobbio, *Eguaglianza e libertà*, op. cit., *passim*.

<sup>6</sup> Per una trattazione generale del tema si vedano, almeno, F. Oppenheim, voce «Uguaglianza», in *Dizionario di politica*, op. cit., 1006 e segg.; A. Pizzorusso, *Che cos'è l'eguaglianza*, Roma, 1983; Id., voce «Eguaglianza (diritto)», in *Enc. Sc. Soc.*, Roma, 1993; L. Paladin, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965; C. Rossano, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966. A. Celotto, *Le declinazioni dell'eguaglianza*, Napoli, 2012. A differenza dell'eguaglianza morale che postula l'eguaglianza universale degli uomini e risulta fondata su un presupposto apertamente giusnaturalistico, l'eguaglianza giuridica muove, invece, dall'idea della diversità degli uomini la quale, proprio per tale ragione, richiede un eguale trattamento normativo ed un eguale riconoscimento di diritti: in tal senso cfr. F. Sorrentino, *Dell'eguaglianza*, Modena, 2014, 10.

eguaglianza. Benché ciascuna di queste formule si sia prestata ad interpretazioni anche assai differenziate<sup>7</sup>, resta il fatto che «l'eguaglianza, intesa nel senso più rigoroso, risulta incompatibile con l'essere medesimo del diritto, che è differenziazione, sia pure per categorie eguali»<sup>8</sup>.

Ciò non toglie che la stessa idea di ordinamento, come fatto rilevare, implichi, relativamente ad alcune circostanze e fattori, una parificazione<sup>9</sup>. Anche una legge generale potrà essere sempre ritenuta lesiva del precetto dell'eguaglianza, se esclude una certa categoria di destinatari alla stregua dello scopo perseguito e della *ratio* ad essa sottesa, così come una legge- provvedimento potrà essere ritenuta conforme al principio di eguaglianza qualora prenda in considerazione l'unica fattispecie o una sola categoria di soggetti rilevante in ragione dello scopo perseguito<sup>10</sup>.

Nella prospettiva storica il principio di eguaglianza giuridica si afferma in epoca moderna quale portato della società borghese e del costituzionalismo di matrice liberale, quale istanza di rinnovamento degli assetti politico sociali dell'*Ancien regime* ed in funzione di garanzia dei diritti di libertà dei nuovi ceti emergenti, sulla base del paradigma concettuale della libertà-proprietà quale tratto ideal-tipico dell'ordinamento e dell'assetto sociale liberale<sup>11</sup>.

È così che, al pari delle altre costituzioni del XIX secolo, l'art. 24 dello Statuto albertino riconosceva “ Tutti i regnicoli, qualunque sia il loro titolo o grado, sono eguali dinanzi alla legge. Tutti godono egualmente i diritti civili e politici, e sono ammissibili alle cariche civili e militari, salve le eccezioni determinate dalle leggi”.

Sono note le ragioni che hanno portato alla crisi dello Stato liberale ed all'avvento di regime politici autoritari (quando non totalitari) ed oppressivi. Le insufficienze del pensiero e della pratica liberale hanno condotto, attraverso travagliati e drammatici rivolgimenti, all'evoluzione dalla precedente forma di Stato di diritto di marca liberale a quella democratico-sociale di stampo pluralista la quale, a sua volta, si è accompagnata ad una riconsiderazione dell'intervento pubblico nell'economia e dello Stato nelle relazioni sociali<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Sui possibili significati dell'eguaglianza, in particolare, v. L. Paladin, voce «Eguaglianza (dir. cost.)», in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 519-520.

<sup>8</sup> Così A. Cerri, voce «Eguaglianza», in *Diritto costituzionale*, cit., 399.

<sup>9</sup> Misure minime di eguaglianza sono presupposte dalla nozione stessa di ordinamento giuridico e dalla sua funzione ordinante: sul punto A. Cerri, *L'eguaglianza*, op. cit., 6.

<sup>10</sup> C. Mortati, *Legge provvedimento*, Milano, 1968, 7 e segg.

<sup>11</sup> Non pare revocabile in dubbio che l'eguaglianza giuridica esprima una funzione garantista appunto in quanto norma di garanzia generalizzata e quale antidoto all'esercizio arbitrario del potere.

<sup>12</sup> Su tale passaggio cfr. F. Rimoli, voce «Stato sociale (dir. cost.)» in *Enc. giur.*, XXXIV, Roma, 2004, 8 e segg.; Q. Camerlengo, *La vocazione cosmopolitica dei sistemi costituzionali alla luce del nucleo essenziale*, in *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, a cura di S. Staiano, Torino, 2006, 90 e segg.

La Costituzione repubblicana, in continuità con l'esperienza storica liberale, ha, per un verso, riconfermato il principio di uguaglianza formale (art. 3, comma 1, Cost.), affiancandolo, per altro verso, a quello di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.).

In base al principio di eguaglianza formale «tutti hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali». Detto principio, peraltro, presenta almeno due aspetti: l'eguaglianza *davanti alla legge* e l'eguaglianza *nella legge*. Il primo aspetto rappresenta una nozione minimale del principio di uguaglianza formale, in virtù del quale si pretende la eguale ed indistinta soggezione di tutti i cittadini di fronte alla legge, al fine di evitare forme di privilegio normativo ovvero leggi personali, in aperta contraddizione con la naturale tendenza alla generalità ed astrattezza dei precetti legislativi. Il secondo aspetto evoca un concetto più incisivo dell'eguaglianza che trascende gli ambiti dell'efficacia per imporre, a carico del legislatore, un preciso contenuto in termini di eguaglianza, appunto, a carico del legislatore il quale, se rettamente inteso, presuppone discipline normative eguali di fronte a situazioni uguali e trattamenti normativi diversi di situazione diverse.

Al fine di assicurare che la parità di trattamento normativo e l'eguaglianza nel godimento dei diritti non venissero vanificate dalla persistenza di *preesistenti* e *fattuali* fattori di disuguaglianza personale, sociale e culturale a svantaggio dei soggetti più deboli, l'art. 3, comma 2, Cost. ha contemplato il principio di uguaglianza sostanziale, in virtù del quale «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'affettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»<sup>13</sup>.

Se il principio di eguaglianza formale si correla immediatamente alla garanzia delle sfere di libertà dei consociati e risolve il proprio potenziale normativo nell'assicurare la parità di trattamento degli stessi di fronte *alla legge* e *nella legge* (ed al sistema dei pubblici poteri), quello di eguaglianza sostanziale tende alla garanzia dell'effettività dell'esercizio dei diritti<sup>14</sup> attraverso la rimozione di quegli ostacoli che possono, nella concretezza delle dinamiche sociali, renderne difficile o impossibile l'esercizio.

Nel disegno costituzionale, dunque, l'art. 3 Cost. affianca all'eguaglianza formale quella sostanziale, non già per contraddire la prima ma al fine di rendere più forte ed incisiva la garanzia dei diritti di libertà: «i due principi di eguaglianza si limitano e completano a vicenda: quello sostanziale impedisce l'eccesso di rigore dell'eguaglianza formale, stempera la *dura lex* che non

---

<sup>13</sup> Sulla distinzione delle nozioni uguaglianza di fronte alla legge ed uguaglianza giuridica ed uguaglianza nei diritti cfr. N. Bobbio, *Libertà e giustizia*, op. cit., 19 e segg.

<sup>14</sup> In tal senso Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, 56.

ammette eccezioni in nome della giustizia; l'eguaglianza formale impedisce alle azioni positive di diventare a loro volta fonte di ingiustizia, dando luogo a casi di discriminazioni all'incontrario»<sup>15</sup>. L'eguaglianza sostanziale, dunque, è considerata in funzione dell'effettività del godimento dei diritti di libertà e rappresenta la matrice assiologica e la giustificazione di obiettivi di integrazione sociale e di partecipazione politica che si perseguono attraverso i diritti sociali previsti in Costituzione e che valgono a caratterizzare la forma di Stato in senso, appunto, sociale<sup>16</sup>.

Così ricostruiti libertà ed eguaglianza fanno sistema, si completano vicendevolmente, finendo per rappresentare *la coppia assiologica fondamentale*<sup>17</sup> dell'ordinamento costituzionale la quale concorre alla realizzazione di quel bene supremo che è la dignità della persona<sup>18</sup>. L'affermazione dello Stato sociale, dunque, comporta la necessaria sostituzione del binomio *libertà-proprietà* con l'altro, più rispondente al complesso dei nuovi valori costituzionali, della *libertà-dignità*<sup>19</sup> che pervade l'intero ordinamento costituzionale ed illumina tutte le sue disposizioni di principio.

Inutile nascondersi che libertà ed eguaglianza rappresentano i termini di un indissolubile ma problematico rapporto<sup>20</sup> le cui interazioni e reciproci condizionamenti possono dare luogo a soluzioni complesse e non sempre aprioristicamente predeterminabili.

Da più parti è stato messo in evidenza il nesso funzionale tra l'art. 3 Cost. e gli artt. 1, 2 e 4 Cost. Ed è attraverso la combinazione di tali principi costituzionali che si realizza quel collegamento valoriale tra i principi fondamentali della Costituzione repubblicana (democratico-pluralista, personalista, lavorista e solidarista), proteso a consentire il raggiungimento degli obiettivi di realizzazione personale e di promozione sociale<sup>21</sup> dei consociati.

Se il principio di eguaglianza formale si fonda sulla necessità di assicurare in *astratto* la parità di trattamento giuridico-normativo, il principio di eguaglianza sostanziale risponde, per lo più, alla diversa logica della liberazione dal bisogno quale presupposto per il pieno e *concreto* sviluppo della

---

<sup>15</sup> Così R. Bin - G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, VII, Torino, 2006, 459; in senso analogo P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, III, Torino, 2011, 190.

<sup>16</sup> In tal senso A. Baldassarre, voce «Diritti sociali», in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989, 6 e segg.

<sup>17</sup> Mutuiamo l'espressione da A. Ruggeri, *Fatti "interposti" nei giudizi di costituzionalità, sacrifici insostenibili imposti ai diritti fondamentali in tempi di crisi economica, tecniche decisorie a salvaguardia dell'etica pubblica repubblicana*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 16.

<sup>18</sup> Che uguaglianza e libertà condividano una matrice unica che è il valore supremo della dignità umana è sostenuto da G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, op. cit., 2009, 85 e segg.

<sup>19</sup> In tal senso F. Modugno, *Diritto pubblico generale*, Roma-Bari, 2002, 108.

<sup>20</sup> Cfr. G. Ferrara, *Dell'eguaglianza*, in AA.VV., *La democrazia di fine secolo*, a cura di Massimo Luciani, Roma-Bari, 1994, 37.

<sup>21</sup> Una concezione della promozione sociale, legata al principio personalista ed alla pari dignità sociale, ma inscindibilmente connessa a finalità di ascesa sociale e di accesso alle sfere apicali di direzione politica, economica e culturale di un Paese, incentrata su una stringente visione competitiva dei ruoli sociali sulla base dei meriti e delle capacità dei singoli, è quella su cui insiste Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, op. cit., 337 e segg. e spec. 361.

persona e per la rimozione di quelle condizioni di svantaggio che impediscono a ciascuno il pieno godimento dei diritti di libertà e la partecipazione alla vita politica. Con la consueta chiarezza è Norberto Bobbio a farci rilevare come «il riconoscimento di taluni diritti sociali fondamentali sia il presupposto o la precondizione di un effettivo esercizio dei diritti di libertà»<sup>22</sup>.

La lotta alle forme di esclusione sociale e la rimozione delle eccessive diseguaglianze di fatto si fondano proprio sulla necessità di sollevare dal bisogno quanti ne sono esposti; resta questa la matrice etica fondamentale ed originaria degli obiettivi di eguaglianza sostanziale da perseguire attraverso una accorta strategia di diritti sociali. Se l'eguaglianza formale può essere chiaramente ascritta ad un orientamento ideologico di ispirazione liberale, il diverso principio di uguaglianza sostanziale risulta chiaramente debitore nei confronti della cultura e dell'ideale socialista la quale partiva dal presupposto che a situazioni di eguaglianza e libertà garantite (solo) formalmente potevano corrispondere in concreto situazioni di non eguaglianza e non libertà<sup>23</sup>.

Il *pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*, dunque, sono le finalità ultime garantite dal principio di eguaglianza sostanziale.

A ben vedere il principio di eguaglianza, tanto nella sua versione formale quanto (e ancor più) in quella sostanziale, presuppone l'idea di dis-eguaglianza.

La parità di trattamento normativo *ex art. 3, comma 1, Cost.*, infatti, non si traduce mai in un trattamento normativo indifferenziato ed assolutamente eguale ma, ben diversamente, nel divieto di prevedere discriminazioni normative *ratione subiecti*, in ragione esclusiva cioè delle qualità soggettive dei destinatari ovvero di realizzare trattamenti normativi irragionevolmente differenziati tra cittadini (e non cittadini)<sup>24</sup>. La stessa eguaglianza giuridica, tanto negli aspetti soggettivi quanto in quelli oggettivi, si presta a configurazioni assai variabili e fluide le quali, a loro volta, si riconnettono al carattere necessariamente relazionale delle valutazioni espresse in termini, appunto, di eguaglianza. Il carattere complesso e problematico dei giudizi di eguaglianza, infatti, deriva dall'oggetto e dai termini del giudizio di comparazione.

Ancor prima che in termini giuridici, infatti, sul piano logico l'eguaglianza (in quanto distinta dall'identità) implica la precisazione di profili di comparazione (soggettivi o oggettivi); in altri termini

---

<sup>22</sup> Così N. Bobbio, *Sui diritti sociali*, in AA.VV. Cinquant'anni di Repubblica italiana, a cura di G. Neppi Modona, Torino, 1996, 124

<sup>23</sup> G. U. Rescigno, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, *Annuario Aic 1998*, Atti del XIII Convegno annuale Trieste 17-18 dicembre 1998, Padova, 1999, 122.

<sup>24</sup> Come noto la Corte costituzionale a partire dalla sent. 120 del 1967 non si è limitata ad una interpretazione testuale e restrittiva dell'art. 3, comma 1, Cost. ma ha ritenuto che il principio di eguaglianza andasse esteso anche ai diritti fondamentali del cittadino; sul punto, più di recente, S. Bonfiglio, *Interpretazione costituzionale e cittadinanza inclusiva*, in *La cittadinanza europea*, 2/2014, 36.

ogni giudizio di eguaglianza/dis-eguaglianza in tanto può essere espresso, in quanto venga predeterminato l'oggetto ed il termine del raffronto (un determinato tratto fisico, la lingua, il sesso, la religione etc.). Due soggetti ovvero due oggetti possono essere considerati eguali in relazione ad alcune proprietà e diversi in relazione ad altre. È il parametro prescelto, dunque, a determinare l'eguaglianza o meno dei soggetti (ovvero degli oggetti) messi in relazione: «l'eguaglianza è sempre commisurazione di due cose rispetto ad una terza che funge da criterio»<sup>25</sup>.

Tali osservazioni valgono anche in riferimento al significato giuridico-normativo dell'eguaglianza, atteso che il dato di partenza è la differenziazione dei soggetti; i sette profili elencati dall'art. 3, comma 1, Cost. ci ricordano non solo le (principali) ragioni di diversità (di identità culturale, di genere sessuale, di condizione fisica e sociale, di orientamento ideale) riscontrabili tra gli individui nella realtà sociale ma, soprattutto, che «la stessa esistenza di diversità naturali o sociali tra le persone richiede talvolta che la differenza assuma rilievo giuridico per essere progressivamente eliminata o, al contrario, valorizzata»<sup>26</sup>.

Ed allora, salvo quanto si avrà modo di precisare oltre, vi sono diverse categorie di differenze: quelle (sociali o naturali) che compromettono il pieno esercizio dei diritti fondamentali e le capacità di autodeterminazione del singolo (e che, pertanto, vanno rimosse attraverso trattamenti normativi diseguali tendenti al ripristino di condizioni essenziali di eguaglianza); vi sono, poi, altre differenze che vanno (almeno) mantenute, perché concorrenti ad alimentare il pluralismo sociale ed ideale; ve ne sono altre, infine, che meritano di essere valorizzate, anche ricorrendo a trattamenti normativi diversificati, per consentire quelle richiamate finalità di pieno sviluppo della persona e di effettiva partecipazione politica<sup>27</sup>.

Anche in relazione al c.d. nucleo forte del principio di eguaglianza formale, compendiato nel divieto di discriminazione in ragione di uno dei sette profili menzionati nell'art. 3, comma 1, Cost., sono ammesse differenziazioni normative nella misura in cui quelle ragioni (sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali) diventino «elementi di una discriminazione di fatto, cioè il motivo di un *handicap* sociale»<sup>28</sup>.

Da qui le molte le ragioni di incertezza e di complessità operativa insite principio di eguaglianza formale le quali sono all'origine di complesse dinamiche normative volte a dare piena soddisfazione alle sempre più differenziate e plurali istanze regolative dei consociati proprio in considerazione

---

<sup>25</sup> Così G. U. Rescigno, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, cit., 85; in tale senso cfr. A. Cerri, voce «Uguaglianza», in *Enc. giur.*, Roma 2005, 2.

<sup>26</sup> G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, op. cit., 57.

<sup>27</sup> Su tali aspetti cfr. L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia. I. Teoria del diritto*, Roma-Bari, 2007, 785-801.

<sup>28</sup> Così R. Bin - G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, VII, Torino, 2006, 459.

delle loro esigenze di differenziazione, sempre più evidenti in un tessuto sociale che presenta articolazioni pluralistiche stratificate, strutturali e, persino, crescenti in conseguenza della tendenza alla incessante complessità registrata dalle democrazie sviluppate.

La forma di Stato sociale ed il riconoscimento del principio di eguaglianza sostanziale<sup>29</sup> ha ancor più valorizzato l'esigenza di differenziazione normativa in ragione delle varie ragioni di disuguaglianza (non già formali ed astratte ma) presenti nelle concreta e fattuale compagine sociale, proprio al fine del ripristino della parità di trattamento normativo, la quale presuppone trattamenti uguali di fronte a situazioni uguali e trattamenti diversi di situazioni diverse<sup>30</sup>.

Ed è così che l'art. 3, comma 2, Cost. rappresenta la matrice concettuale del riconoscimento dei diritti sociali<sup>31</sup>, ampiamente previsti e garantiti dalla Costituzione repubblicana i quali presuppongono, per lo più, una prestazione positiva da parte della Repubblica (nelle sue diverse articolazioni territoriali ed istituzionali) e fanno riferimento alla condizione di concreto bisogno del singolo considerato nel contesto sociale di riferimento.

La problematicità dello statuto costituzionale dell'uguaglianza, in tal modo, investe sia le dimensioni formali (in relazione ai suoi diversi profili) sia quelle sostanziali dell'eguaglianza anche nei loro reciproci rapporti.

Il principio di eguaglianza formale, inteso quale parità di trattamento normativo, evoca, dunque, immediatamente la massima "a ciascuno secondo i suoi meriti", tipica dell'ideologia liberale in base alla quale deve essere il merito individuale esclusivo criterio di distribuzione dei beni della vita e delle opportunità di realizzazione personale dei singoli<sup>32</sup>.

Il principio di eguaglianza sostanziale, inoltre, si articola in due distinte varianti: l'eguaglianza nei punti di partenza (o delle opportunità) e l'eguaglianza nei punti di arrivo (o dei risultati)<sup>33</sup>; in base

---

<sup>29</sup> Sul principio di eguaglianza sostanziale, almeno, v. B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984; A. Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999.

<sup>30</sup> In tal senso E. Forsthoff, *Stato di diritto in trasformazione*, trad. it. a cura di C. Amirante, Milano, 1973, spec. 47 e segg.; tale A., come noto, proprio sulla scorta della necessaria differenziazione normativa indotta dal riconoscimento dei diritti sociali riteneva che lo Stato sociale, lungi dal presentarsi come completamento dello Stato di diritto, rappresentasse un'evidente negazione delle premesse teoriche e giuridiche di quest'ultimo.

<sup>31</sup> Come noto i diritti sociali rappresentano una categoria di diritti plurale ed articolata con notevoli differenze quanto ad oggetto e tecniche di tutela, soggetti destinatari, presupposti di esercizio; sul tema ci si limita ad indicare, più di recente, M. Benvenuti, voce «Diritti sociali», in *Digesto disc. Pubbl.*, Agg.to V, Torino, 2012, 222 e segg.; L. R. Perfetti, *I diritti sociali. Sui diritti fondamentali come esercizio della sovranità popolare nel rapporto con l'autorità*, in *Dir. pubbl.*, 1/2013, 61 e segg.; G. Razzano, *Lo statuto costituzionale dei diritti sociali*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

<sup>32</sup> In tal senso F. Ghera, *Il principio di eguaglianza nella costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003, 19.

<sup>33</sup> Sulle due versioni del principio di eguaglianza sostanziale e sulla imputazione alle diverse culture politiche la dottrina ha registrato una pluralità di opinioni, anche sensibilmente divergenti; per una accurata



alla prima versione la piena realizzazione dell'ideale egualitario risulta soddisfatto se si garantisce la mera possibilità e capacità di acquisizione di un bene della vita, una volta che sono stati rimossi gli ostacoli che impediscono una competizione su basi paritarie tra i contendenti; in base alla seconda versione l'inveramento dell'eguaglianza si ha solo con il concreto ottenimento, da parte di ciascuno, dell'eguale risultato perseguito.

Entrambe le versioni del principio di eguaglianza sostanziale mirano a rimuovere una condizione di svantaggio e di minorità ed entrambe postulano un qualche intervento pubblico a ciò destinato; mentre in base all'eguaglianza dei punti di partenza l'intervento si verifica solo all'inizio della competizione e mira a pareggiare, appunto, i punti di partenza, l'eguaglianza dei risultati non si limita a consentire che tutti partecipino alla gara con le medesime *chances* di successo ma mira a che tutti raggiungano il medesimo traguardo.

Risulta chiaro che solo nell'eguaglianza dei punti di partenza residua uno spazio per il merito ed il riconoscimento delle capacità individuali posto che «pareggiare gli individui quanto ai risultati di una certa attività suona come il disconoscimento dell'impegno profuso da ogni individuo»<sup>34</sup>.

L'idea dell'eguaglianza dei punti di arrivo risulta assai prossima all'idea dell'eguaglianza materiale (o di fatto).

In taluni settori dell'ordinamento, non vi è dubbio che il precetto dell'eguaglianza debba intendersi rispettato con la garanzia del pari diritto ad acquisire un risultato non già con la garanzia dello stesso. Concorrenti principi costituzionali come il buon andamento della p.a. (nel reclutamento del personale ovvero nell'aggiudicazione degli appalti) e lo stesso principio democratico nella selezione dei rappresentanti nelle assemblee politiche impongono il rispetto del principio meritocratico in virtù del quale le ragioni dell'eguaglianza sono tenute a recedere al riconoscimento del pari diritto (secondo canoni di utilità sociale, capacità e merito appunto) ad acquisire beni della vita.

Le possibili contraddizioni sottese alla compresenza dei due diversi concetti dell'eguaglianza trovano giustificazione, sotto il profilo politico-ideologico, nella natura consensuale e pattizia della Costituzione repubblicana e dall'essere questa la risultante di convergenze realizzate in sede costituente dalla cultura politica liberale, da quella socialista e da quella cattolica<sup>35</sup>.

Ancora, le diverse articolazioni ed implicazioni dell'eguaglianza, sotto il profilo strettamente giuridico, derivano dall'essere l'eguaglianza oggetto di un principio normativo (contemplato tra i

---

ricostruzione cfr. Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, op. cit., 69 e segg.; sul tema, più di recente, M. Ainis, *La piccola diseguaglianza*, Torino, 2015, 76 e segg.

<sup>34</sup> Così Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, op. cit., 93.

<sup>35</sup> In tal senso anche P. Ridola, voce «Diritti e doveri costituzionali», in *Diritto costituzionale*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2008, 399.

principi fondamentali della Costituzione<sup>36</sup>), come tale suscettibile di indefiniti svolgimenti, conseguenti all'eccedenza di contenuto assiologico e normativo imputabile, in via generale, alla categoria dei principi di diritto ma soprattutto dei principi costituzionali supremi.

Ma ancor più in generale è dal carattere multidimensionale delle diverse libertà riconosciute nella forma di Stato costituzionale e pluralista che deriva «un'articolazione ed una graduazione delle tecniche di tutela, le quali dipendono dal modo in cui, per ciascun tipo di diritto, le costituzioni compongono elementi oppositivi (libertà/uguaglianza, mercato/solidarietà, pubblico/privato) entro una griglia di valori, destinati ad orientare assiologicamente la convivenza in una società differenziata al proprio interno»<sup>37</sup>.

L'evoluzione dalla forma di Stato di diritto verso quella costituzionale di diritto sociale, dunque, proprio attraverso il principio di uguaglianza sostanziale e le diverse previsioni in tema di diritti sociali<sup>38</sup> finisce per condurre al superamento della tradizionale separatezza tra Stato e società civile implicando l'intervento del sistema dei poteri pubblici al fine della realizzazione dell'uguaglianza sostanziale, con sacrificio di talune situazioni di libertà il cui esercizio potrebbe risultare socialmente dannoso ovvero pregiudicare taluni diritti dei cittadini più deboli e socialmente meno garantiti.

L'assunzione della liberazione dal bisogno tra i fini dello Stato sociale impone il mutato rapporto, rispetto all'ideologia liberale, tra società e Stato; se nella concezione liberale si riteneva che la più efficiente e razionale regola distributiva dei benefici sociali fosse determinata dallo spontaneo operare del mercato e secondo le esclusive capacità degli individui, lo Stato sociale fa proprio il valore della giustizia sociale e della redistribuzione dei beni al fine di includere nel godimento dei diritti (civili, politici ed economici) anche i soggetti più deboli.

La promozione della persona attraverso l'attribuzione dei diritti sociali rende evidente la consapevolezza che animò i costituenti sul fatto che parlare di diritti e della sola eguaglianza

---

<sup>36</sup> Su tale aspetto G. U. Rescigno, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, cit., spec. 81-82.

<sup>37</sup> Cfr. P. Ridola, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, 1997, 18-19.

<sup>38</sup> Sulle varietà di significato e sulla classificazione dei diritti sociali cfr. A. Baldassarre, voce «Diritti sociali», cit., 13 e segg.; sull'ambiguità dell'espressione diritti sociali cfr. A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, op.cit., 50 e segg. Mentre secondo parte della dottrina i diritti sociali consistono in diritti a prestazioni positive finalizzate alla realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale, secondo altri essi individuano finalità pubbliche relativamente al godimento di taluni beni essenziali della vita di relazione anche a prescindere dalle condizioni di disagio economico e sociale, sul punto cfr. G. Corso, voce «Diritti sociali», in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, III, Milano, 2006, 1902 e segg.; P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, III, op. cit., 489 e segg.. Insiste sulla comune e caratterizzante funzione redistributiva dei diritti sociali M. Benvenuti, voce «Diritti sociali», cit., 224; sul fatto che la realizzazione di finalità di protezione sociale e di promozione risulta condizionata dalla disponibilità di mezzi finanziari adeguati e, dunque, da fattori extra-giuridici v. P. Ridola, *Preistoria, origini e vicende del costituzionalismo*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza- A. Di Giovine – G. F. Ferrari, II, Roma-Bari, 2014, 770.

formale non avesse senso senza intervenire sulle condizioni materiali di vita, sui bisogni reali, sul lavoro, sull'istruzione, sulla salute, su tutte quelle condizioni di vita che consentono un'esistenza dignitosa e meritevole di essere vissuta.

Nello Stato costituzionale, inoltre, le istanze di emancipazione e di promozione sociale evidenzerebbero il contenuto di valore, le tensioni finalistiche del costituzionalismo pluralistico il quale fatalmente, al di là di ogni approccio incentrato su concezioni pianamente legalistiche e statalistiche di marca giuspositivistica, comporta l'esaltazione del ruolo della giurisdizione (ordinaria e costituzionale) nella attuazione dei diritti fondamentali anche contro le decisioni del potere esecutivo e legislativo<sup>39</sup>. E, tuttavia, resta il fatto che pur non disconoscendo il positivo ruolo della giurisdizione (ordinaria e costituzionale) nella garanzia dei diritti sociali, il ruolo di attuazione di questi ultimi, proprio per insopprimibili ragioni di uniformità e coerenza, spetti in primo luogo ai decisori politici sui quali incombe la responsabilità politica circa il *quantum* ed il *quomodo* di realizzazione delle politiche redistributive.

Non deve sfuggire infatti, che per le modalità di accesso alla giustizia costituzionale e per le modalità di incisione del tessuto normativo preesistente, i singoli interventi del giudice costituzionale su singoli settori dell'ordinamento rischiano di dare luogo a nuove forme di ingiustizia sociale e di ingiustificata diseguaglianza normativa.

Solidarietà ed uguaglianza, allora, tendono alla realizzazione della persona umana la quale resta l'obiettivo strategico fondamentale che può essere realizzato solo in un contesto democratico-pluralistico incentrato sul rispetto della dignità umana la quale presuppone la tutela delle libertà individuali e collettive. Siffatti obiettivi possono essere perseguiti e realizzati solo nel quadro della democrazia costituzionale<sup>40</sup> che tenga insieme libertà ed uguaglianza.

Proprio il rilevato carattere strumentale e servente dell'eguaglianza sostanziale rispetto alla garanzia dei diritti di libertà non potrebbe autorizzare un'assolutizzazione della prima a detrimento dei secondi, senza compromettere le connotazioni democratico-pluralistiche dell'ordinamento costituzionale.

L'ideale egualitario ovvero una perfetta eguaglianza economica (o in fatto) protesa alla realizzazione di obiettivi di generale pareggiamento sociale ovvero alla realizzazione dell'eguaglianza dei punti di arrivo, attraverso una generale ripartizione dei beni ed una redistribuzione dei diritti su base esclusivamente sociale, pare (non solo storicamente ed ideologicamente superato ma) incompatibile con la garanzia dei diritti politici ed economici costituzionalmente sanciti.

---

<sup>39</sup> P. Ridola, *Preistoria, origini e vicende del costituzionalismo*, cit., 767 e segg.

<sup>40</sup> In tal senso v. A. D'Aloia, *Giustizia e società. "Il progetto" della Costituzione italiana*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), (8.05.2012), 9.

## *1.2. Principio di eguaglianza e sindacato di costituzionalità (Cenni).*

Tanto nella dottrina quanto nella giurisprudenza costituzionale, il principio di eguaglianza ha conosciuto una progressiva evoluzione quale parametro di costituzionalità delle leggi.

Da criterio minimale di valutazione estrinseca della funzione legislativa, volto a scongiurare contenuti particolari e concreti ovvero discriminatori in relazione ai profili menzionati dall'art. 3, comma 1, Cost.<sup>41</sup>, il principio di eguaglianza ha via via visto accrescere la propria capacità conformativa nei confronti delle classificazioni e delle differenziazioni legislative; ne è conseguita la giustificazione di trattamenti normativi differenziati ora per la necessaria attuazione di altre finalità costituzionali ora per la necessità di disciplinare situazioni diverse in modo differenziato, secondo un canone generale di ragionevolezza e di giustificatezza della diversità di trattamento. Da qui l'uso pervasivo e crescente del criterio di ragionevolezza<sup>42</sup> il quale, nelle sue diverse applicazioni, è stato utilizzato dalla Corte costituzionale al fine di verificar il corretto bilanciamento tra principi costituzionali antagonisti, il carattere proporzionato di previsioni legislative limitative dei diritti, il carattere non arbitrario ed adeguato delle classificazioni e delle scelte del legislatore e l'idoneità causale e strumentale delle norme legislative a raggiungere le finalità enunciate.

Proprio in relazione alla necessità di scongiurare la violazione del contenuto normativo essenziale di taluni diritti sociali, la Corte costituzionale ha così significativamente ampliato il proprio strumentario decisionale, ora modulando gli effetti temporali delle proprie decisioni<sup>43</sup> ora creando nuove tipologie di sentenze, non solo in grado di caducare (parzialmente o totalmente) le disposizioni legislative incostituzionali ma anche capaci di estendere la portata prescrittiva della disciplina legislativa impugnata, in modo da rafforzare la garanzia ai fini che qui maggiormente interessa, di taluni diritti sociali.

Le decisioni di incostituzionalità che riguardano, in particolare, l'estensione (soggettiva o oggettiva) dei diritti sociali sono al centro di controversie non solo accademiche ma anche politiche in ragione dei maggiori costi che comportano a carico della finanza pubblica e del rischio di confusione di ruoli istituzionali. Peraltro, l'atteggiamento del giudice costituzionale non sempre pare improntato a modelli decisori stabilizzati e prevedibili, in ragione non solo della natura e misura del singolo diritto sociale in discussione ma anche in relazione alle contingenti esigenze di difficoltà economica e di contenimento della finanza pubblica.

---

<sup>41</sup> Cfr. C. Esposito, *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3*, cit., 39.

<sup>42</sup> Sul punto F. Modugno, *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007.

<sup>43</sup> Da ultimo Corte cost. n. 10 del 2015

Anche di recente l'applicazione del principio di eguaglianza e del canone della ragionevolezza<sup>44</sup> da parte del giudice delle leggi non ha mancato di suscitare dubbi e perplessità, in ragione della difficoltà di stabilire la natura ragionevole, adeguata, proporzionata della differenziazione normativa in relazione alla *ratio legis* dichiarata e del sacrificio richiesto a talune categorie di soggetti nel godimento di taluni diritti sociali. Più in dettaglio va evidenziato come a fronte della casistica pressoché sterminata della giurisprudenza costituzionale che ha fatto applicazione del parametro di cui all'art. 3, comma 1, Cost. e del criterio della ragionevolezza in relazione ai singoli diritti sociali previsti in Costituzione, si registra una casistica enormemente più esigua in relazione all'art. 3, comma 2, Cost.<sup>45</sup> Ciò in parte può essere spiegato dalla diversa formulazione del principio di uguaglianza in senso sostanziale il quale, alla luce della sua attitudine programmatica e di principio, assai meno del principio di eguaglianza formale si presta a giustificare ragioni ed effetti di annullamento degli atti legislativi.

E, tuttavia, la Corte costituzionale, non di rado, si è riservata la possibilità anche in tema di diritti sociali di salvaguardare il *nucleo essenziale* degli stessi il quale si correla naturalmente a quella parte e misure di bisogni primari, vitali ed insopprimibili che chiamano in causa, ove non riconosciuti, ipotesi di lesione della dignità della persona quale valore universale ed eterno<sup>46</sup>.

## *2. Promozione sociale, sviluppo della persona e pari dignità sociale nel sistema costituzionale alla luce dei principi personalista e solidarista.*

Le considerazioni che seguono tentano di dare una definizione o almeno un inquadramento teorico della promozione sociale alla luce dei principi costituzionali che con la stessa appaiono intimamente correlati.

Nel progetto di liberazione e promozione della persona sotteso alla Costituzione repubblicana, dunque, il punto di partenza è la persona concepita nella concretezza delle sue problematiche esistenziali e nelle sue relazioni con il contesto sociale.

---

<sup>44</sup> Sulla distinzione tra giudizio di eguaglianza e quello di ragionevolezza cfr. G. Zagrebelsky - V. Marcondò, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 195 e segg..

<sup>45</sup> Per una recentissima e controversa applicazione dell'art. 3, comma 2, Cost. si veda Corte cost. n. 70 del 2015.

<sup>46</sup> Così Q. Camerlengo, *La vocazione cosmopolitica dei sistemi costituzionali alla luce del nucleo essenziale*, in *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, a cura di S. Staiano, Torino, 2006, 88; sulla nozione di contenuto minimo essenziale dei diritti inviolabili cfr. F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 73 e segg., 94 e segg. A. Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, op. cit., 162 e segg.; sulle diverse fasi della giurisprudenza costituzionale in tema di diritti sociali cfr. C. Colapietro, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello stato sociale*, Padova, 1996, spec. 384 e segg.; M. Benvenuti, voce «Diritti sociali», cit., 262 e segg.; C. Salazar, *Crisi economica e diritti fondamentali*, Relazione al XXVIII Convegno annuale Aic edito in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2013, spec. 8 e segg.

Il dibattito costituente - soprattutto per merito del contributo offerto da Moro, Basso, Dossetti e La Pira sull'elaborazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione - non può lasciare dubbi sul fatto che «l'idea-forza, il principio basilare ispiratore di tutta la Costituzione sia da ritenere, per accordo unanime dei costituenti, la persona umana»<sup>47</sup> ovvero che il primato della persona rappresenti il fine ultimo del sistema delle libertà garantite nella nostra Costituzione<sup>48</sup>.

La centralità della persona così come assunta nel disegno costituzionale vale a segnare le distanze rispetto alla concezione che della persona aveva non solo il regime fascista ma anche quello liberale.

L'idea che lo Stato e l'insieme dei pubblici poteri siano al servizio della persona, titolare di diritti originari ed insopprimibili e perciò consustanziali alla sua natura e quindi inviolabili, trascende, infatti, la concezione liberale, per lo più attenta alle dimensioni individualistiche della persona senza prestare la dovuta attenzione alle sue concrete proiezioni nel contesto sociale e comunitario, alle dinamiche caratterizzanti i rapporti esistenti tra lo spazio politico-democratico e quello economico di mercato.

Il collegamento tra gli artt. 1, 2 e 3 della Costituzione, dunque, si proietta oltre la mera proclamazione dei diritti e dell'eguaglianza formale per convergere nella realizzazione di un ideale di giustizia e di promozione sociale il quale tuttavia rimane aperto, in primo luogo, ai contenuti di valore, alle possibilità di autodeterminazione del singolo.

Anche sotto tale profilo si coglie l'inadeguatezza della prospettiva che pretenderebbe l'ideale dell'uguaglianza pienamente soddisfatto solo con la garanzia dei punti di arrivo e con la indicazione di un percorso di emancipazione e di liberazione che sia indistinto ed eguale per tutti, in quanto coincidente con la realizzazione di un progetto di trasformazione radicale della società e di rimozione permanente dei fattori di diseguaglianza sociale<sup>49</sup>.

L'eguaglianza costituzionale, allora, non potrà pretendere di realizzare un'assoluta ed indistinta parificazione le cui pretese, in altri contesti spaziali e temporali, hanno storicamente dimostrato tutta la loro potenzialità distruttiva nei confronti delle libertà e della stessa dignità della persona.

---

<sup>47</sup> Così N. Occhiocupo, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità dei valori nella pluralità di posizioni*, Milano, 1988, 55.

<sup>48</sup> Ritiene che il principio personalista non sia *un* principio ma *il* principio A. Ruggeri, *Il principio personalista e le sue proiezioni*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17/2013, 3.

<sup>49</sup> Proprio il risvolto personalista dell'eguaglianza sociale proteso «chiaramente a privilegiare e garantire la possibilità di una piena affermazione della personalità umana nel contesto sociale» è stato ritenuto argomento utile ad escludere versioni radicali dell'eguaglianza nel senso del raggiungimento di una generale uniformità di trattamento tra i cittadini (e tanto meno tra gli uomini in genere) per tutti gli aspetti della vita sociale ed economica ed in ordine al soddisfacimento di tutti i bisogni che possono progressivamente manifestarsi, secondo la regola che nessuno deve ricevere di più o di meno degli altri» così C. Rossano, *Profili dell'eguaglianza sostanziale nella costituzione italiana e nell'ordinamento comunitario*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2005, 445.

Nel disegno costituzionale emerge distintamente la preoccupazione per l'approntamento di un'efficace strumentazione giuridica (*i.e.* i diritti sociali ed il principio di eguaglianza sostanziale) capace di rendere effettivo ed appagante l'esercizio dei diritti di libertà (intesi quali diritti di autonomia), per il tramite della rimozione degli ostacoli che le dinamiche sociali ed le logiche del libero mercato possono opporre e costruire lungo l'itinerario di vita dei singoli e dei gruppi.

Se non appare dubbio che il concetto di promozione sociale si leghi, in primo luogo, al principio personalista ed al sotteso valore della dignità sociale, appare necessario tentare di definirne meglio i contorni, posto che nella Costituzione repubblicana non vi è un esplicito riferimento a tale nozione<sup>50</sup>. Pare di poter dire che si tratti di un concetto che, pur nella sua ampia latitudine semantica, risulti intimamente connesso con l'idea di sviluppo integrale della persona, nelle sue diverse dimensioni (interiori, culturali e sociali). L'uso del sostantivo *promozione* rinvia chiaramente a quell'indirizzo di pensiero che si sofferma sulla necessità di mettere ciascun individuo, *garantito dai bisogni e dalla miseria*, in condizione di svolgersi come uomo libero e di poter inseguire le proprie inclinazioni alla autorealizzazione personale<sup>51</sup>.

L'aggettivo *sociale* vale ad evidenziare che ciascuno può immaginare un percorso di piena ed autentica promozione personale solo tenendo conto delle proprie proiezioni sociali e delle relazioni con gli altri, in considerazione della più volte richiamata, centralità della dimensione sociale accolta nella Costituzione, presupposta dal principio personalista. Si spiega così il legame tra dignità e promozione sociale, la quale può anche prescindere dalle legittime aspirazioni di ascesa sociale del singolo le quali, tuttavia, restano una componente (di certo non la più importante) del concetto generale di promozione sociale.

Concepita in modo più restrittivo e competitivo (tanto da risultare coincidente con obiettivi di ascesa sociale) bisognerebbe giungere alla conclusione che per i soggetti svantaggiati (per esempio i soggetti disabili<sup>52</sup>) non potrebbe dischiudersi nessuna prospettiva di promozione sociale; si tratta, con tutta evidenza, di una conclusione che non può essere ammessa in quanto rinnegatrice di

---

<sup>50</sup> Una concezione della promozione sociale, legata al principio personalista ed alla pari dignità sociale, ma inescindibilmente connessa a finalità di ascesa sociale e di accesso alle sfere apicali di direzione politica, economica e culturale di un Paese, incentrata su una stringente (e forse eccessiva) visione competitiva dei ruoli sociali sulla base dei meriti e delle capacità dei singoli, è quella su cui insiste Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, op. cit., 337 e segg. e spec. 361; più in dettaglio tale A. fornisce la seguente definizione di promozione sociale: «concreta possibilità di approssimarsi alla classe dirigente, pur partendo da una posizione socialmente estranea alla stessa, attraverso l'attivazione di istituti e garanzie predisposti dal diritto positivo a cominciare dai principi costituzionali» (*ivi*, 321).

<sup>51</sup> L'espressione è di G. Capograssi, *Il diritto dopo la catastrofe*, in *Opere*, V, Milano, 1959, 184. sul punto cfr. anche N. Occhicupo, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità dei valori nella pluralità di posizioni*, op. cit., 55.

<sup>52</sup> Sul pieno sviluppo della persona e la pari dignità sociale dei soggetti disabili cfr. C. Colapietro, *Diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011, 13 e segg.

quell'ideale di sviluppo della persona che dovrebbe essere universalmente predicabile, pur con modalità, intensità e percorsi differenti.

La promozione sociale, così intesa, altro non è che la promozione della persona e del suo impegno di autodeterminazione soggettiva, della sua libertà di autorealizzazione<sup>53</sup> con specifico riguardo ai suoi profili relazionali e sociali. Ragionando diversamente, occorrerebbe accedere alla conclusione che la dignità sociale, da cui originano anche diversi modi di intendere la promozione sociale, non è per tutti o almeno non è per tutti nella stessa misura, il che si porrebbe in aperto contrasto con la pari dignità sociale riconosciuta *a tutti* dall'art. 3, comma 1, Cost.

Del resto le scarse previsioni del diritto positivo sulla promozione sociale lasciano intendere una concezione socialmente condivisa, non competitiva e sganciata dal necessario raggiungimento di traguardi di affermazione individuale in ambiti ed organizzazioni di tipo apicale<sup>54</sup>. La promozione sociale, semmai, prima ancora che evocare l'idea di primeggiare con il resto dei consociati nell'accesso a ruoli di vertice nella vita associata, allude all'«inverarsi della capacità dell'uomo di essere libero» la quale «costituisce un travagliato traguardo esistenziale. Costituisce un “prodotto di vita”: una “conquista pratica”: la quale va “ottenuta” e va “difesa” giorno dopo giorno e “alimentata” da color che sentono di doversi battere per l'elevamento della propria dimensione umana»<sup>55</sup>.

Si tratta di una visione non troppo distante da quelle elaborazioni teoriche incentrate sulla valorizzazione delle specifiche *capability*<sup>56</sup> dell'individuo le quali sottintendono la naturale tendenza di ogni essere umano a realizzarsi considerato fine in sé, conformemente ad un personale disegno esistenziale e di relazione<sup>57</sup>.

Ricostruita in tal modo, la promozione sociale si emancipa da quelle connotazioni necessariamente competitive e di ascesa sociale (incentrate prevalentemente sul riconoscimento dei meriti individuali), palesandosi concetto accessibile a tutti.

In tale ottica, dunque, possono darsi diverse ipotesi di promozione sociale a seconda delle aspirazioni e delle concezioni di vita dei singoli individui. Con specifico riferimento alle dinamiche sociali ed alle esigenze di realizzazione sociale possono, allora, darsi svariati percorsi di promozione sociale, i quali finiranno per assumere una consistenza diversa a seconda delle

---

<sup>53</sup> Sul tema della tutela e promozione della capacità dell'uomo d'esser libero v. P. Bellini, *Il diritto d'essere se stessi. Discorrendo dell'idea di laicità*, Torino, 2007, 115 e segg.

<sup>54</sup> Il riferimento è alla legge 7 dicembre 2000, n. 383 (“disciplina delle associazioni di promozione sociale”).

<sup>55</sup> Così P. Bellini, *Il diritto d'essere se stessi. Discorrendo dell'idea di laicità*, op. cit., 119.

<sup>56</sup> M. Nussbaum, *Women and human development. The capability approach*, New York, 2000, 74-80.

<sup>57</sup> In argomento cfr. S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5/2006. spec. 13 e segg.



condizioni sociali e culturali di partenza, pur senza raggiungere livelli di direzione politica, economica o sociale di tipo apicale.

Assumendo tale prospettiva il giudizio storico sui processi di mobilità sociale inverte nel nostro Paese cambia radicalmente. Nei primi decenni della Repubblica, infatti, grazie alla partecipazione politica di massa, alla diffusa scolarizzazione, alla lotta all'analfabetismo, all'allargamento dei diritti civili e sociali costituzionalmente riconosciuti e ad un significativo e generalizzato miglioramento delle condizioni sociali del Paese, non vi è dubbio che a molti è stato consentito il raggiungimento di obiettivi di promozione sociale.

Il discorso cambia radicalmente ove si svolgesse lo sguardo agli ultimi due o tre decenni, nel corso dei quali numerosi fattori, interni ed esterni, hanno concorso all'evidente rallentamento della dinamica sociale. Le condizioni che hanno reso possibile in passato la promozione sociale per settori consistenti della società italiana vanno individuate nell'avvenuta liberazione dal bisogno e nella possibilità di accesso, garantita su ampia scala, all'istruzione, al lavoro, alla partecipazione politica con intensità e modalità sconosciute nella recente storia nazionale. Non vi è dubbio, quindi, che è la liberazione dal bisogno, prima ancora che il riconoscimento dei talenti di ciascuno, ad aver reso possibile tale processo di emancipazione e di crescita sociale e culturale.

E, tuttavia, tanto la liberazione dal bisogno quanto la valorizzazione del merito, sono funzionali alla realizzazione di quei principi di sviluppo della persona scaturiti dal principio lavorista, personalista e solidarista.

Siffatta più ampia nozione di promozione sociale trova la sua fondamentale e privilegiata realizzazione nel principio lavorista e nella primazia del lavoro quale primario fondamento sociale della Repubblica.

Assunta nel suo carattere relazionale e sociale (l'art. 3, comma 1, Cost., non a caso, si esprime in termini di pari dignità *sociale*) anche il concetto di dignità risente del complesso di relazioni sociali che si instaurano nell'ambiente e nella comunità politica di riferimento, tanto che è agevole ritenere che la premiazione del merito, incoraggiata e premiata oltre un certo limite, potrebbe incidere negativamente anche sulla tutela della dignità sociale degli altri. Il proliferare delle diseguaglianze, l'approfondimento e l'aggravarsi di taluni divari sociali (oltre una certa soglia) potrebbero rischiare di compromettere la sfera sociale della dignità.

Accanto al generale principio di eguaglianza sostanziale si collocano una serie di previsioni costituzionali le quali rendono evidente la necessità di una declinazione in senso sociale delle libertà in materia economica ed una finalità di perequazione sociale dei doveri di solidarietà: il principio di progressività dell'imposizione tributaria (art. 53 Cost.), il riconoscimento della libertà di iniziativa economica a condizione che questa non sia incompatibile con l'utilità sociale e non rechi danno alla

sicurezza, alla libertà ed alla dignità della persona (art. 41 Cost.); la garanzia della proprietà privata condizionata al raggiungimento della sua funzione sociale (art. 42, comma 2, Cost.); il riconoscimento della necessaria (ancorché indeterminata nella sua consistenza) apposizione di limiti alla successione testamentaria (art. 42, comma 4, Cost.); l'obbligo di corrispondere una retribuzione sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa al lavoratore ed ai suoi familiari (art. 36 Cost.) sono solo le principali indicazioni che emergono dal quadro costituzionale sulla necessità (incombente non solo sull'apparato pubblico ma anche sui soggetti privati) di coordinare l'esercizio delle libertà economiche a fini sociali e di garantire, attraverso il ristabilimento di condizioni di pari dignità sociale (art. 3, comma 1, Cost.), la promozione sociale la quale, in primo luogo, passa per la necessaria riduzione delle diseguaglianze sociali.

La Costituzione non pretende di tracciare il percorso di emancipazione per tutti allo stesso modo, ma si preoccupa di evitare che il progetto di promozione personale del singolo non impedisca la realizzazione dei progetti degli altri. Ed allora, forse, sta qui la cifra essenziale delle condizioni di compatibilità tra *liberazione dal bisogno e promozione del merito* individuale<sup>58</sup>.

L'eccessiva insistenza sulle ragioni di differenziazione in base al merito ed alle capacità dei singoli potrebbe creare condizioni di inferiorità sociale tra gli individui, intaccandone la pari dignità sociale il quale si palesa concetto essenzialmente di relazione<sup>59</sup>. Il talento individuale non potrà mai essere premiato ed incentivato sino a mettere in discussione la soddisfazione dei bisogni fondamentali dell'*altro*, la quale rappresenta il presupposto necessario di pensabilità e di costruzione di un percorso di promozione dell'individuo il quale inevitabilmente è destinato a dispiegarsi nella dimensione sociale, cioè *tra gli altri e con gli altri*<sup>60</sup>.

Anche in un contesto necessariamente diseguale occorre porsi il problema di garanzia della coesione sociale, non solo a fini di giustizia sociale ma anche al fine del mantenimento di una ordinata e pacifica convivenza altrimenti minacciata dal dilagare delle diseguaglianze e delle ingiustizie sociali.

---

<sup>58</sup> In tal senso anche M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione Convegno annuale Aic sul tema *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, tenutosi a Torino il 28 ottobre 2011, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 49.

<sup>59</sup> In questo senso paiono muovere le considerazioni di M. Mazziotti, *Lezioni di diritto costituzionale*, op. cit., 91; sul punto Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, op. cit., 359-360.

<sup>60</sup> Del resto, come la realtà di taluni sistemi economici e sociali dimostrano, la mobilità sociale estrema, la capacità di affermazione dei singoli anche in ruoli di vertice nell'ambito politico, economico e culturale (superando gli ostacoli derivanti dalla lotteria sociale e partendo da condizioni di partenza svantaggiate) non è *ex se* un risultato desiderabile ove mai il prezzo da pagare fosse un divario sociale consistente ed il dilagare di forme di diseguaglianza estrema. Neanche la possibilità di successivo e potenziale riscatto, per quanti fossero precipitati nella scalata sociale ai gradini più bassi, neanche la possibilità di riprendere l'ascensore sociale per raggiungere di nuovo i piani apicali dell'organizzazione sociale, sarebbe una giusta compensazione per i pochissimi che salgono ed i tantissimi che restano in fondo.

Sotto altro versante rilevano le relazioni tra le finalità di promozione sociale ed il principio solidarista il quale chiama in causa il legame funzionale della tutela dei diritti con l'osservanza dei doveri costituzionali di solidarietà politica, economica e sociale: «la prospettiva della solidarietà è una risorsa indispensabile per la realizzazione degli obiettivi costituzionali di eguaglianza»<sup>61</sup>.

Le possibilità di realizzazione della persona si verificano, in primo luogo, grazie al lavoro, inteso nel senso più ampio della nozione, ma l'attenzione alle dimensioni concrete della persona e dei suoi diritti non può prescindere da un atteggiamento di corresponsabilità che avvolge i destini individuali nelle reciproche dimensioni di scambio e di relazione nella realtà sociale.

I principi costituzionali, dunque, stanno insieme ed insieme si tengono. Lo stesso principio solidaristico<sup>62</sup> presuppone un *quantum* di diseguaglianza proponendosi di correggerne e limitarne gli effetti più evidenti. Esso evoca, in primo luogo, istanze di inclusione sociale che chiamano in causa, in primo luogo, lo Stato ed il complessivo sistema delle autonomie territoriali (c.d. solidarietà verticale<sup>63</sup>) senza, tuttavia, escludere modalità complementari e cooperative incentrate sul sostegno offerto dalle formazioni sociali (solidarietà orizzontale) ed ispirate al principio di sussidiarietà orizzontale<sup>64</sup>, ora formalmente riconosciuto dall'art. 118, ult. comma, Cost.

I rapporti tra i due modelli di solidarietà, la valutazione costi/benefici che derivano da una logica solidaristica improntata ai caratteri della prossimità e dell'autonomia nei confronti delle situazioni di disagio, le relazioni di inclusione/esclusione che potrebbero originare da un ricorso non controllato alle forme di sussidiarietà orizzontale, i rischi sottesi ad una sostanziale rinuncia da parte delle istituzioni pubbliche ad assolvere funzioni di inclusione e di lotta alle diseguaglianze sono solo alcune delle questioni poste dalla sussidiarietà orizzontale.

### 3.2 *Gli strumenti e gli ambiti privilegiati della promozione sociale (lavoro, imposizione tributaria, istruzione).*

---

<sup>61</sup> In tal senso v. A. D'Aloia, *Giustizia e società. "Il progetto" della Costituzione italiana*, cit., 14.

<sup>62</sup> Sul principio solidaristico v. E. Rossi, *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco- A. Celotto -M. Olivetti, I, cit., 55; F. Giuffrè, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, spec. 95 e segg.

<sup>63</sup> «La dimensione verticale della solidarietà si identifica con i tradizionali istituti dello Stato sociale, che mirano a realizzare la piena integrazione di tutti i cittadini-lavoratori nella vita del Paese, attraverso la rimozione delle condizioni di disagio presenti sul piano sociale ed economico» così F. Giuffrè, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, cit., 31.

<sup>64</sup> Sul principio di sussidiarietà orizzontale v. S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5/2006.

Gli ambiti privilegiati, tra quelli esplicitamente indicati nella Costituzione, per conseguire obiettivi di promozione sociale sono quelli del lavoro, dell'istruzione e dell'imposizione tributaria.

A) Il lavoro, in primo luogo.

Esso è al centro del disegno costituzionale, rinvia la propria collocazione, unico tra i diritti e doveri (art. 4, comma 1 e 2, Cost.), tra i principi fondamentali della Costituzione repubblicana ed è formula qualificativa della stessa forma di Stato repubblicana (art. 1, comma 1, Cost.)<sup>65</sup>.

Non pare, del resto, revocabile in dubbio che il lavoro sia uno dei fattori che più contribuisce allo sviluppo della persona oltretutto al *progresso materiale e spirituale della società*; da qui l'evidente connessione del principio lavorista con quello personalista<sup>66</sup>.

La dottrina ha messo bene in evidenza la valenza egualitaria ed eguagliatrice del lavoro<sup>67</sup> nonché la sua multiforme centralità (antropologica, etica ed economica) nel disegno costituzionale che registrò la convinta adesione nell'Assemblea Costituente tanto da parte cattolica quanto da parte delle sinistre (socialisti e comunisti)<sup>68</sup>: «la considerazione del lavoro quale valore informante di sé l'ordinamento implica che il titolo commisurativo del valore sociale del cittadino sia desunto dalle sue capacità, non già da posizioni sociali acquisite senza merito del soggetto che ne beneficia».

La centralità del lavoro e del principio lavorista derivano, oltre che dalle numerosissime disposizioni costituzionali che ad esse fanno esplicito riferimento<sup>69</sup>, dal fatto che «attraverso il lavoro l'uomo è parte attiva della società e tale si sente, realizza la sua personalità, si procura i mezzi per un'esistenza dignitosa: l'articolo 1 è la riaffermazione del carattere dignitario del lavoro»<sup>70</sup>.

---

<sup>65</sup> Sulla genesi storica ed significato della formula "fondata sul lavoro" v. G. Zagrebelsky, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, 2013, 19 e segg.; C. Pinelli, "Lavoro" e "Progresso" nella Costituzione, in Id., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, Napoli, 181 e segg.; sulle diverse accezioni di lavoro presenti in costituzione cfr. M. Mazziotti, voce «Lavoro(dir. cost.)», in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1965, 339 e segg.; sulla natura giuridica del diritto al lavoro ex art. 4 Cost. v. A. Apostoli, *L'ambivalenza costituzionale del lavoro tra libertà individuale e diritto sociale*, Milano, 2005, spec. 107 e segg.

<sup>66</sup> Sulle distinta concezione liberale del lavoro che «riduce la dimensione sociale del lavoro sino alla mitizzazione dell'individualismo produttivista» v. S. Bonfiglio, *Interpretazione costituzionale e cittadinanza inclusiva*, in *La cittadinanza europea*, 2/2014,40.

<sup>67</sup> Così C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, edizione rielaborata ed aggiornata a cura di F. Modugno – A. Baldassare- C. Mezzanotte, I, Padova, 1991, 160.

<sup>68</sup> In tal senso M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, ADL 3/2010,637-644; in termini analoghi F. Rimoli, voce «Stato sociale (dir. cost.)», cit., 9.

<sup>69</sup> Come rilevato da M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, cit., 646-647.

<sup>70</sup> L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Milano, 2012,64-65

Il lavoro era stato prefigurato dai Costituenti come uno straordinario ed infungibile elemento di dignità sociale, di garanzia dell'eguaglianza, di sviluppo della persona, di libertà e di promozione sociale<sup>71</sup>.

Ne deriva, come è stato efficacemente osservato, che proprio perché l'art. 3 fa riferimento ai lavoratori «non è dubbio che il lavoro sia come si evince da altri enunciati costituzionali, il fulcro del progetto di emancipazione disegnato da questa previsione»<sup>72</sup>.

Lo stesso Mortati ricordava come l'avvenuta fondazione della Repubblica sul lavoro intendesse segnare le distanze rispetto ai precedenti ordinamenti, invertendo il rapporto tradizionale proprietà-lavoro conferendo priorità al secondo quale fonte privilegiata di ogni dignità sociale. Non pare revocabile in dubbio, infatti, che il lavoro, nelle sue varie declinazioni (cfr. art. 35 Cost.) è parte essenziale della dignità umana, trasformandosi la disoccupazione, involontaria e prolungata, in fattore di soggezione e di esclusione sociale. La costituzionalizzazione del lavoro è altra eloquente indicazione di quel mutamento di paradigma che ha sostituito al binomio proprietà-libertà quello dignità-libertà.

Nonostante la sua proclamazione nella disposizione di apertura della Costituzione, accanto al principio democratico, la esatta portata del principio lavorista appare problematica<sup>73</sup>. La Corte costituzionale svalutando la significativa e pervasiva collocazione del lavoro nel testo costituzionale, non ha mai ammesso il principio lavoristico e le sue varie declinazioni nel novero dei principi costituzionali supremi, né ha riservato ad esso una particolare considerazione nelle attività di interpretazione e bilanciamento costituzionale<sup>74</sup>.

Si fa, del resto, fatica a riconoscere la centralità costituzionale del principio lavorista<sup>75</sup>, alla luce dei dati drammatici sulla disoccupazione involontaria (specie di quella giovanile) i quali in alcune Regioni del Mezzogiorno arrivano a cifre impressionanti<sup>76</sup>.

---

<sup>71</sup> In tal senso v. A. D'Aloia, *Giustizia e società*, cit., 17. G. Ferrara, *I diritti del lavoro e la Costituzione economica italiana ed in Europa*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) (26 novembre 2005).

<sup>72</sup> Così Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, op. cit., 333

<sup>73</sup> Così M. Olivetti, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco- A. Celotto -M. Olivetti, I, Torino, 2006, 31-33.

<sup>74</sup> Per una valutazione d'insieme della giurisprudenza costituzionale in materia di lavoro S. Bartole, *La Costituzione è di tutti*, Bologna, 2012, 156-162.

<sup>75</sup> «Ha senso la proclamazione del diritto al lavoro quando il tasso di disoccupazione è elevatissimo, quando la sicurezza del posto di lavoro sembra diventata una chimera, quando l'ottenimento di un posto di lavoro adeguato alla propria qualificazione professionale è sempre più difficile?» sono queste le domande più ricorrenti che solleva M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, cit., 648 e che interrogano la valenza prescrittiva ed il fondamento politico e sociale del lavoro nella Costituzione repubblicana

<sup>76</sup> Cfr. Rapporto Svimez 2014 sull'economia del Mezzogiorno, Bologna, 2014 spec. 125 e segg.

Il lavoro, infatti, è la vittima principale della crisi sociale che ha investito il Paese in occasione della recente crisi globale: «in una società democratica, la crescita della disoccupazione minaccia direttamente i diritti dei cittadini e la coesione sociale che alla democrazia sono coesenziali».<sup>77</sup>

L'aumento della disoccupazione e, più in generale, la diffusione di forme di precarizzazione estrema e di lavoro intermittente rappresentano senza alcun dubbio il maggiore fattore di disagio sociale degli ultimi anni ed hanno prodotto un preoccupante diffusione delle diseguaglianze e delle forme di esclusione sociale.

Il lavoro scarso e lungamente precario, dunque, mette in crisi ad un tempo il principio di eguaglianza sostanziale e la connessa caratterizzazione sociale della forma di Stato, lo sviluppo della persona umana e l'effettivo godimento dei diritti fondamentali nonché l'effettiva partecipazione dei lavoratori alla vita politica e sociale. La crisi dell'occupazione è una delle ragioni di più grave crisi del modello di produzione capitalistico che investe non solo il nostro Paese ma ha assunto dimensioni globali ed è fattore non secondario degli incessanti flussi migratori provenienti, soprattutto, dai Paesi in via di sviluppo e, più in generale, degli squilibri sociali e del dilagare generalizzato delle diseguaglianze.

Si tratta di un problema di carattere planetario connesso all'incessante evoluzione tecnologica, all'aumento di produttività delle attività manifatturiere, alla interdipendenza transnazionale dei mercati e dell'offerta di manodopera ma che, di certo, ha a che fare anche con incongruenze e tendenze antisociali sottese alle forme più incontrollate e brutali delle forme di sfruttamento e di produzione capitalistica.

Problemi non lievi riguardano l'esatta natura giuridica e le possibili garanzie di esercizio dell'art. 4, comma 1, Cost.; come è stato osservato, la disposizione in esame «potrebbe suonare con qualche accento beffardo all'orecchio dei molti disoccupati che hanno sempre dovuto inseguire una qualunque collocazione per coniugare il pranzo con la cena»<sup>78</sup>.

Certo è che il diritto al lavoro non è assistito da alcuna diretta azionabilità in giudizio<sup>79</sup> e si lascerebbe apprezzare quale mera norma programmatica e di principio, rivolta, più che altro, al sistema dei pubblici poteri e destinata a trovare attuazione secondo modalità e criteri affidati alle scelte discrezionali degli stessi<sup>80</sup>. La giurisprudenza costituzionale conferma questa tendenza alla svalutazione del diritto al lavoro e, più in generale, del principio lavorista<sup>81</sup> le cui disposizioni,

---

<sup>77</sup> Così C. Pinelli, *Lavoro e "Progresso" nella Costituzione*, cit., 204.

<sup>78</sup> Così F. Rimoli, voce «Stato sociale (dir. cost.)», cit., 9.

<sup>79</sup> Sul punto Corte cost. 238 del 1988.

<sup>80</sup> Sul punto Corte cost. n. 16 del 1980 che si limita a considerare quello lavorista mero principio ispiratore della tutela del lavoro.

<sup>81</sup> Sul punto cfr. A. Apostoli, *Art. 4*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole – R. Bin, Padova, 2008, 40; che il principio lavorista nei giudizi di legittimità costituzionale rappresenta «una base

quando invocate quali parametri nei giudizi di costituzionalità, hanno finito, per lo più, per recedere a fronte della necessità di privilegiare l'attuazione di concorrenti principi costituzionali.

Il lavoro non è solo oggetto di un diritto ma esso è anche un dovere; sotto tale prospettiva, dunque, il lavoro non rileva solo quale bisogno ed istanza di inclusione sociale<sup>82</sup> ma anche quale *criterio di valutazione sociale ed elemento eccitatore di mobilità sociale*<sup>83</sup>. Una certa considerazione di merito, dunque, non era del tutto estranea alle intenzioni dei costituenti<sup>84</sup> se è vero che fu presa in considerazione l'idea di sanzionare con la perdita del diritto del voto l'inadempimento del dovere del lavoro<sup>85</sup>.

Proprio in quanto oggetto di una disposizione di principio di così ampia e pregnante portata il principio lavorista avrebbe meritato una diversa e maggiore attenzione da parte degli operatori del diritto e della Corte costituzionale<sup>86</sup>; anche ammessa la sua natura programmatica, infatti, non sono pochi i risvolti interpretativi ed applicativi che esso potrebbe dischiudere.

La condizione ottimale per la piena realizzazione del diritto al lavoro è un regime di piena occupazione e questo, di certo, non è un obiettivo che possa essere rivendicato e realizzato nelle aule di giustizia, tanto più nel momento attuale nel quale lo Stato, a seguito di massicci processi di privatizzazione, ha rinunciato a rivestire il ruolo di imprenditore e produttore diretto nel mercato.

E, tuttavia, efficaci politiche attive per il lavoro, la riduzione della precarietà ed una maggiore garanzia della stabilità del lavoro, la ripartizione dei tempi di lavoro a fini di incremento dell'occupazione, dovrebbero essere obiettivi doverosi per la Repubblica in quanto correlati ad una

---

argomentativa assai debole, che viene usata tutt'al più come argomento integrativo di ragionamenti fondati su altro, più specifico parametro costituzionale» è sostenuto da R. Bin, *Art. 1*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di Crisafulli-Paladin, Padova, 1990, 6; ritiene che «il principio lavorista offre anche un più robusto ancoraggio ai singoli diritti sociali distintamente garantiti in Costituzione [...] e argina le ricorrenti tentazioni di vederli come diritti minori di quelli di libertà» M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, cit., 650.

<sup>82</sup> Per una panoramica delle questioni più attuali sottese al tema dell'inclusione sociale, più di recente, S. Bonfiglio, *Interpretazione costituzionale e cittadinanza inclusiva*, in *La cittadinanza europea*, 2/2014, 27 e segg.

<sup>83</sup> In tal senso C. Mortati, *Commento all' Art.1 in Commentario della Costituzione*, I, Bologna-Roma, 1975, 15; per un approfondimento dell'approccio di Mortati al tema del lavoro cfr. C. Pinelli, *Lavoro" e "Progresso" nella Costituzione*, cit., 190 e segg. Le riserve morali, la diffidenza ed un atteggiamento di deciso sfavore animarono, non a caso, il dibattito costituente in relazione agli oziosi, ai disoccupati volontari ed ai *rentiers*.

<sup>84</sup> «La considerazione del lavoro quale valore informante di sé l'ordinamento implica che il titolo commisurativo del valore sociale del cittadino sia desunto dalle sue capacità, non già da posizioni sociali acquisite senza merito del soggetto che ne beneficia» così C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, edizione rielaborata ed aggiornata a cura di F. Modugno – A. Baldassare- C. Mezzanotte, I, Padova, 1991, 160.

<sup>85</sup> Su tali svolgimenti cfr. C. Pinelli, *Lavoro" e "Progresso" nella Costituzione*, cit., 182 e segg.

<sup>86</sup> Dello stesso avviso G. U. Rescigno, *La distribuzione della ricchezza nazionale*, in AA.VV., *La costituzione ha 60 anni. La qualità della vita sessant'anni dopo*, a cura di M. Ruotolo, Napoli, 2008, 299.

dimensione minima della tutela del diritto al lavoro<sup>87</sup>. Essi, invero, restano finalità alquanto eccentriche rispetto alle più recenti politiche e scelte legislative in materia di occupazione, le quali, pur nell'ottica di favorire lo sviluppo dell'occupazione, paiono privilegiare gli interessi e le esigenze funzionali al mondo dell'impresa ed all'economia di mercato.

Le recenti riforme legislative, infatti, (pur mirando a contrastare gli eccessi della flessibilità, rafforzando le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro<sup>88</sup>), hanno finito - dopo un lungo contenzioso politico-sindacale<sup>89</sup> - per attenuare le garanzie di stabilità nei rapporti di lavoro rientranti nella c.d. tutela reale<sup>90</sup>, suscitando non irrilevanti dubbi di legittimità costituzionale in ordine alla disparità di trattamento fra vecchi e nuovi assunti a tempo indeterminato ed al superamento della c.d. tutela reale per questi ultimi<sup>91</sup>).

Si tratta di un intervento legislativo che non solo realizza ipotesi di disparità di trattamento non del tutto giustificate, ma che soprattutto denota quel tendenziale ritrarsi delle tutele giuridiche dall'ambito dei rapporti di lavoro interprivati, i quali finiscono per essere affidati, in larga misura, alle logiche del rapporto contrattuale ed all'esigenze del mercato, lasciando in ombra la tutela effettiva del soggetto contrattuale più debole.

Probabilmente l'art. 18 della legge n. 300 del 1970 era caratterizzato da talune rigidità ed anche da disparità di trattamento (trovando applicazione solo nelle aziende con un numero di dipendenti superiore alle quindici unità)<sup>92</sup> ma certo è che la tendenza messa in luce dalle più recenti riforme è quella di tornare a considerare il lavoro un mero fatto privato, del tutto irrilevante rispetto alle esigenze di tutela sottese all'ordinamento costituzionale. Il rafforzamento della libertà di licenziamento, infatti, rende evidente la volontà di affidare una scelta così importante ad «una decisione discrezionale in forza di un'asimmetria di potere»<sup>93</sup>.

---

<sup>87</sup> Sulla contrarietà a Costituzione di forme di lavoro non stabili e non garantite M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, cit., 652.

<sup>88</sup> Cfr. art. 1, comma 7, legge n. 183 del 2014.

<sup>89</sup> La ragione di maggiore criticità dell'art. 18 della l. 300 del 1970, peraltro, non era tanto connessa all'operatività della reintegrazione nell'azienda del lavoratore illegittimamente licenziato quanto piuttosto all'obbligo risarcitorio a favore del prestatore il quale, essendo commisurato alla retribuzione contrattualmente prevista dalla data del licenziamento sino a quella della reintegrazione (salvo le ipotesi di prova dell'*aliunde perceptum*) finiva per scaricare i costi della lentezza della giustizia sull'impresa.

<sup>90</sup> Il riferimento va all'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2015 il quale conserva la tutela reale della reintegrazione nel luogo di lavoro solo per i lavoratori licenziati (per giusta causa o giustificato motivo) che riescano a dimostrare in giudizio l'insussistenza del fatto materiale contestato.

<sup>91</sup> Su tali aspetti cfr. M. V. Ballestrero, *La riforma del lavoro: questioni di costituzionalità*, in *Lav. dir.*, 1/2015, 39 e segg.

<sup>92</sup> La Corte costituzionale, invero, con sent. n. 44 del 1996 ha ritenuto non irragionevole tale disparità di trattamento, rigettando la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti dell'art. 8 della legge 604 del 1966.

<sup>93</sup> Così N. Urbinati, *L'art. 18 che divide la sinistra*, in *La Repubblica*, 1 ottobre 2014.



Talune politiche di sostegno al reddito ovvero di garanzia di un reddito minimo di cittadinanza, potrebbero, ad un tempo, liberare dal bisogno e concorrere al raggiungimento di quelle finalità di promozione sociale. Si tratta di soluzioni, spesso con notevoli varianti strutturali e funzionali, praticate con varietà di esiti in altri ordinamenti ed auspicati anche in ambito europeo. E, tuttavia, non va dimenticato che simili politiche, spesso, presuppongono uno smantellamento del sistema di prestazioni sociali su base universalistica, restando rimedi del tutto insoddisfacenti a far fronte alle situazioni di svantaggio sociale, in assenza di ulteriori presidi di protezione e sostegno sociale. Non mancano, peraltro, obiezioni di natura economica, sociale e giuridico-costituzionale.

In primo luogo sono evidenti le difficoltà di copertura finanziaria di simili politiche le quali richiederebbero molte più risorse di quelle realisticamente disponibili e/o ragionevolmente reperibili. In secondo luogo, non andrebbero trascurate le distorsioni di tipo assistenzialistico cui tali strumenti fatalmente andrebbero incontro, incoraggiando forme di parassitismo ed ozio sociale non certo estranee nel nostro Paese. In terzo luogo, potrebbero insorgere significative disegualanze ed asimmetrie retributive tra i beneficiari di simili misure ed i lavoratori (precari e non) a basso reddito, inducendo fenomeni di malcontento sociale e di rifiuto di prestazioni lavorative a bassa remunerazione e di scarso prestigio sociale. In quarto luogo (soprattutto) le soluzioni che si compendiano nel c.d. reddito minimo di cittadinanza le quali dovrebbe prescindere dalla condizione di occupazione del beneficiario, non paiono *de plano* rispettose del principio lavoristico e di quello solidaristico ex artt. 1, 2 e 4 Cost. i quali presuppongono un *concreto e fattuale contributo* al progresso materiale e spirituale del Paese da parte di ogni consociato. La tutela della dignità della persona presuppone l'esistenza di questo legame sociale, del contributo dato al progresso della comunità attraverso il proprio impegno e le proprie energie lavorative. Non si tratta, allora, tanto o solo di risarcire il lavoratore per il mancato procurato lavoro da parte delle istituzioni repubblicane ma di creare fattivamente, direttamente o indirettamente, occasioni reali di integrazione nella comunità e di realizzazione della persona del lavoratore attraverso il lavoro, non per il lavoro non svolto<sup>94</sup>.

In tale prospettiva la vera grande leva di promozione sociale resta la realizzazione di politiche di perequazione fiscale e di solidarietà attraverso la ridefinizione dei tempi di lavoro, senza escludere il recupero di talune limitate forme di intervento pubblico nell'economia (da parte dello Stato ma anche degli altri enti costitutivi la Repubblica ex art.114 Cost.) anche nella diretta produzione di beni e servizi di utilità pubblica.

---

<sup>94</sup> C. Tripodina, *Reddito di cittadinanza come "risarcimento per mancato procurato lavoro". Il dovere della Repubblica di garantire il diritto al lavoro o assicurare altrimenti il diritto all'esistenza*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), 1/2015.

In quinto luogo l'efficiente utilizzo di tali dispositivi sottintende (oltre ad un'efficiente P.a.) una propensione al rispetto della legalità ed all'uso responsabile delle risorse che paiono virtù poco correnti nel momento attuale e nella storia recente del ns. Paese.

B) L'istruzione rappresenta altro ambito elettivo della promozione sociale e di applicazione del principio di eguaglianza sostanziale: «il legame tra secondo comma dell'art. 3 e artt. 33 e 34 è diretto e totale»<sup>95</sup>, trattandosi di una delle leve fondamentali attraverso le quali realizzare la riduzione (se non la rimozione) degli ostacoli di ordine economico e sociale così come previsto dall'art. 3, secondo comma, Cost<sup>96</sup>.

Le disposizioni costituzionali sulla cultura e sull'istruzione (artt. 9, 33, 34 Cost.), infatti, rispondono tanto alla logica della soddisfazione di esigenze primarie di istruzione e di elevazione culturale quanto di mobilità sociale in funzione del merito dei singoli discenti. La considerazione unitaria ed integrata delle previsioni costituzionali in tale ambito rendono evidente il rilevante l'impegno della Repubblica nella costruzione di un doveroso, compiuto ed aperto sistema di istruzione pubblica. E' infatti preciso compito dello Stato: istituire scuole per tutti gli ordini e gradi (art. 33, secondo comma, Cost.); realizzare una scuola che sia aperta a tutti (art. 34, primo comma, Cost.), obbligatoria e gratuita per almeno otto anni (art. 34, secondo comma, Cost.).

Si tratta di un disegno che vale ad escludere la ricostituzione di monopoli privati nel settore dell'istruzione, pur nel riconoscimento del pluralismo scolastico senza oneri per lo Stato ( art. 33, comma 3, Cost.), nella consapevolezza che l'istruzione erogata ed organizzata da soggetti pubblici risponda meglio a quel disegno di integrazione sociale e di emancipazione culturale che si riconnette anch'esso al principio personalista, democratico e solidarista. Le disposizioni costituzionali sull'istruzione tendono, dunque, non solo alla trasmissione della cultura (presupposto indefettibile per l'esercizio dei diritti e dei doveri di cittadinanza) ma anche a costruire un luogo di integrazione democratica nella formazione delle giovani generazioni.

L'art. 34, comma 3, Cost., peraltro, con una disciplina alquanto articolata e puntuale prevede che «i capaci ed i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi», ed ancora, l'art. 34, comma 4, Cost. si premura di precisare che «la Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso»<sup>97</sup>. Tali disposizioni, in particolare, attraverso diritti sociali di

---

<sup>95</sup> Così G. U. Rescigno, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, cit., 117; negli stessi termini v. Id., *La distribuzione della ricchezza nazionale*, cit., 307; in senso analogo v. Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, op. cit., 218.

<sup>96</sup> Sui rapporti tra istruzione promozione sociale v. Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, op. cit., 217 e segg.

<sup>97</sup> In argomento cfr. M. Benvenuti, *L'istruzione come diritto sociale*, in AA.VV., *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, a cura di F. Angelini – M. Benvenuti, Napoli 2014, spec. 180 e segg.

prestazione, tendono alla garanzia delle pari opportunità in ambito scolastico, rappresentando il più evidente riconoscimento di differenziazioni normative e di prestazione in funzione del merito e delle capacità degli studenti<sup>98</sup>.

Si potrebbe ritenere, dunque, che le politiche di contrasto delle diseguaglianze iniziano il loro percorso proprio sui banchi di scuola ove viene offerta quella possibilità di pareggiamento sociale e culturale anche a quanti provengano da situazioni di svantaggio familiare o di minorità sociale.

Resta da verificare se sul terreno dell'istruzione scolastica e della garanzia al diritto allo studio gli investimenti ed i finanziamenti pubblici risultino adeguati al raggiungimento delle finalità sottese alle disposizioni costituzionali di riferimento, atteso che, al pari degli altri diritti sociali di prestazione, anche il diritto allo studio è condizionato dai limiti del bilancio dello Stato<sup>99</sup>.

C) Non meno importanti ai fini di promozione sociale sono le regole costituzionali sull'imposizione tributaria la quale resta lo strumento cardine per la redistribuzione della ricchezza prodotta e per il finanziamento delle diverse tipologie di diritti sociali di prestazione previsti nella Costituzione.

Il principale ostacolo al dispiegamento di politiche redistributive e perequative deriva, proprio, dalla reiterata (e mai abbastanza contrastata) violazione del patto fiscale, la quale finisce per sottrarre (illecitamente, con modalità ora elusive ora evasive) ingentissime risorse destinate al finanziamento dello Stato sociale.

Si tratta della patente confutazione del principio solidaristico sul rispetto del quale, come visto, riposa ogni possibile soluzione escogitata per prevenire e contrastare le diseguaglianze sociali; l'effettivo adempimento del dovere di solidarietà tributaria è, infatti, il presupposto di realizzazione dell'eguaglianza e della giustizia<sup>100</sup>.

L'inadempimento dei doveri tributari ed il conseguente tradimento di obiettivi di giustizia fiscale, infatti, rappresentano una delle più gravi violazioni del patto di convivenza sociale.

Il carattere progressivo del prelievo fiscale ex art. 53, secondo comma, Cost. va letto proprio nella prospettiva della perequazione sociale e della regolazione pubblica delle dinamiche del mercato attraverso la redistribuzione dei redditi<sup>101</sup>.

---

<sup>98</sup> In ordine alla interpretazione della formula «i capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi» la Corte costituzionale non ha sempre mostrato un approccio coerente, mostrando di aderire ad una nozione selettiva e rigorosa di merito solo in alcune pronunce come ad esempio nella sent. 359 del 1995; in altre pronunce si è fatto riferimento ora all'effettiva frequenza ora al profitto nel rendimento (così ad esempio Corte cost., 274 del 1993 e 278 del 1998); una declinazione in termini di eguaglianza sostanziale, intesa come garanzia dei punti di arrivo, è quella che si scorge nella sent. 215 del 1987 relativa all'inserimento scolastico degli studenti *handicappati*.

<sup>99</sup> Sul punto Corte cost. 36 del 1982.

<sup>100</sup> Sui doveri di solidarietà fiscale v. C. Buzzacchi, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011.

<sup>101</sup> In tal senso v. A. D'Aloia, *Giustizia e società*, cit., 15.

Assai complessi restano i rapporti tra la regolazione del prelievo fiscale e percezione sociale di un fisco giusto, le cui tensioni continuano a rappresentare il comodo alibi ed ingiustificato pretesto per sottrarsi all'adempimento dei doveri di solidarietà fiscale. A ben vedere il problema non è quello della evasione ed elusione fiscale in sé (pressoché ineliminabili in tutte le società complesse); la peculiarità e la pericolosità di siffatti fenomeni è la loro gigantesca dimensione e la loro capillare diffusione, rese praticabili da insufficienti ed inadeguate politiche di controllo fiscale e di contrasto all'evasione, tanto da essersi tramutate in mentalità comune ed in costume sociale trasversale a pressoché a tutti gli ambiti professionali e di produzione della ricchezza.

La dis-eguaglianza fiscale è forse uno degli aspetti di più clamorosa ingiustizia e di violazione degli obblighi di solidarietà e compartecipazione alla cosa pubblica la quale a sua volta è generatrice di sperequazioni e di ingiustizie sociali perché comporta una pressione fiscale altissima, in alcuni casi ai limiti della sostenibilità, la quale si tramuta spesso in istigazione verso nuove spinte all'evasione ed alla illegalità tributaria. Anche in tale ambito si verificano significative convergenze tra bisogno e merito, posto che un fisco iniquo e/o inefficiente impedisce tanto la sollevazione del bisogno di quanti necessiterebbero di prestazioni sociali (ovvero di esenzioni dal pagamento dei tributi in ragione della loro scarsa capacità contributiva) quanto efficaci politiche di incentivazione e di promozione del merito.

Il principio di progressività dell'imposizione tributaria (art. 53, comma 2, Cost.), quale applicazione del principio di uguaglianza sostanziale, infatti, dovrebbe teoricamente rappresentare un argine rispetto alle rendite di posizione derivanti da situazioni di privilegio sociale e di vantaggio familiare che non trovano riscontro nell'impegno, nel lavoro, nell'iniziativa dei singoli.

Sotto altro profilo, l'allarmante consistenza sull'evasione fiscale (che non trova riscontro in altri contesti nazionali comparabili a quello italiano) finisce per consumare effetti paradossali a danno dei più bisognosi di protezione. Finiscono, spesso, per avvantaggiarsi delle prestazioni dello Stato sociale anche coloro che non solo non vivono alcuna situazione di disagio ma che fanno mancare il loro doveroso contributo. Si verifica, in tal modo, il c.d. effetto cumulativo delle diseguaglianze ovvero la realizzazione di politiche di solidarietà inversa, atteso che i meno abbienti contribuiscono al tenore di vita dei più agiati, dando luogo al c.d. effetto S. Matteo ( "perché a chi ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha" Matteo 25,29)<sup>102</sup>.

Il ripristino di condizioni minime di giustizia fiscale passa, di certo, per l'attenuazione della pressione fiscale (che per molte categorie di contribuenti resta virtuale), la più razionale ed equa incidenza sui fattori della produzione della ricchezza (capitale, lavoro, rendita finanziaria) e

---

<sup>102</sup> Sul punto v. F. Cassano, *Senza il vento della storia. La sinistra nell'era del cambiamento*, Roma-Bari, 2014, 66-67.

l'efficienza del sistema di verifiche e controllo dell'amministrazione finanziaria; non meno rilevanti, tuttavia, sono il miglioramento dei servizi offerti dall'amministrazione pubblica, centrale e periferica e, ancor più in generale, il ripristino del legame fiduciario tra governanti e governati attraverso il contrasto alla corruzione ed allo sperpero delle risorse pubbliche.

Proprio il raccordo con il principio lavorista, peraltro, dovrebbe sollecitare una diversa considerazione della capacità contributiva, promuovendo il lavoro in tutte le sue forme e modalità di svolgimento (non solo subordinate ma anche autonome ed imprenditoriali) scoraggiando quelle pericolose tendenze alla finanziarizzazione dell'economia che hanno rappresentato causa non ultima della recente crisi economica globale.

Occorrerebbe, in altri termini, (ri)orientare la pressione fiscale in direzione solidaristica e redistributiva salvaguardando i redditi da lavoro, in primo luogo, per concentrarsi sulle ricchezze patrimoniali e le grandi rendite (anche successorie) le quali rappresentano non solo un significativo ostacolo al dispiegamento di dinamiche di redistribuzione del reddito ma finiscono per premiare le rendite di posizione ereditate, le posizioni di vantaggio consolidate, i meriti non acquisiti ma ricevuti in dote. L'esistenza di rendite di posizione sociale ed economica allora costituiscono il comune nemico del bisogno e del merito.

Sotto questo profilo un' effettiva ed efficace perequazione fiscale è funzionale tanto alle politiche sociali tendenti alla liberazione dal bisogno quanto alla promozione del merito, consentendo il reperimento di risorse pubbliche per finanziare tanto i diritti sociali quanto le politiche di incentivazione del merito.

La lotta alle diseguaglianze ed il ripristino delle condizioni di perequazione sociale, dunque, passano per una effettiva riforma delle politiche impositive che ristabilisca criteri minimi di giustizia fiscale.

#### *4. Dis-eguaglianza, liberazione dal bisogno e valorizzazione del merito. Ipotesi ricostruttive di una concezione non oppositiva del merito e dei bisogni.*

L'insufficienza dell'eguaglianza formale è postulato comune tanto della garanzia di larga parte dei diritti sociali tendenti alla liberazione dal bisogno, quanto della tutela del merito.

Meriti e bisogni, in altri termini, implicano una deroga al principio dell'eguaglianza giuridica, seppure giustificata da presupposti diversi; essi (ri)trovano un comune denominatore, come visto, nella tensione al raggiungimento del pieno sviluppo della persona.

Le deroghe al principio di eguaglianza formale sono costituzionalmente ammesse (anzi prescritte) per liberare gli individui ed i gruppi svantaggiati dal (ricatto del) bisogno e per rendere effettiva la proclamata parità dei diritti e la partecipazione dei cittadini (e dei lavoratori), quali precondizioni di un autentico regime democratico.

La tensione all'eguaglianza più assoluta ed alla indistinzione tra le persone anima la logica dell'affrancamento dai bisogni (almeno di quelli fondamentali); una logica di differenziazione secondo impegno, risultati, produttività ed efficienza connota la concezione meritocratica, che implica e giustifica, in varia guisa, diversità di trattamento.

Bisogni e meriti si differenziano anche in relazione alle culture politiche di riferimento; se la liberazione dal bisogno vanta chiare ascendenze nella concezione marxiana<sup>103</sup> della lotta di classe e del riscatto sociale dei ceti subalterni contro i detentori dei fattori della produzione capitalistica, la cultura della meritocrazia affonda le proprie radici in una concezione della persona e dei rapporti sociali di esplicita derivazione individualistica e liberale, in virtù della quale ciascun soggetto è in grado di esprimere il meglio di sé qualora posto nelle condizioni di percepire e godere, con esplicito e necessario superamento di ogni criterio compensativo su basi egalarie, i frutti del proprio impegno.

La concezione meritocratica riconosce la legittimità della sola eguaglianza di opportunità<sup>104</sup>, presuppone l'abbandono della *logica ascrittiva*, prevalente nelle società dell'*Ancien regime* ed abbraccia una *logica acquisitiva* di mercato, fondata esclusivamente sul merito e sulle capacità individuali.

In tale prospettiva l'idea di eguaglianza resta circoscritta al piano delle condizioni *ex ante* mentre viene presupposta l'in-eguaglianza sul piano *ex post* dei risultati, confidando nella capacità del mercato di funzionare come meccanismo di regolazione sociale e di attribuzione delle risorse.

---

<sup>103</sup> È nota l'affermazione di Marx "a ciascuno secondo i suoi bisogni da ciascuno secondo le sue capacità" sulla quale cfr. G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, op. cit., 77.

<sup>104</sup> Che l'eguaglianza delle opportunità (o dei punti di partenza) non sia sufficiente per neutralizzare definitivamente i fattori di privilegio e di vantaggio nella competizione sociale e che, senza accettare la drastica alternativa tra eguaglianza dei punti di partenza e dei punti di arrivo, attraverso gli istituti della promozione sociale (concepita come possibilità di accedere nei ruoli apicali della vita economica, culturale, politica ed istituzionale) sia possibile ripristinare la correttezza della competizione ed assicurare l'esito meritocratico della stessa è la tesi centrale del lavoro monografico di Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale, passim*.

Nonostante le evidenti e (apparentemente) inconciliabili divergenze, se inquadrati alla luce del principio personalista, bisogni e meriti finiscono per vedere accorciate di molto le loro distanze.

Non si ravvede nessuna relazione oppositiva o alternativa tra tutela dei bisogni e valorizzazione del merito, posto che entrambe assolvono una funzione di perseguimento dell'interesse generale oltreché di realizzazione di inclusione sociale. A ben vedere, del resto, solo la liberazione del bisogno può consentire la successiva promozione sociale di quanti hanno le capacità ed i meriti.

Le due prospettive, dunque, finiscono per incontrarsi, posto, tuttavia, che l'avveramento della seconda postula la realizzazione della prima.

A ben vedere, infatti, tanto la liberazione dal bisogno, attraverso il riconoscimento dei diritti sociali, quanto il riconoscimento e la promozione del merito, risultano giustificate dall'esigenza di garantire le possibilità di realizzazione del progetto di vita e delle aspirazioni di crescita sociale dei singoli. La liberazione dai bisogni reclama una tutela tendenzialmente incondizionata ed universale mentre la promozione del merito postula condizioni selettive e soggetti beneficiari determinati.

La dimostrazione della prossimità delle due categorie concettuali è vieppiù dimostrata dal fatto che l'ipotesi costituzionale più significativa ed esplicita di promozione del merito si realizza, anch'essa, per mezzo del riconoscimento di un diritto sociale quale quello allo studio previsto dall'art. 34 Cost.<sup>105</sup>

Tanto la liberazione dai bisogni quanto il riconoscimento dei meriti, peraltro, pur realizzandosi per lo più tramite differenziazioni normative, nella loro concreta applicazione recuperano il principio di eguaglianza formale, posto che bisogni eguali ed eguali meriti devono essere trattati in maniera eguale.

In via generale la liberazione dal bisogno, seppure per tramite del riconoscimento di un diritto soggettivo, viene fatto coincidere con un interesse generale dell'ordinamento, laddove la valorizzazione del merito viene, in genere, considerata (come visto) alla stregua di una istanza tipicamente individualistica e di matrice liberale.

E, tuttavia, la giustificazione dei dispositivi costituzionali di promozione sociale (diritto allo studio, accesso ai pubblici impieghi secondo il metodo concorsuale, tutela della concorrenza del mercato) accolti nei moderni Stati sociali di diritto rispondono alla esigenza di contrastare le forme di privilegio ingiustificate e le posizioni di vantaggio che possono dimostrarsi lesive non solo delle aspirazioni di elevazione sociale dei singoli ma anche nocive nei confronti delle pratiche di libertà e della pari dignità sociale (art. 3, comma 1, Cost.) dei consociati.

---

<sup>105</sup> Sulla qualificazione del diritto allo studio quale diritto sociale cfr. M. Benvenuti, *L'istruzione come diritto sociale*, cit., 180.

Ciò che si vuole sostenere, in altri termini, è che almeno nei settori dell'ordinamento in cui trovano spazio le più significative ipotesi di meritocrazia (istruzione pubblica, organizzazione e funzionamento della P.a.) queste ultime corrispondono anche ad evidenti finalità di progresso sociale e di efficiente svolgimento delle funzioni pubbliche<sup>106</sup>.

Da qui la natura non solo individualistica delle finalità di mobilità ed ascesa sociale che possono essere realizzate attraverso criteri e politiche meritocratiche.

Ma a ben vedere bisogni e meriti condividono in molti casi lo stesso nemico, avendo di vista il comune obiettivo del contrasto a quelle diseguaglianze sociali (non fondate sul merito né sull'impegno né sulla necessaria sollevazione dal bisogno) che rappresentano il frutto e la stratificazione di rendite di posizione ereditate dall'ambito familiare ovvero stratificate nel proprio gruppo sociale e/o professionale di appartenenza. Siffatte forme di diseguaglianza non sono meritevoli di alcuna tutela; esse andrebbero preferibilmente contrastate, almeno non protette.

Sulla esatta definizione e consistenza tanto dei bisogni quanto del merito nonché sulle loro implicazioni, tuttavia, sono opportune alcune distinzioni e precisazioni.

#### *4.2 La Costituzione e la liberazione dal bisogno. Le molteplici dimensioni costituzionali dei bisogni.*

Cominciamo dal prendere in considerazione i bisogni.

In via generale è agevole convenire sul fatto che il bisogno (se realmente tale) esige una piena, eguale ed incondizionata liberazione, in quanto intimamente connesso con quella dimensione personalistica rappresentata dalla indifferibile protezione della dignità della persona (pur con tutte le difficoltà definitorie che siffatto concetto implica)<sup>107</sup>.

---

<sup>106</sup> Riconoscendo e premiando le capacità individuali, in ragione degli ambiti nei quali queste dovranno dispiegarsi operativamente, si finirà con perseguire anche finalità meta-individuali che trascendono gli interessi e le legittime aspirazioni dei beneficiari. In linea teorica, infatti, è interesse della collettività che venga assegnato un medico capace nell'assolvimento di compiti particolarmente delicati che hanno a che fare con la salute degli utenti di una struttura sanitaria pubblica, così come è interesse della collettività che i dipendenti della P.a. siano selezionati secondo merito e capacità perché solo così si riuscirà plausibilmente a garantire, oltre all'imparzialità, il miglioramento dei servizi pubblici, il buon andamento della P.a. ma anche i diritti costituzionali che presuppongono un'attività ed un'organizzazione amministrativa.

<sup>107</sup> Sul tema, *ex plurimis*, cfr. G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, op. cit., 85 e segg.; M. Ruotolo, *Sicurezza, dignità e lotta alla povertà*, Napoli, 2012, spec. 121 e segg., P. Veronesi, *La dignità umana tra teoria dell'interpretazione e topica costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/2014, 315 e segg. La stessa concezione della dignità personale, invero, non pare così distante anche da valutazioni sia di meritevolezza sia di soddisfazione dei bisogni fondamentali della persona. Nel primo senso, allora, accanto all'idea ontologica di dignità (come patrimonio innato ed intangibile di ciascuno) è rinvenibile una diversa concezione deontologica che presuppone oltre ad una dignità di partenza anche una dignità di arrivo, correlata all'idea di meta, di conquista da conseguire attraverso le proprie scelte di vita, la propria condotta. Nel secondo senso (secondo le ricostruzioni offerte



Ma la precisa definizione, individuazione e misurazione dei bisogni, tanto sotto il profilo oggettivo quanto sotto quello soggettivo, presentano non poche difficoltà le quali si riconnettono alla già accennata problematicità, pluralità e complessità dello statuto costituzionale dei diritti sociali<sup>108</sup>.

Nella storia dell'umanità, per bisogni si intendono quelle esigenze insopprimibili e primarie connesse alle esigenze di sostentamento, di sopravvivenza e di cura della persona. È questa la dimensione tradizionale dei bisogni, riconnessa alla possibilità di poter contare su taluni beni ritenuti fondamentali e necessari per le esigenze di vita quotidiana del singolo.

È agevole rilevare che il progresso economico e sociale, lo sviluppo tecnologico abbiano modificato, con un'accelerazione considerevole negli ultimi decenni (almeno nelle società rientranti nel mondo sviluppato), il rapporto tra l'uomo e le cose, consentendo al primo di poter disporre di quantità e tipologie crescenti di beni e di prodotti, non solo esistenti in natura ma artificialmente creati e prodotti. La conquista dei diritti sociali nelle democrazie costituzionali si deve proprio a questo fenomeno di maggiore disponibilità di beni e di tutele economiche ad essi correlati<sup>109</sup>.

A ben vedere il bisogno non sempre ha a che fare con la prestazione di beni e servizi oggetto di tutela dei diritti sociali di prestazione. Il bisogno, in quanto esprime una necessità di tutela giuridica, può avere rapporti anche con il sistema delle libertà negative; esso, infatti, può riguardare non solo la soddisfazione di esigenze materiali (diritto al sostentamento alimentare, alla salute, all'abitazione, all'assistenza, alla previdenza etc.) ma può riguardare anche condizioni generali di sicurezza e di protezione, di hobbesiana memoria, quali presupposti per una pacifica ed ordinata convivenza ovvero quali condizioni primarie di esistenza di un ordinamento e di legittimazione di una comunità politica organizzata su base statale. Siffatto obbligo di protezione da parte dello

---

dalla Nussbaum e da Dworkin) la vita del singolo, per essere degna di essere vissuta, ha bisogno di essere riconosciuta come tale e quindi di veder soddisfatti taluni bisogni essenziali che consentano lo svolgimento delle normali facoltà umane. Se la pari dignità sociale affermata dall'art. 3, comma 1, Cost. postula una certa parità di *chances* tra i soggetti, può essere ammesso che la disparità dei punti di arrivo non contraddica l'idea di dignità del singolo. Posto che l'idea di dignità, in entrambe le concezioni, non risulti *ex se* incompatibile con l'idea di disuguaglianza, resta da comprendere se vi è un limite massimo di disuguaglianza tra gli individui il cui superamento rischia di intaccare la dignità di quelli che risultano svantaggiati.

<sup>108</sup> La giurisprudenza costituzionale sui bisogni è alquanto ricca; ci si limita a segnalare alcune categorie e definizioni di bisogni primari e vitali che sono sembrati più significativi; sul bisogno alimentare sent. 37/1985, 10/2010; in particolare nella sent. n. 10 del 2010 la Corte costituzionale parla di «diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno, in particolare alimentare» e ancora di «bisogno alimentare estremo»; sulle «imperiose necessità sociali, indotte anche dalla attuale grave crisi economica nazionale e internazionale, legate ai bisogni alimentari» v. sent. n. 121 del 2010; sui bisogni elementari e vitali v. sent. n. 184 del 1988 e n. 173 del 1986; sui mezzi necessari per vivere, il minimo esistenziale ed alimentare sent. n. 31 del 1986; sullo stato di bisogno e necessità terapeutica sent. 342 del 1986; sullo stato di bisogno in relazione ai cittadini stranieri v. sent. n. 2 del 2013; la sent. 222 del 2013 si occupa di una «provvidenza che, alla luce della scarsità delle risorse destinabili alle politiche sociali nell'attuale contesto storico, non potrà che venire riservata a casi di indigenza»; sul bisogno rappresentato dalle relazioni familiari e da bisogni del cittadino straniero sent. n. 40 del 2011, 172 del 2012, 133 del 2013; 203 del 2013, 172 del 2013, 168 del 2014.

<sup>109</sup> Su tali aspetti L. Ferrajoli, *La democrazia attraverso i diritti*, Roma-Bari, 2013, 222-236.

Stato, dunque, pare investire i cittadini nei loro fondamentali bisogni che sono tanto di sicurezza individuale quanto di benessere sociale.

Sotto tale profilo, nonostante un approccio dogmatico tradizionale di segno contrario, emerge la comune attitudine dei diritti sociali e dei diritti di libertà ad atteggiarsi a diritti di prestazione economica nei confronti del sistema dei pubblici poteri. La differenza in tale caso può essere rappresentata, non tanto dal carattere oneroso dei soli diritti sociali, quanto dal fatto che questi ultimi presuppongono l'acquisizione o, comunque, l'accesso a beni rivali (che mirano alla tutela di interessi, individuali e sociali, oggetto di puntuali diritti soggettivi) mentre i diritti di libertà sono finalizzati a tutelare beni e bisogni (libertà, sicurezza, giustizia) inescludibili e non rivali oggetto di altrettanti diritti soggettivi<sup>110</sup>.

La esatta perimetrazione dell'area dei bisogni sociali resta la vera grande questione, resa ancor più problematica dall'emergere di nuovi bisogni (legati, ad esempio, all'evoluzione del progresso tecnologico e medico-scientifico) ovvero dal (ri)emergere bisogni antichi ed originari ma in capo a soggetti "nuovi" che giungono sul territorio nazionale in conseguenza di flussi migratori che fanno arrivare, per lo più, sulle nostre coste (quando non perdono la vita lungo il tragitto) masse di diseredati che fuggono dalla brutalità della fame, delle persecuzioni e delle guerre.

In ordine al primo aspetto occorre tenere presente che la trama complessa, la pregnanza assiologia delle disposizioni costituzionali sul principio personalista e sull'inviolabilità dei diritti nonché la loro interpretazione combinata possono far emergere nuove esigenze ed inediti bisogni di tutela capaci di dare vita a nuove ipotesi di diritti sociali fondamentali<sup>111</sup>.

L'espansione dei diritti sociali, peraltro, non solo deve misurarsi con la scarsità e la limitatezza delle risorse, tali per cui alla loro progressiva espansione corrisponde proporzionalmente la loro inattuazione<sup>112</sup>, ma anche con quelle esigenze di dislocazione e redistribuzione delle risorse implicate dal processo politico democratico e da un fisiologico conflitto tra gli interessi antagonisti che strutturano le società pluraliste. Il rischio, in altri termini, è che la lotta per il riconoscimento costituzionale dei diritti si trasformi in uno strumento *divoratore della democrazia e dello spazio politico*<sup>113</sup>.

L'accesso alla rete, l'uso di moderni dispositivi di comunicazione ed informazione paiono direttamente correlati all'esercizio anche dei tradizionali diritti di libertà (libertà di comunicazione,

---

<sup>110</sup> Per tale ricostruzione cfr. Q. Camerlengo - L. Rampa, *I diritti sociali fra istituti giuridici e analisi economica*, in *Quad. cost.*, 1/2015, 69.

<sup>111</sup> Sui nuovi diritti sociali cfr. S. Scagliarini, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)

<sup>112</sup> In tal senso A. Spadaro, *I diritti sociali di fronte alla crisi. (Necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile*, op. cit., 4.

<sup>113</sup> In tal senso A. Pintore, *Diritti insaziabili*, in L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, Roma-Bari, 2001, 179.

informazione, insegnamento etc.). Difficile contestare che il c.d. *digital divide* rischia di trasformarsi in un potente generatore di diseguaglianza e di esclusione sociale<sup>114</sup>.

In ordine al secondo aspetto, come le recenti cronache dimostrano, non è possibile ignorare i bisogni elementari di coloro che, in maniera regolare o irregolare, giungono sul nostro territorio.

Da qui la proposta di un *costituzionalismo dei bisogni*<sup>115</sup> che allude alla necessità di prendersi cura delle condizioni concrete dell'esistere fondate *sull'inviolabile dignità di tutti e ciascuno*; in tale prospettiva l'inderogabile tutela della dignità della persona non può conoscere frontiere.

Ed è di tutta evidenza che la lotta alle diseguaglianze ed alla povertà deve essere condotta su scala globale e che, come è stato osservato, gli artt. 2, 3 Cost., interpretati alla luce dell'art. 11 Cost., «delineano un progetto di società che è necessariamente orientato verso l'esterno» e, ancora, che «politiche di aiuto agli altri popoli, politiche di diffusione del benessere sociale, di collaborazione al consolidamento democratico e di giustizia sociale, non sono, dal punto di vista costituzionale, irrilevanti, e non costituiscono perciò mere opzioni legislative»<sup>116</sup>.

A ben vedere, del resto, lo stesso principio di eguaglianza, in via di principio, esclude discriminazioni tra la posizione del cittadino e quella dello straniero quanto al godimento dei diritti e delle libertà fondamentali<sup>117</sup>.

Per tornare all'ambito nazionale, poi, risulta difficile negare che una certa tendenza alla crescita quantitativa e qualitativa dei bisogni (spesso più artificiali che reali) sia frutto di logiche consumistiche, legate all'affermazione di stili di vita e di consumo indotti da un certo modello di sviluppo economico, fondato sulla produzione e consumo di beni (in buona parte superflui) secondo ritmi e quantità sino a pochi decenni fa del tutto inimmaginabili<sup>118</sup>.

Da qui la necessità di distinguere bisogni fondamentali reali da quelli indotti ed apparenti, sganciati da oggettive ed autentiche esigenze di sviluppo della persona e di tutela della sua dignità personale e sociale<sup>119</sup>.

---

<sup>114</sup> Sulla rilevanza costituzionale di internet nonché sulla opportunità di costituzionalizzare il diritto di accesso alla rete v. G. Azzariti, *Internet e Costituzione*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it), n. 2/2011, spec. pr.4.

<sup>115</sup> Su tale nozione cfr. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, 37 e 94 e segg.

<sup>116</sup> A. D'Aloia, *Giustizia e società*, cit., 22

<sup>117</sup> Sull'applicazione del principio di eguaglianza e sul riconoscimento dei diritti sociali a favore degli stranieri, più di recente, cfr. Corte cost. 40/2011; 245 del 2011; 172 del 2012; 2 del 2013; 133 del 2013.

<sup>118</sup> Ammonisce sui rischi dovuti alla confusione tra diritti soggettivi e diritti costituzionali nonché sulla incontrollata espansione di diritti fondati su pulsioni iper-soggettive e narcisistiche A. Spadaro, *I diritti sociali di fronte alla crisi. (Necessità di un nuovo "modello sociale europeo": più sobrio, solidale e sostenibile*, in [www.rivistaic.it](http://www.rivistaic.it), 9.

<sup>119</sup> Nell'arduo compito di individuare i bisogni, peraltro, sono possibili due tipi di approcci differenti: uno storicista ed uno giusnaturalista; il primo tenderà a considerare i bisogni in relazione alla dimensione spaziotemporale e secondo i processi di evoluzione storica dei singoli contesti sociali; il secondo approccio aspirerà a definire i bisogni fondamentali secondo una logica universalistica e metastorica. Si tratta di aspetti che

Tale distinzione appare non priva di difficoltà, posto che le relazioni tra individui e gruppi e la percezione delle diseguaglianze e della propria condizione sociale paiono non poco influenzate dalle propensioni al consumo anche di beni del tutto voluttuari.

Certo è che l'obbligo costituzionale di rispondere a bisogni primari, insopprimibili ed essenziali dell'individuo, cittadino o non cittadino, finisce per risentire delle condizioni di inadeguatezza delle risorse disponibili che fanno dei diritti sociali una particolare categoria di diritti soggettivi la cui piena ed effettiva tutela rimane condizionata dalle scelte legislative di approntare le relative provviste finanziarie ovvero di realizzare le attività organizzative ed i presupposti funzionali per la loro concreta soddisfazione<sup>120</sup>.

Da qui la difficoltà di selezionare i bisogni materiali prioritari ed essenziali su cui concentrare le risorse disponibili. Ritorna anche qui il tema dell' uguale soddisfazione di eguali bisogni<sup>121</sup> e quello della natura insopprimibile, in particolare, di taluni bisogni.

In momenti di grave insufficienza delle risorse pubbliche e di sofferenza per i bisogni sociali essenziali pare inevitabile un ripiegamento recessivo delle esigenze di promozione del merito: proprio perché tanto la sollevazione dal bisogno, quanto il riconoscimento sociale delle capacità del singolo rispondono ad una finalità di pieno svolgimento della sua personalità, non pare revocabile in dubbio che, in regime di risorse scarse, la prima esigenza sia prevalente rispetto alla seconda.

Non può esserci spazio per il merito in situazioni nelle quali rimangono senza risposta bisogni essenziali e vitali degli individui<sup>122</sup>.

---

riguardano, più che altro, la teoria della giustizia indagata in sede filosofica da autori come J. Rawls e M. Nussbaum.

<sup>120</sup> Anche qui riemerge il carattere plurale e differenziato dei diritti sociali, posto che non tutti tra di essi risultano essere condizionati alle disponibilità finanziarie ed alle scelte organizzative ed amministrative dei pubblici poteri; sul punto F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, op. cit., 65 e segg.

<sup>121</sup> In relazione all'art. 38 Cost. particolarmente chiara appare Corte cost. sent. n. 31 del 1986 :«se ci si riferisce al primo comma dello stesso articolo [i. e. art. 38 Cost.], e cioè ai mezzi necessari per vivere, al minimo esistenziale, alimentare, ed in tal caso è legittimo richiedere un'indifferenziazione, un'uniformità, una determinazione quantitativa unica, per tutti i cittadini»

<sup>122</sup> Un tentativo di definizione e di classificazione dei beni si trova in L. Ferrajoli, *La democrazia attraverso i diritti*, op. cit., 227 e segg. il quale distingue beni fondamentali e beni patrimoniali; i primi alludono a beni indisponibili ed accessibili a tutti in quanto oggetto di diritti fondamentali che a loro volta si suddividono in beni comuni (il cui uso o accesso è vitale e che rappresentano l'oggetto di diritti fondamentali di libertà di uso o di godimento); beni personalissimi (le parti del corpo umano) e beni sociali (farmaci salvavita ed alimenti di base); i secondi sono beni disponibili ed oggetto di diritti patrimoniali. Si tratta, tuttavia, di distinzione diversa da quella, di recente proposta, di beni comuni sulla quale non si registrano opinioni condivise né in relazione al loro statuto giuridico né alla loro esatta individuazione; su tale ultima nozione cfr. S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, op. cit., 122 e segg.; in senso critico cfr. E. Vitale, *Contro i beni comuni*, Roma-Bari, 2013, spec. 69 e segg. In sede filosofica la Nussbaum ha elaborato un articolato catalogo di capacità umane centrali senza le quali una vita non è degna di essere vissuta; detto catalogo comprende: la vita, la salute fisica, l'integrità fisica, sensi/immaginazione e pensiero, sentimenti, ragion pratica, appartenenza (poter vivere con gli altri ed avere basi sociali per il rispetto di sé), le relazioni con altre

Sotto altra prospettiva, invero, si è messo in rilievo che «la risposta ai bisogni sociali prima ancora che dal chiedere una prestazione viene trovata nell'esperienza umana all'interno dei rapporti sociali e della vita relazionale di cui siamo naturalmente capaci di dotarci»<sup>123</sup>.

Le politiche di contrasto delle diseguaglianze e delle diverse forme di disagio sociale, in altri termini, andrebbero impostate non tanto e non solo sulla tradizionale e generalizzata redistribuzione dei redditi, assegnazione di beni materiali e offerta di dei servizi quanto tenendo conto delle specifiche capacità, delle particolari condizioni personali e di contesto dei singoli, sulla scorta delle quali andrebbero selezionate le risorse e le opportunità. Beni e servizi potrebbero «non bastare qualora non si abbia la capacità di servirsene in modo da soddisfare i propri bisogni»<sup>124</sup>.

E, tuttavia, pur riconoscendo la natura costitutivamente relazionale dei diritti sociali, la quale rinvia ad una serie di possibili risposte incombenti non solo sul sistema dei poteri pubblici ma anche sulle diverse articolazioni della società, resta il fatto che l'erogazione di beni, servizi ed utilità materiali primarie e vitali chiama direttamente in causa le capacità di intervento ed assistenza dello Stato sociale<sup>125</sup>.

Vi sono, poi, ambiti e ragioni di ristabilimento dell'eguaglianza per mezzo di deroghe all'eguaglianza formale a fini di promozione sociale e di ristabilimento delle pari opportunità che parrebbero emanciparsi tanto dall'ottica della soddisfazione dei bisogni quanto dalla tutela del merito. E' il caso della c.d. parità di genere, delle azioni positive a favore delle donne e delle forme di democrazia paritaria. A rigore in tali casi non sembrerebbero ricorrere né esigenze di liberazione dal bisogno (ovvero di soddisfazione di esigenze primarie della persona) né ragioni di tutela del merito individuale. Si tratta piuttosto di esigenze generali avvertite dall'ordinamento il quale ricorre a forme di garanzia ora dei punti di partenza (politiche antidiscriminatorie) ora dei punti di arrivo (azioni positive atipiche)<sup>126</sup> al fine di rendere effettivo l'esercizio dei diritti di partecipazione politica e sociale delle donne<sup>127</sup>. Ebbene anche la tematica della parità di genere si riconnette al

---

specie (animali e piante), gioco e controllo del proprio ambiente; sul tema cfr. M. Nussbaum, *Le nuove frontiere della giustizia*, Bologna, 2007, 93-95.

<sup>123</sup> Così E. Longo, *Le relazioni come fattore costitutivo dei diritti sociali*, in *Dir. soc.*, 1/2014, 73; tale A., in particolare, inquadra i diritti sociali nell'ambito di una teoria relazionale la quale oltre a presupporre la natura sociale di tali diritti ritiene che i mezzi attraverso i quali i bisogni che ne sono oggetto possono essere soddisfatti siano frutto delle negoziazioni e delle interazioni tra soggetti ed istituzioni; in termini analoghi è stato osservato che «lo sviluppo della persona umana non è associato solamente al soddisfacimento di bisogni materiali, ma anche a quello dei bisogni partecipativi e relazionali» così, richiamando il pensiero di Zamagni, G. Razzano, *Lo statuto costituzionale dei diritti sociali*, cit., 29.

<sup>124</sup> E. Longo, *Le relazioni come fattore costitutivo dei diritti sociali*, cit., 79.

<sup>125</sup> Conviene sul punto E. Longo, *Le relazioni come fattore costitutivo dei diritti sociali*, cit., 89.

<sup>126</sup> Per un recente esempio in tale direzione v. legge n. 120 del 2011 la quale prevede la riserva di quote a favore delle donne nei consigli di amministrazione delle società quotate in borsa ed in quelle pubbliche.

<sup>127</sup> La Corte costituzionale come noto ravvisa dei precisi limiti al dispiegamento dell'eguaglianza di risultato nell'ambito della rappresentanza politica, ritenendo che l'esercizio dei diritti politici presupponga una rigida

concetto di pieno sviluppo della persona umana, assumendo il presupposto fattuale della conclamata inadeguatezza del principio di eguaglianza formale al fine della rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che hanno tradizionalmente impedito alle donne un pieno ed effettivo esercizio dei diritti politici e sociali. Siamo cioè di fronte a strumenti di tutela giuridica, che in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 3, secondo comma, Cost.<sup>128</sup>, danno vita ad un *diritto diseguale* al fine di ripristinare situazioni di svantaggio determinate dal genere sessuale.

Nella versione più incisiva e radicale, le politiche volte alle pari opportunità di genere si traducono nel garantire l'eguaglianza dei risultati. Le diseguaglianze di genere, peraltro, possono sovrapporsi alle diseguaglianze sociali, dando luogo, in ipotesi, a forme di discriminazione sociale, tali per cui le ragioni di eguagliamento in base al sesso prevalgono su quelle in base alla condizione sociale. Non sempre agevole, dunque, risulta la composizione tra le diverse ragioni ed i diversi profili di comparazione delle differenze e quelle di tutela giuridica<sup>129</sup>.

#### 4.3 Profili definatori e problematici del "merito". La categoria del "merito" nella Costituzione repubblicana.

Prendiamo ora in considerazione la categoria del "merito".

Dal punto di vista definitivo occorre intendersi su cosa significhi *merito*, presentando l'espressione linguistica una certa ambiguità<sup>130</sup>.

Esso potrebbe essere apprezzato in ragione dei soli talenti innati dei singoli e della capacità di costoro di raggiungere taluni risultati a prescindere dal grado di impegno profuso nel perseguimento di un risultato. Anche se nella letteratura non mancano tentativi volti a dare risalto anche alle motivazioni e agli intenti dei singoli, resta chiaro che il merito si desume e si misura essenzialmente sulle prestazioni conseguite.

---

applicazione delle regole dell'eguaglianza formale ex art. 3, comma 1, Cost. Per una panoramica della giurisprudenza costituzionale in tema di pari opportunità di genere cfr. E. Frontoni, *Eguaglianza e rappresentanza politica: quote "rosa" o norme antidiscriminatorie?* in AA.VV., *Le declinazioni dell'eguaglianza*, a cura di A. Celotto, Napoli, 2012, 137 e segg.; M. Caielli, *La promozione della democrazia paritaria nella legislazione elettorale regionale: un altro "via libera" della Corte costituzionale*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1/2010; AA.VV., *I diritti delle donne nella Costituzione*, a cura di M. Gigante, Napoli, 2007.

<sup>128</sup> Ma si vedano anche art. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost.

<sup>129</sup> I rischi connessi ad un uso distorto delle azioni positive e la necessità di ricorrere ai criteri di eguaglianza dei risultati in ambito sessuale in maniera graduale e controllata con costante riferimento ai risultati raggiunti sono evidenziati da M. Ainis, *La piccola diseguaglianza*, op. cit., 84 e segg. Sul fatto che le azioni positive, derogando alle ordinarie regole della competizione, sarebbero incompatibili con il criterio meritocratico e che le stesse non assolvano *ex se* ad una funzione di promozione sociale è evidenziato da Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, op. cit., 390 e segg.

<sup>130</sup> Il conio del sintagma meritocrazia si deve a M. D. Young, *L'avvento della meritocrazia*, Milano, 1962 secondo il quale il merito è in funzione sia dell'abilità sia dello sforzo (A+S).

L'esplicito riconoscimento del merito individuale, come fonte di differenziazioni giuridico-normative, figura nell'art. 34, comma 3, Cost. e può essere ravvisato anche nell'art. 97 Cost. laddove il richiamo al canone del buon andamento della Pubblica amministrazione e del concorso quale criterio generale di reclutamento del personale, lascia chiaramente intendere una selezione improntata su basi meritocratiche.

L'approccio meritocratico, in quanto fondato su una logica acquisitiva e non ascrittiva, presuppone l'eguaglianza delle opportunità di accesso (c.d. meritocrazia formale), pur non mancando un'altra concezione (c.d. meritocrazia sostanziale) che non si limita a neutralizzare l'influenza familiare nella gara competitiva ma presuppone un eguagliamento anche delle «possibilità di sviluppo dei meriti, neutralizzando l'influenza della lotteria sociale»<sup>131</sup> la quale implica interventi pubblici della più varia natura (contrasto del disagio familiare, erogazione di servizi all'istruzione, occasioni di interazione e crescita sociale, sostegno all'istruzione di lungo corso etc.)<sup>132</sup>. In via di principio, poi, l'applicazione del principio meritocratico richiede la soddisfazione di condizioni e presupposti che sul piano empirico non sono sempre agevolmente verificabili<sup>133</sup>. Ma ciò che più conta è che la rimozione continuativa degli ostacoli e delle condizioni di vantaggio sociale e familiare (i cd meriti ereditati) che dovrebbe essere realizzata per garantire un'effettiva parità di *chances* nella competizione tra gli individui, presuppone un intervento dello Stato pervasivo ed invasivo in tutte le sfere di libertà economica e sociale, tanto da potersi tramutare, secondo la critica espressa da parte liberista, in un pericoloso incubo<sup>134</sup>.

Ciò posto, anche a proposito del merito, possono svolgersi talune considerazioni che valgano meglio ad inquadrarlo e riconoscerlo nel sistema costituzionale, indagandone fondamenti, significati e risvolti applicativi, utili a cogliere la già richiamata dimensione (non solo individualistica ma anche) sociale e persino istituzionale.

---

<sup>131</sup> Su tale distinzione v. M. Franzini - E. Granaglia- M. Raitano, *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi?*, Bologna, 2014,79.

<sup>132</sup> Non v'è chi non veda come larga parte degli interventi tendenti a neutralizzare la lotteria della vita altro non sono (*rectius* dovrebbero essere) che le prestazioni che un efficiente Stato sociale dovrebbe aver cura di garantire per il benessere degli individui, delle famiglie e dei gruppi più svantaggiati, anche a prescindere dalla partecipazione a gare competitive. Resta il fatto, peraltro, che possono darsi tensioni tra le esigenze della meritocrazia formale e quelle della meritocrazia sostanziale atteso che per sviluppare le capacità dei soggetti svantaggiati occorre tassare quanti hanno vinto la gara competitiva, beneficiando della mera parità dei punti di partenza, su tali aspetti, ancora, v. M. Franzini - E. Granaglia - M. Raitano, *Dobbiamo preoccuparci dei ricchi?*, op. cit., 83.

<sup>133</sup> Sul punto v. G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, op. cit., 76.

<sup>134</sup> Si tratta dell'obiezione formulata, in particolare, da F. A. Von Hayek, riportata da M. Ainis, *La piccola eguaglianza*, op. cit.,78.

Tanto la garanzia del diritto allo studio ex art. 34 Cost. ma ancor più esplicitamente il reclutamento del personale nella P. A. secondo meriti individuali (art. 97 Cost.)<sup>135</sup>, rispondono anche ad esigenze di efficienza nello svolgimento di funzioni pubbliche. Di una P. A. efficiente, composta di impiegati, funzionari e dirigenti capaci e reclutati sulla base del loro esclusivo merito, infatti, si gioveranno non solo questi ultimi ma, com'è evidente, anche lo svolgimento dell'azione amministrativa e, dunque, lo stesso soddisfacimento dei diritti di cittadinanza che presuppongono un'attività o una funzione amministrativa.

Non mancano altre disposizioni costituzionali che lasciano intravedere spazi di riconoscimento del merito e delle correlative differenziazioni di trattamento giuridico.

L'art. 36 Cost. laddove prevede che «il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro» presuppone una disparità di trattamento commisurata tanto alla quantità quanto alla qualità della propria prestazione<sup>136</sup>.

L'art. 33, comma 4, Cost. laddove prevede che «è prescritto un esame di stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale» presuppone una necessaria valutazione positiva esclusivamente fondata sui risultati raggiunti e sui meriti personali ai fini del conseguimento dei titoli di studio e dell'accesso al mondo delle professioni.

Anche la libertà di iniziativa economica (ex art. 41 Cost.), combinata con la tutela della concorrenza tra imprese (ex art. 117, secondo comma lett. e) Cost.), non può ritenersi estranea ad aspetti di affermazione delle capacità imprenditoriali che potrebbero emergere a condizione che il mercato risulti accessibile a nuovi soggetti imprenditoriali<sup>137</sup>.

A ben vedere la giustificazione di forme di differenziazione sulla base delle proprie capacità personali e di merito affiora anche nei sistemi di rappresentanza democratica nei quali la possibilità da parte dei rappresentati di selezionare i rappresentanti, presuppone (*rectius* dovrebbe presupporre) una certa capacità personale che induca l'elettore a votare il candidato ritenuto più adeguato e più meritevole di assumere una data responsabilità politico-istituzionale.

---

<sup>135</sup> Sul fatto che il concorso pubblico sia «un meccanismo imparziale di selezione tecnica e neutrale dei più capaci sulla base del criterio del merito» v. Corte cost. sent. n. 363 del 2006 ma si vedano, ex plurimis, anche sentt. n. 1 del 1999, n. 448 del 2006, n. 194 del 2002, n. 213 del 2010, n. 310 del 2011.

<sup>136</sup> Nell'ambito dei rapporti di lavoro privato e privatizzato non mancano previsioni volte al riconoscimento di premi, vantaggi ed incentivi di varia tipologia volti a remunerare il lavoro svolto in ragione del raggiungimento di specifici obiettivi e risultati.

<sup>137</sup> Spunti in tal senso, più di recente, nella sent. Corte cost. n. 220 del 2012.



Come è stato, infatti, osservato «la rappresentanza è essa stessa una forma di selezione»<sup>138</sup>. Nella teoria democratica, e non solo nell'ambito del pensiero elitista, non mancano autori che, più o meno esplicitamente, hanno ammesso il necessario ricorso a criteri meritocratici.

Si deve a Schumpeter, in particolare, una esplicita teorizzazione della democrazia competitiva in virtù della quale i *leader* politici partecipano ad una competizione che ha per oggetto il voto popolare, ricorrendo a tecniche comunicative ed a strategie politiche in tutto simili a quelli che definiscono la concorrenza nell'economia di mercato<sup>139</sup>.

Lo stesso Kelsen, peraltro, mettendo a confronto i regimi autocratici con quelli democratici, aveva evidenziato che anche questi ultimi hanno bisogno di scegliere un capo che si realizza attraverso «l'ascesa dei migliori»<sup>140</sup>.

I rischi di una certa retorica meritocratica, invero, sono messi ben in evidenza proprio dalla difficoltà di far valere criteri di merito e di capacità nelle selezioni della classe politica.

Il condizionamento esercitato da molti fattori (interni ed esterni alla competizione) finisce per alterare la selezione dei migliori, come reso evidente dalla qualità media della classe politica nazionale (ma soprattutto locale) e dalla diffusione di pratiche clientelari e, spesso, criminali.

Certo è che la meritocrazia è frutto della società individualizzata<sup>141</sup> nella quale conta il raggiungimento del risultato «costi quel che costi» e nella quale l'eguaglianza sociale non è più un valore. Una siffatta concezione del merito rischia di aggravare le forme di rivalità sociale e di aggressività competitiva a tutto danno del recupero della dimensione solidaristica che conosce, da tempo, un profondo declino<sup>142</sup>.

Restano da chiarire, invero, le modalità di misurazione e le garanzie di valutazione dei meriti i quali rischiano di perpetrare nuove ingiustizie e discriminazioni nei confronti dei più deboli e dei meno garantiti<sup>143</sup>.

Non tutti i settori professionali, non tutti gli ambiti, infatti, si prestano agevolmente alla valutazione dei meriti individuali. Specie in riferimento alle attività formative ed educative, alle professioni intellettuali, in genere, il rischio è che nella valutazione del merito e nell'attribuzione delle premialità si consolidino modelli organizzativi, tendenze culturali dominanti a svantaggio non solo

---

<sup>138</sup> Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, op. cit., 367.

<sup>139</sup> Su tali aspetti v. J. A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, 1955, spec. 252-256

<sup>140</sup> H. Kelsen, *Il primato del parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, 1982, 27.

<sup>141</sup> Z. Bauman, *La società individualizzata*, Bologna, 2002.

<sup>142</sup> Sul punto, più di recente, S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*. Roma-Bari, 2014, 3 e segg.

<sup>143</sup> «Il merito non è mai puro perché in misura diversa, rimane influenzato dalle condizioni di partenza e di contesto (oltre che dalle capacità naturali delle persone)» G. Silvestri, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, op. cit., 76.

della libertà di autodeterminazione del singolo ma anche delle connotazioni pluralistiche del sistema complessivamente considerato<sup>144</sup>.

Si tratta di un'impostazione che, pur coerente con le tendenze della società consumistica, finisce per svalutare forme di promozione sociale e di pieno sviluppo della persona in una dimensione non meramente materialistica. Finisce, in altri termini, per essere valorizzata solo la componente individualistica ed utilitaristica mentre gli obiettivi di promozione sociale in sede costituente erano stati immaginati in un contesto assai più complesso e comprensivo anche della dimensione comunitaria .

Ad ogni modo, rischiando forse di peccare di eccesso di realismo, porsi il problema del c.d. pareggiamento durante la corsa, al fine di neutralizzare le condizioni di privilegio sociale e/o familiare che tendono a riaffiorare durante la competizione, pare discorso alquanto astratto, posta l'estrema difficoltà che incontrano i poteri pubblici nel garantire la parità di *chances* e la c.d. meritocrazia formale.

##### *5. Valorizzazione del merito ed apertura del processo democratico.*

E, tuttavia, proprio in una prospettiva non meramente individualistica ma solidale, dalla valorizzazione del merito potrebbero scaturire rilevanti capacità di rinnovamento democratico che, attraverso l'elevazione sociale dei capaci e dei meritevoli può concorrere al ricambio delle classi dirigenti ed al contrasto dei ripiegamenti oligarchici tipici di tutte le democrazie ma particolarmente forti nella struttura sociale del nostro Paese.

La valorizzazione del merito individuale potrebbe consentire (molto più efficacemente di una tradizionale logica di redistribuzione delle risorse) il raggiungimento di quegli obiettivi di equità e di mobilità sociale che connotano tutte le società sviluppate e di cui potrebbe avvantaggiarsi la società nel suo complesso, traendone profitto tutte le articolazioni della società che verrebbero dirette da persone adeguate e competenti, a prescindere da privilegi derivanti da relazioni di classe o di appartenenza familiare o sociale.

Non c'è dubbio che, sotto molti profili, le prestazioni dello Stato sociale restano deludenti in considerazione dello scarso rendimento in termini di pareggiamento sociale, delle sperequazioni e delle distorsioni clientelari di cui è stato vittima. Soprattutto in tempi recenti i sistemi di protezione sociale non hanno assicurato l'effettivo raggiungimento dell'eguaglianza dei punti di partenza né alcuna apprezzabile promozione sociale.

---

<sup>144</sup> Il problema si è posto con particolare evidenza nell'ambito delle procedure di reclutamento e di valutazione dei docenti universitari laddove la disciplina normativa non distingue adeguatamente le specificità disciplinari dei diversi insegnamenti, equiparando le materie umanistiche a quelle scientifiche.

Tutto ciò ha largamente contribuito prima ancora che al deperimento finanziario dello Stato sociale alla sua delegittimazione politica e sociale ed alla sollecitazione di altri percorsi volti alla realizzazione di quelle aspettative di emancipazione e promozione sociale che lo stesso non sempre ha saputo garantire.

Bisognerebbe indagare, allora, quanta parte dell'immobilismo sociale, delle rendite di posizione, delle diseguaglianze presenti nel nostro Paese siano addebitabili alla scarsa propensione al riconoscimento ed alla valorizzazione del merito. La vivace polemica, in voga nell'ultimo decennio nel nostro Paese, sulla casta, sul diffuso regime di cooptazione e di nepotismo in ampi settori sociali (informazione, università, professioni, istituzioni etc.) si riconnette alla distanza della classe politica rispetto agli interessi ed alle esigenze dei consociati.

La mancanza di criteri meritocratici nella selezione della classe dirigente, dunque, si spiega in virtù di questo contesto di soggezione nei confronti dei potenti di turno, di omologazione culturale e di chiusura familistica delle sedi di assunzione delle responsabilità pubbliche e collettive<sup>145</sup>.

È abbastanza agevole rilevare come né il principio di eguaglianza formale né quello di eguaglianza sostanziale, specie negli ultimi due decenni, siano riusciti a realizzare quella democrazia partecipata la quale non si dovrebbe limitare a riconoscere, solo in via teorica, a tutti i cittadini pari diritti di scelta e di accesso alle sedi rappresentative e decisionali, ma dovrebbe consentire ad essi fattivamente, a prescindere dalla loro condizione sociale, di partecipare alle competizioni elettorali. Molte le ragioni del ripiegamento oligarchico (a tratti notabile) del sistema politico (costo elevato delle campagne elettorali amplificato dalle forme di politica-spettacolo, meccanismi di reclutamento delle élite politiche improntate a criteri di cooptazione e necessaria fidelizzazione con i dirigenti politici, locali e nazionali). Risulta alquanto evidente che le possibilità di avvicendamento e di rinnovamento del personale politico sono ostacolate dalle rendite di posizione (politiche, economico-finanziarie ed informative) di quanti già detengono, nei diversi settori della vita sociale, quote rilevanti di potere.

La sclerotizzazione e sostanziale chiusura delle sedi della rappresentanza e delle decisioni politiche rappresentano una parte non piccola della crisi della politica e della rappresentanza parlamentare, alimentate proprio dalla sfiducia del corpo elettorale di poter concorrere a raggiungere quei risultati di ricambio dei gruppi politici dirigenti all'interno dei partiti politici e delle istituzioni.

Ne deriva quella fatale chiusura dei processi di comunicazione politica e di partecipazione democratica che ha condotto alla diffusione di atteggiamenti antipolitici di rifiuto e contestazione delle regole della vita politica democratica.

---

<sup>145</sup> Su tali aspetti G. Zagrebelsky, *Contro la dittatura del presente. Perché è necessario un discorso sui fini*, Roma 2014, 38 e segg.

Chiusura del processo politico, immobilismo dei ceti dirigenti e blocco della promozione sociale sono tutti elementi che concorrono al deperimento ed allo svuotamento, oggi, della democrazia sostanziale e che potrebbero, domani, mettere in discussione la stessa legittimità delle regole della democrazia formale.

La selezione meritocratica della classe politica è fenomeno, di certo, non nuovo teorizzata e studiata dal filone di pensiero elitista. La democrazia non è incompatibile con le élite ma a condizione che i criteri di formazione delle stesse restino aperti a tutti e non suscettibili di realizzare aprioristiche discriminazioni in danno di singoli o gruppi atteso che «la promozione sociale [...] riposa sul principio democratico nella misura in cui rappresenta il canale attraverso il quale l'accesso al potere politico non sia il frutto di atteggiamenti elitari da parte di sodalizi circoscritti di individui che si trasmettono le rispettive posizioni in virtù di legami familiari o di intensa e radicata affinità sociale e culturale»<sup>146</sup>.

E, tuttavia, il problema pare essere più complesso e non riducibile a mere questioni (pur rilevanti) di meritocrazia. La dissoluzione delle tradizionali identità politico-partitiche, la volatilità dei ruoli sociali e lavorativi<sup>147</sup>, indotte ed amplificate dalla perdita di coesione sociale e di rappresentanza organizzata degli interessi sociali nell'ambito della sfera politica, rischiano di aggravare i processi di delegittimazione dei partiti e delle istituzioni e della politica in quanto tale.

#### *6. Globalizzazione economica e sfide competitive: merito e bisogno in tempo di crisi (La svolta meritocratica in regime di scarsità delle risorse, tra retorica e possibili usi strumentali).*

Non da oggi una serie di fattori, nazionali ed internazionali, di natura economica, politica ma anche tecnologica hanno messo in discussione le fondamenta del compromesso fordista e del conseguente modello welfarista, che pure aveva garantito la crescita economica ed un' ampia garanzia dei diritti sociali. L'andamento negativo del ciclo economico ma più profonde e strutturali ragioni insite nel sistema di produzione capitalistico, hanno ampliato su scala planetaria la concentrazione della ricchezza ed i fattori di dis-eguaglianza<sup>148</sup>.

Quello che più ha risentito di tale involuzione è proprio il diritto al lavoro. Il processo di globalizzazione<sup>149</sup> e quello di integrazione comunitaria hanno reso sempre più stringenti i vincoli di dipendenza del sistema economico e politico, realizzando una progressiva erosione di sovranità,

---

<sup>146</sup> Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, op. cit., 364.

<sup>147</sup> M. Luciani, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la repubblica democratica sul lavoro*, cit., 651.

<sup>148</sup> T. Piketty, *Disuguaglianze*, II ed, Milano, 2014

<sup>149</sup> Sulla globalizzazione, almeno, v. A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002; M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996. 124 e segg.

intesa come capacità decisionale autonoma degli Stati e non condizionata dal contesto europeo ed internazionale né dagli operatori economici globali.

La riforma costituzionale dell'art. 81 Cost., come noto, si inserisce in tale contesto di austerità imposta dalle esigenze di risanamento della finanza pubblica e di contenimento del debito pubblico alla quale corrisponde un fatale ripiegamento dello Stato sociale.

La riduzione delle risorse disponibili, la difficile sostenibilità finanziaria di larga parte dei diritti sociali e le concorrenti politiche di austerità imposte dalle esigenze di risanamento della finanza pubblica ha fatto sì che al processo di espansione dei diritti sociali ha corrisposto la loro diffusa inattuazione, proprio nel momento in cui gli stessi si dimostravano più urgenti per affrontare la situazione di crescente disagio sociale determinato dalla perdita di occupazione e di produttività.

E, tuttavia, la dimensione europea resta quella che meglio si presta ad individuare le soluzioni praticabili per contrastare talune tendenze planetarie verso lo sfruttamento dei più poveri e l'ottimizzazione del profitto e per ristabilire effettivi e stabili condizioni di maggiore equità sociale a livello nazionale e sovranazionale.

È proprio in tale sfavorevole congiuntura economica che le ragioni di competitività globale hanno indotto una generale rivalutazione di criteri di efficienza e produttività non solo nel settore privato ma anche in quello pubblico. E' proprio in coincidenza con la crisi economica, infatti, che avviene la riscoperta meritocratica soprattutto nell'ambito della Pubblica Amministrazione ed in particolare nel settore dell'istruzione, superiore ed universitaria.

Ragioni di implementazione dell'efficienza (spesso sulla scorta di modelli aziendalistici), da un lato, di premialità e di valorizzazione del merito, dall'altro, possono spiegare, allora, le recenti riforme legislative volte all'attenuazione delle garanzie di stabilità nei rapporti di lavoro rientranti nella c.d. tutela reale (d.lgs. n. 23/2015), alla riforma della P.a. (d.lgs. n.150 del 2009) a quella dell'Università (l. n. 240/2010)<sup>150</sup> e alla responsabilizzazione nell'uso delle risorse da parte delle autonomie territoriali (d.lgs. 149 del 2011)<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> Sulle problematiche sottese alla valutazione in ambito universitario cfr. R. Calvano, *La legge e l'Università pubblica. I principi costituzionali e il riassetto dell'università italiana*, Napoli, 2012 spec. 93 e segg.; G. Azzariti, *Appunto critico sulla crisi dell'Università*, in *Giur. cost.*, 2013, 2459 e segg. C. Pinelli, *Autonomia universitaria, libertà della scienza, valutazione dell'attività scientifica*, in Id., *Nel lungo andare. Una costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti 1985-2011*, op. cit., 401 e segg.; E. Vivaldi, *Libertà di ricerca scientifica e valutazione: limiti e prospettive in AA.VV., La ricerca scientifica tra possibilità e limiti*, a cura di A. Iannuzzi, Napoli, 2015, spec.103 e segg. Sulla natura ragionevole e proporzionata delle norme contenute negli statuti universitari che prevedono la possibilità di escludere docenti poco produttivi dall'esercizio del diritto di voto per il rinnovo degli organi accademici, assai di recente, cfr. Cons. Stato, VI, 1929 del 2015.

<sup>151</sup> Il d.lgs. n. 149 del 2011 (c.d. decreto premi e sanzioni) ha dato attuazione *pro parte* alla legge n.42 del 2009 in tema di federalismo fiscale

Il contesto culturale nel quale sono maturate le recenti riforme in senso meritocratico, invero, paiono esaltare la componente individualistica e competitiva nei singoli contesti sociali e professionali ad ulteriore detrimento di quella solidaristica.

Ciononostante non bisogna nascondersi che l'aprioristico ed incondizionato rifiuto del riconoscimento del merito individuale può (anch'esso) prestarsi ad usi strumentali e retorici che, di fatto, contribuiscono alla permanenza di varie forme di inefficienza e parassitismo correlati all'inadempimento dei doveri professionali, tanto più gravi ed intollerabili quando riguardano l'esercizio di funzioni pubbliche.

In tal senso assai ampi sono i margini di attuazione del precetto costituzionale dell'art. 54 Cost. che impone a tutti i cittadini il dovere di fedeltà alla Repubblica, e di osservanza della Costituzione e delle leggi (art. 54, comma 1, Cost.) ed, in particolare, a quelli che svolgono funzioni pubbliche il dovere di adempierle con *disciplina ed onore* (art. 54, comma 2, Cost.)<sup>152</sup>.

Una maggiore responsabilità ed un uso più rigoroso dei poteri disciplinari potrebbe contribuire a svolgere quella funzione di incentivazione e di motivazione che si tenta di realizzare con l'esclusivo ricorso a criteri meritocratici<sup>153</sup>.

Anche la recentissima riforma elettorale (v. l. 52/2015), come pure quella costituzionale attualmente in discussione in Parlamento, paiono alquanto prossime a questa logica di implementazione del rendimento e delle funzionalità del sistema istituzionale oltreché di contenimento dei costi incidenti sulla finanza pubblica. Si tratta, peraltro, di tendenze politico-istituzionali in atto anche in altri Paesi, proprio per rispondere alla sfida competitiva globale.

Non può dettare perplessità, tuttavia, la circostanza che siffatte riforme rispondano in larga misura ad esigenze di razionalizzazione dei costi e di riduzione della spesa pubblica, rispetto alle quali le misure di incentivazione del merito e di premialità finiscono per essere più apparenti che reali, tanto più se queste si accompagnano a misure di sospensione dei meccanismi di adeguamento di trattamenti retributivi che in larga parte della P.a. risultano già alquanto modesti.

A sollevare forti dubbi in ordine ai reali obiettivi della c.d. svolta meritocratica ed a segnalare i rischi della già evocata retorica meritocratica occorre evidenziare la totale inadeguatezza delle politiche meritocratiche negli ambiti nei quali queste dovrebbero trovare piena e più convinta

---

<sup>152</sup> Sul tema cfr. A. Morelli, *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Milano, 2013, spec. 236 e segg.; per restare all'ambito universitario, ad esempio, è agevole constatare come una malintesa concezione dell'autonomia universitaria si è spesso prestata strumentalmente a giustificare ora ripiegamenti corporativi ed autoreferenziali ora forme di improduttività ed irresponsabilità di vario tenore che, causando un generale decadimento delle istituzioni universitarie, non hanno giovato né alla classe docente né agli studenti. Su tali aspetti sia consentito rinviare a G. Fontana, *La libertà di insegnamento*, in AA.VV., *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, op. cit., spec. 130 e segg.

<sup>153</sup> Sulla necessità di una maggiore attenzione ai profili di responsabilità e di forme di aggravamento dell'esercizio del potere v. Q. Camerlengo, *Costituzione e promozione sociale*, op. cit., 417 e segg.

attuazione per espresso riconoscimento costituzionale. Si intende alludere alla grave scarsità di risorse stanziata per il finanziamento del diritto allo studio nonché ai ritardi nell'attuazione normativa della riforma del settore<sup>154</sup>.

In relazione all'anno 2014 solo 6 Regioni, infatti, sono riuscite a garantire la totale copertura degli idonei; in 5 Regioni non è stato coperto neanche il 50% del fabbisogno<sup>155</sup>. L'evidente squilibrio territoriale nella soddisfazione del diritto allo studio, peraltro, mostra chiaramente il carattere ora inadeguato ora retorico dell'approccio meritocratico nella tutela dei diritti sociali.

Proprio in una congiuntura nella quale la soddisfazione dei bisogni (spesso elementari) appare messa in discussione, allora, l'eccessiva insistenza su meccanismi premiali ed incentivanti il merito, anche per le ragioni prima evidenziate, rischia di comportare una criticabile allocazione delle scarse risorse disponibili ed un'eccessiva svalutazione del concetto di eguaglianza, non già a fini di sollevazione del bisogno ma di riconoscimento del merito.

La prevalenza delle esigenze di eguaglianza sostanziale fondate sulla rimozione del bisogno (non già sul merito) paiono trovare giustificazione non solo su dati testuali e sistematici della vigente Costituzione ma anche sulla migliore corrispondenza al principio personalista e solidarista (art. 2 Cost.) i quali tendono allo sviluppo della persona ed alla tutela della dignità della persona, a prescindere dal riconoscimento del merito individuale<sup>156</sup>. Se ciò è vero, è ancor più vero in momenti di emergenza sociale nei quali la scarsità delle risorse deve essere destinata prioritariamente alla liberazione dal bisogno. La difficoltà, semmai, sarà rappresentata dalla individuazione delle priorità e cioè dalla quantità e qualità dei bisogni da soddisfare con precedenza rispetto agli altri. Giusto nei momenti di maggiore difficoltà economica, in altri termini, occorre puntare sulla tutela sulla liberazione dal bisogno, al fine di non interrompere la strategia inclusiva di tutti i consociati che si realizza proprio attraverso i diritti sociali.

### *7. Crisi del welfare State e questione democratica.*

Il necessario ripristino di condizioni minime di eguaglianza, a ben vedere, non riposa solo su ragioni di perequazione sociale e di contrasto delle ingiustizie sociali. La radicalizzazione della nuova questione sociale in corso, infatti, rischia di trasformarsi in una questione di tenuta del sistema democratico.

---

<sup>154</sup> Cfr. d.lgs. 68/2012.

<sup>155</sup> In tal senso cfr. M. Rubechi, *Il diritto allo studio universitario fra livelli essenziali e modelli regionali*, in AA.VV., *La ricerca scientifica tra possibilità e limiti*, op. cit., 222 e segg.

<sup>156</sup> Sulla stretta connessione tra liberazione dal bisogno e principio solidarista v. Corte cost. 218 del 1995.

E' sin troppo noto che quanto più crescono la insicurezza e le diseguaglianze sociali tanto più il sistema democratico si gerarchizza, si inquina e si corrompe sulla base di logiche servili e clientelari di compravendita del consenso elettorale.

Il dilagare del bisogno, la crescita della povertà (sia assoluta sia relativa)<sup>157</sup>, che di recente si registra nel nostro Paese, rischia di mettere in discussione la stessa coesione sociale ed il senso di appartenenza e di inclusione alla comunità politica.

In questa prospettiva di espansione del disagio (se non della emarginazione) sociale possono, allora, essere letti i fenomeni di massiccia astensione dalle consultazioni politiche (nazionali e locali) e di contestazione populistica del sistema istituzionale nel suo complesso.

In tale contesto la trasformazione e degenerazione dei partiti politici<sup>158</sup>, la loro incapacità di porsi quali soggetti credibili della mediazione politica dei conflitti sociali non è motivo di grande incoraggiamento.

La crisi dello Stato sociale, allora, rischia di trasformarsi in quella dello Stato democratico e nello stravolgimento delle premesse assiologiche ed ideali che il primo aspirava ad assicurare e rendere effettive. Resta, dunque, da chiedersi se forme di riconoscimento del merito nella fase attuale possano contribuire più e meglio delle tradizionali politiche redistributive di protezione sociale alla realizzazione di quel *pieno sviluppo della persona umana e della effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*.

---

<sup>157</sup> Sul tema, più di recente, C. Saraceno, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Milano, 2015.

<sup>158</sup> Su tali aspetti v. G. Azzariti, *Storia costituzionale e autobiografia della Nazione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n. 1/2015.