



anno V, n. 1, 2015

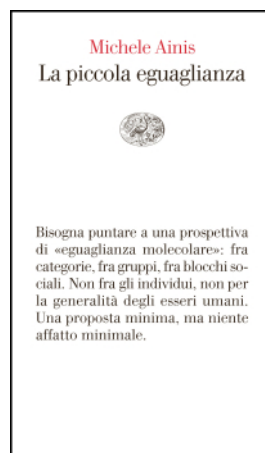
data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

M. Ainis, *La piccola eguaglianza*, Einaudi, Torino, 2015, pp. 136

Non c'è probabilmente bisogno di scomodare la nota massima coniata da George Orwell nel suo romanzo satirico-metaforico *Animal Farm* – «All animals are equal, but some animals are more equal than others» – per ricordare che il tema dell'eguaglianza e del suo rovescio (la diseguaglianza, anzi, *le* tante diseguaglianze possibili e praticate) è da sempre al centro del dibattito nella sfera pubblica, soprattutto per le conseguenze che situazioni e trattamenti diseguali possono produrre nella società, dall'ordine mondiale alla vita quotidiana delle persone.

È noto da tempo, in particolare, che la carenza o la mancanza totale di eguaglianza all'interno di un gruppo sociale alimenta tensioni e conflitti che influiscono nettamente sulla sicurezza effettiva o percepita dai vari soggetti: era stato già Aristotele, del resto, nella sua *Etica Nicomachea*, a precisare che le tensioni sociali scoppiano quando gli eguali ricevono trattamenti diseguali e viceversa. Qualcuno potrebbe essere tentato di giustificare certe situazioni lontane dall'eguaglianza (specie dal punto di vista economico), poiché esse si porrebbero come conseguenza – anche





anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

solo temporanea – di un diverso apporto dei singoli alla crescita e allo sviluppo di una determinata realtà. In realtà è facile sperimentare che «la disegualianza costa»: da una parte, garantire servizi sociali minimi a una larga parte di popolazione disagiata richiede una spesa ben maggiore rispetto al gettito fiscale che le stesse persone possono assicurare¹; dall'altra, soprattutto, «la disperazione e la miseria generano tensioni, criminalità e violenza» che tendono ad autoalimentarsi, in un circolo vizioso assai difficile da spezzare se non si sceglie di combattere in modo deciso contro i fattori di quelle situazioni “sbilanciate”.

È questa una delle tesi espresse nel libro *La piccola eguaglianza*, scritto da Michele Ainis per Einaudi. Essendo collocato nella collana «Vele», il volume si rivolge più al grande pubblico che alla comunità scientifica: lo stile di scrittura conferma tale “desiderio di fruibilità” per i non “addetti ai lavori”, anche se l'autore non rinuncia a riferimenti bibliografici, inseriti sobriamente ogni qual volta ciò è parso necessario o comunque utile.

Il libro parte dalla consapevolezza che la disegualianza – cui corrisponde di norma una situazione di “ingiustizia” – non solo è ampiamente presente nelle vite (e, purtroppo, nelle cronache) quotidiane, ma alle volte è creata dalla stessa legge, che tratta in modo uguale situazioni che uguali non sono e viceversa, mostrando un *deficit* di coerenza. Le norme che – tra il 2006 e il 2014 – punivano allo stesso modo la detenzione e il trasporto di droghe “leggere” e “pesanti”, mentre altre norme non sanzionano neanche indirettamente il consumo di sostanze altrettanto dan-

¹ Sul concetto di «diritti che costano» v. Pace (2009, 2010), ma anche, in precedenza, Holmes e Sunstein (2000) e Bin (2000).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

nose (e, anzi, lo trasformano in una fonte indispensabile di entrate tributarie), come il tabacco o l'alcol ne sono un eloquente esempio.

La situazione è ancora più delicata, se possibile, quando l'oggetto della diseguaglianza tocca situazioni legate alla vita, alla morte, all'orientamento sessuale e in generale a fattispecie le cui norme regolatrici hanno alla base una ragione (o una "giustificazione") etica. Non va affatto meglio, peraltro, in ambito tributario: Ainis raccoglie una serie di lesioni o veri e propri sovvertimenti dell'equità fiscale – dalle anomalie irragionevoli e concrete nell'applicazione della "tassazione sulla casa" all'uso della superficie di un immobile per calcolare l'imposizione relativa ai rifiuti, fino alla tendenza stessa che ha spostato il prelievo dal reddito (aliquota progressiva) alle spese di consumo (aliquota proporzionale) – che, presi tanto singolarmente quanto in modo cumulativo, non possono che colpire e far riflettere anche il lettore meno esperto.

Ogni tanto, per tentare di rimuovere alcuni elementi di diseguaglianza, la Corte costituzionale – ovviamente solo su impulso dei giudici *a quibus* di volta in volta interessati – è intervenuta e continua a farlo (e lo stesso è avvenuto anche in altri Stati). Il suo metro di giudizio si è evoluto negli anni e l'autore, pur senza potersi diffondere come si farebbe in un corso di giustizia costituzionale (o anche solo di diritto costituzionale) dà conto delle tre principali tappe del percorso attraverso molti esempi, ricorrendo anche alla giurisprudenza di Corti straniere.

Se in un primo tempo la Consulta procede essenzialmente con l'applicazione "stretta" del principio di eguaglianza *ex art. 3 Cost* (in base al "punto di vista" individuato dal *tertium comparationis* scelto nel caso specifico), in un secondo momento il giudizio di eguaglianza assume spesso le forme del giudizio di *ragionevolezza* (per cui volta per volta si



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

valuta la “giustificazione” della norma “distintiva” tacciata di irragionevolezza, verificando la coerenza tra l’interesse tutelato da essa, la sua *ratio* e quella del principio costituzionale invocato); da ultimo, il giudizio di ragionevolezza non di rado si fonda anche sul principio di *proporzionalità*, inteso come valutazione sull’idoneità di un intervento normativo, nonché sulla sua economicità e necessità. Il compito, tuttavia, resta particolarmente insidioso, se solo si considera che il concetto di eguaglianza conserva una non trascurabile componente “politica” e discrezionale, che non consente di predeterminare l’esito di ciascun giudizio (comportando esso una valutazione, la cui natura non è affatto aritmetica).

Di certo si possono riconoscere – e Ainis correttamente riconosce – almeno due livelli di diseguaglianze, a seconda della loro “scala”. Da una parte ci sono le «macrodiseguaglianze» (nelle risorse a disposizione, nel godimento di diritti e servizi, nella tutela dei soggetti deboli, persino nella speranza di vita, anche in base ai diversi investimenti nella medicina) che si riscontrano soprattutto tra il Nord e il Sud del mondo e che con il passare del tempo (e l’avvento delle varie crisi) si sono notevolmente aggravate; dall’altra si trovano le «microdiseguaglianze», che prendono concretezza a un livello territoriale assai più delimitato (coincidente con gli Stati nazionali o con spazi più ridotti) e di norma riguardano categorie determinate di soggetti (per Ainis in Italia si possono individuare innanzitutto donne e «meridionali», come pure i giovani, gli immigrati, le minoranze religiose, gli omosessuali, le persone con disabilità e altre categorie, magari frutto di incroci tra quelle succitate).

Le disparità macroscopiche – anche grazie alla potenza dei *media* contemporanei – sono oggi ben visibili ai più, ma su di esse è ben difficile incidere in modo tangibile. Così non è e *non può essere* per quelle “micro-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

scopiche” (la parola qui significa solo nel senso che riguardano realtà determinate e limitate, visto che spesso si tratta di diseguaglianze tutt’altro che piccole, magari pesanti e assai poco tollerabili): nell’impossibilità che i governanti (e, in ultima analisi, ciascuno di noi) riescano ad agire, insieme o ancora di più singolarmente, per risolvere iniquità di dimensione mondiale, a livello dei singoli Stati dovrebbe essere possibile lavorare per ottenere “macchie” di eguaglianza che, passo dopo passo, possano arrivare a coprire l’area più estesa possibile.

Michele Ainis si mostra ben consapevole di questo, nel proporre una dimensione dell’eguaglianza non globale, non su larga scala (quella resta sullo sfondo, in qualche modo viene “dopo”), ma una «eguaglianza molecolare, fra categorie, fra gruppi, fra blocchi sociali», definibile anche come la «piccola eguaglianza» che dà il titolo al volume.

Si tratta, in particolare, di colpire innanzitutto le diseguaglianze involontarie, (quelle naturali risultano semplicemente irrilevanti per il diritto, a meno che la *ratio* sia rimediare alle situazioni di “fragilità” connesse a una determinata condizione di disparità), specie quelle sviluppatasi a causa di pregiudizi o che fanno discendere da un identico comportamento conseguenze diverse a seconda del soggetto che le subisce (come accade quando la sanzione legata a un’infrazione al codice della strada o il pedaggio autostradale sono indifferenti rispettivamente al reddito del trasgressore e al tipo di veicolo). Particolare cura dev’essere impiegata nell’individuare le situazioni in cui è la parità di trattamento a rendersi “ingiusta”, richiedendo invece un regime differenziato (dunque di favore) per chi si trova in una situazione di svantaggio.

Si ripropone, come è ovvio, un tema classico del diritto costituzionale, ossia la duplice natura dell’eguaglianza, *formale* da una parte e *sostanzia-*



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

le dall'altra, riassunta quasi in un'endiadi nei due commi dell'art. 3 Cost. Come è possibile tenere insieme due norme realmente di segno opposto? Per l'autore – non da ora (Ainis 1992 e 1993) – la soluzione è una sola: considerare l'eguaglianza formale come regola (rispettando la «spinta unificante» che si legge nella parità di trattamento), quella sostanziale come eccezione (pronta a recedere qualora venga meno la disparità, onde evitare che si trasformi in regola), senza la possibilità di applicarle entrambe.

Certo, il tentativo di dispensare (e riportare) eguaglianza deve fare i conti con alcuni dubbi di non immediata soluzione, in particolare se la parità debba essere ottenuta estendendo il trattamento favorevole o piuttosto quello "deteriore". Nota Ainis come lo stesso giudice costituzionale abbia adottato entrambe le soluzioni nel corso degli anni: egli suggerisce come l'organo abbia preferito livellare le prestazioni "verso l'alto" ogni volta che era in discussione un diritto (sociale) garantito dalla Costituzione, in quanto tale non "menomabile", ovviamente nei limiti delle risorse presenti (senza però poter mai arrivare a "revocare" o "svuotare" di fatto il diritto in questione). L'abbassamento dell'asticella, invece, sarebbe stato perseguito – conformemente a un'ottica di *spending review*, ma non solo – nei casi in cui la diseguaglianza riguardava la richiesta di estendere nei fatti un trattamento più favorevole anche a chi non ne beneficiava.

Nessun dubbio, invece, per l'autore sull'altro dilemma "storico" degli studiosi dell'eguaglianza, circa l'opportunità che essa debba riguardare i punti di partenza o piuttosto quelli di arrivo: al secondo tipo di eguaglianza, che può facilmente tradursi in egualitarismo (senza il minimo spazio di autonomia nella determinazione delle proprie vite), Ainis pre-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

ferisce nettamente la prima, in cui – almeno sulla carta – è il solo merito a determinare le differenze tra un soggetto e l'altro. È forte però la consapevolezza della necessità di un intervento dello Stato “a monte”, al fine di rimuovere le situazioni di svantaggio che differenziano proprio i punti di partenza: ecco dunque che trovano piena giustificazione quelle “azioni positive”, non di rado inquadrate (o inquadrabili) come *reverse discriminations*, con cui il pubblico potere cerca di livellare il più possibile (o, per lo meno, di neutralizzare) gli ostacoli che “creano” le disegualianze, così da rendere più concreta la “tensione” verso l'eguaglianza.

Ainis, specie nel penultimo capitolo del volume, si preoccupa di passare in rassegna gli strumenti di «diritto diseguale» (D'Aloia 2002) che possono realizzare meglio quella tensione, partendo dalle situazioni che in Italia più necessitano di interventi mirati: il “bisogno di eguaglianza” emerge da una copiosa messe di dati – tratti da indagini, rapporti e inchieste – che evidenzia le dimensioni dei problemi, spesso non conosciute nelle loro esatte proporzioni (e trasmettere la durezza della situazione, accostando cifre e considerazioni anche in modo che può apparire ardito, è certamente uno dei caratteri e degli scopi del libro in commento).

Non a caso, il censimento delle categorie svantaggiate segue in parte il “copione” indicato dall'art. 3, comma 1 Cost., partendo dalle disegualianze di natura sessuale, tra le più odiose e persistenti in Italia: si può peraltro sottoscrivere l'invito dell'autore a “ritarare” le misure in materia, improntandole a un maggior rispetto dell'eguaglianza dei punti di partenza (piuttosto che quelli di arrivo), senza che ciò significhi affatto disconoscere il «difficile cammino» (D'Amico 2011), non ancora concluso, per vedere pienamente riconosciuto e attuato il diritto delle donne a partecipare a ogni ambito della vita del Paese, compreso quello politico-



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

istituzionale (*ex multis*, v. almeno D'Aloia 2002, 359 ss.; Bin e altri, 2003; Carlassare 2003 e 2008; Concaro e D'Amico 2006; Falcone 2011).

Delineando le altre categorie dell'eguaglianza/diseguaglianza (anagrafica, razziale, territoriale, religiosa, politica), l'autore si preoccupa di prendere in esame proposte esistenti e formularne di proprie, sempre nell'ottica di promuovere quella «eguaglianza molecolare» che possa contribuire a migliorare almeno in parte il sistema. Così, il divieto di distinzioni «di condizioni personali» *ex art. 3, comma 1 Cost.* può benissimo contenere in sé il divieto di discriminazioni su base anagrafica (dirette tanto verso i giovani, quanto verso chi giovane non è più), cui si dovrebbero accompagnare il compimento delle tutele costituzionali nei confronti dell'infanzia e della gioventù (art. 31), come della vecchiaia (art. 38) e una politica di azioni positive improntata a criteri di ragionevolezza, senza "eccessi" a danno di una categoria o di un'altra.

Sul piano di quella che Ainiis chiama «(dis)eguaglianza razziale», accanto alle condivisibili riflessioni sulla «discriminazione normativa» relativa ai migranti² che si affianca a quella sociale, vale la pena di sottolineare la necessità di una seria riflessione sull'opportunità di estendere il diritto di voto agli immigrati residenti da tempo in Italia (Bettinelli 2005; Algostino 2006, 103 ss.; Bonfiglio 2014, 42 ss; Maestri 2014 a, 31 ss.), almeno «alle elezioni amministrative, dove si decidono le sorti delle città in cui loro vivono, studiano, lavorano»: si tratterebbe, come ben messo in luce dall'autore, della messa in pratica di uno dei principi alla base

² Essa si è manifestata, ad esempio, con l'introduzione del reato di immigrazione clandestina: in proposito, v. almeno Algostino (2009), Ferrero (2009), Onida (2009), Pugiotto (2010), Maestri (2014 b).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

della nascita degli Stati Uniti d'America, *no taxation without representation*, ad oggi pesantemente vulnerato dalla mancata previsione di ogni diritto di voto per gli stranieri extracomunitari e dal contemporaneo riconoscimento dell'elettorato attivo e passivo agli italiani residenti all'estero che – per restare in tema – non pagano le tasse in Italia³.

Guardando alla disegualianza territoriale (che può rientrare sotto le distinzioni «di condizioni [...] sociali», vanno considerate con rispetto – se non altro per i dati forniti a corredo delle riflessioni – le posizioni dell'autore sull'opportunità di (re)introdurre le “gabbie salariali” per controbilanciare il diverso “peso della moneta” nelle diverse aree d'Italia che chiunque può riscontrare (purché l'eventuale operazione sia condotta *cum grano salis*).

Sul piano della disegualianza religiosa, obiettivamente molto resta da fare nel percorso di piena attuazione dell'art. 8 Cost., in un quadro che vede ancora molte differenze – non tutte comprensibili o giustificabili – nei rapporti tra lo Stato e le singole confessioni religiose (soprattutto rispetto a quelli con la Chiesa cattolica), stante la perdurante mancanza di una “legge sulla libertà religiosa” che detti una cornice minima condivisa.

Merita una lettura attenta pure la parte dedicata alla disegualianza politica, «fra governanti e governati, fra eletti ed elettori, fra popolo votato e popolo votante», ma non è certamente questa la sede più idonea per riflessioni approfondite sulla «“piccola uguaglianza”, [...] applicata

³ Sulla recente proposta di abolizione della circoscrizione Estero (con riforma costituzionale), v. Sica (2013).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

[...] alla politica, al governo della *polis*» e, in particolare, alle modalità di investitura del potere⁴ e del suo esercizio.

Pur essendo nato per il “grande pubblico” e non direttamente per la riflessione scientifica (cosa che – va precisato – non è affatto un demerito), il libro di Michele Ainis ha il merito di tratteggiare tanto lo stato dell’arte, quanto la posizione dell’autore con chiarezza disarmante – anche e soprattutto per chi si attesta su posizioni diverse. Si possono ovviamente non condividere determinate opinioni, così come certi accostamenti tra dati e situazioni, ma indubbiamente il libro getta luce su un fenomeno complesso, che coinvolge in pieno gli operatori del diritto e chi “incarna” la dottrina, nella vita quotidiana come nelle riflessioni *de iure condendo*. Il quadro composto da Ainis è – purtroppo – ricco di ombre, che pure non possono nascondere gli sprazzi di luce presenti qua e là: spetta a ciascuno impegnarsi a vario titolo, perché il buio non abbia la meglio, magari sulla spinta di qualche malinteso proposito di sicurezza che poco si combina con l’idea di eguaglianza. Grande o piccola.

Gabriele Maestri

(Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate;
attualmente dottorando in Scienze politiche – Studi di genere
presso l’Università di Roma Tre)

⁴ Su questo punto, v. almeno Trucco (2011, spec. 1-42; 2013) su sistemi elettorali e impiego della tecnologia nel voto; sul sistema del sorteggio, v. Sintomer (2009) e Caserta e altri (2012).



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

Bibliografia

Ainis M. (1993), *L'eccezione e la sua regola*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 891 ss.

Ainis M. (1992), *Azioni positive e principio d'eguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 603 ss.

Algostino A. (2009), *In nome della sicurezza due equazioni incostituzionali: migrante uguale non persona e dissenso uguale fattispecie da reprimere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 marzo, www.forumcostituzionale.it (consultato il 2 aprile 2015).

Algostino A. (2006), *I diritti politici degli stranieri*, Napoli: Jovene.

Bettinelli E. (2005), *Cittadini extracomunitari, voto amministrativo e Costituzione inclusiva*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 15*, Torino: Giappichelli.

Bin R. (2000), *Diritti e fraintendimenti*, in *Ragion pratica*, n. 14.

Bin R., G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (cur.) (2003), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino: Giappichelli.

Bonfiglio S. (2014), *Interpretazione costituzionale e cittadinanza inclusiva*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 27-43.

Carlassare L. (2008), *Relazione al convegno Il diritto alle Pari Opportunità a 60 anni dall'entrata in vigore della Carta costituzionale*, CSM, 24 ottobre 2008, disponibile su www.csm.it/retePO/pdf/LORENZA_CARLASSARE.pdf (consultato il 2 aprile 2015).

Carlassare L. (2003), *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 364 ss.

Caserta M., C. Garofalo, A. Pluchino, A. Rapisarda, S. Spagano (2012), *Democrazia a sorte*, Catania: Malcor.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

D'Aloia A. (2002), *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova: Cedam.

D'Amico M. (2011), *Il difficile cammino della democrazia paritaria*, Torino: Giappichelli.

Falcone A. (2011), *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano: Giuffrè.

Ferrero G. (2009), *Contro il reato di immigrazione clandestina. Un'inutile, immorale, impraticabile minaccia*, Roma: Ediesse.

Holmes S., C.R. Sunstein (2000), *Il costo dei diritti*, Bologna: Il Mulino.

Maestri G. (2014 a), *I diritti ai "non cittadini" come fattore di sicurezza?*, in *Democrazia & Sicurezza*, n. 3.

Maestri G. (2014 b), *La delega al Governo in tema di "depenalizzazione" dell'immigrazione clandestina: riflessioni sulla sicurezza*, in *Democrazia & Sicurezza*, n. 2.

Onida V. (2009), *Le vie del mare e le vie della legge*, in *il Sole 24 Ore*, 19 maggio, 1 e 15.

Pace A (2010), *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 2 luglio, www.rivistaaic.it (consultato il 2 aprile 2015).

Pace A (2009), *Libertà e diritti di libertà*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 17.

Pugiotto A. (2010), «Purché se ne vadano». *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2009*, Napoli: Jovene, 333-394.



anno V, n. 1, 2015

data di pubblicazione: 2 aprile 2015

Recensioni

Sica G. (2013), *L'abolizione della circoscrizione Estero nelle proposte dei saggi del Presidente Napolitano*, in *Federalismi.it*, 10 luglio, www.federalismi.it (consultato il 2 aprile 2015).

Sintomer Y. (2009), *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Bari: Dedalo.

Trucco L. (2013), *Contributo allo studio del diritto elettorale - I - Fondamenti teorici e profili normativi*, Torino: Giappichelli.

Trucco L. (2011), *Democrazie elettorali e stato costituzionale*, Torino: Giappichelli.