



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2017

EGUAGLIANZA: I COMPITI DELLA REPUBBLICA

## Eguaglianza formale

di FEDERICO SORRENTINO

## EGUAGLIANZA FORMALE

di *Federico Sorrentino*  
*Professore emerito di Diritto costituzionale*  
*«Sapienza» – Università di Roma*

### ABSTRACT

#### ITA

Il saggio affronta il legame inscindibile che, alla luce del dettato costituzionale, emerge tra il principio di eguaglianza formale e quello di eguaglianza sostanziale, ripercorrendo le numerose implicazioni che da esso derivano.

#### EN

The essay analyses the essential link that stems from Italian Constitution, connecting the principle of “formal” equality with the “substantial” one, trying to go over the many implications that comes from it.

# EGUAGLIANZA FORMALE

di *Federico Sorrentino*

**SOMMARIO:** 1. *Eguaglianza formale*; 2. *Eguaglianza e legislatore*; 3. *Eguaglianza e tertium comparationis*; 4. *Eguaglianza e giustizia*; 5. *Il lavoro, fondamento della Repubblica*: 5.1. *Lavoro e cittadinanza*; 6. *Eguaglianza, solidarietà e cittadinanza*; 7. *Ambito soggettivo del principio di eguaglianza*; 8. *La pari dignità sociale*; 9. *Eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale*; 10. *Eguaglianza e ragionevolezza*; 11. *Ragionevolezza e certezza del diritto*; 12. *Eguaglianza nazionale ed eguaglianza sopranazionale*; 13. *Eguaglianza e cittadinanza*; 14. *Conclusioni*.

## 1. Eguaglianza formale

È universalmente riconosciuto che il principio di eguaglianza nella sua accezione “formale”, nasce con l’affermazione, sul finire del XVIII secolo, dello Stato liberale. In particolare con la solenne *Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino* del 1789, secondo cui «gli uomini nascono e rimangono liberi ed eguali nei diritti» e «le distinzioni sociali non possono essere fondate che sull’utilità comune», si dà corpo e struttura giuridica ad un principio sino a quel momento concepito come imperativo morale.

Eguaglianza nei diritti, dunque, ma possibilità di distinguere tra uomo e uomo e tra situazione e situazione a condizione che la distinzione sia fondata sull’utilità comune. Tra questi due poli si snoda, attraverso i secoli e attraverso le diverse esperienze costituzionali, il discorso sull’eguaglianza, che assume un’importanza via via diversa a seconda del contesto costituzionale in cui essa è calata. Limitandosi a pochi esempi, si può senz’altro affermare che quel principio assume connotazioni diverse, se inserito in una costituzione flessibile ovvero in una rigida ed a seconda che la rigidità sia o no garantita da efficaci strumenti di controllo di costituzionalità delle leggi. Ancora: non è dubbio che l’eguaglianza abbia significati e sfumature diverse all’interno di ordinamenti statali ovvero nell’ambito di organizzazioni internazionali a questi in qualche modo sovraordinati. Ma è, ai nostri fini, ancor più significativo osservare come sulla portata del principio

di eguaglianza agisca la forma dello Stato in cui esso è inserito, dal momento che i valori su cui la sua costituzione è fondata, ovvero che essa esprime, si riflettono sul secondo dei termini precedentemente enunciati, cioè sull'utilità comune, che è diversa nelle diverse forme di Stato. Sicché nei diversi ordinamenti potranno ritenersi ammissibili rispetto al principio di eguaglianza distinzioni diverse, poiché fondate su valori costituzionali diversi, corrispondenti a differenti concezioni dell'"utilità comune", proprio perché questa è in rapporto diretto e consequenziale con i valori costituzionali propri di ciascun ordinamento. Così, anche a prescindere da specifiche indicazioni costituzionali che richiamino la c.d. eguaglianza sostanziale, all'interno delle forme di Stato sociale il principio di eguaglianza si svilupperà in modo da includere tra i compiti dello Stato quello della rimozione degli ostacoli di fatto che impediscono una vera eguaglianza, appunto, sociale, mentre tali compiti restano estranei alle concezioni tradizionali dello Stato liberale.

Queste considerazioni spiegano, a mio avviso, la stretta connessione che, nella giurisprudenza della nostra Corte costituzionale, può ravvisarsi tra i due commi dell'art. 3, il primo indirizzato all'eguaglianza formale, il secondo a quella sostanziale. Come più avanti cercherò di chiarire, i due commi non possono leggersi separatamente, se non altro perché il divieto di distinzioni irragionevoli con cui la giurisprudenza identifica il principio di eguaglianza va ricondotto, per un verso, all'eguaglianza formale (il divieto di distinzioni) e, per altro verso, a quella sostanziale (l'irragionevolezza).

## 2. Eguaglianza e legislatore

Ciò premesso in termini generali, riprendendo il discorso sull'eguaglianza, che nasce dal punto di vista giuridico, dall'elaborazione illuministica trasfusa nei documenti della Rivoluzione francese, va sottolineato che essa si presenta, come espressamente afferma la *Déclaration* del 1789, come eguaglianza nei diritti, imponendo dunque al legislatore di assegnare ad ogni uomo la medesima titolarità di diritti sia nella vita civile che nella competizione politica, rimanendo aperto il problema di ricondurre a valori costituzionali le distinzioni che in nome dell'utilità comune effettua il legislatore.

Infatti, quando nella giurisprudenza della Corte e nella diffusa manualistica costituzionale si definisce il principio di eguaglianza, si fa generalmente riferimento al divieto di distinzioni e di equiparazioni *irragionevoli* senza peraltro indicare in base a quale criterio la ragionevolezza di quelle distinzioni (o equiparazioni) debba misurarsi. C'è, indubbiamente, un profilo "interno" di ragionevolezza in tutti i casi in cui il criterio di distinzione tra le diverse fattispecie configurate dal legislatore sia manifestamente arbitrario rispetto alle conseguenze che lo stesso legislatore ne trae, ma c'è anche un profilo per dir così "esterno" che viene in rilievo quando la distinzione posta dal legislatore (ovvero l'equiparazione) collida con norme o principi costituzionali espressi o impliciti.

Dall'eguaglianza formale scaturisce dunque la necessità che la legge, nel dettare la disciplina delle diverse fattispecie, ricollegli ad esse conseguenze giuridiche coerenti. Dovere di coerenza, questo, che apre la strada, nei sistemi in cui è previsto (o comunque opera) un controllo di costituzionalità delle leggi, ad un sindacato di ragionevolezza delle distinzioni legislative.

Invero, a voler intendere in modo rigido il precetto dell'eguaglianza, come necessità di disciplina uniforme per situazioni eguali e differenziata per situazioni diverse, all'interrogativo su come qualificare uguali e diverse le situazioni oggettive potrebbe solo risponderci col rinviare allo stesso legislatore la relativa qualificazione.

In altre parole, il criterio in base al quale una situazione si differenzia da un'altra e per tal ragione è sottoposta a disciplina differente e, reciprocamente, il criterio per il quale due situazioni sono considerate eguali e sottoposte alla medesima disciplina appartengono alla valutazione discrezionale del legislatore, nella cui sfera rientra la facoltà di dare rilievo ai diversi elementi differenziali per trarne le conseguenze normative che esso ritiene più appropriate<sup>1</sup>.

L'esperienza della giustizia costituzionale di ogni Paese mostra peraltro la tendenza del giudice costituzionale a verificare la *ragionevolezza* delle distinzioni legislative, non in sé e per sé, ma in quanto fondamento di trattamenti differenti, scrutinando la logica coerenza tra gli

---

<sup>1</sup> Così C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art.3 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana – Saggi*, Padova, 1954, pp. 25 ss., cui si deve una rigorosa ricostruzione formale del principio di eguaglianza, alla quale aderì, inizialmente almeno sino al 1960 la giurisprudenza della Corte.

elementi differenziali individuati dal legislatore e le conseguenze giuridiche che vi si riconnettono.

Quest'atteggiamento della giurisprudenza delle Corti costituzionali solleva il problema dei limiti nei quali le scelte politiche del legislatore (volte a differenziare o ad eguagliare le situazioni che disciplina) ed in particolare le *rationes* che le ispirano, inducendolo a dare o a non dare rilievo ad elementi differenziali delle fattispecie, siano sindacabili in sede giurisdizionale e quindi della misura in cui il controllo di ragionevolezza delle distinzioni legislative si mantenga nei limiti di un sindacato di legittimità senza trasmodare in un inammissibile controllo di merito.

A differenza dell'eguaglianza formale, che assume (soprattutto nella giurisprudenza) un significato statico e negativo (divieto di distinzioni irragionevoli), l'eguaglianza sostanziale ha valore dinamico e positivo: essa richiede, infatti, l'intervento del legislatore volto a costruire l'eguaglianza attraverso provvedimenti di favore a vantaggio dei soggetti più deboli ovvero di limitazione dei diritti economici (in particolare la proprietà e l'iniziativa economica, ma anche la progressività del sistema tributario con conseguente redistribuzione del reddito) con lo scopo di consentire a tutti il godimento degli stessi diritti (in particolare quelli fondamentali)<sup>2</sup>.

Invero, l'eguaglianza sostanziale, non soltanto deve essere realizzata con interventi di sostegno, propri dello Stato sociale, per consentire, a quanti non hanno i mezzi, di accedere a prestazioni di assistenza (sociale, sanitaria, scolastica, ecc.), ma essa può e deve passare anche attraverso limitazioni dei diritti degli abbienti, onde evitare che sperequazioni eccessive nel godimento dei beni materiali possano trasformarsi in situazioni nelle quali i detentori del potere economico assoggettino ai propri voleri quanti sono astretti dal bisogno. In altre parole appartiene all'eguaglianza sostanziale, non soltanto la previsione di provvidenze a favore dei più bisognosi, ma la stessa limitazione dei diritti di proprietà (artt. 42 e 44 cost.) e d'iniziativa economica (artt. 41 e 43 cost.) che la Costituzione prevede allo scopo di assicurare che essi svolgano una "funzione sociale".

Sotto il profilo indicato, il carattere dinamico del precetto dell'eguaglianza sostanziale e la sua necessaria realizzazione attraverso

---

<sup>2</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *L'uguaglianza e le sue garanzie*, in M. CARTABIA e T. VETTOR (a cura di), *Le ragioni dell'uguaglianza*, Milano, 2009, pp. 3 e 27 ss.

so interventi legislativi ne rende difficile l'attuazione in via giurisdizionale<sup>3</sup>.

In altre parole, mentre la violazione dell'eguaglianza detta formale provoca nell'ordinamento una reazione diretta a cancellare la distinzione irragionevole o il privilegio, sì da ricondurre alla regola generale la disciplina normativa della fattispecie, eliminando quindi l'eccezione ingiustificata (o la regola speciale derogatoria di quella generale), la violazione dell'eguaglianza sostanziale, che si traduce nella mera inerzia del legislatore rispetto al soddisfacimento dei bisogni sociali, potrebbe essere rimediata solo attraverso un intervento sostitutivo che di per sé non può competere al giudice costituzionale.

Queste considerazioni – e non certamente una presunta insensibilità dei giudici costituzionali – chiariscono bene le ragioni per le quali il principio di eguaglianza sostanziale difficilmente viene (prospettato e) utilizzato in sede di giudizio di legittimità costituzionale, onde raramente si trova citato nei relativi repertori di giurisprudenza, mentre esso risulta spesso impiegato come ragione giustificatrice di trattamenti differenziati volti in qualche modo a proteggere categorie disagiate (e quindi in genere come argomento per decisioni di rigetto).

### **3. Eguaglianza e *tertium comparationis***

Nella sua struttura, dunque, il principio di eguaglianza si presenta come una norma di relazione che impone la comparazione tra due diverse situazioni, sia allorché esse siano fatte oggetto di diverse discipline, sia allorché siano sottoposte alla medesima disciplina. Nel primo caso ci si dovrà interrogare se gli elementi differenziali delle due fattispecie messe a confronto giustifichino oppure no una diversa disciplina, nel secondo, se, all'opposto, quegli elementi impongano una disciplina differente.

Come efficacemente ha messo in luce L. Paladin<sup>4</sup>, il giudizio sul rispetto del principio di eguaglianza ha una struttura essenzialmente tri-

---

<sup>3</sup> Non potendo, in linea di massima, il giudice costituzionale sostituirsi al legislatore, esso non potrà determinare interventi di eguaglianza sostanziale, ma, all'opposto, potrebbe essere sollecitato a verificare la conformità al principio di eguaglianza (formale) di interventi legislativi che, differenziando irragionevolmente diverse situazioni, dovessero eccedere dall'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale.

latera, comportando il confronto, alla stregua della norma costituzionale di riferimento (l'art. 3), di due diverse discipline legislative onde appurare se una certa distinzione sia o no giustificata ovvero se la norma costituzionale imponga una disciplina differenziata di situazioni diverse<sup>5</sup>.

In questi casi non può mancare un termine di confronto (detto *tertium comparationis*) rispetto al quale verificare la giustificatezza della distinzione ovvero dell'equiparazione (pur se, in questa seconda ipotesi, il c.d. *tertium* è, come si vedrà più avanti, meno evidente).

La giurisprudenza della Corte ha ampiamente accolto questa prospettiva, ritenendo essenziale, ai fini della configurazione di questioni di legittimità costituzionale relative al principio di eguaglianza, l'indicazione, insieme con la norma costituzionale violata (l'art. 3), del *tertium comparationis*, a pena di inammissibilità delle questioni stesse.

Ciò è abbastanza semplice quando venga, com'è nella maggior parte dei casi, denunciata una norma derogatoria di una disciplina generale, così che il richiesto annullamento faccia riespandere la norma generale, rendendola applicabile a fattispecie in origine escluse.

Diventa, invece, più complicato allorché siano poste in relazione due norme, nessuna delle quali possa definirsi generale (ad. es., nel caso delle discriminazioni in base al sesso, quando vengano a confronto norme specificamente relative agli uomini e alle donne; ovvero quando si sia in presenza di discipline molto frammentate di situazioni più ampie, ma carenti di una disciplina generale): in tali ipotesi la Corte richiede, come condizione di ammissibilità della questione, che venga indicato il “verso” della contestata diseguaglianza, in modo che sia chiaro se il giudice *a quo* chiede l'estensione di un privilegio ad una classe di soggetti che ne sono sprovvisti o, all'opposto, l'eliminazione per tutti del privilegio stesso; mentre, quando faccia difetto una disciplina generale che possa fungere da *tertium compara-*

<sup>4</sup> Cfr. L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio di eguaglianza*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, I, Padova, 1985.

<sup>5</sup> Questo infatti, non essendo abilitato a disporre interventi positivi nell'ordinamento, potrà solo eliminare norme che in qualche modo contrastino con l'esigenza dell'eguaglianza sostanziale, potrà altresì, con appositi moniti al legislatore, sollecitarne l'intervento, ma difficilmente sarà in grado di realizzare esso stesso, con riferimento a determinate fattispecie, quell'eguaglianza.

*tionis*, pur rilevando l'incostituzionalità delle norme impugnate, la Corte tende ad astenersi dal pronunciarla, rifugiandosi nella dichiarazione d'inammissibilità, in quanto rientra nella discrezionalità del legislatore ricomporre ad unità una disciplina estremamente frammentata; in altre parole, in quanto manca un valido *tertium comparationis* a cui ricondurre la disciplina impugnata.

#### 4. Eguaglianza e giustizia

La giurisprudenza costituzionale, nel mentre lascia affiorare il problema, prima ricordato, dei rapporti tra il giudice costituzionale e il legislatore, tra la ragionevolezza dell'uno e quella dell'altro, pone l'interrogativo, non marginale nella riflessione giuridico-costituzionale sul principio di eguaglianza, dei suoi rapporti con la giustizia.

Invero, se l'applicazione del principio di eguaglianza si pone nei termini ristretti in cui lo aveva collocato all'inizio la dottrina come semplice divieto di privilegi personali, ferma restando la discrezionalità del legislatore di configurare come diverse le varie situazioni della vita reale<sup>6</sup>, non c'è assolutamente spazio per sovrapporre eguaglianza a giustizia. In questa concezione, infatti, compito del legislatore sarebbe proprio quello di creare eguaglianza (beninteso entro i limiti costituzionali) non di farsi distributore di giustizia, «istituendo un presunto regno o una presunta repubblica della giustizia in terra», in quanto «il principio di eguaglianza vorrebbe solo impedire che situazioni riconosciute in astratto pari dal legislatore siano poi trattate in concreto diversamente delle leggi» e che siano stabilite «norme individue di favore o di disfavore» o «privilegi positivi o negativi»<sup>7</sup>.

Se, invece, come la giurisprudenza della Corte ha finito col determinare, il principio di eguaglianza viene risolto nel dovere del legislatore di trattare in modo eguale situazioni in fatto eguali e reciprocamente in modo non arbitrariamente diverso situazioni in fatto diverse, si finisce col consegnare al giudice costituzionale il compito di valutare la diversità in concreto delle situazioni prefigurate dal legislatore e l'adeguatezza sostanziale della disciplina dettata per ciascuna di esse.

---

<sup>6</sup> C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell'art.3 della Costituzione*, cit., pp. 17 ss.

<sup>7</sup> *Ivi*, pp. 28-29.

In questa prospettiva, invero, il precetto dell'eguaglianza tende, se non accompagnato da altre prescrizioni normative, a confondersi con l'esigenza di giustizia sostanziale (o di equità) la cui valutazione ultima sarebbe riconosciuta in capo al giudice costituzionale<sup>8</sup>.

Questa constatazione pone subito l'esigenza di svincolare il controllo sulla ragionevolezza del mero richiamo del principio di eguaglianza e, seguendo i suggerimenti di una nota dottrina<sup>9</sup>, collegare la ragionevolezza a diverse norme costituzionali o a interessi costituzionalmente rilevanti.

In tal modo il controllo del giudice costituzionale sulla ragionevolezza delle distinzioni legislative si colloca all'interno di un combinato disposto tra il principio di eguaglianza ed altre norme, dovendosi verificare se, alla luce di queste (o di finalità emergenti dal testo costituzionale), sia legittimo e quindi ragionevole differenziare.

Solo in questa prospettiva può giustificarsi un controllo giurisdizionale di ragionevolezza che non sovrapponga la ragione del giudice a quella del legislatore, ma si ricolleggi direttamente (come è necessario nel sindacato di legittimità costituzionale) alle norme ed ai valori costituzionali. Del resto non si deve dimenticare che il principio di eguaglianza è, come si è visto, costruito come eguaglianza *nei diritti*, onde la sua violazione finisce coll'interessare i diritti dalla cui titolarità e del cui godimento si tratta.

## 5. Il lavoro, fondamento della Repubblica

Nella prospettiva ora delineata l'indagine sull'art. 3 della Costituzione dovrà svolgersi in connessione con i principi di fondo che ispirano l'ordinamento costituzionale, onde ricavare da questi indicazioni sostantive atte a delimitare, da un lato, la discrezionalità del legislatore e, dall'altro, la libertà valutativa del giudice costituzionale.

Il punto di partenza non potrà non essere la considerazione del primo comma dell'art. 1, che definisce l'Italia come Repubblica democratica, *fondata sul lavoro*.

---

<sup>8</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Conferenza stampa del Presidente della Corte costituzionale del 2 aprile 2004*, in *Giur. Cost.*, 2004.

<sup>9</sup> A. AGRÒ, *Commento all'art. 3*, in AA.VV., *Commentario della costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, pp. 133 ss.

Tale disposizione, nel momento in cui individua nel lavoro il fondamento della Repubblica, finisce col connotare in modo specifico l'ordinamento costituzionale delineato dalla Costituzione repubblicana. Invero, se la prima parte dell'enunciazione richiama, nella sua semplicità, l'idea democratica che caratterizza la forma di Stato (con tutto quello che comporta sia in termini di diritti e di doveri dei cittadini, sia in termini di organizzazione e di funzionamento dei pubblici poteri) meglio sviluppata e precisata nei successivi articoli della Carta, la statuizione secondo la quale il lavoro è il fondamento della Repubblica qualifica la Repubblica e la sua democrazia.

Invero, nelle intenzioni del Costituente il fondamento del lavoro doveva costituire il *Leitmotiv* della Carta costituzionale, la caratterizzazione principale della Repubblica che si andava ad instaurare, in strettissimo collegamento con lo stesso principio di eguaglianza<sup>10</sup>.

Non è infatti casuale che una parte del testo iniziale dell'art. 1 sia stata poi accorpata con il 2° comma dell'art. 6 (oggi 3) per definire l'uguaglianza sostanziale, né è casuale che il fondamento del lavoro venisse contrapposto al privilegio, alla nobiltà, alla fatica altrui, ed associato al dovere di lavorare per contribuire al bene della collettività (v. art. 4).

Con l'approvazione dell'emendamento Fanfani e altri sul lavoro come fondamento della Repubblica, non solo veniva allontanata l'idea di caratterizzare, come fu detto, in senso classista la nascente Repubblica, ma soprattutto si ponevano le premesse per una considerazione oggettiva ed ampia del lavoro stesso. Quest'idea del dovere di lavorare secondo la propria inclinazione e i propri talenti, si ritrova espressa nell'art. 4, a fianco ed in collegamento con il diritto al lavoro, con la precisazione del successivo art. 35 che tale lavoro («in tutte le sue forme e applicazioni») non è soltanto quello manuale e quello subordinato<sup>11</sup>, ma comprende anche il lavoro intellettuale e quello autonomo, e si risolve, secondo quanto afferma l'art. 4, nelle *attività* o *funzioni* che concorrono al progresso materiale o spirituale della società.

---

<sup>10</sup> Cfr. Atti dell'Assemblea costituente (ed.1972), seduta pomeridiana del 22 marzo 1947, 570 ss.

<sup>11</sup> Cfr. al riguardo M. MAZZIOTTI, *Lavoro (dir. cost.)* in *Enc. Dir.*, 1973, pp. 339 ss.

### 5.1. Lavoro e cittadinanza

Nella prospettiva costituzionale, dunque, il lavoro, inteso in senso ampio, caratterizza la Repubblica, il suo modo d'interpretare e di realizzare la democrazia e quindi la stessa cittadinanza.

È questo un passaggio di notevole importanza: se il lavoro è il fondamento della Repubblica, cioè dell'Italia intesa come *societas* organizzata a Stato, il criterio di riconoscimento dei cittadini che ne fanno parte e, al tempo stesso, di selezione tra i cittadini per distribuire costi e benefici connessi con la loro appartenenza a tale *societas* non potrà che essere il lavoro, come valore fondamentale e come criterio direttivo dell'attività legislativa.

L'idea che emerge dal disegno costituzionale è invero quella di una società di persone attive, non solo nello svolgimento di lavori tradizionali, ma anche in quello più generico, ma non meno pregnante, della loro partecipazione alla vita politica, economica e sociale del Paese.

Non a caso, invero, nel pensiero di C. Mortati, il lavoro, inteso in senso ampio, è stato rappresentato quale «elemento eccitatore di mobilità sociale, connessa, nelle democrazie contemporanee, ad un'esigenza assai avvertita di circolazione delle aristocrazie»<sup>12</sup>. Come espresso dall'art. 34, u.c., il principio si ricollega alla selezione delle capacità e dei meriti, che, non solo non dev'essere ostacolata verso l'alto dalle condizioni economiche, ma deve anche permettere lo scioglimento verso il basso dei soggetti sprovvisti delle capacità e dei meriti necessari, indipendentemente dalle loro condizioni economiche.

Se la Repubblica è fondata sul lavoro, in tutte le sue forme e applicazioni, essa non può essere fondata sul denaro, che è, invece, anche quando sia frutto lecito del lavoro svolto, fonte di ineguaglianze che tendono a perpetuare ineguaglianze iniziali. Di più, sottolinea G. Silvestri, esso esprime una «forza stabilizzatrice delle ineguaglianze»: «la ricchezza, ancorché ultima risultante di risalenti meriti o *status* nobiliari, riassume in sé, non solo tutte le ineguaglianze attuali, ma è la premessa perché il ciclo delle differenze si riproduca fittiziamente, sino a simulare nel ricco l'esistenza di merito, nobiltà e potenza, titoli

---

<sup>12</sup> C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in AA.VV., *Commentario della costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975; Cfr. sull'art. 4, 2° c., cost., C. PINELLI, «Lavoro» e «progresso» nella Costituzione, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2009, pp. 417 ss.

acquistabili – in quanto ridotti a merce – con il denaro»<sup>13</sup>. Inoltre, quanto più grande sarà la distanza tra chi ha e chi non ha, tanto maggiore sarà la capacità del denaro di corrompere le coscienze, se non altro per il differenziale del suo valore soggettivo, cioè della sua utilità marginale per il ricco e per il povero, onde chi ne dispone può acquistare, non solo beni e servizi, ma la stessa coscienza delle persone, esercitando su di loro un potere al quale esse difficilmente riusciranno a sottrarsi.

Il cittadino disegnato dalla Carta costituzionale non è, invero, semplicemente un soggetto che *iure sanguinis* si veda attribuita tale qualità, ma piuttosto una persona che, consapevole dei propri diritti e dei propri doveri, dedica le proprie energie al progresso materiale o spirituale della società, che partecipa alla vita pubblica ed esercita consapevolmente i propri diritti politici.

La c.d. libertà attiva che, secondo F. Benvenuti, caratterizza o dovrebbe caratterizzare il “nuovo cittadino”, fatta, non solo di difesa delle proprie prerogative individuali, ma anche e soprattutto di un suo esercizio corrispondente al principio di solidarietà e di «partecipazione personale in tutte quelle manifestazioni della sovranità che direttamente o indirettamente possano interessarlo o coinvolgerlo»<sup>14</sup>, è, a ben vedere, racchiusa nelle disposizioni costituzionali qui richiamate, che fanno del lavoro e del dovere di svolgere una funzione od attività che concorra al progresso spirituale o materiale del Paese la principale caratteristica della cittadinanza.

Al cittadino, a cui l’eguaglianza è riferita, è, invero, innanzitutto riconosciuta «pari dignità sociale», la quale è evidentemente collegata con l’attività svolta, a sottolineare che qualunque lavoro, anche il più umile, è per il cittadino ragione di pari considerazione nella società e nell’ordinamento.

Secondo l’on. Laconi<sup>15</sup>, uno dei presentatori dell’emendamento Amendola e altri, grazie al quale fu introdotto il riferimento alla pari dignità sociale, questa disposizione non sarebbe di per sé implicita nell’eguaglianza di fronte alla legge, perché essa non è sufficiente ad «eliminare tutte le differenze di trattamento che corrispondono alla

---

<sup>13</sup> G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Bari, 2009, pp. 66-67.

<sup>14</sup> F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994, p. 62.

<sup>15</sup> Atti A.C. Seduta pomeridiana del 24 marzo 1947, pp. 598-599. V. anche il dibattito nella seduta antimeridiana del 22 dicembre 1947, p. 4582.

condizione del cittadino e al posto che egli occupa nella scala sociale».

Quest'intuizione si dimostrò fondata, in quanto il riferimento alla pari dignità sociale impedisce che differenziazioni possano formularsi da parte del legislatore ricollegando alla diversità di lavoro la titolarità di diversi diritti.

In modo più pregnante il secondo comma dell'art. 3, relativo all'eguaglianza sostanziale, assegna alla Repubblica il compito «di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e *l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori* all'organizzazione politica economica e sociale del Paese».

L'espressione ora evidenziata si trovava nel progetto di costituzione nell'art. 1, prima di confluire nel testo del 2° comma dell'art. 7 (che non menzionava specificamente i lavoratori e la loro partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese), allo scopo di sottolineare, come detto in precedenza, che è proprio il lavoro a caratterizzare la cittadinanza, di modo che, con il suo slittamento nell'art. 3, l'eguaglianza, formale e sostanziale, risulta riferita, in una sorta di endiadi, ai cittadini-lavoratori, o, meglio, che nel testo dell'art. 3 l'espressione *lavoratori* finisce con l'essere equivalente a quella di *cittadini*.

## 6. Eguaglianza, solidarietà e cittadinanza

Il collegamento tra lavoratori e cittadini va ora meglio approfondito.

Le coordinate costituzionali di questo collegamento sono già state indicate ed esse vanno qui solamente richiamate.

A – Se la forma di stato dell'Italia si caratterizza per la sua democraticità e per il suo fondamento nel lavoro e se il lavoro è dovere (magari non sanzionato o difficilmente sanzionabile) di ogni cittadino, ne discende che, secondo la Costituzione, il cittadino, cui è attribuita una quota di sovranità, è pienamente tale quando svolge un'attività, *lato sensu*, lavorativa per il progresso materiale o spirituale del Paese.

Questo cittadino non è peraltro una monade isolata, ma dialoga con gli altri cittadini e con le istituzioni per assicurare la coesione, la soli-

darietà e, quindi, il progresso spirituale o materiale della società di cui egli è parte.

B – L’eguaglianza tra i cittadini diventa allora eguaglianza tra soggetti che, quale che sia la loro occupazione o condizione, hanno la medesima dignità sociale, perché tutti sono inseriti in una comunità legata al suo interno dalla consapevolezza di perseguire un comune destino nel quale il bene di ciascuno si connette con quello della collettività. L’*idem sentire de republica* sta invero in questa consapevolezza di appartenenza e di comune destino, senza la quale una nazione non è nemmeno concepibile.

C – La rimozione degli ostacoli che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese è qualcosa di più di una semplice eguaglianza sostanziale, in quanto esprime la “missione storica” della Repubblica, di cui si parlava in Assemblea costituente, volta a realizzare, non solo una società di eguali, ma un’organizzazione economica-politica-sociale nella quale ciascun cittadino debba attivarsi per realizzare, in un vincolo strettissimo di solidarietà, il proprio ed il bene comune.

D – Infine il richiamo contenuto nell’art. 2 ai diritti inviolabili dell’uomo sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, si completa con il riferimento ai «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» e chiarisce ancora una volta come nel secondo comma dell’art. 3 la partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese non possa essere disgiunta dall’osservanza di quei diritti e di quei doveri<sup>16</sup>.

Ora, è ben vero che l’estensione soggettiva dei diritti e dei doveri dell’art. 2 è più ampia di quella dell’art. 3 (sicché sorge il problema dell’eguaglianza nei confronti degli stranieri), essendo riferita ad ogni uomo indipendentemente dalla cittadinanza, ma proprio per questa ragione la partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese, se non deve necessariamente includere analoga partecipazione dei non cittadini, non potrà tuttavia trascurare e per ciò escludere né il riconoscimento dei diritti degli stranieri, né i

---

<sup>16</sup> C. MORTATI, *Commento all’art. 1*, in AA.VV., *Commentario della costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1975, pp. 7-8.

doveri di solidarietà verso costoro. In altri termini, ferma la distinzione, che nella Carta fondamentale è netta, tra cittadini e non cittadini e quindi il riferimento solo ai primi dell'obiettivo dell'effettiva partecipazione all'organizzazione del Paese, il riconoscimento anche ai secondi dei diritti inviolabili e la richiesta, a loro e nei loro confronti, dell'adempimento dei doveri di solidarietà comporta che essi non potranno pregiudizialmente essere esclusi dai benefici dello stato sociale, senza una ragionevole giustificazione; comporta inoltre che la partecipazione dei non cittadini all'organizzazione e alla vita del Paese venga, se non favorita almeno preparata attraverso appropriati processi d'integrazione (politica, economica e sociale) che possano sfociare nel conseguimento della cittadinanza e quindi nell'eliminazione nei loro confronti di quella fondamentale distinzione.

Se, dunque, nel sistema della Costituzione, l'art. 2 ha un'estensione soggettiva più ampia dell'art. 3, riferito l'uno agli uomini e l'altro ai cittadini, il riferimento contenuto nel primo ai doveri di solidarietà impedisce che i benefici dello stato sociale vengano riservati in linea di principio ai cittadini. La solidarietà nei confronti dei non cittadini opera allora come meccanismo d'integrazione, che impone ai cittadini e, in un processo ascendente, alle pubbliche autorità e al legislatore di promuovere istituti di coesione sociale e di radicamento nel territorio di stranieri ed apolidi, onde favorirne, qualora lo richiedano, l'integrazione completa come cittadini italiani.

Le conclusioni di queste riflessioni sul rapporto tra cittadinanza e lavoro, o meglio tra cittadini e lavoratori, non portano – è bene sottolinearlo – ad una corrispondenza biunivoca tra i due elementi, se non altro perché vi sono (ed hanno titolo per esservi) tanto cittadini non lavoratori, quanto lavoratori non cittadini: i primi perché pensionati, inabili al lavoro, disoccupati involontari o addirittura oziosi (ponendosi per quest'ultima categoria il problema della sanzionabilità del precetto di cui al 2° c. dell'art. 4, ma non per questo esonerati dal dovere di svolgere, secondo la loro scelta e le loro attitudini, un'attività volta a far progredire la coesione sociale); i secondi perché non vogliono o non possono assumere la cittadinanza italiana o perché in attesa di maturare le condizioni per conseguirla.

Tuttavia la corrispondenza tra cittadini e lavoratori, riscontrata nel testo della Costituzione, è molto intensa, non soltanto perché, pur non essendo state approvate le disposizioni del progetto di costituzione relative alla esclusione degli oziosi dall'esercizio dei diritti politici, non

potrebbe in astratto escludersi la legittimità costituzionale per lo meno di una limitazione di quei diritti, ma soprattutto perché la proclamazione che il lavoro è fondamento della Repubblica e della sua democrazia costituisce, per un verso, criterio di selezione dei cittadini ai fini del rispetto del principio di eguaglianza formale e sostanziale e, per altro verso, la condizione fondamentale per l'attribuzione della cittadinanza agli stranieri, esponendo a dubbi di legittimità costituzionale una legislazione sulla cittadinanza, che tenga troppo a lungo fuori dalla porta stranieri radicati stabilmente nel tessuto economico, sociale e talvolta anche politico del nostro Paese.

Invero la legge italiana sulla cittadinanza (l. 5 febbraio 1992, n. 91) risulta tuttora fondata sullo *ius sanguinis*, cioè sulla possibilità di conseguimento della cittadinanza italiana a seguito di matrimonio o di adozione, mentre la sua acquisizione da parte degli stranieri legalmente residenti da tempo nel territorio nazionale è frutto di un provvedimento discrezionale<sup>17</sup> dell'amministrazione che interviene (quando è positivo) dopo una lunghissima istruttoria.

Di qui le iniziative legislative, volte a favorire l'acquisizione della cittadinanza agli stranieri effettivamente e stabilmente radicati nel territorio.

## 7. Ambito soggettivo del principio di eguaglianza

Nella Costituzione italiana l'ambito soggettivo del principio di eguaglianza è riferito dall'art. 3 ai soli "cittadini", cioè a quei soggetti che si trovano in una speciale relazione con la Repubblica (che ne fa suoi elementi costitutivi) e sono titolari di uno *status* dal quale derivano situazioni soggettive attive e passive ed in particolare la titolarità dei diritti di partecipazione politica.

Ora se, come va sottolineato, l'eguaglianza è strettamente implicata con la democrazia, si spiega agevolmente perché nella nostra, a differenza che in altre costituzioni, l'eguaglianza sia espressamente riferita a coloro che, in ragione dello *status* di cittadini, sono abilitati a partecipare al governo della cosa pubblica, esercitando i diritti politici finalizzati (secondo la formula dell'art. 49) a «concorrere a determinare la

---

<sup>17</sup> Così il Consiglio di Stato, sez. IV, 3 febbraio 2011, n. 766; e anche sez. VI, 26 gennaio 2010, n. 282.

politica nazionale». La Costituzione, quindi, non solo si preoccupa di attribuire ai cittadini i diritti politici necessari ad aversi vera democrazia, ma anche di porre in essere le condizioni (giuridiche, economiche e sociali) perché essi siano esercitabili in astratto ed in concreto esercitati, come chiaramente discende dal secondo comma dello stesso art. 3. L'eguaglianza giuridica del primo comma si integra dunque con l'eguaglianza sostanziale del secondo comma, entrambe essendo riferite ai cittadini ed entrambe costituendo presupposti ineliminabili della democrazia.

Il riferimento dell'eguaglianza ai soli cittadini, anziché più ampiamente agli uomini, chiarisce anche che nello spirito della Costituzione l'eguaglianza non preesiste al diritto, ma è dal diritto stesso creata e garantita.

Che gli uomini siano eguali è, ovviamente, un presupposto implicito, ma che i cittadini siano eguali è evidentemente una costruzione giuridica, in base alla quale i diritti ed i doveri nei quali si sostanzia lo *status* di cittadino sono eguali per tutti coloro che siano titolari di quello *status*.

È quindi la norma costituzionale che, nel riferire l'eguaglianza ai "cittadini", dà corpo all'eguaglianza stessa, attribuendole i contenuti che si riconnettono al relativo *status*, che non è una realtà naturale considerata e disciplinata dal diritto, ma una specifica creazione giuridico-costituzionale.

Come si vedrà più avanti, questa premessa, su cui si snoda tutta la problematica del principio di eguaglianza secondo la Costituzione italiana, non ne esclude l'applicazione agli stranieri e alle stesse persone giuridiche, private e pubbliche; tuttavia è bene sottolineare che il riferimento ai cittadini rappresenta il nucleo essenziale del principio stesso, sulla base del quale dovrà svilupparsi l'interpretazione complessiva dell'art. 3.

## 8. La pari dignità sociale

Il secondo riferimento, atto ad orientare le valutazioni di ragionevolezza delle distinzioni legislative, è quello, interno allo stesso testo dell'art. 3, della pari dignità sociale.

Essa costituisce una sorta di premessa o, meglio, di precondizione del principio di eguaglianza, che ne qualifica il contenuto: il principio

“personalistico”, che ispira la Costituzione repubblicana, si innesta qui nell’idea che ogni cittadino è ugualmente meritevole di considerazione da parte della società, sì che le qualificazioni e le distinzioni poste dal legislatore trovano in essa un limite assoluto. Così la pari dignità sociale non si confonde con il divieto di distinzione in base alle condizioni sociali, ma pone un precetto più ampio, che è la premessa dello stesso principio di eguaglianza. In altre parole: il divieto di dar rilievo alle condizioni sociali dei cittadini presuppone che essi siano portatori del medesimo valore e della medesima considerazione sociale; mentre la pari dignità sociale dei cittadini, non soltanto impedisce le distinzioni sociali, ma orienta tutta l’attività del legislatore ad assicurare e a garantire la dignità, non solo individuale, ma anche nei rapporti sociali, delle persone umane<sup>18</sup>.

All’idea della pari dignità sociale si ricollegano, è bene sottolinearlo, i precetti dell’art. 27 cost., ai termini dei quali le pene, da un lato, non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e, dall’altro, devono tendere alla rieducazione del condannato. Anche per questo, infatti, sebbene responsabile di un reato, sebbene limitato nella propria libertà personale, vale, come per tutti i cittadini, la pari dignità sociale. Da ciò derivano, com’è evidente, notevoli conseguenze in ordine al complessivo regime cui sono sottoposti i detenuti e, soprattutto, si apre la via ad una considerazione, scevra di pregiudizi, sui loro diritti<sup>19</sup>.

La stessa condizione dei detenuti, che pure esprime il disvalore conseguente alle ragioni della loro detenzione, non deve far perdere di vista il suo carattere necessariamente transitorio e funzionale al loro reinserimento nella società, ond’essa non può ultrattivamente propagarsi oltre il termine della detenzione e comunque dell’espiazione della pena, segnando con un marchio indelebile la dignità della persona.

La pari dignità sociale si collega anch’essa, secondo quanto risulta dalle discussioni in seno all’Assemblea costituente, al lavoro e alla considerazione che ne è fatta nell’art. 4: essa sottolinea la posizione in cui la Costituzione colloca il cittadino-lavoratore ed il valore che esso assume e deve assumere in una società, nella quale, banditi i titoli nobiliari, che costituiscono ragione di divisione e di distinzione – per na-

---

<sup>18</sup> Cfr. G. FERRARA, *La pari dignità sociale*, in *Studi in onore di G. Chiarelli*, Milano, 1974, pp. 1087 ss.

<sup>19</sup> Cfr. M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e costituzione*, Torino, 2002.

scita e per censo –, solo dall'impegno di ognuno a svolgere un'attività volta al benessere collettivo del Paese può discendere il reagente necessario ad unificare e rendere eguali tutti i cittadini, senza che possa aver rilievo il tipo o la qualità del lavoro svolto<sup>20</sup>.

In conclusione, dunque, la pari dignità sociale, qualificando il principio di eguaglianza, mentre pone sullo stesso piano ogni attività che il cittadino svolga per concorrere al progresso materiale o spirituale della società, vieta di privilegiare alcuni lavori rispetto ad altri e disegna un assetto della società, nel quale misure derogatorie alle regole comuni, anche in nome di incarichi politici e della titolarità di ruoli importanti nell'amministrazione e nella giustizia, si risolvono se non specificamente legati alle funzioni attribuite ai loro titolari in privilegi ingiustificati, non essendo tale deroga, in base ad essi, ragionevolmente giustificata.

## 9. Eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale

Come già accennato, nella giurisprudenza della Corte è difficile avvertire una contrapposizione od una dicotomia tra i due aspetti del principio di eguaglianza. Infatti, una volta superata l'iniziale impostazione che vedeva nel primo comma dell'art. 3 il solo divieto di privilegi, e inserito il criterio di ragionevolezza alla base dello scrutinio di costituzionalità delle distinzioni legislative, il valore dell'eguaglianza

---

<sup>20</sup> Su questa base la Corte costituzionale ha sottolineato nella sent. n. 262/2009, a proposito della sospensione dei processi nei confronti delle c.d. alte cariche, che essa «si risolve, in particolare, in un'evidente disparità di trattamento (...) rispetto a tutti gli altri cittadini che, pure, svolgono attività che la Costituzione considera parimenti impegnative e doverose, come quelle connesse a cariche o funzioni pubbliche (art. 54 cost.) o, ancora più generalmente, *quelle che il cittadino ha il dovere di svolgere, al fine di concorrere al progresso materiale o spirituale della società* (art. 4, 2° c., cost.)».

In altre parole: nonostante la diversa posizione istituzionale e il carico di responsabilità che vi si riconnette, la titolarità dell'alta carica non permette di proteggere la "serenità" del soggetto che la ricopre con intensità diversa dalla protezione della serenità del comune cittadino, entrambi essendo dotati, in quanto svolgono una funzione o un'attività che concorre al progresso della società, della medesima dignità sociale.

Si può così dire che la pari dignità sociale irrigidisca il principio di eguaglianza, inibendo, non solo e non tanto di dare rilievo, nelle distinzioni legislative, alle condizioni sociali dei cittadini, ma soprattutto in quanto vieta di assegnare al lavoro che ognuno, in base alle proprie attitudini e preferenze, abbia scelto di svolgere, una differente valutazione e protezione.

sostanziale, espresso attraverso il precetto della rimozione degli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, diventa esso stesso criterio di valutazione della legittimità delle distinzioni. Detto in altri termini: se si accetta l'idea dalla quale si muove, secondo cui il giudizio di ragionevolezza delle distinzioni va condotto alla stregua dei valori espressi dalla costituzione, sì che un trattamento differenziato di due situazioni, in tanto è legittimo in quanto risponda (o comunque si connetta) a quei valori, ne consegue che anche e soprattutto il valore dell'eguaglianza sostanziale diviene un elemento della ragionevolezza che deve contraddistinguere le scelte del legislatore.

Sicché, come si diceva, l'obiettivo del legislatore di realizzare l'eguaglianza sostanziale, attraverso disposizioni derogatorie di quella formale, azioni positive, quote, ecc., viene fatto oggetto dello scrutinio di ragionevolezza e di bilanciamento tra i due commi dell'art. 3. Si vedrà più avanti qualche esempio di questo tipo di bilanciamento; qui va subito considerato che il secondo comma dell'art. 3, nel considerare l'eguaglianza di fatto, o per meglio dire gli ostacoli di fatto che si oppongono all'eguaglianza dei cittadini, non soltanto, impone com'è evidente, al legislatore un'opera volta alla loro rimozione, ma anche finisce col proiettare l'attenzione del giudice costituzionale, quando è chiamato a risolvere questioni attinenti al principio di eguaglianza, sui risultati concreti e fattuali che le norme impugnate, magari anche indipendentemente dalla loro formulazione, ovvero proprio perché formulate in modo troppo generale, determinano nei rapporti della vita associata.

Di qui originano due importanti sviluppi della giurisprudenza costituzionale sul principio di eguaglianza. L'uno è quello che porta a declinarlo come norma richiedente, accanto al trattamento uguale di situazioni uguali, il trattamento ragionevolmente differenziato (e coerente con la realtà di fatto) di situazioni oggettivamente diverse; l'altro, ad esso conseguente, è quello volto a considerare incostituzionali quelle disposizioni che, per essere redatte in termini generali, finiscono nella loro applicazione col pregiudicare i soggetti più deboli.

Così le sentenze, ormai remote, sull'incostituzionalità del *solve et repete* e della *cautio pro expensis*<sup>21</sup> trovano spiegazione nel rilievo che le disposizioni impugnate, pur generali, finiscono in fatto col pregiudicare il diritto di agire in giudizio dei soggetti economicamente più

---

<sup>21</sup> Sentt. nn. 67/1960 e 21/1961.

deboli. In queste pronunce si riscontra, per la prima volta nella giurisprudenza sull'art. 3, non soltanto l'attenzione della Corte al dato di fatto ed al momento applicativo della legge, ma soprattutto l'esigenza, tratta dal principio di eguaglianza, di distinguere, all'interno di una classe di fattispecie unitariamente considerata dal legislatore, quelle situazioni che, in funzione del godimento di un diritto fondamentale garantito dalla costituzione (quale quello dell'art. 24), richiedono un trattamento differenziato.

È bene sottolineare che queste pronunce non utilizzano in modo esplicito il 2° c. dell'art. 3, ma va comunque detto che proprio l'esigenza della rimozione degli ostacoli di fatto all'eguaglianza, insieme con la considerazione della tutela che spetta ai non abbienti, ha finito col determinare l'orientamento della Corte<sup>22</sup>.

In alcune occasioni, peraltro, il riferimento all'eguaglianza sostanziale diviene decisivo per l'accoglimento della questione, in ragione del fatto che il legislatore non ha dettato norme specifiche per la protezione di soggetti più deboli ovvero la cui situazione obiettiva rende necessaria una disciplina differenziata. Tale sembra il caso, risolto con la sent. n. 163/1993, della previsione dei requisiti di statura per l'accesso a un determinato ufficio, dichiarata illegittima per non avere il legislatore considerato la statisticamente normale più bassa statura

---

<sup>22</sup> È frequente l'osservazione, spesso prospettata in modo critico, secondo la quale l'eguaglianza sostanziale viene raramente in rilievo nella giurisprudenza della Corte, quasi a sottolineare la sua scarsa sensibilità per tale aspetto del principio di eguaglianza.

In realtà – lo si è accennato in precedenza – il 2° comma dell'art. 3, nella sua valenza prettamente programmatica, si presta poco a fungere da parametro di un giudizio di costituzionalità, non potendo evidentemente la Corte creare essa stessa l'intervento legislativo necessario a rimuovere gli ostacoli all'eguaglianza sostanziale. All'opposto il 2° comma dell'art. 3 gioca un ruolo di rilievo come argomento utilizzato dalla Corte per rigettare questioni di legittimità costituzionale prospettate in riferimento al 1° comma, ogni volta che essa ritenga che una certa distinzione legislativa e la conseguente diversa disciplina di due situazioni apparentemente simili sia giustificata in nome dell'eguaglianza sostanziale.

Può all'opposto accadere che la differenziazione legislativa di determinate situazioni – in nome dell'esigenza di proteggere categorie sfavorite – appaia alla Corte ingiustificata e non ragionevole anche rispetto al 2° c. dell'art. 3 ed essa la dichiari illegittima in riferimento al primo comma; v., ad es., la sent. n. 4/2010 sulle c.d. quote rosa.

In entrambe le ipotesi il parametro in base al quale la questione è prospettata è l'eguaglianza formale, ritenendo in entrambe il giudice rimettente ingiustificata la distinzione; però nella prima la Corte rigetta in nome dell'eguaglianza sostanziale, mentre nella seconda essa accoglie non ostante l'eguaglianza sostanziale. Non è dubbio, allora, che quest'ultima entra comunque nella considerazione nel giudizio della Corte, giocandovi un ruolo determinante, pur se il parametro evocato sia comunque il primo comma dell'art. 3.

delle donne rispetto a quella degli uomini. Ma si tratta di casi isolati facilmente inquadrabili, come detto in precedenza, nell'attenzione della Corte al dato di fatto e all'esigenza che la disciplina legislativa sia ad esso adeguata.

In conclusione, se può dirsi che l'eguaglianza sostanziale, per il modo in cui è strutturata, raramente perviene all'attenzione del giudice delle leggi come parametro di giudizio, è però vero che essa entra comunque nella sua considerazione, sia ai fini del giudizio di ragionevolezza alla stregua del primo comma dell'art. 3, sia nel quadro di un bilanciamento sempre difficile tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale, che però, a seconda dei diritti che di volta in volta vengono in considerazione, vede la prevalenza ora dell'uno ora dell'altro.

Del resto che i due commi dell'art. 3 siano inscindibilmente legati risulta proprio dalla sentenza n. 163/1993, prima citata, nella quale la dichiarazione d'incostituzionalità della legge impugnata – per il rilievo ch'essa stabiliva con norma generale, senza distinguere tra uomini e donne, il requisito della statura per accedere ad determinato ufficio – oscilla tra il primo e il secondo comma dell'art. 3: per il fatto che la legge non distingue situazioni obiettivamente diverse quanto a statura media e per il fatto che la norma generale non protegge a sufficienza la posizione delle donne, determinando nei loro confronti una “discriminazione indiretta”. La conferma è proprio nell'interpretazione che la Corte dà in questa sentenza dei due commi dell'art. 3, nel momento in cui chiarisce che il significato del primo è illuminato dal secondo, in una parola, che il principio di eguaglianza è un tutt'uno, risultante dal congiunto operare di eguaglianza formale e di eguaglianza sostanziale<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Secondo l'impostazione iniziale, infatti la Corte rimetteva alla libera valutazione del legislatore la legittimità delle distinzioni (diverse da quelle specificamente vietate dallo stesso primo comma dell'art.3), e, conseguentemente, dell'ascrizione alle fattispecie indicate delle relative e diverse conseguenze giuridiche.

Con lo sviluppo successivo della sua giurisprudenza ben presto la Corte introdurrà il criterio della ragionevolezza delle distinzioni e delle equiparazioni legislative come limite alla discrezionalità del legislatore, ma senza, a ben vedere, volersi sovrapporre ad essa.

## 10. Eguaglianza e ragionevolezza

Come già più volte ricordato, il giudizio della Corte sul rispetto del principio di eguaglianza si caratterizza, a partire dai primi anni '60 del secolo passato, per la sua stretta connessione con il principio di ragionevolezza.

Movendo dalla premessa che l'attività legislativa comporta di per sé distinzioni, tra ciò che ricade nella fattispecie normativa e ciò che vi è estraneo, tra regola ed eccezione, tra un tipo di disciplina ed un'altra, ecc., si tratta di stabilire quali distinzioni sono ammesse e quali vietate dal principio di eguaglianza.

Secondo la *Déclaration* del 1789, come si è visto, le distinzioni devono essere fondate sull'utilità generale, ma è evidente che il controllo sull'utilità generale delle distinzioni non può, in quanto implicante valutazioni politiche che sfuggono al giudizio di legittimità, essere svolte dal giudice costituzionale. Questo, infatti, si attesta ad una valutazione di non irragionevolezza (o di non arbitrarietà) delle distinzioni, nella sottintesa presunzione che il legislatore persegua l'utilità generale. Tale presunzione, quindi, nel pensiero del giudice costituzionale, viene vinta, quand'essa sia palesemente irragionevole o addirittura arbitraria.

La lunga ed imponente giurisprudenza costituzionale sul punto ha dunque introdotto nell'art. 3 il criterio della ragionevolezza delle distinzioni e delle equiparazioni che, come vedremo, interessa tutta l'attività legislativa, anche quando non sia propriamente in gioco il principio di eguaglianza in senso stretto.

La ragionevolezza diviene nella giurisprudenza sul principio di eguaglianza, il punto d'arrivo del bilanciamento dei valori costituzionali, per cui è legittima la distinzione allorché essa risponda ad esigenze derivanti in modo esplicito od implicito da altre norme costituzionali o dai valori espressi dalla Carta fondamentale; non è legittima e viola il principio di eguaglianza quando vi contrasta.

Applicando il criterio di ragionevolezza, la norma impugnata cade, se la differenza di disciplina rispetto al *tertium comparationis* sia ingiustificata, resta in piedi allorché vi siano valori costituzionali in forza o in nome dei quali la distinzione possa giustificarsi.

Al divieto di distinzioni irragionevoli si affianca, però, nella dottrina e nella giurisprudenza della Corte, quello di equiparazioni irragionevoli di situazioni che reclamano una disciplina differenziata, per le

quali il giudice costituzionale richiede una normativa adeguata alle situazioni di fatto che vengono in considerazione.

In questa prospettiva, a ben vedere, nel giudizio circa il rispetto del principio di eguaglianza manca il *tertium comparationis*, perché ciò che si censura non è una discriminazione di trattamento rispetto a un trattamento più favorevole, ma un cattivo esercizio della funzione legislativa per la mancata considerazione di elementi della fattispecie che impongono una disciplina differenziata. Un esempio tra i tanti è rappresentato dalla sentenza n. 163/1993, che censura la legge impugnata perché essa non detta, ai fini dell'accesso al ruolo amministrativo del servizio antincendio della Provincia di Trento, norme differenziate sulla statura minima di uomini e donne, nella considerazione che queste ultime sono statisticamente più basse di quelli. Al di là dei rilievi che possono svolgersi su questa decisione, è evidente che con essa la Corte sanziona l'irragionevole equiparazione, quanto alla statura minima prevista per l'accesso a quell'ufficio, tra cittadini di sesso maschile e cittadini di sesso femminile, per non avere il legislatore dato rilievo ad una differenza di fatto, che essa reputa invece rilevante ai fini di quella disciplina.

La struttura dello scrutinio sull'eguaglianza cessa allora di essere trilaterale (giacché non si tratta di censurare diseguaglianze, ma equiparazioni) e pone in luce (nella sentenza ora ricordata in modo esplicito, in altre implicitamente) l'utilizzazione da parte della Corte del secondo comma dell'art. 3 come norma che impone di distinguere, per adeguare la disciplina legislativa alle diverse situazioni di fatto, onde realizzare l'eguaglianza sostanziale.

L'attenzione del giudice costituzionale alle situazioni di fatto, richiesta in modo esplicito dal secondo comma dell'art. 3, anche al di fuori dell'eguaglianza formale, apre così la strada ad un principio di ragionevolezza indipendente dal principio di eguaglianza<sup>24</sup>.

È questo un passaggio che la Corte compie in maniera quasi inavvertita in tutti i casi in cui non viene in rilievo una diseguaglianza misurabile rispetto ad un *tertium comparationis*, ma come disciplina semplicemente irragionevole.

Nella sentenza n. 91/1973, ad esempio, relativa al divieto di donazione tra coniugi, il passaggio dall'eguaglianza vera e propria alla ragionevolezza è ben chiaro, pur se la Corte cerca di collocare il proprio

<sup>24</sup> Cfr. G. VOLPE, *L'ingiustizia delle leggi*, Milano, 1977, p. 272.

ragionamento all'interno della struttura trilaterale dello scrutinio sull'eguaglianza. Il divieto di donazione fra coniugi è apparso qui alla Corte una limitazione dell'autonomia privata, incostituzionale, non tanto o non soltanto in rapporto ai fidanzati o ai conviventi *more uxorio*, quanto piuttosto a causa della mancanza di una *ratio* giustificatrice del divieto stesso, non rintracciabile né nel sistema allora in vigore del codice civile né alla luce della lunga e risalente storia della disciplina normativa dell'istituto (la cui ricostruzione occupa la parte centrale della motivazione della sentenza). Il cuore del ragionamento della Corte è qui, dunque, nell'irragionevolezza obiettiva di una norma limitatrice dei diritti dei coniugi, nell'assenza cioè di una ragione giustificatrice che permetta di bilanciare questa limitazione con valori costituzionali degni di tutela.

Analogamente nella di poco successiva sentenza n. 219/1975, relativa alla retribuzione, in rapporto ai dirigenti dello Stato, dei professori universitari, la Corte rigetta il tentativo del giudice *a quo* di porre sullo stesso piano le due categorie di dipendenti pubblici, avallando quindi, in linea di principio, la scelta del legislatore di differenziarne il trattamento economico; ma essa accoglie, sia pure in parte, la questione, ravvisando la contraddittorietà tra una consolidata tradizione legislativa, che vede la coincidenza del trattamento economico degli apici delle due carriere, la quale assume, secondo la Corte, il carattere di "valore" legislativo e il discostarsi da essa della norma impugnata.

La Corte sottolinea, in questa decisione, la libertà del legislatore di distinguere e di articolare diversamente le retribuzioni dei professori e degli alti funzionari statali, ma afferma che, in presenza di quel valore e sino a che non vengano meno le premesse su cui esso si fonda, la discrezionalità del legislatore non può spingersi, senza trasmodare nell'irrazionalità, sino ad alterare i termini di corrispondenza nel vertice delle due categorie.

Emerge con chiarezza, in queste sentenze, per poi svilupparsi meglio nella giurisprudenza successiva, l'autonomia dello scrutinio di ragionevolezza rispetto a quello dell'eguaglianza vera e propria: l'uno ha ad oggetto esclusivamente la discrezionalità del legislatore, l'altro la ragionevolezza delle distinzioni. È ben vero che queste, in tanto sono legittime, in quanto siano "ragionevolmente" fondate su una norma o su un valore costituzionale, ma è altresì vero che, eliminato dalla considerazione della Corte il *tertium comparationis*, viene in evidenza la discrezionalità del legislatore in quanto tale; viene cioè in rilievo il

modo in cui il legislatore disciplina le varie situazioni della vita associata, anche indipendentemente dal confronto con altre situazioni.

Nelle due questioni ora considerate il *tertium comparationis* scolora di fronte alla irragionevolezza intrinseca censurata dalla Corte: nell'una per l'ingiustificata limitazione del diritto di disporre del proprio patrimonio, nell'altra per la contraddizione tra un valore legislativo ancora attuale e la sua disattenzione nel caso concreto.

## 11. Ragionevolezza e certezza del diritto

Un filone importante della giurisprudenza della Corte sulla ragionevolezza è quello che riguarda la certezza del diritto e in genere l'affidamento del cittadino nella stabilità dei valori giuridici. Qui è sufficiente sottolineare come questa giurisprudenza ormai consapevolmente utilizzi il principio di ragionevolezza, ricavato bensì dall'art. 3, ma senza che sorgano problemi di eguaglianza, senza cioè che venga in rilievo il confronto con un *tertium comparationis* rispetto al quale la norma impugnata possa dirsi discriminatoria.

Viceversa questa giurisprudenza, nel momento in cui sottopone la legge ad uno scrutinio di ragionevolezza in riferimento a principi costituzionali inespressi (quali l'affidamento e la certezza del diritto), manifesta l'idea di un legislatore non totalmente libero di perseguire qualunque finalità, ma legato a valori costituzionali che esso deve perseguire in un accorto bilanciamento. In altre parole tramonta l'idea della legge come atto libero nel fine e subentra quella della discrezionalità di un legislatore al quale si chiede il perseguimento ragionevole e proporzionato dei fini e dei valori costituzionali.

Il principio costituzionale dell'affidamento del cittadino nella stabilità dei valori giuridici e nella certezza del diritto viene, a ben considerare la giurisprudenza della Corte, da molto lontano. Il tema è quello dei limiti alla retroattività delle leggi, che la Costituzione stabilisce in modo rigido soltanto per le norme penali incriminatrici, ma che, proprio a difesa del valore dell'affidamento, può essere esteso, in via d'interpretazione, ad altri settori.

Negli anni '60 si apre una rilevante crepa nella convinzione della Corte che fuori dall'art. 25, 2° c., cost. il legislatore non incontri limiti alla retroattività dalle norme che esso pone. Con la sentenza n. 45/1964, infatti, la Corte enuncia, per la prima volta in materia tributa-

ria, il principio secondo cui il collegamento che l'art. 53 cost. pone tra il dovere di tutti di concorrere alle spese pubbliche e la capacità contributiva può determinare il divieto di retroattività della legge tributaria: «quando la legge assuma a presupposto un fatto o una situazione passati – non più esistenti, perciò, al momento in cui essa entra in vigore – ovvero innovi, estendendo i suoi effetti al passato, gli elementi dai quali la prestazione trae i suoi caratteri essenziali, il rapporto che deve sussistere tra imposizione e capacità contributiva, può risultare spezzato e il precetto costituzionale (“in ragione della capacità contributiva”) violato». Ma, aggiungeva la Corte, così anticipando la sua successiva giurisprudenza, che quel rapporto «può non risultare necessariamente spezzato: il che vuol dire che il venir meno di questo rapporto non può essere affermato in via generale e in astratto, ma deve essere verificato di volta in volta, in relazione alla singola legge tributaria».

Il punto centrale è, dunque, il rapporto tra l'imposizione tributaria e la capacità contributiva, la quale, pur potendo collocarsi indietro nel tempo, deve, rispetto all'imposizione, essere attuale, nel senso che il contribuente possa ragionevolmente attendersi che essa sia fatta oggetto d'imposizione; mentre, ove quella capacità contributiva, in quanto lontana nel tempo, debba ritenersi ragionevolmente uscita dalla disponibilità del contribuente, la retroattività della norma tributaria finisce col violare l'art. 53 cost.

Da questa risalente giurisprudenza nasce la consapevolezza del giudice costituzionale che, anche indipendentemente dal richiamo della capacità contributiva, il principio dell'affidamento nella stabilità e nella certezza dei valori giuridici abbia carattere costituzionale ed esso deve essere di volta in volta bilanciato con le finalità delle eventuali norme retroattive poste dal legislatore.

Così i cosiddetti diritti quesiti, sia di carattere economico che di altro genere, non sono di per sé un limite costituzionale nei confronti del legislatore, che può anche disporre retroattivamente, ma essi si oppongono a discipline arbitrariamente retroattive, anche se poste sotto forma d'interpretazione autentica.

Questo sviluppo della giurisprudenza costituzionale finirà poi per ribaltare la precedente impostazione che leggeva nell'art. 25, 2° c., l'unico limite costituzionale alla retroattività delle leggi. È evidente, infatti, che il principio dell'affidamento si fa più rigido allorché una certa pretesa sia coperta dal giudicato – che, tra l'altro, realizza, in ba-

se all'art. 24, c. 1, cost., il diritto di agire in giudizio –; sicché la norma retroattiva appare sicuramente illegittima quando sia diretta ad incidere su situazioni soggettive coperte da giudicato ovvero – in riferimento anche alle norme costituzionali sulla giurisdizione – quando interferisca, mettendo nel nulla od alterando l'efficacia delle relative decisioni, sull'esercizio della funzione giurisdizionale<sup>25</sup>.

In conclusione, la ragionevolezza, una volta uscita dagli argini del principio di eguaglianza, una volta cioè riferita alla norma legislativa per quel che dispone e non per il modo in cui lo fa in rapporto ad una diversa disciplina, una volta quindi superato il confronto con un possibile *tertium comparationis*, diviene, nelle mani della Corte costituzionale, uno strumento assai duttile di verifica della razionalità interna del sistema e soprattutto di bilanciamento tra i valori costituzionali, tra quelli espressi e quelli impliciti. Bilanciamento, è appena il caso di sottolinearlo, che deve condurre al sacrificio minore possibile di ciascuno di essi, nel rispetto delle finalità generali perseguite dal legislatore.

## **12. Eguaglianza nazionale ed eguaglianza sopranazionale**

L'elevata integrazione raggiunta tra gli ordinamenti in sede comunitaria europea rende necessario estendere le riflessioni sul principio di eguaglianza al diritto comunitario, in quanto la rilevanza che ha ormai assunto il principio in sede europea finisce coll'influenzarne il valore a livello nazionale<sup>26</sup>.

Giova premettere che nell'ordinamento comunitario, almeno sino all'adozione e poi al richiamo ad opera del trattato di Lisbona (entrato in vigore nel dicembre 2009) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (detta anche Carta di Nizza), il principio di eguaglianza non si trovava esplicitamente enunciato nei trattati, ma esso veniva ricavato, con una sorta d'interpretazione sistematica ad opera della Corte di giustizia, dai singoli divieti di discriminazione di cui i trattati stessi sono costellati. Questi divieti erano in quel sistema strettamente funzionali ai diversi settori d'intervento della Comunità euro-

---

<sup>25</sup> Cfr., tra le tante, le sentenze nn. 525/2000 e 245/2007.

<sup>26</sup> Al riguardo vedasi lo studio di F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Milano, 2003.

pea; così, in materia di libertà di circolazione dei lavoratori subordinati, di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi, di retribuzione dei lavoratori; così pure la stessa clausola generale di divieto di discriminazione in base alla nazionalità era specificamente funzionale all'instaurazione del mercato comune.

Peraltro, con l'accrescersi delle competenze e dei settori d'intervento delle Istituzioni europee e con la loro tendenza – favorita da una giurisprudenza molto progressiva della Corte di giustizia – a porre il sistema comunitario in posizione sovraordinata rispetto agli ordinamenti nazionali, dai singoli divieti di discriminazione è derivata, nell'elaborazione del giudice europeo, la creazione di un principio generale di eguaglianza del tutto omologo rispetto a quello degli Stati membri. La Corte di giustizia ha quindi potuto affermare, sul finire degli anni '70 del secolo scorso, che detto principio «impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che la differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata»<sup>27</sup>.

Ciò premesso, è evidente che, se i rapporti tra gli ordinamenti fossero caratterizzati da una rigida separazione delle competenze, la problematica relativa al rapporto tra eguaglianza nazionale ed eguaglianza europea non avrebbe ragione di prospettarsi: ognuno dei due ordinamenti, chiuso nella propria sfera, applicherebbe ai propri precetti il canone dell'eguaglianza e della ragionevolezza senza interferire con l'eguaglianza e la ragionevolezza dell'altro.

Ma, com'è noto, il processo d'integrazione europea ha da tempo abbattuto le barriere che gli ordinamenti statali, in nome della loro sovranità, opponevano all'ingresso di norme esterne: la diretta applicabilità delle fonti comunitarie ha così prodotto un sistema costituzionale multilivello aperto alla circolazione dei valori giuridici.

Conseguentemente l'eguaglianza nazionale si confronta con l'eguaglianza sopranazionale e le *rationes* sottese alle distinzioni legislative interne devono confrontarsi (anche) con i principi comunitari come dimostrano emblematicamente due decisioni, l'una della nostra Corte costituzionale, l'altra della Corte di giustizia europea.

La prima di queste è particolarmente significativa, in quanto con essa la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della l. n. 580/1967 – già ritenuta conforme all'art. 41 cost., nella precedente sentenza n. 20/1980 – per violazione del principio di eguaglianza sotto il profilo

---

<sup>27</sup> Indicazioni in *ivi*, pp. 221 ss.

che essa pone ai produttori italiani di paste alimentari limiti, corrispondenti per vero alla tradizione italiana che prevede che esse siano prodotte con farina di grano duro, invece inoperanti, in forza delle legislazioni nazionali degli altri Stati europei, per i produttori stranieri. Poiché tali prodotti, in base alle regole del mercato unico europeo, sono “in libera pratica” nel mercato italiano, il divieto di produrre paste alimentari con farina di grano tenero realizza, nei confronti dei produttori italiani, una discriminazione “a rovescio”, in violazione dell’art. 3. È evidente, dunque, che la finalità di tutelare la qualità tradizionale del prodotto italiano che nel 1980 era stata ritenuta una valida ragione per limitare la libertà economica dei produttori, nel 1997 non lo è più, perché a questa finalità si sovrappone il principio della libera circolazione delle merci nel mercato europeo, che comporta la possibilità per il consumatore di acquistare paste alimentari non italiane prodotte diversamente da quanto disponeva all’epoca la legge nazionale, con conseguente discriminazione negativa per i produttori nazionali, la quale non può trovare più fondamento ragionevole nella difesa ad oltranza del prodotto nazionale.

Pure nel caso *Bickel e Franz*, di cui alla sentenza 24 nov. 1998 della Corte di giustizia, si manifesta una sovrapposizione di *rationes* sottostanti a norme comunitarie e a norme interne, le quali ultime finiscono, grazie all’autorità delle decisioni interpretative del giudice sovranazionale, col soccombere di fronte alle prime. In questa sentenza, infatti, si afferma la libertà di circolazione dei cittadini europei in tutto il territorio dell’Unione, di fronte alla quale la previsione nazionale che i residenti nella provincia di Bolzano possano chiedere che i processi si svolgano in lingua tedesca, è ritenuta dal giudice comunitario una discriminazione in base alla nazionalità (in violazione quindi dell’allora art. 6 del trattato CE), mentre la circostanza che nella provincia di Bolzano sia possibile celebrare processi in lingua tedesca è concepita nell’ordinamento interno come un’eccezione alla regola generale, della lingua italiana come lingua ufficiale del processo, giustificata soltanto in base alle regole costituzionali di protezione della minoranza tedesca in quella provincia. Così, nell’ottica nazionale, la celebrazione dei processi in una lingua diversa dall’italiano, di per sé derogatoria dell’art. 3 (“senza distinzioni ... di lingua”) ed in quanto tale di stretta interpretazione, viene, nell’ottica comunitaria (cioè dal punto di vista della libertà di circolazione di tutti i cittadini europei), considerata un privilegio riservato ai cittadini italiani, fonte di discrimina-

zione in base alla nazionalità, onde la facoltà di chiedere il processo in lingua tedesca deve essere estesa a tutti i cittadini europei parlanti questa lingua.

Altri esempi potrebbero prospettarsi per dimostrare la difficile coesistenza, allorché l'ordinamento nazionale si sia aperto ad altri sistemi normativi, tra i valori dei diversi ordinamenti, e soprattutto, quando si tratti di ragionare in termini di giustificatezza delle distinzioni normative, tra le diverse finalità o *rationes* che ad esse sono sottese. Ma questa è la conseguenza del processo d'integrazione comunitaria, che mette in comunicazione gli ordinamenti ed in circolazione i valori giuridici che essi esprimono.

### 13. Eguaglianza e cittadinanza

Si è visto in precedenza che la nostra Carta costituzionale riferisce l'eguaglianza espressamente ai cittadini, sia nel primo che nel secondo comma dell'art. 3. Questo non vuol dire – e la giurisprudenza della Corte, a partire dalla sentenza n. 120/1967, lo ricorda di continuo – che gli stranieri possano essere oggetto di irragionevoli discriminazioni sia nei confronti dei cittadini italiani sia nei confronti di altri stranieri.

A parte le considerazioni precedentemente svolte in ordine all'idea di cittadino che emerge dalla Costituzione ed in relazione all'insufficienza a tale stregua dell'attuale legislazione sull'acquisto della cittadinanza, è però chiaro che la nostra Costituzione tiene ferma la differenza tra cittadini e stranieri: ai primi sono infatti riservati, oltre ai diritti strettamente politici (cfr. gli artt. dal 48 al 51), alcune situazioni soggettive passive (come il dovere di difendere la Patria, lo svolgimento del servizio militare e il dovere di fedeltà) e attribuiti alcuni diritti civili (come la libertà di circolazione, di soggiorno, di uscire e ritornare nel territorio nazionale, la libertà di riunione e quella di associazione) ritenuti strettamente connessi con i diritti politici e con lo *status* di cittadino; mentre la gran parte delle situazioni soggettive disciplinate dalla Costituzione è riferita genericamente a “tutti”.

In particolare i diritti inviolabili dell'uomo, riconosciuti e garantiti dall'art. 2 della Costituzione insieme con gli inderogabili doveri di solidarietà, vengono pacificamente riferiti tanto ai cittadini, quanto agli stranieri.

Da questa constatazione il passo è stato breve, per la giurisprudenza e la dottrina più avvertita, per ritenere che, quando si tratti di diritti “inviolabili” (cfr., oltre all’art. 2, gli artt. 13, 14, 15 e 24) o comunque di situazioni soggettive, attive o passive, riferibili a “tutti”, il principio di eguaglianza non possa non essere applicato anche ai non cittadini.

A partire dalla ricordata sentenza n. 120/1967, infatti, la Corte, coordinando l’art. 3 con l’art. 2 e con l’art. 10, 2° c., ha sottolineato che, «se è vero che l’art. 3 si riferisce espressamente ai soli cittadini, è anche certo che il principio di eguaglianza vale pure per lo straniero quando trattisi di rispettare quei diritti fondamentali».

Quest’impostazione, che la Corte riprenderà nelle sentenze più recenti, non intende superare, come da una parte della dottrina viene suggerito<sup>28</sup>, la distinzione tra cittadini e stranieri; tanto è vero che la stessa sentenza n. 120 rigetta la questione di costituzionalità della legge impugnata, che pure riguardava la libertà personale dello straniero, sottolineando la diversità di posizione dello straniero rispetto al cittadino, per la maggiore facilità che avrebbe il primo di sfuggire alla giustizia. La distinzione stessa, se, da un lato, non autorizza la compressione dei diritti fondamentali dello straniero, dall’altro però consente di operare differenziazioni di trattamento tra cittadini e stranieri che siano ragionevolmente giustificate.

Con queste precisazioni, allora, il principio di eguaglianza viene riferito anche agli stranieri, non soltanto per le ragioni dette dalla Corte, ma soprattutto perché esso ha ormai assunto un’estensione per dir così universale, come criterio di ragionevole distinzione delle diverse fattispecie create dal legislatore: sicché, come nei confronti dei cittadini, così nei confronti di ogni altro soggetto, persona fisica o giuridica, esso opera inibendo ogni irragionevole distinzione.

Va inoltre detto che, in conseguenza dei numerosi atti internazionali per la protezione dei diritti dell’uomo, tra cui la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, al cui rispetto, in forza dell’art. 117, 1° c., cost., è subordinata la validità delle leggi italiane, anche al non cittadino è garantita come al cittadino la titolarità di quei diritti con le relative garanzie, sì che qualsiasi discriminazione nei loro confronti violerebbe, oltre all’art. 3, anche l’art. 117 della Costituzione.

---

<sup>28</sup> Ad es. da G. U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Annuario 1998 dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, Padova, 1999, p. 94.

Conclusione, questa, che si allinea alla vocazione “personalista” della Costituzione repubblicana, che mette al centro della propria attenzione la persona umana (e non il solo cittadino), come titolare di diritti e di doveri, e come destinatario di doveri inderogabili di solidarietà.

Riassumendo: la cittadinanza resta nel nostro sistema costituzionale la condizione per il godimento dei diritti politici e di quegli altri che la Costituzione riserva ai cittadini. Sotto questo aspetto, relativamente cioè al godimento di quei diritti, l’eguaglianza è circoscritta ai cittadini.

Con riguardo ad altri diritti che la legislazione dell’Unione riconosce ai cittadini europei e che fanno parte del relativo *status* (ad es.: la libertà di circolazione nel territorio dell’Unione; l’elettorato attivo nelle consultazioni locali, l’elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo) s’impose l’eguaglianza tra cittadini italiani e cittadini di altri Stati dell’U.e. Ma quest’eguaglianza è governata più che dall’art. 3 della Costituzione, dalle norme europee stesse.

Inoltre, con riguardo ai diritti che la Costituzione riconosce a “tutti” perché fanno parte del patrimonio della persona e con riguardo a quelli discendenti da trattati internazionali, l’eguaglianza opera come criterio di ragionevolezza che impedisce di trattare gli stranieri, senza una ragione costituzionalmente valida, in modo deteriore rispetto ai cittadini.

Infine, anche relativamente alle situazioni soggettive non previste dalla Costituzione e non conseguenti a norme e a trattati internazionali relativi alla condizione giuridica degli stranieri, vale per questi ultimi il principio di eguaglianza nella sua estensione più ampia di divieto di distinzioni irragionevoli; invero, pur potendosi in quest’area, costituzionalmente per dir così libera, disciplinare diversamente le situazioni facenti capo agli stranieri rispetto a quelle facenti capo ai cittadini, la relativa distinzione deve rispondere al criterio della ragionevolezza, per cui essa sarà incostituzionale ed in contrasto con il principio di eguaglianza ove non risponda ad una ragionevole giustificazione; in altre parole, ove non sussista un ragionevole collegamento tra il possesso della cittadinanza e la disciplina stessa<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> V., tra le tante, le sentenze nn. 432 e 466/2005, 306/2008.

## **14. Conclusioni**

Come chiarito in queste pagine, il principio costituzionale di eguaglianza, inteso in senso formale, non indica compiti della Repubblica che ne possano costituire applicazione od esecuzione. Tuttavia se, com'è giusto fare, l'eguaglianza formale viene riempita dei contenuti di quella sostanziale, richiedendo azioni volte ad assicurare ad ognuno la cd. parità dei punti di partenza, allora lo scenario che si apre diviene molto ampio.

Mi sembra, dunque, che dalle riflessioni qui svolte alcune esigenze della stessa eguaglianza formale reclamino particolare attenzione.

Innanzitutto l'eguaglianza tributaria, che non può risolversi nel semplice richiamo della capacità contributiva, ma che richiede, in base al 2° comma dell'art. 53, l'ispirazione progressiva del sistema tributario e quindi un'azione volta alla redistribuzione dei redditi, tale per cui le spese per gli interventi dello stato sociale gravino preferenzialmente su coloro che manifestano una più elevata capacità contributiva. Inoltre limitazioni dei diritti economici delle categorie privilegiate, anche con riferimento alla successione ereditaria, previste dalla Costituzione, ma significativamente mai prese in considerazione, rappresentano strumenti di riequilibrio delle diseguaglianze che soffocano lo spirito di solidarietà che dovrebbe innervare l'assetto sociale fondato sui valori costituzionali.

L'eguaglianza, così intesa, richiede anche che alle persone che, sotto diversi aspetti, vivono il disagio sociale e l'emarginazione per effetto delle loro precarie condizioni economiche ovvero per effetto dell'applicazione nei loro confronti di misure restrittive della loro libertà, si apprestino, non solo provvidenze economiche, ma soprattutto istituti giuridici per assicurare loro quella "dignità sociale" che la Costituzione predica per tutti i cittadini.

Infine l'eguaglianza richiede, come accennato in precedenza, che la solidarietà economica, sociale e politica, che l'art. 2 pretende da ogni uomo e nei confronti di ogni altro uomo, sia indirizzata a creare le condizioni per integrare i non cittadini, che stabilmente vivono e lavorano nel nostro paese, nel tessuto sociale degli italiani, in modo da realizzare le premesse giuridico-costituzionali perché essi possano godere in condizioni di eguaglianza i diritti che spettano ad ogni cittadino.





# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)