

Diseguaglianze e immobilità sociale. Quel che la Costituzione italiana ha da dire*

di Tania Groppi **
(2 ottobre 2019)

(pubblicato su "Astrid Rassegna", n. 15/2019)

1. Da almeno una ventina di anni ormai, statistici, sociologi, psicologi, antropologi, ma soprattutto economisti studiano assiduamente la questione delle diseguaglianze e della mobilità sociale.

La ragione è presto detta, sono i dati e, sotto, la realtà che ci circonda.

Al di là delle tante questioni metodologiche che questi dati pongono (disuguaglianza di che? Tra chi? Cosa si intende per mobilità sociale? Quali indicatori si utilizzano?), alcuni punti sono evidenti:

a) che, nonostante la crescita che il mondo nel suo insieme ha sperimentato nel XXI secolo, con l'avanzare di nuove potenze economiche e l'uscita dalla povertà di centinaia di milioni di persone, le diseguaglianze stanno aumentando in maniera implacabile un po' ovunque, specialmente nei ricchi paesi occidentali, Italia compresa.

b) che parallelamente, in questi stessi paesi, la mobilità sociale è diminuita. Farsi strada nella vita attraverso percorsi individuali fondati sul merito è diventato sempre più difficile e le 'dotazioni di partenza', in termini di ricchezza, potere, relazioni sociali, cultura hanno un peso sempre più importante.

Vorrei guardare a questi fenomeni dal punto di vista del diritto, un punto di vista quasi del tutto assente dalla 'narrativa' più diffusa.

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

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

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

Ci potremmo chiedere allora il perché di questa assenza.

Non mi sembra di essere eccessivamente 'nazionalista' nel ritenere una delle cause il fatto che il dibattito su questi temi è guidato da studiosi (economisti in primis) anglosassoni. Nelle loro costituzioni (se ce l'hanno, che il Regno Unito non ha nemmeno quella) non ci sono principi capaci di orientare le politiche pubbliche in un senso o nell'altro, verso l'eguaglianza o la diseguaglianza, la mobilità o la staticità sociale. Tutte le scelte sono aperte, rimesse alla dialettica politica, il che vuol dire sono affidate alle maggioranze politiche contingenti. Quindi il diritto come input, cioè come insieme di principi che devono guidare l'azione politica, per essi, non rileva.

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

* Relazione al 52° incontro nazionale di studi delle ACLI "In continuo movimento. Le Acli, la mobilità sociale e la democrazia", Bologna 12-14 settembre 2019.

diseguaglianze, ma anche quello della mobilità sociale.

In questa relazione vorrei soffermarmi, e vorrei invitare voi a soffermarvi e riflettere con me su questo, proprio sul contributo che il diritto ha da dare, in particolare che la Costituzione italiana ha da dare.

2. Partirei da questo.

La democrazia, almeno così come l'abbiamo costruita nel Secondo dopoguerra in Europa, quella in cui viviamo, che va sotto il nome di democrazia costituzionale, nel suo fragile tentativo di tenere unite le società pluraliste, si appoggia (nel senso letterale, in quanto ne costituisce un pilastro fondamentale) sulla coesione sociale, propiziata attraverso l'affermazione del principio di eguaglianza sostanziale e il sostegno alla mobilità sociale. Se la coesione sociale viene incrinata, tutto l'edificio è in pericolo. La democrazia diventa zoppa, perché perde una delle sue gambe.

Non è un caso se i fenomeni dei quali ci occupiamo qui oggi vanno di pari passo con l'arretramento della democrazia nel mondo al quale assistiamo negli ultimi anni, almeno a partire dal 2006.

Un processo che colpisce soprattutto le 'nuove democrazie', pensiamo a quel che accade in Ungheria o Polonia, dove nascono regimi 'ibridi' (a volte definiti 'democrazie illiberali'). Ma che tocca anche le cosiddette 'democrazie consolidate', come la nostra, in cui si assiste alla nascita e al successo di movimenti politici che si ispirano a esperienze storiche non democratiche o, comunque, rifiutano più o meno esplicitamente i principi della democrazia costituzionale. Anche qui emerge nella percezione delle opinioni pubbliche una sfiducia nei processi democratici, come mostrano i sondaggi, che spesso collocano nelle ultime posizioni non solo i principali attori della vita politica democratica, cioè i partiti, ma anche molte istituzioni, nonché la scarsa partecipazione al voto, più o meno in caduta libera ovunque, a riprova di una crescente apatia politica.

Perché la coesione sociale, e con essa lotta alle diseguaglianze e mobilità sociale, sono così importanti nella democrazia costituzionale?

Dobbiamo ricordare che il problema chiave della democrazia costituzionale, di stampo pluralista, che la distingue dalla democrazia liberale di ottocentesca memoria, è quello del mantenimento dell'unità - nel senso di pace sociale, ove la conflittualità non sfoci nella violenza - senza però negare il pluralismo, ovvero le differenze, di interessi, di convinzioni ideologiche, di visioni della vita.

Come è noto agli storici, lo Stato liberale ottocentesco aveva cercato di mantenere l'unità della società negando le differenze e i conflitti, attraverso quell'artificiosa semplificazione che era il suffragio limitato su base censitaria. Sotto l'impulso delle lotte dei movimenti dei lavoratori la situazione gli era presto sfuggita di mano, con tutte le conseguenze, spesso tragiche, che sono note: rivoluzioni, repressioni, bolscevismo, fascismo, nazismo, guerre e violenze.

Al contrario, lo Stato costituzionale, che di tali eventi tragici è il prodotto, dà voce a tutti i soggetti del pluralismo: il che naturalmente ha aperto la grande questione di come evitare che scoppino conflitti violenti (tipo Weimar per intendersi) e come far sì che i diversi soggetti possano convivere in pace.

Ebbene, accanto ai meccanismi procedurali caratteristici dello Stato costituzionale, in termini di garanzia dei diritti delle minoranze e di limiti al potere delle maggioranze (costituzione rigida, giustizia costituzionale), si collocano quelli finalizzati a potenziare la coesione sociale. Da cui la definizione di 'Stato sociale' o '*Welfare State*', sovente utilizzata per indicare questa forma di organizzazione politica.

In termini giuridici, ciò si traduce in una novità senza precedenti: l'inserimento nelle costituzioni di norme di principio (a volte definite 'programmatiche'), che richiedono la

predisposizione di meccanismi redistributivi, basati sull'attrazione, in capo al settore pubblico, di una parte rilevante delle risorse del paese, per destinarle alla spesa sociale: insomma, meccanismi orientati a ridurre le diseguaglianze che vengano percepite quali fonti di divisioni e, in generale, di 'distanza' tra le persone.

Tutto questo in un quadro in cui sono garantite le libertà economiche, la proprietà privata e, in sostanza, l'economia capitalista.

3. La Costituzione italiana, per le vicende storiche delle quali è il prodotto e per la sensibilità delle forze politiche che ne sono all'origine (basterebbe fare i nomi dei costituenti più direttamente coinvolti nella scrittura dell'articolo 3: Lelio Basso, Giuseppe Dossetti, Amintore Fanfani, Giorgio la Pira, Aldo Moro, Palmiro Togliatti), è pienamente portatrice di tale prospettiva. Ne rappresenta, anzi, potremmo dire, il prototipo, che non trova alcun precedente in costituzioni anteriori, nemmeno in quella di Weimar, spesso citata come primo esempio del costituzionalismo sociale.

Un modello poi seguito, nelle ondate costituzionali successive, da altre costituzioni, che ad essa si sono in qualche modo ispirate, più o meno direttamente. Penso a quella indiana del 1950, quelle greca, portoghese, spagnola, negli anni 70, oppure a quella sudafricana del 1994, ciascuna tesa a lottare contro le peculiari 'diseguaglianze di fatto' che connotano il proprio contesto.

Questa visione dell'uomo, della società e del diritto si coagula nella celebre formulazione dell'articolo 3, secondo, comma, che si collega in maniera strettissima con tutti gli altri principi fondamentali espressi nei primi articoli (la sovranità popolare, la centralità della persona umana, il valore del lavoro), trovando quindi sviluppo puntuale negli articoli sui diritti sociali, sulla funzione sociale della proprietà e dell'impresa, sulla progressività del sistema tributario, sulla coesione territoriale.

In estrema sintesi, quel che la Costituzione italiana chiede, aspirando con ciò a trasformare la realtà, è una serie di interventi pubblici che contribuiscano a un processo di affrancamento, di liberazione, delle persone, attraverso la rimozione degli ostacoli che impediscono a ciascuno di sviluppare appieno le sue potenzialità e pertanto di partecipare alla vita del paese in una posizione di pari dignità. Quel che normalmente va sotto il nome di 'pari opportunità'.

In altre parole, se volessimo usare un lessico meno giuridico, potremmo dire che sono strumenti intesi a propiziare la 'fraternità' come percezione di una comune appartenenza, in modo da ridurre attaccamenti ed egoismi, in favore di una prossimità che apra la strada a una qualche forma di empatia, cioè di comprensione delle esigenze dell'altro, che a sua volta renda più agevole la condivisione, ovvero, espressa in termini costituzionali, la solidarietà.

Così facendo, mostra la sua assoluta incompatibilità con una visione gerarchica della società, articolata in classi sociali sull'asse alto/basso e, pertanto, anche con una visione di mobilità sociale intesa come ascesa individuale. E, al contrario, l'opzione per una visione aperta e mobile, dove ogni persona possa fiorire, libera da ostacoli e possa trovare il posto più consono alle sue aspirazioni, inclusa se del caso la partecipazione alla classe dirigente, senza che ciò implichi alcun giudizio di valore sulle scelte, le capacità, i destini personali.

4. I risultati raggiunti nei settant'anni di vita costituzionale sono innegabili.

Potremmo richiamare molteplici indicatori del cosiddetto 'benessere', tra essi quelli su diseguaglianze e mobilità sociale. Ma forse, più di tutto, basterebbe che ciascuno di noi si voltasse indietro, provasse a ricostruire la storia della propria famiglia, delle proprie nonne e nonni, bisnonne e bisnonni, trisavole e trisavoli, per trovare, nella stragrande

maggioranza dei casi, un mondo di povertà, sofferenza, emigrazione, guerra, non dissimile da quello così ben descritto dall'economista britannico Angus Deaton, nel suo libro "La grande fuga". Anche noi, almeno molti di noi, siamo il prodotto di una 'grande fuga' dalla povertà, che a un certo punto del Secondo dopoguerra si è innescata anche nel nostro paese, così come nella maggior parte dell'Europa.

Tuttavia, anche in Italia, gli economisti segnalano che le diseguaglianze stanno aumentando e la mobilità sociale diminuendo. Dopo i decenni gloriosi del "primo secondo dopoguerra", l'Italia sarebbe ormai un paese nel quale cresce la distanza tra i ricchi e poveri, ove ciascuno sembra incollato al 'posto' ereditato nella società e in cui perseguire un proprio autonomo percorso di vita appare assai arduo.

L'Italia - come, e forse ancor più, parrebbe dai dati, altri Stati europei - starebbe seguendo, benché più lentamente, la china già presa dagli Stati Uniti e da altri paesi anglosassoni. E questo nonostante il quadro giuridico appena descritto.

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

Come possono le diseguaglianze crescere in cotanto paese?

Se guardiamo i dati dal punto di vista della Costituzione, che rimane immutata, ferma nella sua profetica invocazione di eguaglianza e giustizia, dobbiamo riconoscere che essi si traducono in una riduzione dell'impatto delle norme costituzionali sulla realtà, ovvero in uno scostamento tra fatto e diritto che implica un minor grado di attuazione, cioè una più evidente inattuazione, quando non, addirittura, una completa neutralizzazione di esse.

Cosa è accaduto? Se finora ci siamo occupati dell'input, cioè ai principi costituzionali, dobbiamo rivolgere uno sguardo all'output, cioè alle norme in cui le politiche si sono concretizzate.

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

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

Oppure, pensiamo alla riduzione dei diritti sociali, che viene giustificata in conseguenza degli equilibri della finanza pubblica: salute, istruzione, pensioni. Con il limite estremo, ultimo baluardo della precettività, del loro nucleo essenziale e incomprimibile, fatto valere, questa volta sì, dalla Corte costituzionale, ma solo a seguito di lunghi e faticosi procedimenti. Per non parlare del lavoro, così centrale nella nostra Costituzione, ridotto da una legislazione frammentaria ma tenace e debordante, a una cenerentola. Non solo per chi il lavoro non ce l'ha. Ma anche per chi ce l'ha, e si ritrova incastrato in contratti capestro, in un vuoto di tutela che pare inarrestabile.

Non solo leggi, decreti, regolamenti. Abbiamo assistito anche a una revisione costituzionale che, nel 2012, senza nemmeno un voto contrario nella duplice lettura delle due Camere, ha sancito l'ingresso nel testo della Costituzione, sotto la pressione della

crisi finanziaria dell'eurozona, del principio dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico. Un principio che, benché una giurisprudenza costituzionale ancora sensibile ai valori costituzionali abbia finora cercato di far convivere con la garanzia dell'eguaglianza sostanziale e dei diritti sociali, se ne sta acquattato nel testo della Costituzione, pronto all'occorrenza ad essere rianimato ed applicato.

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

5. Come è stato possibile tutto questo? Le analisi sono piuttosto concordi nell'individuare le cause di questa situazione, che accomuna l'Italia a molti altri paesi, alcuni dei quali, peraltro, come ho già ricordato diverse volte, sprovvisti di un simile quadro costituzionale. Si tratterebbe di una delle numerose conseguenze della globalizzazione, di 'questa globalizzazione', così come è avvenuta concretamente, nel senso che sarebbero impossibili per gli Stati nazionali quelle decisioni redistributive che, benché richieste dalle loro costituzioni, non risultano in concreto adottabili, in quanto il mercato globale ha sottratto loro una serie di grandezze economiche che sono ormai indisponibili per il potere politico: niente più possibilità di politiche fiscali progressive, di incremento della spesa pubblica, di garanzie del lavoro.

Il vero grande trionfatore del post-1989 sarebbe così il capitalismo finanziario globale, sempre pronto a giocare al ribasso nella tutela dei lavoratori e dei diritti sociali, al rialzo, invece, nell'arricchimento dei manager o dei titolari delle grandi fortune.

6. Ma ci dobbiamo proprio rassegnare al fatto che non c'è alternativa?

Io credo di no, anzi che proprio l'Italia e noi come italiani, abbiamo un contributo importante da dare al dibattito globale sulle diseguaglianze e la mobilità sociale.

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

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

Occorre però anche ricordare che il diritto può diventare effettivo soltanto se questa visione si fa strada nella società. Che, cioè, ha bisogno di un humus, di un substrato.

Questo substrato, che tiene insieme le società umane e sul quale si fonda l'obbedienza alle norme (possiamo definirlo 'cultura' o 'tradizione', come fanno sociologi del diritto e comparatisti, 'senso comune' alla Gramsci, oppure più classicamente 'spirito del tempo', l'hegeliano *Zeitgeist*) si alimenta dell'apporto di tutti, specialisti e non. In definitiva, sta a noi, a ciascuno di noi, là dove siamo, continuare a lavorare e lottare perché questa cultura, questo senso comune, questo spirito del tempo, ovvero questa voce e sensibilità della nostra epoca, che, volenti o nolenti, informa di sé tutti suoi figli, risponda ai principi di

giustizia in cui crediamo e che sono iscritti nelle nostre costituzioni

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

Nella prospettiva di una riduzione delle diseguaglianze sul piano mondiale.

Mi pare indispensabile affiancare a qualsiasi riflessione sulla diseguaglianza interna agli Stati quella sulla diseguaglianza globale, che si tende così facilmente a dimenticare dalla nostra prospettiva che considera il ricco Occidente il centro del mondo. Una visione che includa anche i sommersi, quelli che non compaiono in nessuna statistica, come ha messo in luce quel testo eccezionale che è l'Enciclica 'Laudato si'.

Solo l'identificazione con l'umanità nel suo insieme può diventare il perno di un progetto di futuro meno sperequato, così come solo il riconoscimento di un comune destino può consentire al metodo democratico di radicarsi e sopravvivere.

Non ci si salva da soli, è il messaggio che la nostra Costituzione ci rimanda. E che richiama quanto nel 1967 scriveva don Lorenzo Milani, nella cui opera, soprattutto in Esperienze Pastorali, si potrebbero trovare tanti spunti, anche polemici, sul tema della mobilità sociale: «Ho imparato che il problema degli altri è eguale al mio. Sortirne tutti insieme è la politica. Sortirne da soli è l'avarizia»

È inevitabile che le forze che vogliono mettere sottosopra il cliché di un mondo in cui 'non c'è alternativa', ridando voce e dignità a quelli che stanno in basso, di sotto, incontrino grandi difficoltà nel tradurre i loro nobili principi in norme giuridiche, e quindi in politiche concrete, perché i forti e potenti difenderanno la loro supremazia con tutti i mezzi, come è sempre accaduto.

Ma non per queste difficoltà si può rinunciare a riaffermare il carattere prescrittivo del diritto, la sua vocazione a trasformare i rapporti di forza, ad ergersi contro "le ingiustizie storicamente concrete" che derivano da diseguaglianze abissali di potere economico, politico e culturali esistenti tra individui, ceti e classi sociali, gruppi etnici, società, Stati, continenti".

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

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

** Professoressa Ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Siena.