

Michele Barone è dottore di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi del Molise e assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso l'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie "Massimo Severo Giannini" del Consiglio Nazionale delle Ricerche. Già docente a contratto dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo nel settore del Diritto costituzionale e pubblico, è attualmente docente a contratto dell'Università degli Studi del Molise nel medesimo settore.

euro 30,00



ES

editoriale scientifica

MICHELE BARONE
L'EGUAGLIANZA DEI SOGGETTI DEL DIRITTO
NEL "SISTEMA UNITARIO-INCLUSIVO"

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE

*Collana del Centro di ricerca interdisciplinare
su Governance e Public Policies*

Michele **Barone**

**L'EGUAGLIANZA
DEI SOGGETTI
DEL DIRITTO
NEL "SISTEMA
UNITARIO-INCLUSIVO"**

PROSPETTIVE COSTITUZIONALI

L'analisi giuridica dei divari territoriali, sviluppata nell'ambito di un PRIN dedicato a questo tema, ha mostrato l'esigenza di risalire alla radice del problema, interrogando il principio costituzionale di eguaglianza. Il volume propone, dunque, una riflessione sul principio di eguaglianza come criterio di strutturazione dei rapporti tra soggetti del diritto, tanto individuali quanto collettivi, nella prospettiva del *sistema unitario-inclusivo*.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE
*Collana del Centro di Ricerca Interdisciplinare
su Governance e Public Policies*

MICHELE BARONE

L'EGUAGLIANZA
DEI SOGGETTI DEL DIRITTO
NEL "SISTEMA UNITARIO-INCLUSIVO"
PROSPETTIVE COSTITUZIONALI

EDITORIALE SCIENTIFICA

Napoli 2026



Volume finanziato dall'Unione Europea – Next Generation EU – Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4, Componente 2, Investimento n. 1.1, BANDO PRIN 2022, D.D. 104 del 2 febbraio 2022 – Territorial Disparities and NRRP: the Development of National Reforms and Regional Policies in the Light of the Next Generation EU, CUP B53D23010460006.

Volume sottoposto a referaggio

Proprietà letteraria riservata

Copyright © 2026 Editoriale Scientifica S.r.l.
Via San Biagio del Librai 39
80138 Napoli

www.editorialescientifica.com

ISBN 979-12-235-0607-3

*Desidero ringraziare profondamente
mia madre Maria Rosaria
per la sua amorevole e preziosa
vicinanza in questa avventura
e ricordare mio padre Roberto,
la cui viva memoria
mi accompagna ogni giorno*

*Ringrazio inoltre sentitamente
gli interlocutori che hanno segnato
i passi fondamentali della mia formazione,
nelle diverse sedi che ho avuto
l'occasione di frequentare durante il percorso,
per aver contribuito al "pieno sviluppo della persona"
che oggi sono e alla costruzione
delle fondamenta per quella che sarò in futuro*

«È un discorso importante quello sul legame fra i diritti, non solo per i riflessi sulle persone, ma anche per le conseguenze [...] sul funzionamento della democrazia. I diritti sono strettamente legati fra loro; il mancato riconoscimento o la mancata realizzazione degli uni influisce sul contenuto e sul valore degli altri»

Lorenza Carlassare

(Conversazioni sulla Costituzione⁴, Padova, 2020, 108 s.)

INDICE

CAPITOLO I - *L'ordinamento giuridico come "sistema unitario-inclusivo": considerazioni introduttive*

1. 'Ordinamento giuridico' come sistema di rapporti tra soggetti del diritto: una premessa necessaria 17
2. La pluralità dei soggetti del diritto come dato strutturale 22
3. I concetti di "soggetto unitario" e "soggetti-par-te": considerazioni preliminari 25
4. Prime riflessioni sulla pluralità dei livelli dell'ordinamento: "sistema complessivo", "sistema generale", "sottosistemi" 30
5. Atti fondativi collettivi del sistema e dei sottosistemi, tra solidarietà pubblica e interesse comune: cenni introduttivi 35
6. Il "sistema unitario-inclusivo": dalla logica dell'"io o tu" alla logica dell'"io e tu" 40

CAPITOLO II - *Il concetto di soggettività giuridica*

1. Persona fisica come elemento essenziale del concetto di soggettività giuridica 45
2. Soggettività giuridica e imputazione ultima della "capacità normativa" 49
3. La distinzione tra "soggetto unitario" e "soggetti-par-te" nella costruzione della soggettività giuridica 53
4. "Sistema complessivo", "sistema generale", "sottosistemi": il fondamento della pluralità dei livelli dell'ordinamento 55

- | | |
|--|----|
| 5. Alla base del sistema e dei sottosistemi: ‘massa’ vs ‘collettività’ | 60 |
| 6. Perché senza eguaglianza i soggetti scompaiono: primissime considerazioni | 64 |

CAPITOLO III - *La struttura della soggettività giuridica nel rapporto con le tre dimensioni dell’esistenza*

- | | |
|--|----|
| 1. Il soggetto del diritto come centro di imputazione connotato da un “equilibrio autonomistico” | 71 |
| 2. Le situazioni giuridiche soggettive (SGS) nella strutturazione dell’equilibrio autonomistico | 74 |
| 3. <i>Segue</i> : l’irrilevanza dell’essenza dei soggetti del diritto | 76 |
| 4. <i>La vis</i> inclusiva delle SGS: tripartizione dell’esistenza e differenziazione delle responsabilità dell’inclusione (primissime considerazioni) | 78 |

CAPITOLO IV - *Il principio di eguaglianza come criterio strutturale del sistema unitario-inclusivo*

- | | |
|--|-----|
| 1. Considerazioni introduttive | 87 |
| 2. Il principio di eguaglianza nella strutturazione della soggettività giuridica: prime riflessioni | 92 |
| 3. I possibili profili problematici della dicotomia tra “eguaglianza formale” ed “eguaglianza sostanziale” | 93 |
| 4. La qualificazione giuridica dei soggetti come operazione a due livelli | 97 |
| 5. Il principio di ragionevolezza nell’operazione di qualificazione giuridica dei soggetti | 102 |
| 6. La responsabilità del sistema per il “fallimento dell’eguaglianza”: considerazioni di sintesi | 106 |

CAPITOLO V - *Il principio di eguaglianza nella strutturazione delle situazioni giuridiche soggettive (SGS)*

1. La qualificazione giuridica come operazione centrale (a mo' di riepilogo introduttivo)	111
2. I soggetti del diritto e le altre entità, tra "capacità normativa" e "capacità decisionale"	115
2.1. La capacità normativa	115
2.2. Capacità normativa e capacità decisionale a confronto	118
3. Alla ricerca di un criterio prescrittivo di classificazione delle SGS	122
4. <i>Segue</i> : le tre dimensioni esistenziali di afferenza delle SGS: responsabilità dell'inclusione e 'merito'	128
5. Considerazioni di sintesi: la scelta fondamentale tra inclusività ed esclusività	138

CAPITOLO VI - *La Costituzione italiana come "banco di prova" del modello del sistema unitario-inclusivo*

1. Un'impostazione da sottoporre a "verifica costituzionale": considerazioni introduttive	145
2. La solidarietà dei soggetti del diritto: persone fisiche e «formazioni sociali» ex artt. 2 e 5 Cost.	147
3. Dalla sovranità soggettiva (totalitario-esclusiva) alla sovranità partecipativa (unitario-inclusiva): 'trasformazione', non 'trasferimento'	152
4. <i>Segue</i> : il problema della garanzia ultima di stabilità dell'equilibrio sistemico	159
5. Eguaglianza e qualificazione giuridica dei soggetti: l'irrelevanza dell'essenza	164
6. Art. 3 Cost.: disfunzionalità del rapporto soggetto-contesto e criteri di rimozione degli «ostacoli», tra intervento conformativo del contesto e differenziazione del trattamento giuridico	168

CAPITOLO VII - *Le tre dimensioni dell'esistenza nella Costituzione italiana: casi di studio sulle SGS*

1. Il senso di una “verifica costituzionale” di tipo casistico	175
2. La dimensione dell'esistenza <i>tout court</i> : il “diritto alla vita”	177
3. La dimensione dell'esistenza libera e dignitosa: lavoro e studio	185
4. La dimensione dell'esistenza di successo: la libertà di iniziativa economica privata	193
5. Considerazioni conclusive (con supplemento di riflessione sulla libertà di iniziativa economica privata)	198

CAPITOLO VIII - *I rischi dell'egoismo esasperato: delimitazione dell'ambito dell'esistenza di successo*

1. La dimensione dell'esistenza di successo come spazio critico del sistema	205
2. La funzione unitario-inclusiva dell'asimmetria dei rapporti giuridici, tra finalità solidaristiche ed interessi egoistici	208
3. <i>Segue</i> : i rapporti asimmetrici nella delimitazione dell'esistenza di successo	212
4. Classificare le SGS per delimitare l'esistenza di successo: il cerchio di chiude	222
5. Rapporti simmetrici e intermediazione asimmetrica: delimitazione dell'ambito dell'esistenza di successo	227
6. Considerazioni conclusive sulla delimitazione dell'ambito dell'esistenza di successo: concorrenza “in senso stretto” e “peculiare” (il caso del sistema pubblico dell'istruzione)	236

CAPITOLO IX - *L'equilibrio autonomistico intrasoggettivo come condizione di possibilità dell'equilibrio sistemico*

1. Il concetto di “equilibrio autonomistico intrasoggettivo” e la sua funzione sistemica	245
2. Il principio maggioritario, tra unità e pluralità	249
3. <i>Segue</i> : l'equilibrio autonomistico intrasoggettivo nel disegno costituzionale italiano	256
4. Stabilizzare le minoranze, per stabilizzare i soggetti, per stabilizzare il sistema	259
5. Considerazioni conclusive	262

CAPITOLO X - *Considerazioni conclusive: dai “divari territoriali” all'eguaglianza dei soggetti del diritto*

1. “Fotografare” vs “rimuovere” le diseguaglianze	267
2. Una presunzione costituzionale (relativa) di ragionevolezza delle differenziazioni: insularità e zone montane	271
3. <i>L'esistenza di una lontananza</i> : le “aree interne” e la loro possibile costituzionalizzazione	276
4. Il carattere fondamentalmente “binario” del giudizio di eguaglianza	283
5. Tra conclusione ed inizio: una domanda <i>esistenziale</i>	288

<i>Bibliografia</i>	289
---------------------	-----

CAPITOLO I

*L'ordinamento giuridico come "sistema unitario-inclusivo":
considerazioni introduttive*

SOMMARIO: 1. ‘Ordinamento giuridico’ come sistema di rapporti tra soggetti del diritto: una premessa necessaria. – 2. La pluralità dei soggetti del diritto come dato strutturale. – 3. I concetti di “soggetto unitario” e “soggetti-parte”: considerazioni preliminari. – 4. Prime riflessioni sulla pluralità dei livelli dell’ordinamento: “sistema complessivo”, “sistema generale”, “sottosistemi”. – 5. Atti fondativi collettivi del sistema e dei sottosistemi, tra solidarietà pubblica e interesse comune: cenni introduttivi. – 6. Il “sistema unitario-inclusivo”: dalla logica dell’“io o tu” alla logica dell’“io e tu”.

1. *‘Ordinamento giuridico’ come sistema di rapporti tra soggetti del diritto: una premessa necessaria*

Sembra opportuno dare avvio alla riflessione che si tenterà di articolare in questa sede prendendo in prestito da una chiarissima Maestra del Diritto costituzionale, Lorenza Carlassare, la seguente avvertenza: sarebbe «erroneo ritenere che un concetto o una definizione giuridica possa esaurire la complessità del reale. La scienza giuridica tenta di dare sistemazione concettuale ai fatti e ai fenomeni sociali presenti nella storia per riuscire a classificarli; costruisce un apparato concettuale che consenta di inquadrarli per facilitarne la conoscenza e la comprensione. In questo senso la scienza giuridica è sempre in cammino, perché ha a che fare con fenomeni che non riesce mai a definire com-

pletamente: la società, lo Stato, l'ordinamento, come del resto ogni aggregato umano, sono oggetto anche di altre, diverse discipline (la sociologia, la scienza politica, ecc.) che se ne occupano da versanti differenti»¹.

È inevitabile, dunque, che qualunque sforzo classificatorio – specie se compiuto da uno studioso o una studiosa giovane –, si riveli per certi aspetti insoddisfacente: questa, tuttavia, non sembra una valida ragione per rinunciare in partenza.

Ai fini del presente studio, occorre premettere che l'ordinamento giuridico potrebbe essere concepito primariamente sulla base dell'elemento esteriore e più evidente dell'esperienza giuridica: *i rapporti tra soggetti del diritto*. In quest'ottica, stante il suo irriducibile carattere sistemico, l'ordinamento giuridico potrebbe essere considerato come “*sistema di rapporti tra soggetti del diritto*”².

In effetti, i soggetti del diritto e i loro rapporti sembrano i “protagonisti” dell'ordinamento giuridico che, se

¹ L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*⁴, Padova, 2020, 5.

² Quale che sia il modo di intendere l'ordinamento giuridico, esso non può prescindere dal concetto di “sistema”: è «frequente invero l'osservazione che nessuna ‘istituzione’ o corpo sociale organizzato è pensabile senza un sistema normativo (organizzato significa *ordinato*, ossia regolato), come del resto non è pensabile l'inverso, cioè un sistema normativo che si regge sul nulla, che esiste (come valido ed effettivo) indipendentemente dall'esistenza di un gruppo umano da regolare» (CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 4). Sulle diverse concezioni di “ordinamento giuridico” cfr. le fondamentali opere di H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*³, trad. it. di *General Theory of Law and State* (1945), Milano, 1959 (nonché Id., *La dottrina pura del diritto*, trad. it. di *Reine Rechtslehre* [1960], a cura di M.G. Losano, Torino, 2021); S. Romano, *L'ordinamento giuridico* (1918), a cura di M. Croce, Macerata, 2018; A. Levi, *Teoria generale del diritto*, Padova, 1953. In tema, si v., altresì, N. Bobbio, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960; A. Barbera, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2010, 311 ss.

inteso in un senso autentico, non può che assumere il loro equilibrato svolgersi come finalità primaria (v. *infra, passim*). D'altra parte, parrebbe anche vero che, in mancanza di fondamenta *prescrittive* costituite da un sistema di norme giuridiche, gli stessi soggetti e i loro rapporti non potrebbero neanche riconoscersi come "giuridici": concepire un sistema di rapporti tra soggetti del diritto a prescindere da un sistema di norme giuridiche che li conformi sarebbe un ossimoro. I rapporti *esistono appieno sul piano giuridico* solo se inseriti in un quadro di norme giuridiche che, disciplinandoli in modo razionale e sistematico, li definiscono, rendendoli *riconoscibili*³. Al di fuori di tale quadro, possono esistere soltanto rapporti tra *entità pre-giuridiche* che si svolgono in assenza di una disciplina che possa fungere da parametro della loro legittimità: entità che, a rigore, non potrebbero essere considerate "soggetti del diritto". In questa prospettiva, dunque, il problema del riconoscimento delle norme giuridiche⁴ potrebbe diventare, in ultima istanza, problema di riconoscimento dei *soggetti del diritto*.

Pertanto, sembrerebbe opportuno concepire l'ordinamento a partire dall'aspetto più emergente del fenomeno giuridico, ossia il sistema dei rapporti tra soggetti del diritto; d'altra parte, tali rapporti non potrebbero non presupporre un complesso "processo" sulla cui base conformarsi: la costruzione di un sistema di rapporti tra norme giuridiche e fonti normative, senza il quale la giuridicità stessa dei rapporti tra soggetti sarebbe impensabile⁵.

³ V. *supra*, nota precedente.

⁴ Sul punto, cfr., su tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*⁵, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 19 ss.

⁵ «Chi muove dalla teoria normativista ritiene che oggetto di studio da parte del giurista sia essenzialmente il fenomeno emergente, quello norma-

Inoltre, questa impostazione – che rappresenta la sintetica

tivo (e il resto sia oggetto di studio di altre discipline). Per gli istituzionalisti, invece, è già diritto la struttura sociale sottostante, l'assetto dei rapporti; quindi è consentito al giurista andare in profondità, oltre il dato normativo» (così CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 5). Proprio perché la norma sarebbe «soltanto il fenomeno emergente», per gli istituzionalisti la «possibilità di pensare il diritto solo come norma» e di «ridurre il fenomeno giuridico al fenomeno normativo» sarebbe esclusa. «Per il principale esponente di questa teoria (Santi Romano) il diritto, *prima* di essere norma, è “istituzione”, o “corpo sociale”» (ivi, 4).

Probabilmente, i termini del discorso potrebbero essere invertiti: il diritto, prima di essere “istituzione”, “corpo sociale” – *alias: relazione tra soggetti* – sarebbe “norma”. Per il giurista, dunque, quell’«andare in profondità» di cui parla Lorenza Carlassare potrebbe significare *analizzare i rapporti tra soggetti con la lente del diritto*.

In effetti, l'aspetto emergente (in quanto più concreto e “tangibile”) del fenomeno giuridico pare proprio rappresentato dai *rapporti tra soggetti del diritto*, anziché da quelli tra le norme giuridiche e tra le fonti che le pongono in essere. Fonti e norme sembrano costituire, infatti, l'aspetto sotteso e meno evidente del fenomeno stesso.

Eppure, l'inversione dei termini del discorso appena proposta dovrebbe fare i conti con la circostanza già evidenziata che le “istituzioni”, il “corpo sociale”, i soggetti in generale e i rapporti tra questi, in assenza di *previe norme giuridiche*, difficilmente potrebbero considerarsi *giuridici* a loro volta: da questo punto di vista, dunque, il piano astratto-normativo dovrebbe considerarsi logicamente preliminare rispetto a quello istituzionale-soggettivo. Perché, allora, in questa sede si sostiene che “protagonisti” dell'ordinamento giuridico dovrebbero essere i soggetti del diritto anziché le norme giuridiche, al punto che l'ordinamento giuridico stesso andrebbe inteso come *sistema di rapporti tra soggetti del diritto*?

La ragione non sembra molto diversa, ad esempio, rispetto a quella per la quale un edificio viene comunemente definito in base alle caratteristiche emergenti al di sopra del suolo e non a quelle relative alle sue fondamenta (un edificio con fondamenta molto profonde non viene denominato in base ad esse, ma a ciò che le fondamenta stesse sono in grado di sorreggere e far emergere: sarà un *grattacielo*). Senza tali fondamenta, l'edificio non potrebbe esistere ed è dalle caratteristiche delle fondamenta che derivano quelle della sua parte emergente. Ciò non toglie che il “protagonista” della struttura ingegneristico-architettonica sia l'edificio per come si presenta *al di sopra del suolo* e che le fondamenta siano *strumentali* rispetto ad essa.

ma necessaria premessa del discorso che si tenterà di sviluppare in questa sede – potrebbe forse contribuire a rafforzare l'idea secondo cui la concezione dell'ordinamento giuridico dovrebbe fondarsi sullo stretto legame tra il piano astratto delle norme giuridiche e quello dei soggetti del diritto⁶, che in questa sede si ritiene "emergente", in quanto più concreto e "tangibile"⁷.

La definizione dell'edificio dovrebbe dunque seguire le sue *caratteristiche emergenti*, il che non significa assolutamente rimuovere la decisiva importanza delle fondamenta, ma significa inquadrarle come *presupposto strumentale* alla possibilità del "prodotto" esteriore. Sono i "prodotti" che, generalmente, identificano e definiscono i fenomeni, non i presupposti che li rendono possibili.

Ebbene, il "prodotto", l'esito del fenomeno giuridico che dovrebbe definire il concetto di 'ordinamento' sembra proprio il *sistema dei rapporti tra soggetti del diritto*: il sistema dei rapporti tra norme e tra fonti normative appare invece il presupposto sotteso e necessario. Come si vedrà, sono le norme che qualificano i soggetti e non il contrario. Ciò non toglie che la capacità normativa di qualificare i soggetti sia connotata anche da caratteristiche e limiti intrinseci che prescindono dal 'diritto positivo': v. *amplius infra, passim*; ciò non toglie, altresì, che siano i soggetti e non le norme i "protagonisti" dell'ordinamento giuridico.

⁶ «Siamo di fronte a due prospettazioni diverse di una medesima realtà, che, ovviamente, non sono in grado di incidere su di essa o di mutarla: nessuna delle due tesi [*normativista e istituzionalista*] può definirsi giusta, o sbagliata, ognuna di esse coglie soltanto uno dei molteplici aspetti del reale». Nelle «definizioni correnti si tende a mettere insieme gli elementi che entrambe le tesi menzionate sottolineano: ad esempio si definisce il fenomeno giuridico come un "fenomeno di organizzazione sociale che si realizza attraverso un insieme di regole normative" (Tarello); si rileva che, per poter esistere, ogni ordinamento giuridico richiede almeno una pluralità di soggetti, una normazione e un'organizzazione (Paladin); si conclude che "norma e 'istituzione', aspetto normativo e aspetto fattuale dell'ordinamento reciprocamente si condizionano" (Crisafulli)» (CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 5).

⁷ V. *supra*, nota 5.

2. *La pluralità dei soggetti del diritto come dato strutturale*

Se l'ordinamento giuridico è un sistema di rapporti tra soggetti del diritto, ne discende che la pluralità dei soggetti stessi andrebbe considerata come dato strutturale⁸: senza di essa, l'ordinamento non potrebbe esistere.

Un ordinamento che potesse essere integralmente ricondotto a un solo soggetto, privo di altri centri di imputazione giuridica, non sarebbe un sistema, ma piuttosto una "struttura di comando". In una simile configurazione, infatti, verrebbe meno la possibilità stessa di distinguere tra chi pone le regole e chi ne è destinatario, tra chi esercita un diritto e chi adempie a un dovere, in sintesi: tra chi è titolare di una situazione giuridica soggettiva e chi è titolare di un'altra ad essa correlata. In assenza di una pluralità di soggetti, non vi sarebbe spazio per l'imputazione giuridica, per la responsabilità, per la relazionalità che è intrinsecamente propria del diritto: vi sarebbe soltanto l'esercizio unilaterale di un'unica volontà "sovrana".

La pluralità dei soggetti, pertanto, non può considerarsi elemento accidentale dell'ordinamento giuridico, rimesso alle scelte politiche contingenti: essa è, piuttosto, condizione imprescindibile della sua stessa esistenza. Il diritto si sviluppa solo là dove esistono più soggetti riconosciuti come tali, che interagiscono all'interno di una struttura comune. È questa pluralità che consente al diritto di distinguersi dall'esercizio della mera "forza bruta" e di configurarsi come ordinamento.

⁸ Per «poter esistere, ogni ordinamento giuridico richiede almeno una pluralità di soggetti, una normazione e un'organizzazione (Paladin)» (CARLASSARE, *loc. ult. cit.*). Di «necessaria plurisoggettività dell'ordinamento» parla F. MODUGNO, *Ordinamento, Diritto, Stato*, in ID. (a cura di), *Diritto pubblico*⁷, Torino, 2025, 15.

Pluralità dei soggetti del diritto non equivale, tuttavia, a frammentazione dell'ordinamento. La pluralità di cui si discorre non corrisponde a disordine, né implica l'assenza di un principio di unità. Al contrario, essa presuppone un'unità sistemica che renda possibile la coesistenza di più soggetti all'interno di un medesimo ordinamento, plurale e al tempo stesso riconoscibile come "uno". La pluralità interna al sistema non lo dissolve se è pluralità ordinata, strutturata, che trova la propria disciplina e stabilità nel quadro unitario dell'ordinamento giuridico⁹.

Proprio per questa ragione, la pluralità dei soggetti non può essere pensata come una concessione da parte di un "centro sovrano", originario ed esclusivo. Un modello nel quale un unico soggetto "tollerati" l'esistenza di altri soggetti, riconoscendoli solo in quanto "derivati" o "delegati", non realizza una vera pluralità giuridica, ma riproduce una logica autoritativa. In un sistema autenticamente giuridico, invece, la pluralità dei soggetti è costitutiva, intrinsecamente imprescindibile: essa non può dipendere dalla contingente volontà di un "centro", ma dall'indisponibile struttura dell'ordinamento giuridico propriamente inteso¹⁰.

⁹ Sulla *funzione ordinatrice dell'ordinamento* (che è sia «*ordo ordinans*», che «*ordo ordinatus*») cfr. MODUGNO, *ivi*, 11; N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, cit., *passim*. Il tema è ripreso da L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 1996, 15 ss.; v., altresì, A. CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, Acireale, 1990.

¹⁰ Sul tema, *ex plurimis*, N. BOBBIO, *Pluralismo* (voce), in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO (a cura di), *Il Dizionario di Politica*, Torino, 2004, 700 ss.; R.A. DAHL, *Intervista sul pluralismo*, a cura di G. Bosetti, Roma-Bari, 2002; G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000; F.R. DE MARTINO, *L'attualità del principio pluralista come problema*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 569 ss.; F. RIMOLI, *Pluralismo e valori*

La pluralità dei soggetti del diritto non è il frutto automatico di una pluralità sociale pre-giuridica; piuttosto, all'inverso, la garanzia di quest'ultima discende dalla pluralità dei soggetti del diritto, esito (irrinunciabile) della volontà istitutiva¹¹ di un ordinamento giuridico autenticamente inteso, ossia dal carattere unitario e plurale allo stesso tempo. Infatti, come si evidenzierà ampiamente *infra*, la funzione pienamente intellegibile dell'ordinamento giuridico sembra proprio quella di *organizzare la pluralità*: un ordinamento che nascesse per organizzare l'“Uno” parrebbe un ossimoro. Per questo, in assenza della pluralità dei soggetti del diritto l'esistenza stessa dell'ordinamento sarebbe difficilmente concepibile: ecco perché tale pluralità sembrerebbe allo stesso tempo finalità fondamentale e *condizione di possibilità* dell'ordinamento medesimo.

In sintesi, senza pluralità non può esservi ordinamento, senza ordinamento non può esservi pluralità. Sulla base di questo assunto, occorre cominciare a interrogarsi sul modo in cui l'ordinamento possa raggiungere un equilibrio tale da consentire ad esso di configurarsi come unitario e plurale allo stesso tempo.

Di seguito, prenderà dunque avvio l'analisi di alcuni dei principali concetti che rappresentano gli assi portanti del discorso che in questa sede si intende articolare. Tale analisi non verrà quindi esaurita nel presente capitolo, ma

costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica, Torino, 1999; ID., *Pluralismo* (voce), in *Enc. giur.*, Roma, 1997; N. MATTEUCCI, *Pluralismo* (voce), in *Enc. delle Scienze Sociali*, 1996; P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, 1994, 93 ss. e, di recente, M. LUCIANI, *La Costituzione e il pluralismo*, in P. CAPPELLINI, G. CAZZETTA (a cura di), *Pluralismo giuridico. Itinerari contemporanei*, Milano, 2023, 197 ss.

¹¹ V. *infra*, a partire dal § 5 del presente capitolo.

sarà appunto soltanto avviata e troverà poi progressivo sviluppo nel corso del testo.

3. *I concetti di "soggetto unitario" e "soggetti-parte": considerazioni preliminari*

Sembra utile partire da una prima riflessione sulla distinzione tra i concetti di "soggetto unitario" e "soggetti-parte", che, come anticipato, verranno approfonditi e ripresi successivamente nel corso del testo in modo diffuso.

Se l'ordinamento giuridico è un *sistema di rapporti tra soggetti del diritto* che, per essere autenticamente tale, dovrebbe possedere almeno le due caratteristiche strutturali della *pluralità dei soggetti* e dell'*unità del sistema*¹², si pone allora il problema del modo in cui tali rapporti possano essere effettivamente *ordinati e tenuti in equilibrio* sulla base di uno *stabile legame sistemico*¹³.

A tal fine, emerge l'esigenza di introdurre una prima distinzione fondamentale tra i concetti di "soggetto unitario" e di "soggetti-parte"¹⁴.

¹² Come si evidenzierà ampiamente nel prosieguo, in base alla prima caratteristica i soggetti del diritto devono poter effettivamente risultare riconoscibili come tali, il che richiede necessariamente che essi possano considerarsi più che "meri esecutori" di volontà altrui; in base alla seconda, è indispensabile un *criterio razionale unitario* che abbia una consistenza tale da creare un legame equilibrato e stabile tra i soggetti stessi.

¹³ Sulla *funzione ordinatrice dell'ordinamento* v. , *ex plurimis*, le opere richiamate *supra*, nota 9.

¹⁴ Come si evidenzierà (spec. a partire dal § successivo), "unitario" non potrebbe essere un *unico soggetto*: si è parlato dei concetti di "soggetto unitario", al singolare, e di "soggetti-parte", al plurale, non perché pluri mi siano soltanto questi ultimi e non anche i soggetti unitari, ma perché,

Invero, la stabile garanzia del menzionato legame sistemico tra i soggetti, indispensabile all'unità dell'ordinamento, richiede l'esistenza di soggetti che ne siano responsabili, i quali potrebbero denominarsi, appunto, "soggetti unitari".

Tali soggetti non dovrebbero assumere una posizione di superiorità di tipo gerarchico o autoritario; il loro carattere unitario risponde, infatti, ad una *funzione sistemica*: tenere insieme e in equilibrio la pluralità dei soggetti e dei loro rapporti, che necessitano di essere impostati in modo giuridicamente ordinato.

Ogni ordinamento giuridico fondato, al tempo stesso, sulla pluralità dei soggetti del diritto e sull'unità sistemica dovrebbe necessariamente imprimere un carattere *inclusivo* nella funzione svolta dai soggetti unitari e rifiutare, al contrario, qualunque sua degenerazione di tipo *esclusivo*: tali soggetti sono strumentali a preservare pienamente proprio la *plurisoggettività* dell'ordinamento, attraverso la ricerca di un equilibrio strutturale che non la riduca a mera apparenza.

Se, viceversa, la "funzione unitaria" si configura come "esclusiva", il suo esercizio non può produrre l'unità di un *sistema plurisoggettivo*, perché l'unità che ne deriva è essa stessa inevitabilmente di tipo *esclusivo*: esclude, cioè, la pluralità dei soggetti e dunque l'esistenza di un *sistema di rapporti tra soggetti del diritto*. In una siffatta unità, i soggetti del diritto sono sostanzialmente indistinguibili: *non partecipano all' "uno"*, ma *"si dissolvono" in esso*, tramutandosi in meri oggetti destinatari ed esecutori di precetti del tutto eteroimposti; non più, dunque, soggetti del

nell'ambito del medesimo sistema o sottosistema, ad un soggetto unitario corrisponde una pluralità di soggetti-parte e non viceversa. V. *amplius infra*.

diritto, ma oggetti del comando, propaggini funzionali di un unico, effettivo centro di imputazione di volontà.

In tale ipotesi, parlare di "rapporti tra soggetti del diritto" diviene sostanzialmente improprio: i "rapporti" intercorrebbero tra un soggetto *unico* ed *esclusivo*¹⁵ ed entità che soggetti del diritto non sono (né possono essere) effettivamente.

Se è vero, come si tenterà progressivamente di evidenziare, che l'unità dell'ordinamento giuridico – inteso come sistema di rapporti tra soggetti del diritto – dev'essere giocoforza inclusiva, ossia funzionale alla salvaguardia della plurisoggettività, la funzione indirizzata ad assicurare tale unità andrebbe denominata "unitario-inclusiva". In questo quadro, i "soggetti unitari" che la svolgono si pongono come *strumentali*: a che cosa? All'inclusione, nel sistema, di soggetti *altri*, che potrebbero denominarsi "soggetti-parte" e dunque, come già accennato, alla garanzia della plurisoggettività dell'ordinamento.

¹⁵ Che sarebbe forse più opportuno definire "sovrano totalitario-esclusivo": sul punto, v. *amplius infra*, spec. § 6, nonché capp. II, § 1 e VI, § 3. Per ora, cfr. *ex plurimis*, D. ZOLO, *Sovranità* (voce), in *Enciclopedia Italiana Treccani*, VI Appendice, XXXII, 2000, 188; M. GALIZIA, *La teoria della sovranità dal medioevo alla rivoluzione francese*, Milano, 1951; B. DE JOUVENEL, *De la souveraineté. A la recherche du bien politique*, Paris, 1955; F. CALASSO, *I glossatori e la teoria della sovranità*, Milano 1957; H. Kelsen, *Souveränität* (1962), in H. Kelsen, A. MERKL, A. VERDROSS, *Die wiener rechtstheoretische Schule*, II, Wien, 1968; E. CORTESE, *Il problema della sovranità nel pensiero giuridico medievale*, Roma, 1966 e ID., *Sovranità* (voce), in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990; P. COSTA, *Il modello giuridico della sovranità: considerazioni di merito ed ipotesi di ricerca*, in *Filosofia politica*, 1/1991, 51 ss.; A. CARRINO, *L'ordine delle norme. Stato e diritto in Hans Kelsen*, Napoli, 1992; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Milano, 1995; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, 124 ss.; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, 3 ss.; A. MORRONE, *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 3/2017.

In modo speculare a quanto sottolineato in relazione ai soggetti unitari, l'essere "parte" di un soggetto non dovrebbe implicare l'assunzione di una posizione di "inferiorità gerarchica", bensì la *partecipazione al funzionamento del sistema* a partire da una posizione diversa, che potrebbe essere definita "asimmetrica" rispetto a quella dei corrispondenti soggetti unitari. I soggetti-parte sono soggetti del diritto a tutti gli effetti, dotati di un'irriducibile consistenza giuridica, sulla base della quale svolgono funzioni giuridicamente rilevanti. Ciò che differenzia i soggetti-parte dai soggetti unitari è che ai primi non spetta la funzione di mantenere in equilibrio¹⁶ i rapporti tra soggetti del diritto e i legami che attraverso questi si esprimono.

La distinzione tra i concetti di soggetto unitario e soggetti-parte può dunque comprendersi meglio se la si legge in chiave funzionale. Più nello specifico, i soggetti unitari, per lo svolgimento della loro funzione, dispongono di una *capacità eteronormativa* nei confronti dei soggetti-parte, strettamente funzionalizzata all'equilibrio del sistema plurisoggettivo. In base a quanto già evidenziato, "eteronormazione" non può significare "eteroimposizione autoritaria": dovrebbe, invece, intendersi come capacità di incidere sulla posizione dei soggetti-parte, al fine di garantire che i loro rapporti restino *giuridici* e non siano basati sulla for-

¹⁶ Il concetto di equilibrio, sin qui solo accennato, sarà fondamentale ai fini del presente studio; in tema di "equilibrio costituzionale" cfr. *ex plurimis*, per ora, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012; L. CARLASSARE, *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2004; A. STERPA, *La frammentazione del processo decisionale e l'equilibrio costituzionale tra i poteri*, in *federalismi.it*, 23/2019.

za¹⁷, il che porrebbe a rischio proprio il carattere plurisoggettivo del sistema.

I soggetti-parte, in quanto tali, dispongono invece di capacità *autonormativa* da esprimersi nell'ambito dei rapporti con gli altri soggetti (soggetto unitario e soggetti-parte) del sistema o sottosistema cui essi, appunto, *partecipano*¹⁸.

È chiaro, dunque, come la capacità eteronormativa di un soggetto unitario non possa essere illimitata, perché, se così fosse, logicamente inconcepibile sarebbe la capacità autonormativa dei soggetti-parte e, con essa, la loro stessa possibilità di esistere come soggetti del diritto¹⁹.

Un soggetto unitario dall'illimitata capacità eteronormativa tenderebbe inevitabilmente a farsi "unità esclusiva", che implicherebbe la fine della plurisoggettività e, con essa, del 'sistema'.

Dunque, se un ordinamento giuridico autenticamente inteso non può che esistere come "sistema plurale" e a tal fine i soggetti unitari dovrebbero svolgere una funzione "*unitario-inclusiva*", la capacità eteronormativa di questi ultimi dovrebbe essere limitata in modo imprescindibile e strutturale, al fine di rendere logicamente possibile l'esistenza di soggetti *altri* dotati di capacità *autonormativa*.

Se quanto detto sin qui è vero, si potrebbe sin d'ora avanzare l'ipotesi provvisoria – che si tenterà di esaminare

¹⁷ In tema, cfr. Q. CAMERLENGO, *Costituzione e anarchia*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, parte II, 2 ss.

¹⁸ Sulla distinzione tra i concetti di "sistema" e "sottosistema" v. *infra*, a partire dal § successivo.

¹⁹ Come si vedrà meglio oltre, il possesso di "capacità normativa" (declinabile in "etero" e in "auto") è condizione imprescindibile per la possibilità di concepire l'esistenza stessa di un soggetto del diritto. V. *infra*, cap. II.

nel corso del testo – che la stessa *eguaglianza dei soggetti del diritto* risulti inconcepibile se l’ordinamento non assume una forma, allo stesso tempo, plurale ed unitaria.

4. *Prime riflessioni sulla pluralità dei livelli dell’ordinamento: “sistema complessivo”, “sistema generale”, “sottosistemi”*

Se, come si è accennato, l’ordinamento giuridico richiede lo svolgimento della funzione unitario-inclusiva, che presuppone la distinzione tra i concetti di “soggetto unitario” e “soggetti-parte”, occorre ora introdurre la riflessione sul modo in cui lo svolgimento di tale funzione si strutturi e distribuisca all’interno dell’ordinamento stesso.

Il rapporto tra soggetto unitario e soggetti-parte non sembra esaurirsi in un unico livello, ma si *riproduce strutturalmente* all’interno dell’ordinamento²⁰. Infatti, sembrerebbe opportuno distinguere, nell’ambito di ogni ordinamento giuridico unitario e plurale, tre diversi macro-livelli di articolazione dello svolgimento della funzione unitario-inclusiva, che potrebbero denominarsi “*sistema complessivo*”, “*sistema generale*” e “*sottosistemi*”. Sono così da escludersi tanto l’ipotesi di un unico soggetto unitario che abbia il monopolio dell’esercizio di tale funzione, quanto

²⁰ Il tema della molteplicità dei livelli dell’ordinamento è estremamente vasto e connotato da numerose sfaccettature. I concetti di “*governance multilivello*” e di “*costituzionalismo multilivello*” si basano tendenzialmente su una prospettiva non sempre del tutto coincidente con l’impostazione che in questa sede si tenterà di sviluppare. Sul punto, si v. *amplius infra* nel corso del testo e per ora, *ex plurimis* e diffusamente, AA.VV. *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, a cura di A. PAPA, F.G. PIZZETTI, F. SCUTO, in *federalismi.it*, numero speciale 4/2022.

della presenza, nel medesimo ordinamento, di una pluralità di sistemi giuridici indipendenti. In un ordinamento giuridico unitario e plurale, la stessa distribuzione della funzione unitario-inclusiva tra una pluralità di soggetti unitari riconducibili ai tre macro-livelli del sistema ipotizzati sembra contribuire a rafforzare l'inclusione della pluralità dei soggetti senza dissolvere l'unità dell'ordinamento, come si tenterà di far emergere progressivamente.

Ebbene, con l'espressione "*sistema complessivo*" potrebbe intendersi l'ordinamento giuridico considerato nella sua interezza, organizzato attorno a un "soggetto unitario complessivo"²¹: un soggetto non "sovrano", bensì deputato a garantire il carattere unitario-inclusivo²² del sistema complessivo.

A questo primo macro-livello di svolgimento della funzione unitario-inclusiva parrebbe affiancarsene un secondo, che potrebbe denominarsi "sistema generale", organizzato attorno a un "soggetto unitario generale"²³, anch'esso deputato allo svolgimento della funzione unitario-inclusiva nell'ambito dell'intero ordinamento. La differenza tra il sistema complessivo e quello generale sembrerebbe consistere nel livello di dettaglio della funzione svolta dai rispettivi soggetti unitari: nel primo caso, essa si riferisce alle fondamenta generali e strutturali della garanzia del carattere unitario e inclusivo della pluralità dei soggetti, ossia

²¹ Che, come si vedrà, nell'ordinamento italiano potrebbe identificarsi con lo "Stato-legislatore costituzionale", secondo forme e modalità che verranno suggerite a tempo debito: v. *infra*, spec. cap. VI.

²² Formula proposta in questa sede, a partire dal titolo del volume, i cui contorni verranno progressivamente delineati.

²³ Che, come si vedrà, nell'ordinamento italiano potrebbe identificarsi con lo "Stato-legislatore", secondo forme e modalità che verranno anch'esse suggerite a tempo debito: v. *infra*, spec. cap. VI.

della plurisoggettività dell'ordinamento; nel secondo, ad azioni relativamente più puntuali e dettagliate, rivolte al perseguimento della medesima finalità. In altre parole, se tanto il soggetto unitario complessivo quanto quello unitario generale svolgono la propria funzione unitario-inclusiva nei confronti di *tutti i soggetti* dell'ordinamento²⁴, il primo effettua interventi di tipo strutturale-straordinario, mentre il secondo di tipo *non* strutturale-ordinario.

La separazione tra questi due livelli sembra rispondere a un'esigenza sistemica profonda, che parrebbe connotare qualunque ordinamento unitario e plurale. Se le azioni di tipo straordinario e quelle di tipo ordinario fossero affidate al medesimo soggetto e sottoposte agli stessi meccanismi decisionali, si correrebbero due rischi opposti ma ugualmente gravi: da un lato, quello della "*normalizzazione degli interventi strutturali*", cui conseguirebbe l'instabilità del sistema²⁵; dall'altro, quello dell'estensione delle cautele proprie degli interventi strutturali-straordinari anche

²⁴ Fatta eccezione, nel caso del soggetto unitario generale, per il soggetto unitario complessivo: come appena accennato nel testo, il primo rispetto al secondo assume la posizione non già di soggetto unitario, bensì di soggetto-parte del sistema complessivo che, appunto, si organizza attorno al soggetto unitario complessivo.

L'"unitarietà" dei soggetti, da un lato, e il loro essere "parte", dall'altro, non rappresentano caratteristiche intrinseche, bensì *relazionali*. Ciascun soggetto dell'ordinamento, infatti (con le sole eccezioni del soggetto unitario complessivo e, tendenzialmente, delle persone fisiche), può svolgere la funzione di soggetto unitario ovvero di soggetto-parte: ciò dipende dallo specifico rapporto giuridico di volta in volta considerato. Questi concetti sono qui soltanto anticipati per chiarezza espositiva: saranno sviluppati e argomentati diffusamente *infra* nel prosieguo, a partire dalla successiva nota 30.

²⁵ Questo rischio sarebbe acuito nelle fasi emergenziali, durante le quali "interventi strutturali" potrebbero effettuarsi persino attraverso procedimenti straordinari che, al posto di intensificare le garanzie – come dovrebbe-

a quelli non strutturali-ordinari, con il rischio di paralisi funzionale dell'ordinamento²⁶.

La distinzione tra soggetto unitario complessivo e soggetto unitario generale, come accennato, non va dunque intesa in un senso strettamente "gerarchico", ma piuttosto *funzionale*. È pur vero che – come si evidenzierà *funditus*²⁷ – il soggetto unitario generale, in quanto "parte" del sistema complessivo che si organizza attorno al soggetto unitario complessivo, nel rapporto con quest'ultimo dovrebbe assumere una posizione asimmetrica. È tuttavia anche vero che, sulla base di un concetto già anticipato e

be accadere in conformità alla logica di questa tipologia di interventi –, al contrario le riducano.

Sul tema dell'"emergenza" cfr. *ex plurimis* cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 109 ss.; S. STAIANO, *Né modello, né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, II, *Il diritto pubblico della pandemia*, Collana di studi di *Consulta online* (4), Genova, 2020, 37 ss.; U. RONGA, *L'emergenza in parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Napoli, 2022; nonché, diffusamente e in una prospettiva multidisciplinare, G. PALMIERI (a cura di), *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19*, I, II, Napoli, 2020.

Sul punto, cfr., altresì, C. cost., sent. n. 220/2013, punto 12.1. del *Cons. in dir.*, in cui si afferma che le «norme ordinamentali» – riconducibili al concetto di «riforma organica e di sistema», menzionato nel medesimo punto della sentenza – sono «per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo».

²⁶ La distinzione tra procedimento legislativo-costituzionale e procedimento legislativo ordinario riflette, in questa prospettiva, non una scelta meramente tecnica, ma una precisa esigenza di equilibrio sistemico che sembra valida sul piano teorico-prescrittivo. V. *amplius infra*, capp. II, § 4, VI (spec. nota 27) e anche IX.

²⁷ V. *infra*, spec. cap. VI, quando l'attenzione sarà specificamente rivolta all'analisi dell'ordinamento italiano.

che sarà sviluppato più approfonditamente nel prosieguo²⁸, l'asimmetria dei rapporti giuridici – nell'ambito di un *sistema unitario-inclusivo* – non si risolve in gerarchia in senso stretto: la capacità dei soggetti di vincolare gli altri è, in ogni caso, essa stessa *sottoposta a vincoli*²⁹.

Accanto al sistema complessivo e al sistema generale, ogni *sistema unitario-inclusivo* dovrebbe inoltre articolarsi in una pluralità di “*sottosistemi*”, ciascuno dei quali riproduttivo, su scala ridotta, della medesima struttura di base, fondata anzitutto sul rapporto asimmetrico tra *soggetto unitario* e *soggetti-parte*. Ogni sottosistema dovrebbe dunque constare di un proprio soggetto unitario – anche in questo caso, dotato di capacità eteronormativa limitata nei confronti dei soggetti-parte del sottosistema – e di una pluralità di soggetti-parte operanti al suo interno, che intrattengono non solo rapporti asimmetrici con il soggetto unitario, ma anche *simmetrici* tra di loro. A differenza del soggetto unitario complessivo e di quello generale, i soggetti unitari dei sottosistemi esercitano le loro funzioni unitario-inclusive solo nei confronti di *una parte* dei soggetti dell'ordinamento e, per questo potrebbero, essere definiti come “soggetti unitari parziali”³⁰.

²⁸ V. *infra*, spec. cap. VIII.

²⁹ V. *infra*, spec. capp. II, VIII, X.

³⁰ I soggetti non sono, *in sé*, “unitari” o “parte”: come anticipato (*supra*, nota 24), lo sono *in relazione al rapporto giuridico considerato*. Dunque, ciascun soggetto del diritto può essere sia “unitario” che “parte”. Le eccezioni sono solo due: le persone fisiche, che tendenzialmente sono soltanto “soggetti-parte”, in quanto intrinsecamente dotate *solo* di capacità *autonormativa* (eccezione dell'eccezione potrebbe essere costituita dai genitori nell'esercizio delle funzioni connesse alla responsabilità genitoriale) e il soggetto unitario-complessivo, che è *solo soggetto unitario*, non esistendo, nel sistema unitario-inclusivo, un soggetto dotato di capacità eteronormativa nei suoi confronti. Un ulteriore aspetto del discorso riguarda la

Tutti e tre i macro-livelli descritti, ciascuno nel proprio ambito, paiono essenziali ai fini di uno svolgimento della funzione unitario-inclusiva compatibile con un ordinamento unitario e plurale, poiché contribuiscono in modo decisivo al suo equilibrio complessivo: direttamente, nel caso del sistema complessivo, indirettamente nel caso del sistema generale e dei sottosistemi. In effetti, come già accennato (e come si evidenzierà *funditus* nel prosieguo), il sistema complessivo e quello generale sembrano imprescindibili ed anche se non può dirsi lo stesso per i sottosistemi singolarmente considerati, imprescindibile appare la *presenza di sottosistemi* nell'ambito del sistema complessivo, affinché la funzione unitario-inclusiva sia distribuita in modo tale da contribuire essa stessa alla realizzazione concreta di un ordinamento effettivamente unitario e plurale.

Alla luce della prospettiva sin qui accennata, l'ordinamento giuridico come *sistema unitario-inclusivo* potrebbe assumere la forma di una struttura stratificata, in cui la funzione unitario-inclusiva non è concentrata in un unico soggetto, ma distribuita tra soggetti e livelli diversi. L'ipotesi è che tale articolazione, lungi dal minare la stabilità sistemica, giovi invece al suo stabile fondamento.

5. *Atti fondativi collettivi del sistema e dei sottosistemi, tra solidarietà pubblica e interesse comune: cenni introduttivi*

L'idea di ordinamento giuridico come sistema di rapporti tra soggetti del diritto – unitario e plurale – fin qui

circostanza che i "soggetti unitari parziali" possono essere sia pubblici che privati; il "soggetto unitario complessivo" e quello "generale", invece, sono *esclusivamente pubblici*. Si tenterà di sviluppare in modo articolato i termini di questo discorso progressivamente nel prosieguo (spec. cap. VIII).

ricostruita presuppone necessariamente un *atto fondativo* che non sia riconducibile alla volontà di un soggetto “sovrano”, ma che abbia natura *collettiva*. Solo un atto di questo tipo sembra, infatti, idoneo a spiegare, da un lato, la nascita di un sistema scevro da posizioni dominanti e, dall’altro, la coesistenza stabile di una pluralità di soggetti del diritto che si limitano reciprocamente³¹.

L’atto fondativo collettivo non coincide con un singolo evento puntuale né è riducibile ad un “mero” documento normativo: esso consiste piuttosto nel complesso processo *storico-politico* attraverso il quale una comunità decide di costituirsi. Esso risulta possibile soltanto se tale comunità sceglie di vincolare se stessa attraverso la creazione di un sistema di soggetti del diritto basato su un sistema di norme, accettando che nessuno di questi soggetti possa porsi al di sopra del sistema medesimo. In questo senso, l’atto fondativo collettivo segna il passaggio da una logica di dominio a una logica sistemica, nella quale il potere è distribuito, limitato e giuridicamente conformato.

La “forza materiale” che anima l’atto fondativo collettivo del sistema unitario complessivo è la *solidarietà*, intesa non semplicemente come sentimento altruistico individuale, ma come valore che intende stabilirsi come principio giuridico oggettivato e istituzionalizzato³². Attraverso

³¹ Sul tema dei limiti al potere in funzione della garanzia del pluralismo come cifra del costituzionalismo democratico cfr., *ex plurimis*, CARLASSARE, *Costituzionalismo e democrazia...*, cit.

³² Come si vedrà *amplius infra* (spec. cap. VI ss.), la *solidarietà* rappresenta la realizzazione strutturale, sul piano giuridico-oggettivo, del sentimento altruistico umano: la massima espressione della solidarietà pare estrinsecarsi proprio nella volontà costituente. Su questi temi basti, per ora, rinviare a L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, parte I, 45 ss.; P. BARILE, *Potere costituente* (voce), in *Noviss. Dig. It.*, XIII, Torino, 1966.

l'atto fondativo, la solidarietà cessa di essere affidata alla contingenza delle relazioni intersoggettive e diviene *struttura del sistema*: essa si traduce nella piena garanzia dell'esistenza autonoma di tutti i soggetti del diritto³³, che implica anzitutto la previsione di limiti alle funzioni di ciascun soggetto, senza eccezioni. In assenza di un atto fondativo di solidarietà che assuma un simile significato sostanziale e una tale portata, la realizzazione di un ordinamento come sistema unitario-inclusivo difficilmente potrebbe concepirsi: l'esito più probabile sarebbe una condizione permanente di instabilità e conflitto per la conquista di una posizione dominante.

Invece, nell'ambito di un sistema unitario-inclusivo fondato su un atto collettivo di solidarietà, può svilupparsi e garantirsi non solo una pluralità di soggetti, ma anche di sottosistemi, ciascuno dei quali, a sua volta, riconducibile a un atto fondativo collettivo.

Se tutti gli atti fondativi del sistema e dei sottosistemi sono intrinsecamente collettivi³⁴, cionondimeno esistono delle differenze. In particolare, gli atti fondativi collettivi non sono sempre strettamente riconducibili alla *ratio solidaristica* dell'atto fondativo del sistema complessivo. Nei sottosistemi organizzati attorno a soggetti unitari pubblici, l'atto fondativo collettivo³⁵ si pone in stretta continui-

³³ Sembra che l'"esistenza autonoma" pienamente garantita consti di "tre dimensioni": l'esistenza *tout court*, l'esistenza libera e dignitosa e l'esistenza di successo (v. *infra*, spec. capp. V ss.).

³⁴ Solo attorno a soggetti collettivi possono strutturarsi il sistema (complessivo e generale) e i sottosistemi, il cui equilibrio è garantito attraverso la funzione eteronormativa che tali soggetti svolgono nei confronti dei soggetti-parte. Sul carattere intrinsecamente collettivo degli atti che fondano soggetti collettivi e, dunque, il sistema (complessivo e generale) e i sottosistemi, v. *amplius infra*, a partire dal cap. II, spec. § 5.

³⁵ Ad esempio, l'atto di creazione di una nuova Regione *ex art.* 132

tà logico-funzionale con quello del sistema complessivo, perché tali “soggetti unitari parziali”³⁶ condividono con quello complessivo la funzione intimamente solidaristica³⁷.

Diversa è la natura degli atti fondativi collettivi dei sottosistemi strutturati attorno a soggetti unitari privati³⁸. In questi casi, la forza aggregante non è la solidarietà pubblica, ma l’egoismo: la comunanza di interessi privatistici può fungere, in modo efficace e legittimo, da elemento di coesione tra i soggetti di un sottosistema. Tali atti fondativi, pur non ponendosi in stretta continuità con l’atto fondativo di solidarietà pubblica del sistema complessivo, devono cionondimeno risultare con esso *compatibili*. Infatti, poiché l’interesse privatistico, ancorché collettivizzato, non è in grado di fungere da legame di un sistema complessivo³⁹, che può fondarsi soltanto sulla solidarietà pubblica e poiché, dunque, in assenza di un atto fondativo di solidarietà pubblica nessun sistema complessivo potrebbe (r)esistere, il corollario è che nessun sottosistema privato potrebbe essere indirizzato a finalità contrastanti con l’atto fondativo di solidarietà pubblica senza minare l’esistenza

Cost.; ma anche, restando su questo esempio, la “forza collettiva” che mantiene “in vita” una Regione (v. *infra* in questo paragrafo).

³⁶ V. *supra*, § precedente.

³⁷ L’atto fondativo collettivo del “sistema generale” appare invece indiscindibilmente connesso con quello del “sistema complessivo”, stante la stretta interrelazione (rilevata *supra*, § precedente) tra i “due volti” (complessivo e generale) del sistema.

³⁸ Ossia, a soggetti collettivi privati: ad esempio, l’atto costitutivo di un’impresa. Come si evidenzierà *amplius infra*, i soggetti collettivi possono svolgere la funzione sia di “soggetti unitari” che di “soggetti-parte” (ad eccezione del soggetto unitario complessivo, che è *soltanto soggetto unitario*), mentre le persone fisiche, tendenzialmente, soltanto quella di “soggetti-parte”.

³⁹ Non essendo costitutivamente indirizzato all’inclusione della *persona umana*: v. *infra*, cap. VIII.

del sistema complessivo e quindi dello stesso sottosistema privato. Alla luce di ciò – come si evidenzierà *funditus* nel prosieguo –, la compatibilità con l'atto fondativo di solidarietà pubblica rappresenta il limite invalicabile di ogni atto fondativo di sottosistemi privati nell'ambito di qualunque sistema unitario-inclusivo.

Un ulteriore profilo essenziale degli atti fondativi collettivi, tanto del sistema quanto dei sottosistemi, consiste nel loro carattere *dinamico*. Sebbene essi trovino necessariamente suggello formale in un atto fondativo "originario", il loro valore sostanziale ha bisogno di rinnovarsi nel tempo in modo costante e stabile. L'atto fondativo, quindi, non esaurisce la propria funzione nell'"istante" della costituzione originaria di un sistema o sottosistema, ma richiede una continua "rinnovazione volontaristica" sostanziale da parte della generalità dei soggetti componenti la comunità di riferimento che ha deciso di legarsi insieme attorno a comuni obiettivi (di solidarietà pubblica ovvero di legittimo interesse ego-privatistico). Quando questa rinnovazione sostanziale viene strutturalmente meno, il sistema o sottosistema rischia di dissolversi⁴⁰.

⁴⁰ Il discorso verrà approfondito successivamente. Basti, per ora, l'imprescindibile rinvio al concetto di "costituzione in senso materiale". In tema, con posizioni differenti, cfr. C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale* (1940), ristampa inalterata con una premessa di Gustavo Zagrebelsky, Milano, 1998; S. STAMMATI, *La riflessione sulla Costituzione in senso materiale: l'opera di Costantino Mortati nel periodo dello Stato totalitario*, in *Giur. cost.*, II, 1990, 2947 ss.; P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951, 46 ss.; A. BARBERA, *Costituzione materiale e diritto vivente*, in A. CATELANI, S. LABRIOLA (a cura di), *La Costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milano, 2001; R. BIN, *Che cos'è la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1/2007, 11 ss.; cfr. altresì, di recente, AA.VV., *Costantino Mortati a Macerata: la Costituzione materiale e il pensiero giuridico*, a cura di G.M. SALERNO, G. CAPORALI, Macerata, 2024.

Gli atti fondativi collettivi, così intesi, costituiscono al tempo stesso il presupposto originario imprescindibile dei sistemi o sottosistemi che istituiscono e la garanzia ultima della loro perdurante stabilità. In essi sembra risiedere la spiegazione “materiale” della possibilità di *coesistenza effettiva* di soggetti plurimi nell’ambito di un sistema unitario⁴¹, senza che tali soggetti si “dissolvano” in quello formalmente deputato a garantire l’unità del sistema complessivo – che, in tale ipotesi, assumerebbe di fatto una posizione dominante –, ovvero si disgreghino, pregiudicando l’unità e la stessa (r)esistenza del sistema o sottosistema.

6. *Il “sistema unitario-inclusivo”: dalla logica dell’“io o tu” alla logica dell’“io e tu”*

All’inizio di questo capitolo introduttivo si è sostenuto che l’ordinamento giuridico potrebbe essere inteso come *sistema di rapporti tra soggetti del diritto*. In questa sede, si tenterà di riflettere sulle caratteristiche fondamentali di questo “sistema”: in uno studio sull’*eguaglianza dei soggetti del diritto*, il “diritto” è naturalmente un asse portante del ragionamento.

La tesi che si proverà ad argomentare progressivamente, a partire dai concetti sin qui tratteggiati, è che le caratteristiche fondamentali di un ordinamento non inquinato da logiche di dominio, ma al servizio della garanzia della

⁴¹ Come emergerà *infra passim*, a partire dal cap. II, spec. nota 2, si tratta di una coesistenza *intimamente relazionale* e non di una mera giustapposizione di soggetti sostanzialmente isolati. La riflessione sul concetto di soggettività giuridica, che sarà sviluppata a partire dal capitolo II, si concentrerà dunque sulle caratteristiche dei soggetti *in (rel-)azione*, piuttosto che su quelle “intrinseche”.

persona umana e della sua intangibilità siano la pluralità dei soggetti del diritto e l'unità sistemica: quando tali condizioni sussistono in modo effettivo e pieno, l'ordinamento può essere definito come "sistema unitario-inclusivo".

Come si tenterà di evidenziare, il concetto di *sistema unitario-inclusivo* si oppone a quello di "sovranio totalitario-esclusivo": un soggetto "totale", ossia che esaurisce integralmente lo spazio dell'esistenza giuridica – e, in modo tendenziale, quello dell'esistenza fattuale –, concentrando in sé ogni forma di potere attraverso la completa esclusione di altri soggetti autonomi, dalla cui presenza sarebbero inevitabilmente derivati limiti al potere stesso.

In altre parole, lo scenario che ogni sistema unitario-inclusivo ha l'obiettivo fondamentale di scongiurare è che le relazioni tra gli esseri umani si ispirino alla logica dell'"io o tu", "alternativa tragica" nella quale la sopravvivenza e l'affermazione dell'uno implicano l'annichilimento dell'altro.

Questa ipotesi non pare un'eccezione nelle dinamiche fattuali dei rapporti non regolati dal diritto: sembra, piuttosto, il prevedibile effetto di una dialettica tra i due "istinti" radicati nell'interiorità umana, quello egoistico e quello altruistico, completamente lasciata a se stessa. Se tale dialettica non è in alcun modo disciplinata, l'istinto egoistico tende irrimediabilmente a prevalere, non già perché intrinsecamente preponderante, ma perché più "urgente" in quanto contiguo al primordiale "istinto di sopravvivenza". In tale quadro, l'esito più probabile è la negazione dell'altro e, in ultima istanza, l'impossibilità di stabile ed equilibrata coesistenza dei soggetti. Se estremizzata, la negazione dell'altro conduce a quella *di tutti gli altri*. Questo implicherebbe una tendenziale "onnipotenza dell'Uno" riuscito ad affermarsi: se ogni altra entità è sottomessa, la sua posizione non può essere minimamente condizionata.

Il risvolto di tale “onnipotenza”, tuttavia, è *tragico*: l’“*Uno*” vive, nel conquistato potere assoluto, una condizione di grama solitudine.

Come appena accennato e come si evidenzierà, nella realtà concreta a scenari così estremi può soltanto tendersi: cionondimeno, la loro evocazione teorica sembra utile a consolidare l’elaborazione e il fondamento di un’idea anti-antica di esistenza giuridica e fattuale.

In definitiva, si proverà ad evidenziare come ogni sistema unitario-inclusivo si proponga di abbandonare la logica dell’“io o tu”, per abbracciare quella dell’“io e tu”, nella quale l’affermazione dell’uno è sempre limitata perché non richiede, ma anzi «ripudia»⁴² la negazione dell’altro, presupponendo necessariamente la sua *esistenza come soggetto del diritto*.

In che modo il concetto di “soggettività giuridica” dovrebbe strutturarsi affinché tale “esistenza come soggetto del diritto” possa considerarsi garantita nella sua pienezza? Alle considerazioni introduttive svolte in questo capitolo fa seguito il tentativo di proporre una risposta a tale quesito.

⁴² Verbo utilizzato dall’art. 11 Cost., che sembra pertinente al presente discorso: ripudiare la guerra significa, in fondo, ripudiare la negazione dell’altro. In tema cfr., su tutti, L. CARLASSARE, *L’art. 11 nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013; C. DE FIORES, *Il principio internazionalista*, in M. DELLA MORTE, F.R. DE MARTINO, L. RONCHETTI (a cura di), *L’attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant’anni*, Bologna, 2020, 203 ss.

CAPITOLO II

Il concetto di soggettività giuridica

SOMMARIO: 1. Persona fisica come elemento essenziale del concetto di soggettività giuridica. – 2. Soggettività giuridica e imputazione ultima della “capacità normativa”. – 3. La distinzione tra “soggetto unitario” e “soggetti-parte” nella costruzione della soggettività giuridica. – 4. “Sistema complessivo”, “sistema generale”, “sottosistemi”: il fondamento della pluralità dei livelli dell’ordinamento. – 5. Alla base del sistema e dei sottosistemi: ‘massa’ vs ‘collettività’. – 6. Perché senza eguaglianza i soggetti scompaiono: primissime considerazioni.

1. *Persona fisica come elemento essenziale del concetto di soggettività giuridica*

Del “sistema unitario-inclusivo” e della plurisoggettività che esso richiede e garantisce, l’intangibilità della *persona fisica* appare l’elemento imprescindibile: essa non può che essere la base irrinunciabile per la costruzione del concetto di soggettività giuridica. Ogni ordinamento che intenda configurarsi come sistema unitario-inclusivo non può che fondarsi sull’esistenza di una pluralità di esseri umani cui sia riconosciuta, senza eccezioni, la capacità di essere *soggetti del diritto*.

In mancanza di questa condizione, nessun sistema unitario-inclusivo sarebbe logicamente concepibile. La pluralità dei soggetti del diritto-persone fisiche, tuttavia, non

rappresenta una mera condizione “logico-tecnica” di possibilità del sistema: la garanzia dell’intangibilità della persona umana e dunque dell’esistenza, giuridica e fattuale, di una pluralità di persone fisiche è un elemento centrale a tal punto che potrebbe affermarsi che ogni sistema unitario-inclusivo è concepito e creato, in ultima istanza, *per* la persona umana e la sua intangibilità¹. La garanzia della soggettività giuridica delle persone fisiche costituisce, pertanto, al tempo stesso il fine ultimo del sistema unitario-inclusivo e una condizione necessaria ai fini della sua stessa esistenza.

In un sistema unitario-inclusivo, la garanzia piena e inderogabile della soggettività giuridica delle persone fisiche

¹ «Al centro del sistema è la persona con i suoi diritti»: così L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*⁴, Padova, 2020, 91 (in tema, cfr. altresì G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *Rivista AIC*, 14 marzo 2008; G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021, spec. 84 ss. e 202 ss.; L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 2009, *passim*). L’alternativa a questa concezione è un’inammissibile impostazione organicista, in base alla quale «lo Stato è considerato un *organismo*, che ha vita propria, interessi propri [...], superiori, quindi, a quelli dei singoli individui viventi» (CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 44).

Come si vedrà, lo Stato e tutti gli altri soggetti collettivi che compongono il sistema unitario-inclusivo “vivono” un’esistenza come soggetti del diritto che in nessun caso è dotata di ragion d’essere intrinseca, ma che è sempre *strumentale* – *mutatis mutandis* – alla garanzia della pienezza della soggettività giuridica delle persone fisiche. Una «pretesa superiorità del diritto in senso oggettivo su quello in senso soggettivo o, più seccamente, del *diritto sui diritti*, [...] non avrebbe alcun senso, sol che si pensi al fatto che molla iniziale della costituzione dei gruppi sociali e, quindi, degli ordinamenti giuridici (*i.e.* del diritto oggettivo) è proprio l’esigenza di assicurare un miglior godimento e una valorizzazione degli stessi interessi dei singoli»: così F. MODUGNO, *Ordinamento, Diritto, Stato*, in ID. (a cura di), *Diritto pubblico*⁷, Torino, 2025, 13.

Per questo, il concetto di “soggettività giuridica” non può che essere costruito a partire da quello di *persona fisica* (v. subito *infra*).

non può essere considerata una scelta discrezionale: essa precede logicamente il sistema e ne delimita, fin dall'origine, l'orizzonte di legittimità. Un ordinamento che pretendesse di poter negare o comprimere la capacità giuridica delle persone fisiche cesserebbe, per ciò solo, di configurarsi come sistema unitario-inclusivo².

In questa prospettiva, la soggettività giuridica della persona fisica non rappresenta soltanto ciò che rende possibile il funzionamento del sistema, ma anche ciò che impedisce al sistema di tradire la propria autentica funzione essenziale: per l'appunto, la tutela dell'intangibilità della persona umana come valore primario e fondante.

Quanto appena affermato sembra rinvenire una drammatica conferma storica “*a contrario*” nelle esperienze di ordinamenti autoritari e totalitari. In particolare, durante il regime fascista, le «limitazioni alla capacità giuridica» di soggetti-persone fisiche – che sfociavano in vera e propria negazione – «derivanti dall'appartenenza a determinate razze»³ ha rappresentato uno dei segnali più evidenti della presenza di un potere sovrano di tipo “totalitario-esclu-

² Come emergerà *amplius infra*, la ‘capacità giuridica’, ossia la capacità di un’entità di assumere la qualità di *soggetto del diritto*, è strettamente legata alla titolarità di un complesso di situazioni giuridiche soggettive e dunque al concetto di *soggetto in azione* e in *relazione* giuridica con gli altri (come anticipato *supra*, cap. I, spec. nota 41). Esso comprende tutte le situazioni giuridiche soggettive previste dall’ordinamento (e non solo quelle subordinate alla ‘capacità di agire’) e sembra riconducibile alla celebre e felicissima formula del “*diritto di avere diritti*” (S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2013). In tema, cfr. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*⁶, Torino, 1985, 359.

³ Art. 1, comma 3, c.c. (r.d. 16 marzo 1942, n. 262), abrogato dal r.d.l. 20 gennaio 1944, n. 25, convertito senza modificazioni dalla l. 5 maggio 1949, n. 178 («Conversione in legge, con approvazione complessiva, dei decreti-legge che a causa degli avvenimenti successivi al 25 luglio 1943, non siano stati convertiti in legge o presentati per la conversione»); abrogazione

sivo”⁴. La compressione della capacità giuridica persino ai danni di una parte delle entità più “naturalmente” predisposte ad assumerla – le persone fisiche appunto – non costituiva, infatti, un’anomalia marginale, bensì l’esito più atroce e coerente di una logica di dominio intimamente totalitario-esclusivo, incompatibile con la plurisoggettività sistemica.

Comprimere o persino negare la soggettività giuridica delle persone fisiche significa, in ultima istanza, negare la ragion d’essere stessa dell’ordinamento come sistema unitario-inclusivo: non solo perché la pluralità dei soggetti e dunque la stessa possibilità di esistenza dell’ordinamento vengono pregiudicate, ma perché viene meno il suo fine ultimo, la tutela della persona umana e della sua intangibilità.

È per questa ragione che la piena garanzia della soggettività giuridica delle persone fisiche andrebbe considerata come condizione strutturale dell’ordinamento giuridico “autenticamente” inteso: tale garanzia dovrebbe rappresentare, dunque, un limite invalicabile per ogni forma di potere giuridicamente legittima in senso sostanziale, che non intenda cioè atteggiarsi come oppressiva sul piano fattuale. Essa segna il confine oltre il quale l’ordinamento cessa di essere un sistema plurisoggettivo, per tramutarsi in mero strumento di dominio.

confermata dal d.lgs. lgt. 5 ottobre 1944, n. 252, con l’art. 1, comma 1 del r.d.l. 20 gennaio 1944, n. 26 allegato.

⁴ V. *supra*, cap. I, spec. § 6 e *infra* cap. VI, spec. § 3.

2. Soggettività giuridica e imputazione ultima della “capacità normativa”

Come evidenziato, alla luce della centralità del concetto di “soggettività giuridica” – capacità di essere *pienamente* soggetti del diritto (*alias*: capacità giuridica) – su di esso occorre focalizzare il discorso: uno studio sull’*eguaglianza dei soggetti del diritto* non può prescindere da una riflessione sul significato del sintagma “soggetto del diritto”. Collegare la soggettività giuridica al “diritto di avere diritti”⁵ – ossia, alla capacità di un’entità di essere titolare di situazioni giuridiche soggettive – non sembra sufficiente ai fini di quanto di interesse in questa sede.

Ebbene, la soggettività giuridica parrebbe connessa alla possibilità di imputare *in ultima istanza* a un’entità l’esercizio di una *capacità normativa*, intesa come capacità di *vincolare per il futuro sé stessi e/o altri soggetti*. È su questo piano che sembra collocarsi il problema della soggettività giuridica: non su quello delle decisioni concrete, bensì della produzione di vincoli destinati a operare in relazione ad un numero indeterminato di condotte future, di cui i soggetti si assumano piena responsabilità di ultima istanza⁶.

⁵ V. *supra*, spec. nota 2.

⁶ Sul problema del significato della “responsabilità” nell’ordinamento giuridico, cfr. CARLASSARE, *Conversazioni...*, cit., 55, secondo cui essere «responsabili significa dover *rispondere* di qualcosa a qualcuno: *a*) nel senso di ‘fornire risposte’ su qualcosa; *b*) nel senso di ‘essere sanzionabili’ per qualcosa (come sottolinea G.U. Rescigno) [...]. La responsabilità politica si differenzia dalla responsabilità civile, penale o amministrativa, sia per la peculiarità della sanzione, che consiste unicamente nella perdita della carica (non nel risarcimento del danno come la responsabilità civile o in una pena detentiva come la responsabilità penale), sia per l’assenza di un parametro oggettivo». Sul punto, cfr. altresì G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967; A. RUGGERI, *Principio di responsabilità e integra trasmissio-*

In questa prospettiva, la “consistenza giuridica” dei soggetti del diritto si distinguerebbe nettamente da quella degli *organi* che compongono un soggetto⁷. Tali organi sembrano infatti disporre di *capacità decisionale*, che si esercita in relazione a casi determinati e sempre in conformità a “vincoli per il futuro”, imputabili ai soggetti, che preesistono alle decisioni; queste ultime, dunque, pongono non tanto un problema di imputazione ultima, quanto di *legittimità*, ossia di conformità ai vincoli che le precedono. Il problema dell’imputazione ultima, invece, riguarda esclusivamente tali vincoli, “comandi” che, proprio perché orientati al futuro, sono in grado di indirizzare più o meno intensamente l’azione concreta⁸.

La soggettività giuridica va dunque riconosciuta in capo a quelle entità a cui è imputabile in ultima istanza una “capacità normativa”, che può assumere forme diverse. Essa può consistere – come già anticipato – in capacità eteronormativa, quando il soggetto in questione ha la possibilità di vincolare altri soggetti, ovvero in capacità *auto-*

ne dell’ordinamento nel tempo (prime notazioni), in *Dirittifondamentali.it*, 2/2022, 225 ss.

⁷ Su cui v., in particolare, *infra*, cap IX.

⁸ Se l’azione connessa alle decisioni concrete è conforme ai vincoli è legittima; se invece non è conforme, è illegittima e di conseguenza il ripristino della conformità ai vincoli si impone. In entrambi i casi, sono i vincoli il parametro di riferimento delle decisioni concrete. Pertanto, se è vero che è l’imputabilità di ultima istanza della capacità di vincolare se stesso o altri a rendere *soggetto del diritto* un’entità, le decisioni concrete dovrebbero considerarsi imputabili *indirettamente* ai soggetti che hanno posto in essere i vincoli cui tali decisioni *devono conformarsi*. Nel prosieguo, si evidenzierà dettagliatamente come nell’ambito di questo discorso occorre distinguere opportunamente, in particolare, i soggetti-persone fisiche dai soggetti collettivi, nonché i “soggetti unitari” dai “soggetti-parte”: su tutto ciò, v. *amplius infra, passim*, anche se, sul punto specifico qui in discorso, spec. cap. V, § 2.

normativa, quando i vincoli sono destinati ad operare sul soggetto che li dispone⁹.

Questa impostazione consente di evitare due esiti ugualmente problematici. Infatti, da un lato impedisce di restringere la soggettività giuridica alle sole entità dotate di capacità eteronormativa, il che condurrebbe paradossalmente a escludere proprio la soggettività delle persone fisiche, che, come anticipato, tendenzialmente non ne sono dotate e che però costituiscono elemento essenziale e fine ultimo indisponibile di ogni sistema unitario-inclusivo; dall'altro lato, consente di distinguere con chiarezza i *soggetti* dagli *organi* che li compongono, evitando di attribuire soggettività ad entità *interne* ai soggetti stessi, dotate non già di capacità normativa ad esse imputabile in ultima istanza, bensì di capacità decisionale, rispetto alla quale il problema dell'imputabilità ultima non si pone (quantomeno negli stessi termini)¹⁰.

La persona fisica può così emergere come *elemento necessario del concetto di soggettività giuridica*, in quanto titolare di "capacità normativa" – per quanto, come si vedrà, declinabile solo nella forma dell'"autonormazione" – che si manifesta nella possibilità di autodeterminare la propria condotta futura¹¹. La compressione irragionevole o persino la negazione di tale capacità rappresenta – come la sto-

⁹ Ciascun soggetto del diritto dovrebbe disporre, quantomeno, di capacità autonormativa; la capacità eteronormativa, invece, è propria dei soggetti unitari nell'esercizio della loro funzione unitario-inclusiva. V. *amplius infra*.

¹⁰ Sulla distinzione tra "capacità normativa" e "capacità decisionale" v. *supra*, nel testo e nella nota 8, nonché *amplius infra*, cap. V, spec. § 2.

¹¹ Nei limiti, beninteso, dei vincoli eterodisposti da altri soggetti a ciò abilitati.

Naturalmente, le conseguenze della violazione dei "vincoli normativi" che la persona fisica autodispone nei propri confronti sono prettamente di

ria ha dimostrato in modo drammatico quando la stessa *capacità giuridica* è stata pregiudicata *apertis verbis* – uno dei segni più evidenti della dissoluzione della plurisoggettività e dell’affermazione di una logica di dominio di tipo totalitario-esclusivo, incompatibile con un sistema unitario-inclusivo.

In questo senso, il concetto di soggettività giuridica non è meramente tecnico e neutrale, ma riflette la necessità giuridico-valoriale che il sistema riconosca e garantisca una pluralità di centri autonomi di imputazione normativa. Solo a questa condizione l’ordinamento può configurarsi come sistema unitario-inclusivo, e non come apparato di entità e comandi riconducibili, in ultima istanza, ad un’unica posizione dominante nella quale essi “si dissolvono”.

tipo “etico-politico” e non strettamente giuridico (per un approfondimento, si rinvia nuovamente al cap. V, spec. § 2).

Più in generale, sul tema degli autovincoli normativi (segnatamente in relazione ai soggetti collettivi) cfr., *ex plurimis*, A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1983, 2341 ss., ora in ID. *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*², Padova, 2002, spec. 165 ss.; A. RUGGERI, *La legge come fonte sulla normazione?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2010 e ID., *Note minime in tema di limiti alla discrezionalità del legislatore*, in *Forum di Quad. cost.*, 3/2024, spec. 146 ss.; S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*⁴, Torino, 2019, 68 ss.; A. ALBERTI, *Riflessioni sugli autovincoli legislativi*, in AA.VV., *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Seminario annuale del Gruppo di Pisa Novara, 15-16 novembre 2013, a cura di M. CAVINO e L. CONTE Napoli, 2014, 195 ss.

3. *La distinzione tra “soggetto unitario” e “soggetti-par-te” nella costruzione della soggettività giuridica*

Le riflessioni sul concetto di soggettività giuridica sin qui accennate non possono considerarsi esaustive ai fini dell'articolazione del discorso sull'*eguaglianza dei soggetti del diritto nel “sistema unitario-inclusivo”*, oggetto del presente studio.

Affinché una pluralità di soggetti possa considerarsi “sistema” occorre che essa sia *strutturata*, ossia organizzata in modo da assicurare la loro coesistenza ordinata e stabile¹². È su questo piano che si pone il problema della distinzione già introdotta tra i concetti di “soggetti unitario” e “soggetti-parte”.

Tutti i soggetti del diritto, persone fisiche e soggetti collettivi, pubblici e privati, operano innanzitutto come soggetti-parte¹³. Essi sono titolari di situazioni giuridiche soggettive connotate da un equilibrio tra vincolo e di discrezionalità. Tale equilibrio produce una posizione *autonoma* del soggetto nell'ambito del sistema: per questo, sembrerebbe possibile denominarlo “equilibrio autonomistico”¹⁴. La posizione assunta da ciascun soggetto del diritto nell'ambito del sistema non è mai di “indipendenza”, concetto che, nel postulare l'assenza di qualunque vincolo

¹² Sulla natura intimamente relazionale di tale coesistenza, v. *supra*, nota 2 e *infra, passim*.

¹³ Con l'unica eccezione del soggetto unitario complessivo: v. *supra*, cap. I, spec. note 24 e 30.

¹⁴ Questo concetto rappresenta un architrave della riflessione condotta in questa sede, il cui significato verrà progressivamente esaminato. In tema, per adesso, cfr. su tutti L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018; AA.VV., *Il valore delle Autonomie: territorio, potere, democrazia* (Atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa, Bergamo 8-9 giugno 2014), a cura di B. PEZZINI, S. TROILO, Napoli, 2015.

eterodisposto, implicherebbe logicamente l'estraneità del soggetto rispetto al sistema stesso ovvero, in alternativa, la sua "onnipotenza" rispetto agli altri soggetti del diritto, la cui "consistenza giuridica" tenderebbe conseguentemente a dissolversi, riducendoli a "mere entità di fatto"¹⁵.

Tuttavia, un ordinamento composto esclusivamente da soggetti-parte non sarebbe in grado di *mantenersi in equilibrio*. In assenza di un soggetto unitario anch'esso autonomo, ma posto in posizione *asimmetrica* rispetto ai soggetti-parte¹⁶, la pluralità di soggetti-parte rischierebbe di tradursi in disgregazione o, all'opposto, nel riemergere di posizioni dominanti come esito di dinamiche conflittuali disorganizzate. In effetti, lo stesso concetto di "soggetto-parte" presuppone logicamente l'interrelazione con una *totalità unitaria*: un sistema o sottosistema che, dotato di un "centro unitario" di imputazione e dunque di responsabilità, impedisca che una coesistenza di soli soggetti che intrattengono rapporti simmetrici¹⁷ degeneri nella disgregazione o nella dissoluzione in un'unica posizione dominante. È in tal modo che può logicamente garantirsi la possibilità di esistenza di plurime soggettività pienamente giuridiche.

In quest'ottica, l'essere 'parte' di un sistema o sottosistema in cui siano concepiti anche rapporti intersoggettivi asimmetrici rende possibile la stessa pienezza della tutela

¹⁵ V. *supra*, cap. I, spec. §§ 3 e 6.

L'indipendenza della magistratura esula da questo discorso. Infatti, la «magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere» *dello Stato* (art. 104 Cost.): l'«indipendenza» è dunque *intrasoggettiva*, interna al soggetto "Stato-legislatore": v. *infra*, cap. IX.

¹⁶ Ossia dotato di capacità eteronormativa nei loro confronti: v. *amplius infra*, cap. VIII.

¹⁷ Quantomeno in via teorico-astratta: sul punto, v. *amplius infra*, cap. VIII.

della soggettività: a questo risponde l'individuazione dei "soggetti unitari", accanto ai "soggetti-parte".

In assenza dei primi, il carattere unitario-inclusivo dell'ordinamento sarebbe profondamente minato. La capacità eteronormativa dei soggetti unitari non pregiudica quella autonormativa dei soggetti-parte, ma al contrario ne rende *effettivamente possibile l'esercizio*, predisponendo le condizioni ordinate entro cui l'autonomia di ciascun soggetto possa esprimersi senza degenerare in posizione di 'indipendenza' foriera del rischio di conflitto distruttivo.

I soggetti unitari non assumono dunque una posizione dominante di tipo *esclusivo*: la funzione che svolgono è, invece, *unitario-inclusiva*, poiché l'unità sistemica non può essere disgiunta dalla *necessaria coesistenza di una pluralità di soggetti autonomi*, ciascuno dei quali risulta strutturalmente limitato dall'esistenza degli altri. L'unità non si contrappone alla pluralità, ma la presuppone: non contrasta con l'autonomia, ma la richiede ed organizza, rendendola *effettivamente possibile*. È in questo senso che l'ordinamento giuridico può considerarsi fondato su una logica inclusiva, che sostituisce l'*alternativa tragica* "io o tu", tipica delle forme di dominio, con quella più propriamente umana dell'"io e tu", che, lungi dal realizzarsi spontaneamente, necessita di un'imprescindibile costruzione giuridica basata su una solida comune volontà fondativa comune.

4. "Sistema complessivo", "sistema generale", "sottosistemi":
il fondamento della pluralità dei livelli dell'ordinamento

Come anticipato, la funzione *unitario-inclusiva* non potrebbe essere svolta da un unico soggetto unitario, ma do-

vrebbe articolarsi in una *pluralità di livelli*¹⁸. L'ordinamento giuridico come sistema unitario-inclusivo, dunque, si presenta *stratificato*.

Questa stratificazione appare imprescindibile, derivando dall'esigenza di promuovere e preservare al massimo la plurisoggettività, che per potersi inverare necessita della pluralità dei livelli del sistema. In particolare, quest'ultimo dovrebbe a tal fine contemplare, accanto ai livelli del sistema complessivo-generale, una pluralità di *sottosistemi* e – dunque – di *soggetti unitari*. Diversamente, la plurisoggettività riguarderebbe soltanto i soggetti-parte, organizzati attorno ad un unico – “monolitico” – soggetto unitario, titolare sostanzialmente esclusivo della capacità eteronormativa. Ciò implicherebbe l'assenza di altri soggetti collettivi: se solo questi, tendenzialmente, possono essere dotati di capacità eteronormativa (come anticipato e come sarà evidenziato in modo diffuso e più approfondito nel prosieguo, in particolare nel paragrafo due del capitolo sei) e se tale capacità si concentra in un unico, mastodontico soggetto unitario, allora non c'è spazio per altri soggetti collettivi. In un simile quadro, è evidente che la plurisoggettività sarebbe incompiuta e, in ultima istanza, sostanzialmente fittizia.

Pertanto, la distinzione tra “sistema complessivo”, “sistema generale” e “sottosistemi” e, dunque, tra soggetto unitario complessivo, soggetto unitario generale e soggetti unitari

¹⁸ Come emergerà progressivamente nel prosieguo, la differenza tra i diversi livelli si fonda, oltre che su quella tra “soggetto unitario” e “soggetto-parte”, anche sulla *qualità* della funzione esercitata, basata, in particolare, sulla dicotomia “pubblico/privato” (sul tema, cfr. M. RUOTOLO, *Il potere, tra pubblico e privato. Tracce per un dialogo tra civilisti e costituzionalisti*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2024, parte IV, 46 ss., nonché, sotto un profilo prevalentemente sociologico, I. POPULIZIO, *Pubblico e privato. Teoria e storia di una grande dicotomia*, Torino, 2019): v. *amplius infra*, cap. VIII.

parziali sembra rispondere a un'esigenza di tipo teorico-prescrittivo¹⁹.

Alla luce di quanto precede, potrebbe forse risultare già chiara la necessità della presenza, in un sistema unitario-inclusivo, di sottosistemi organizzati attorno a soggetti unitari parziali, che, come anticipato, esercitano le loro funzioni unitario-inclusive nei soli confronti di *una parte* dei soggetti dell'ordinamento: regioni ed enti territoriali, ma anche università, scuole, imprese, associazioni (etc.) rappresentano esempi di soggetti unitari parziali attorno ai quali si strutturano sottosistemi, di cui formano *parte* non solo persone fisiche, ma anche eventualmente soggetti collettivi. Anche in tali sottosistemi, i soggetti-parte, in varia forma, intrattengono rapporti tra loro, oltre che con il soggetto unitario, nel caso di specie 'parziale' (sulla conformazione di tali rapporti giuridici, simmetrici e asimmetrici, ci si soffermerà diffusamente nel prosieguo).

Un supplemento di riflessione sembra invece opportuno in relazione alla logica sottesa alla presenza di un "sistema generale" accanto a quello "complessivo" e, quindi, di un soggetto unitario generale accanto al soggetto unitario complessivo (su cui si rinvia specialmente al paragrafo quattro del capitolo precedente).

Tale logica appare affine a quella sottesa al principio della rigidità costituzionale, in virtù del quale il potere legislativo di rango costituzionale e quello di rango ordinario sono necessariamente distinti²⁰. Nell'ottica assunta in questa sede

¹⁹ Sul punto, v. *supra*, cap. I, spec. § 4 e *infra*, *passim*, spec. cap. VIII.

²⁰ In tema, cfr., *ex plurimis*, M. DOGLIANI, *Il problema della rigidità e della revisione della costituzione*, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La costituzione italiana*, Roma, 1999, 291 ss.; A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale. Una rilettura di Bryce, dello Statuto albertino e di qualche altra Costituzione*, in ID., *Potere costituente...*, cit.; F. PERGOLES, *Rigidità ed elasticità della costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*,

altro non si fa che spostare l'attenzione dal piano dei rapporti tra gli atti – legge di rango costituzionale e legge ordinaria – a quello dei rapporti tra soggetti cui sono imputabili²¹.

Se è vero che un sistema in cui questa distinzione non viga è esposto maggiormente al rischio di disequilibrio – che può sfociare nella disgregazione del sistema o nella sua “dissoluzione nell’*Uno*” tendenzialmente onnipotente – allora è anche vero che a questi due livelli della funzione normativa dovrebbero corrispondere – per un’esigenza di tipo teorico-prescrittivo che prescinde dal diritto positivo – due livelli sistemici organizzati attorno ad altrettanti soggetti unitari²².

1959, 44 ss.; M. PIAZZA, *Libertà, Potere, Costituzione. Saggio su Rivoluzione potere costituente e rigidità costituzionale*, Roma, 2012.

²¹ Come si vedrà meglio quando si analizzerà la tematica oggetto del presente studio specificamente in relazione all’ordinamento italiano, nell’ambito di quest’ultimo, in particolare, il soggetto unitario complessivo potrebbe essere denominato “Stato-legislatore costituzionale”, mentre il soggetto unitario generale “Stato-legislatore”.

Sulla nozione di fonte *in senso soggettivo* che qui giunge in rilievo v. L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost)*, in *Enciclopedia del diritto*, Anali II, tomo 2, 2008, 547, che evidenzia come essa sia usata «dagli stessi giuristi per indicare i soggetti che creano la norma, le autorità, gli organi cui è conferito il potere di produrre il diritto. Si menzionano così Parlamento, Governo, consigli regionali e comunali, ministri, autorità indipendenti: fonti in senso soggettivo, va specificato, che seppure in modo diverso stanno anch’esse dietro le fonti vere e proprie. La fonte è espressione di un potere; è lo strumento attraverso il quale si esercita il potere normativo da parte degli organi cui l’ordinamento lo attribuisce, i quali per ciò stesso rivestono un’importanza estrema, tanto da essere talora definiti essi stessi “fonti del diritto”. Concetto di grande valore per il giurista massimamente interessato alla tematica dei soggetti cui appartiene il potere di emanare le norme: chi dispone delle fonti, dispone dell’ordinamento giuridico. Di qui l’estrema “politicità” della materia delle fonti che il suo carattere altamente tecnico non vale a celare; i rapporti tra fonti rispecchiano l’assetto di potere, corrispondono ai rapporti fra gli organi o soggetti che le emanano».

²² Sui rischi derivanti dal disequilibrio sistemico, v. quanto anticipato già *supra*, cap. I, §§ 3 ss., nonché *amplius infra*, *passim*.

La distinzione tra sistema complessivo e sistema generale, e dunque tra soggetto unitario complessivo e soggetto unitario generale, lungi dal rappresentare una frattura dell'unità, sembra, al contrario, costituire una delle sue condizioni di possibilità, ponendosi al servizio dell'equilibrio sistemico.

Ciò che accomuna sistema complessivo, sistema generale e sottosistemi è la conformazione della capacità eteronormativa dei relativi soggetti unitari in base alla medesima logica unitario-inclusiva. In nessun caso i soggetti unitari assumono una posizione dominante: la loro funzione è sempre limitata dall'esistenza di altri soggetti il cui equilibrio autonomistico – pur variabile – è inderogabilmente garantito nella sua essenza e sempre orientata ad assicurare il carattere *unitario-inclusivo* del sistema. L'unità, in altre parole, non si realizza mai attraverso l'annullamento della pluralità, ma proprio per mezzo della sua organizzazione ordinata.

Grazie a questa articolazione multilivello dell'unità, il sistema può, al tempo stesso, mantenere stabilità e pluralità sog-

A proposito del discorso appena svolto nel testo, giunge in rilievo la nota e condivisibile posizione di Alessandro Pace sul fondamento *intrinseco* della rigidità costituzionale, che rappresenterebbe carattere «“naturale” delle Costituzioni scritte»: «il documento, denominato “Costituzione” (o “Carta”, “Statuto”, “Atto costituzionale” etc.), nel quale sono contenute, ancorché non esclusivamente e non esaustivamente, le norme identificanti la forma di Stato e di governo prescelta, costituisce, giuridicamente, un “unicum”. Ne consegue che tale “speciale” atto costituzionale, essendo “incommensurabile” rispetto agli (e da parte degli) atti di legislazione ordinaria, non può da questi essere modificato, in nessuna sua parte, a meno che espressamente la costituzione stessa non autorizzi in tal senso il legislatore ordinario» (così l'Autore ne *La causa della rigidità costituzionale*, cit., 10).

In effetti – come dimostra anche l'esperienza italiana pre-repubblicana – Carte costituzionali considerate “flessibili” non sono in grado di preservare adeguatamente l'equilibrio sistemico, sottoposto a pericoli ben maggiori rispetto ai sistemi in cui la rigidità costituzionale e la connessa distinzione tra “sistema unitario complessivo” e “sistema unitario generale” vigano.

gettiva. Così, l'unità non si invera per mezzo di un centro monolitico di potere: la responsabilità della sua concretizzazione – e dunque della garanzia dell'equilibrio sistemico complessivo – è distribuita tra una pluralità di soggetti appartenenti a livelli strutturali del sistema altrettanto plurali. In tal modo, il sistema può risultare effettivamente unitario senza diventare “monolitico” ed inclusivo senza rischiare la disgregazione.

5. *Alla base del sistema e dei sottosistemi: 'massa' vs 'collettività'*

L'esistenza di un 'sistema' come quello tratteggiato nei paragrafi precedenti non può essere il frutto di una “mera” esigenza “razional-organizzativa”. Quest'ultima, se non sostenuta da una “forza materiale” capace di tenere saldamente uniti soggetti autonomi non potrebbe che dar luogo ad una costruzione “meramente formale”, destinata dunque a disgregarsi o a dissolversi nell'“*Uno*” in posizione dominante²³.

Come si è anticipato, il sistema (complessivo e generale) e i sottosistemi scaturiscono da atti fondativi collettivi, animati dalla forza della solidarietà pubblica²⁴ o da quella dell'interesse

²³ V. *supra*, capitolo precedente, spec. § 6.

²⁴ Sembra nutrire una generale sfiducia nella «forza motrice» dell'altuismo umano T. PADOA SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, Bologna, 1997, 17 s.: in «tutti i sistemi economici che conosciamo operano sia il mercato sia il governo. In tutti è presente, per entrambi, il rischio di insuccesso. Vi è però una differenza profonda tra i due. Il sistema del *mercato* ha quale forza motrice il perseguimento del benessere individuale da parte di ogni soggetto. Adam Smith ha spiegato per primo il sorprendente operare di una sorta di “legge di natura” in forza della quale l'interazione degli egoismi individuali produce, nell'economia, un benessere collettivo. È ben vero che [] questa macchina miracolosa talora “fallisce”; ma ciò è dovuto alla mancanza delle condizioni necessarie, non a una contraddittorietà del

comune²⁵. Si è già posta sinteticamente l'attenzione su queste "forze" e sulla necessità della loro "quotidiana rinnovazione"²⁶: occorre ora soffermarsi brevemente sul significato del carattere *collettivo* degli atti fondativi che da esse scaturiscono.

La collettività non è una massa strumentalizzabile da un 'capo', ma è *plurisoggettività sostanziale*, ossia moltitudine organizzata di soggetti orientata a finalità comuni²⁷. Invero, l'atto di investitura di un 'capo' da parte di una moltitudine sarebbe solo *apparentemente collettivo e giuridico*: assumerebbe, in realtà, una natura plebiscitaria e in ultima istanza sostanzialmente non-giuridica, poiché diretto alla creazione di un meccanismo di dominio basato sulla forza tendenzialmente onnipotente dell'"Uno" nei confronti dei tanti tendenzialmente impotenti. Un simile atto non istituirebbe un sistema unitario-inclusivo e forse neanche un 'sistema' giuridico *tout court*²⁸: finirebbe per affermare una forma di "sovranità totalitario-esclusiva"²⁹.

principio che presiede al suo funzionamento. Quale sarebbe invece la forza motrice che presiede al funzionamento del *governo* dell'economia, e che dovrebbe, di norma, assicurarne la buona riuscita? L'altruismo? Il senso del servizio? Riesce arduo individuare una naturale interazione virtuosa che renda generalmente benefica l'azione del governo dell'economia così come la mano invisibile trae un risultato di benessere collettivo dall'interazione degli egoismi individuali» nota di critica alle concezioni che riducono la natura umana all'egoismo.

²⁵ V. *supra*, capitolo precedente, spec. § 5.

²⁶ Cap. VI, § 4 e cap. I, § 5.

²⁷ È pur vero che i soggetti che costituiscono il sistema o un sottosistema, prima di un atto formale, non possono considerarsi "compiuti" sul piano, appunto, giuridico-formale: cionondimeno, la loro soggettività sembra dotata di una "giuridicità sostanziale", nella stretta misura in cui essi agiscano per la costituzione di un sistema o sottosistema che si ispiri alla logica unitario-inclusiva. V. *infra*, cap. VI, § 4, spec. note 26 e 30.

²⁸ In fondo, il sintagma "unitario-inclusivo" potrebbe considerarsi pleonastico rispetto al concetto di 'sistema': v. *supra*, *passim* ed *amplius infra*, spec. cap. IV, nota 1.

²⁹ V. *infra*, cap. VI, spec. § 3.

In un simile quadro, la moltitudine delle entità non costituirebbe una *collettività* di soggetti del diritto in senso sostanziale, i quali cioè godano – non solo in astratto, ma anche in concreto – di un’inderogabile garanzia di esistenza autonoma (e dunque di *consistenza giuridica sostanziale*): essa si risolverebbe, piuttosto, in una massa indistinta, che – per paradosso solo apparente – quanto più rappresenta lo *strumento* dell’insorgenza e del rafforzamento della posizione dominante del “sovrano totalitario-esclusivo”, tanto più ne risulta assoggettata ed oppressa.

Dunque, gli atti fondativi di soggetti collettivi (e, di conseguenza, del sistema – complessivo e generale – o dei sottosistemi che attorno ad essi si strutturano) dovrebbero, in via *teorico-prescrittiva*, prevedere vincoli alla loro capacità normativa, al fine di assicurare che questa sia esercitata *al servizio* della funzione unitario-inclusiva e non di aspirazioni a ricoprire posizioni di dominio³⁰.

³⁰ Tutti i soggetti collettivi sono in qualche modo dotati di capacità *eteronormativa* (accanto a quella *autonormativa*) ed anzi vengono istituiti proprio affinché tale capacità *esista* nell’ambito del sistema (senza di essa, il sistema stesso non sarebbe pensabile) e allo stesso tempo al fine di far sì che il suo esercizio sia orientato allo svolgimento della funzione *unitario-inclusiva*, risultando dunque compatibile con l’attuazione del principio di eguaglianza: v. *amplius infra, passim*, in particolare a partire dal cap. VI, § 2, spec. nota 10.

L’elemento che appare davvero decisivo ai fini dell’efficacia ed effettività dei vincoli alla capacità normativa dei soggetti collettivi è l’atto fondativo di solidarietà pubblica del sistema complessivo, che stabilisce i tratti fondamentali dell’equilibrio autonomistico di tutti i soggetti del diritto. Infatti, se esso produce vincoli adeguati, allora nessuno “statuto di autonomia” di un soggetto collettivo (frutto di un atto fondativo collettivo) potrà contribuire alla definizione più dettagliata del suo equilibrio autonomistico ponendosi in contrasto con il carattere unitario-inclusivo del sistema complessivo e dunque creando meccanismi di “micro-sovranià totalitario-esclusiva” intrasistemici.

Un atto autenticamente collettivo conduce alla scomparsa di soggetti sovrani in senso totalitario-esclusivo: è solo un simile atto che può produrre questo risultato; esso, specularmente, può produrre *solo e soltanto* questo risultato. Come si vedrà, la “scelta politica fondamentale” è tra un ordine fondato sulla “sovranità soggettiva” ed uno fondato sulla “sovranità partecipativa”, ossia tra l’investitura di un “sovrano totalitario-esclusivo” e l’istituzione di un “sistema unitario-inclusivo”: in definitiva, tra un regime *inclusivo* ed uno *esclusivo*³¹.

La moltitudine, dunque, non può determinare l’insorgenza di una forma di sovranità totalitario-esclusiva senza rinunciare a farsi *collettività*: se da ‘massa’ intende tramutarsi in “collettività”, appunto, non può che compiere un atto *autenticamente collettivo*, giocoforza vincolato dall’obiettivo fondamentale di cagionare la scomparsa della “sovranità soggettiva” (che finirebbe inevitabilmente per assumere forme totalitario-esclusive), in favore di una “sovranità partecipativa” di tipo unitario-inclusivo. La moltitudine, quindi, non può *tutto*; delle due, deve optare per l’una: determinare la scomparsa di un soggetto-sovrano, assumendo la forma di *collettività*, ovvero la sua investitura, assumendo la forma della *massa*. *Tertium non datur*. Da questa scelta di fondo sembrano derivare logiche e necessarie conseguenze.

In conclusione del presente paragrafo, alla luce di quanto già accennato, sembra possibile anticipare un concetto che verrà sviluppato in modo più dettagliato nel prosieguo: l’uni-

Pertanto, se l’atto fondativo del sistema complessivo rispetta i “vincoli intrinseci” che derivano dal suo carattere autenticamente collettivo – creare un *sistema di soggetti* e non una posizione dominante – allora, “a cascata”, non dovrebbe sussistere il serio pericolo che gli atti fondativi di sottosistemi possano intraprendere una diversa e opposta direzione.

³¹ Da questa scelta sembra derivare una serie di corollari: v. *amplius infra*, spec. a partire dal cap. V, § 5.

co modo per evitare che la sovranità assuma forme totalitario-esclusive è attribuirle a un'entità che non abbia la possibilità di usarla come strumento di dominio ed alla quale non sia concesso trasferirla³².

6. *Perché senza eguaglianza i soggetti scompaiono: primissime considerazioni*

Se, come si sostiene in questa sede, l'ordinamento giuridico che non sia al servizio di logiche di dominio può considerarsi un "sistema unitario-inclusivo", integralmente e necessariamente composto da una pluralità di soggetti del diritto autonomi, si pone di conseguenza il problema del modo in cui i rapporti tra i soggetti stessi andrebbero strutturati. A tal proposito, come si tenterà di sostenere nel corso del testo, *l'eguaglianza dei soggetti del diritto* non può essere concepita come un principio accessorio, né come un obiettivo delle politiche pubbliche eventuale da perseguire. Essa rappresenta, più radicalmente, una *condizione strutturale di possibilità del sistema stesso*³³.

³² Il riferimento, evidentemente, è al "popolo": nei termini, tuttavia, che saranno specificati *infra*, cap. VI, § 3, spec. nota 20.

Su tutti i concetti qui tratteggiati, v. *amplius infra*, spec. cap. VI, § 3.

Giova qui soltanto precisare che l'idea di "sistema unitario-inclusivo" che si sta delineando non mira affatto al tentativo di attribuire allo studiatissimo concetto di 'democrazia costituzionale' contenuti *nuovi*: più modestamente (e realisticamente), intende provare ad analizzare il concetto stesso da punti di osservazione che sembrano sinora meno esplorati.

³³ «Gli artt. 2 e 3 della Costituzione sono essenziali per delineare la forma di stato, 'Stato di diritto democratico' con tutte le implicazioni che comporta la democraticità il cui elemento qualificante è l'eguaglianza: "senza eguaglianza la democrazia è un regime" dice Zagrebelsky»: così CARLASSARE, *Conversazioni...*, cit., 91. In tema, cfr., *ex plurimis*, G. FERRA-

La plurisoggettività del sistema unitario-inclusivo, infatti, non è un “dato naturale”, ma è il prodotto di una costruzione istituzionale: la garanzia piena dell’esistenza giuridica dei soggetti non può logicamente precedere il sistema, ma è realmente possibile solo nella misura in cui i soggetti siano *riconosciuti e tutelati* dal sistema stesso come centri di imputazione normativa, attraverso l’attribuzione a ciascun soggetto di una posizione che sia data da quello che potrebbe essere definito come “equilibrio autonomistico” tra vincolo e discrezionalità³⁴.

Ebbene, il riconoscimento e la tutela suddetti non possono essere disgiunti dal principio di eguaglianza: non perché i soggetti siano identici, né perché svolgano le medesime funzioni, ma perché è solo l’eguaglianza a

RA, *Dell’eguaglianza*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, 1994, 29 ss., ora in ID., *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, a cura di C. De Fiore e M. Della Morte, Napoli, 2020, 113 ss.; R. DWORKIN, *Eguaglianza* (voce), in *Enc. Scienze Soc.*, III, Roma, 1993, 478 ss.; F. SORRENTINO, *L’eguaglianza nella giurisprudenza della corte costituzionale e della corte di giustizia delle comunità europee*, in *Politica del diritto*, 2/2001, 179 ss. e ID., *Eguaglianza. Lezioni raccolte da E. Rinaldi*, Torino, 2011; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d’eguaglianza*, Milano, 1962; C. ESPOSITO, *Eguaglianza e giustizia nell’art. 3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, 1954, 17 ss.; A. CERRI, *Significati e valenze del principio di eguaglianza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, II, Napoli, 2004, 569 ss.; A. RUGGERI, *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2017; AA.VV., *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa (Campobasso, 19-20 giugno 2015), a cura di M. DELLA MORTE, Napoli, 2016, *passim*.

³⁴ Sul punto, v. *amplius infra*. Sul limite invalicabile alla discrezionalità del sistema (in relazione al riconoscimento dei soggetti del diritto) costituito dalla persona fisica sulla base del riconoscimento e della garanzia dei diritti inviolabili dell’uomo cfr., per ora, *ex plurimis*, A. APOSTOLI, *La svalutazione del principio di solidarietà*, Milano, 2012, *passim*; S. RODOTÀ, *Solidarietà. Una utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, *passim*.

consentire che ciascun soggetto sia riconosciuto e tutelato come *soggetto tra soggetti*, e non come mera proiezione, articolazione, destinatario o, se si vuole, *oggetto* della volontà altrui. L'eguaglianza andrebbe dunque anzitutto intesa come *criterio razionale-oggettivo di riconoscimento della soggettività*, senza il quale la stessa qualificazione giuridica dei soggetti sarebbe operazione arbitraria (che, dunque, finirebbe per minare la stessa plurisoggettività e, a cascata, il sistema unitario-inclusivo). In quest'ottica, la correttezza dell'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti diviene decisiva: è da questa che discende come corollario la necessità di trattarli giuridicamente in modo uguale – se sono soggetti qualificati come eguali – oppure in modo diverso – se sono soggetti qualificati come diversi³⁵.

In questa prospettiva, come si evidenzierà, ai fini dell'eguaglianza e della sua attuazione non rilevano le qualità intrinseche dei soggetti, ma la loro *posizione sistemica* data dalle *relazioni giuridiche* con gli altri: è su questa che si basa l'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti, fulcro del principio di eguaglianza, ossia sulle reali modalità in cui tali relazioni si svolgono. Alla luce di questa valenza *dinamico-relazionale* (e non “statico-essenziale”) dell'eguaglianza, essa potrebbe anche essere concepita, con

³⁵ E, in tale ultimo caso, la particolare modalità della differenziazione del trattamento giuridico deve a sua volta trovare un fondamento razionale: v. *amplius infra*, spec. capp. V e VII ss. Per il momento, cfr. cfr. *ex plurimis*, sul tema del principio di ragionevolezza, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*⁵, II, *L'ordinamento costituzionale italiano (la Corte costituzionale)*, Padova, 1984, 367 ss.; R. BIN, A. CERRI, *Ragionevolezza delle leggi* (voce), in *Enc. Giuridica*, XXV, 2006; G. SCACCIA, *Ragionevolezza delle leggi* (voce), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, 2006, 4805 ss.; R. BIN, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in M. LA TORRE, A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002, 59 ss.

una formula sintetica, come *criterio razionale-oggettivo ordinatore delle relazioni giuridiche tra soggetti*, finalizzato a garantire la loro coesistenza ordinata all'interno del sistema unitario-inclusivo.

Senza eguaglianza, il sistema rischia di “collassare”. Come si tenterà di evidenziare, la negazione dell'eguaglianza produce una trasformazione radicale: la pluralità dei soggetti si restringe progressivamente, fino a risolversi in un solo centro effettivo di imputazione. In tale evenienza, riemergerebbe la logica di *dominio monosoggettivo*, nella quale l'“*Uno*” non è *soggetto tra gli altri*, ma *negazione della soggettività altrui*.

Il “collasso (o dissoluzione) del sistema nell'“*Uno*” non implica necessariamente l'eliminazione formale degli altri soggetti: essi possono continuare a esistere su un piano astrattamente giuridico. Tuttavia, essi cessano di essere soggetti del diritto in senso sostanziale, perché privati di quell'“equilibrio autonomistico” tra vincolo e discrezionalità che solo il principio di eguaglianza consente di garantire, come si vedrà.

L'eguaglianza, in altri termini, è ciò che impedisce alla differenziazione razionale dei soggetti di degenerare nella discriminazione arbitraria, foriera della riemersione di posizioni dominanti e, in ultima istanza, della sovranità totalitaria-esclusiva. La mancata rimozione delle discriminazioni arbitrarie mina l'esistenza stessa di almeno alcuni soggetti del diritto. Se, infatti, l'esistenza di alcuni è in pericolo, lo è di conseguenza, in ultima istanza, quella di tutti gli altri, persino di chi ricopre una posizione dominante: l'“onnipotenza” umana, come la Storia dimostra, è una condizione intrinsecamente precaria. È solo coltivando la teoria e la pratica dei limiti alle possibilità dei soggetti del diritto che può perseguirsi la stabilità del sistema e dunque la garanzia piena della loro esistenza.

Se, dunque, l'attuazione del principio di eguaglianza è inderogabile – poiché una sua carenza anche parziale rischia di minare, in ultima istanza, l'esistenza stessa di tutti i soggetti del diritto –, ne discende una conseguenza decisiva: l'eguaglianza non è un principio accessorio che un sistema unitario-inclusivo possa scegliere di sacrificare anche solo parzialmente, in base alle contingenze storiche. Essa è, invece, la *condizione logico-necessaria* di possibilità di un sistema unitario-inclusivo³⁶. Senza eguaglianza, il diritto non scompare formalmente, ma muta natura in modo radicale: da sistema unitario-inclusivo diviene apparato di dominio, spesso in forma surrettizia³⁷.

In quest'ottica, pertanto, l'eguaglianza è *criterio razionale-oggettivo di riconoscimento della soggettività*, che consente di *ordinare le relazioni giuridiche tra soggetti*. Essa è dunque – come si tenterà di evidenziare progressivamente – il criterio che consente di garantire la plurisoggettività attraverso il carattere *razionale-oggettivo* delle equiparazioni e differenziazioni di trattamento giuridico e che quindi impedisce che il sistema “collassi” o si disgreghi.

³⁶ La plurisoggettività o è radicale oppure non è; dunque, un sistema o è “unitario-inclusivo” (unica forma di garanzia piena della plurisoggettività, come progressivamente si tenterà di sostenere) oppure non è.

³⁷ Sovente la negazione di eguaglianza e plurisoggettività tipica dei meccanismi di dominio non è manifesta, ma si cela dietro formulazioni esplicite fraudolente.

CAPITOLO III

*La struttura della soggettività giuridica nel rapporto
con le tre dimensioni dell'esistenza*

SOMMARIO: 1. Il soggetto del diritto come centro di imputazione connotato da un “equilibrio autonomistico”. – 2. Le situazioni giuridiche soggettive (SGS) nella strutturazione dell’equilibrio autonomistico. – 3. *Segue*: l’irrelevanza dell’essenza dei soggetti del diritto. – 4. La *vis* inclusiva delle SGS: tripartizione dell’esistenza e differenziazione delle responsabilità dell’inclusione (primissime considerazioni).

1. *Il soggetto del diritto come centro di imputazione connotato da un “equilibrio autonomistico”*

Come si è già evidenziato, soggetto del diritto è, anzitutto, *centro di imputazione ultima*, sempre dotato di capacità *autonormativa* e, quando assume la funzione di “soggetto unitario”, anche di capacità *eteronormativa*. Tale “capacità normativa” – intesa in senso lato, come capacità di *vincolare per il futuro sé stessi e/o altri soggetti*¹ – è esercitata per mezzo delle situazioni giuridiche soggettive² la cui titolarità è attribuita dall’ordinamento ai soggetti stessi³.

¹ V. *supra*, cap. II, spec. § 2.

² Sul tema, cfr. G. FERRARA, *Diritto soggettivo, diritto oggettivo. Uno sguardo sugli apici del giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, 14 settembre 2008.

³ Il concetto di *capacità normativa imputabile in ultima istanza* sembra essenziale ai fini dell’identificazione di un soggetto del diritto. È infatti tale capacità che è in grado di “vincolare il futuro”, ossia di orientare le singole decisioni. È questo il tratto distintivo principale dei soggetti: esse-

Ciò che contraddistingue il soggetto del diritto di un sistema unitario-inclusivo, tuttavia, non è la “mera” titolarità di una pluralità di situazioni giuridiche soggettive giustapposte, bensì il loro «intreccio», che dà luogo a una posizione connotata da una condizione che potrebbe definirsi di “*equilibrio autonomistico*”⁴. Questo equilibrio esprime il rapporto tra vincolo e discrezionalità che caratterizza la posizione complessiva del soggetto nell’ordinamento: esso misura il grado e le forme della sua autonomia giuridica⁵.

L’equilibrio autonomistico non si riferisce all’“essenza statica” del soggetto, ma alla sua capacità dinamica di intrattenere con gli altri relazioni giuridicamente rilevanti. L’equilibrio autonomistico non è immutabile, ma può modificarsi nel tempo e nello spazio senza che per ciò stesso venga meno la garanzia della plurisoggettività ed è, dunque, suscettibile di essere ridefinito dall’ordinamento in funzione delle finalità che esso persegue: ciò, tuttavia, sempre nei limiti logici – che, come emergerà progressivamente, sembrano validi sul pia-

re dotati di volontà, ad essi giuridicamente imputabile, che possa superare la contingenza e l’estemporaneità e sia in grado di rappresentare criterio orientativo per le singole decisioni. ‘Soggetti del diritto’, dunque, non sono soltanto quelli in grado di produrre norme giuridiche strettamente intese. Cionondimeno, la distinzione tra ‘capacità normativa’ e ‘capacità decisionale’ sembra riprodurre la logica di quella tra ‘norma giuridica’ (nel suo significato sostanziale) e ‘decisione concreta’. Sul significato sostanziale di ‘norma giuridica’ da distinguersi rispetto a quello di ‘decisione concreta’ cfr., su tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*⁵, II, *L’ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 19 ss.

⁴ Sull’«intreccio» (ossia sullo stretto legame di interdipendenza e interrelazione) che esiste tra le diverse situazioni giuridiche soggettive, che fa sì che l’una non possa ragionevolmente esistere o conformarsi in una data maniera a prescindere dall’altra, cfr., su tutti, L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*⁴, Padova, 2020, 109.

⁵ Che, come detto, non può mai tradursi in posizione di indipendenza (v. *supra*, cap. II, spec. § 3).

no teorico-generale – dati dall’esigenza di salvaguardia della plurisoggettività sostanziale, imprescindibile per qualunque sistema unitario-inclusivo.

Occorre distinguere l’equilibrio autonomistico complessivo che connota i soggetti del diritto nel loro complesso da quello che caratterizza le singole situazioni giuridiche soggettive. Ogni diritto, potere, dovere, facoltà etc. stabilisce, infatti, esso stesso un equilibrio tra vincoli e margini di discrezionalità: l’equilibrio autonomistico complessivo dei soggetti del diritto deriva, dunque, dal loro «intreccio». Questa impostazione sembra consentire di cogliere agevolmente l’intrinseco carattere *dinamico-relazionale* della soggettività giuridica.

Se l’equilibrio autonomistico che connota i soggetti del diritto non è mai dato una volta per tutte, ma si modifica al mutare delle situazioni giuridiche soggettive riconosciute dall’ordinamento e se quest’ultimo, quindi, non si limita a riconoscere soggetti già dati, ma contribuisce attivamente a configurare il loro “equilibrio autonomistico” – *alias*: i connotati della loro soggettività giuridica –, sembra utile riflettere sui *limiti intrinseci* che tale capacità di vincolare attraverso conformazione dei soggetti del diritto incontra ai fini della salvaguardia della necessaria plurisoggettività del sistema.

Pertanto, nei paragrafi che seguono si darà inizio all’analisi della struttura delle situazioni giuridiche soggettive (d’ora in avanti, SGS) e delle “dimensioni dell’esistenza” cui esse afferiscono che, come emergerà, sembrano rappresentare proprio un *vincolo prescrittivo alla capacità di vincolare* di cui l’ordinamento dispone (per il tramite dei “soggetti unitari”) a tutela della plurisoggettività e della possibilità logica dell’*eguaglianza dei soggetti del diritto*.

2. *Le situazioni giuridiche soggettive (SGS) nella struttura dell'equilibrio autonomistico*

Come si è anticipato nel paragrafo precedente, l'autonomia dei soggetti del diritto sembra configurarsi come “equilibrio autonomistico” che deriva dall'intreccio delle SGS di cui sono titolari, anch'esse connotate da un loro equilibrio autonomistico tra vincolo e discrezionalità. L'equilibrio autonomistico dei soggetti così risultante rappresenta struttura e presidio della loro soggettività giuridica (e, in ultima analisi, del sistema unitario-inclusivo come ordinamento effettivamente plurisoggettivo).

Ciò che rileva delle SGS ai fini dell'equilibrio autonomistico che struttura e presidia la soggettività giuridica non è tanto la categoria cui appartengono sulla base della consolidata modalità classificatoria – diritti, doveri, poteri, facoltà, oneri etc.⁶ –, quanto la loro struttura data non solo dallo specifico modo in cui vincoli e margini di discrezionalità sono distribuiti⁷, ma anche, in particolare, dalla “dimensione dell'esistenza” del soggetto rispetto alla quale ciascuna SGS si pone come strumentale e a cui dunque concettualmente afferisce.

⁶ Come si evidenzierà nel prosieguo, i concetti di ‘libertà’, ‘diritto’, ‘potere’, ‘facoltà’, ‘onere’ etc., ossia relativi a tutte le note categorie di SGS non paiono in grado di fissare solidi vincoli prescrittivi alla *capacità di vincolare* di cui l'ordinamento dispone e che viene esercitata per il tramite dei soggetti unitari, non soltanto pubblici, ma anche privati.

⁷ Ogni SGS è caratterizzata da un proprio equilibrio autonomistico specifico, risultante dalla combinazione tra elementi di vincolo e di discrezionalità. Alcune SGS attribuiscono al soggetto ampi spazi di discrezionalità, altre ne delimitano fortemente il comportamento, altre ancora sono connotate da un equilibrio di tipo “intermedio”: ‘vincolo’ e ‘discrezionalità’, tuttavia, sono sempre presenti e, con essi, l'equilibrio autonomistico che compongono.

In questa chiave, la classificazione tradizionale può fungere da strumento descrittivo orientativo, utile a mettere in luce il tipo di condotta soggettiva che giunge in primo piano: come si vedrà, distinguere le SGS in base alle condotte che esse pongono maggiormente in rilievo⁸ assume una valenza prevalentemente *descrittiva* piuttosto che *prescrittiva*. Ciò che invece – per quanto di stretto interesse ai fini del presente discorso – contraddistingue *prescrittivamente* tutte le SGS è anzitutto la necessità che siano connotate da un equilibrio tra vincolo e discrezionalità, pur diversamente modulato e, in secondo luogo, l’“obiettivo esistenziale” che esse intendono perseguire, che *deve* risultare necessariamente coerente con la logica del sistema unitario-inclusivo.

Ebbene, le SGS dovrebbero essere orientate all’inclusione dei soggetti del diritto nell’ambito di una delle “tre grandi dimensioni” che sembrano connotare l’esistenza dei soggetti del diritto: l’esistenza *tout court*, intesa come *l’essere nel mondo*; l’esistenza libera e dignitosa, intesa come *esistenza di per sé piena e non difettosa*; l’esistenza di successo, intesa come sperimentazione della *vis* agonistico-competitiva, che pure connota l’animo umano, che lo porta a voler spiccare ed emergere rispetto agli altri ed a rinvenire, in ciò, appagamento ulteriore⁹.

La tripartizione qui proposta – come si tenterà via via di argomentare – sembrerebbe poter assumere valore in qualche modo prescrittivo rispetto alla configurazione dell’equilibrio

⁸ Ad esempio, nelle “libertà” giunge maggiormente in rilievo ciò che il soggetto titolare *può fare* e che gli altri soggetti *non devono impedirgli di fare*. Questo discorso, che è qui soltanto introdotto, verrà sviluppato nel prosieguo.

⁹ Come emergerà progressivamente, questa ambizione può ritenersi legittima solo nella misura in cui non pregiudichi in alcun modo l’inclusione di nessun soggetto nelle prime due dimensioni dell’esistenza.

autonomistico di ciascuna SGS ed assumere rilevanza decisiva nell'ambito della riflessione sull'eguaglianza dei soggetti del diritto, fulcro del presente studio.

In questa prospettiva, dunque, l'analisi della struttura delle SGS non è accessoria rispetto al discorso sull'eguaglianza oggetto del presente studio: è invece essenziale rispetto al tentativo di costruire la grammatica interna della soggettività giuridica, senza la quale il discorso sull'eguaglianza che si intende articolare in questa sede rischierebbe di rimanere privo di un adeguato fondamento.

3. Segue: *l'irrelevanza dell'essenza dei soggetti del diritto*

Come si è anticipato, la struttura della soggettività giuridica non coincide con una singola SGS. Ciascun soggetto è, infatti, connotato da un *equilibrio autonomistico complessivo*, che scaturisce dall'intreccio delle SGS di cui è titolare. Tale equilibrio è, dunque, il frutto di una trama composta da (e non di una mera giustapposizione di) una pluralità di equilibri più circoscritti: ogni singola SGS è a sua volta caratterizzata da un *equilibrio autonomistico specifico*, determinato dal rapporto tra vincolo e discrezionalità che la connota. In ciascuna di esse può prevalere, a seconda dei casi, l'aspetto del vincolo o quello della discrezionalità, ma nessuna SGS è mai riconducibile integralmente all'uno o all'altro polo: anche il dovere più stringente conserva margini di discrezionalità, così come la discrezionalità più ampia incontra pur sempre limiti minimi irriducibili¹⁰. Inoltre, come anticipato, le sin-

¹⁰ Il riferimento al principio generale affermato dalla Corte costituzionale nella sua prima sentenza (n. 1/1956) è d'obbligo: «bisognerebbe ricordare che il concetto di limite è insito nel concetto di diritto e che nell'ambito dell'ordinamento le varie sfere giuridiche devono di necessità limitarsi

gole SGS sembrano accomunate dall'obiettivo dell'inclusione (del soggetto titolare o altrui) in una delle "tre grandi dimensioni" dell'esistenza: l'esistenza *tout court*, l'esistenza libera e dignitosa e l'esistenza di successo. L'equilibrio autonomistico complessivo di ciascun soggetto riflette il modo in cui l'ordinamento bilancia questi "obiettivi esistenziali", attribuendo rilievo più o meno intenso alle diverse SGS ad essi orientate.

Da che cosa discende la centralità delle SGS nella strutturazione della soggettività giuridica? Come si avrà modo di evidenziare più ampiamente nel prosieguo, la risposta a tale quesito sembra risiedere nella circostanza che in un sistema unitario-inclusivo dovrebbe attribuirsi valore giuridico non già a ciò che i soggetti *sono*, bensì a ciò che essi *fanno*. In altre parole, come corollario della già evidenziata centralità della persona umana e, in particolare, del principio della sua *intangibilità*, ai fini della qualificazione giuridica dei soggetti dovrebbero rilevare le loro *azioni*: irrilevante dovrebbe invece rimanere la loro *essenza*¹¹.

La struttura della soggettività su cui si basa ogni operazione di qualificazione giuridica dei soggetti è data, dunque, dal complesso articolato, coordinato e funzionalmente

reciprocamente, perché possano coesistere nell'ordinata convivenza civile» (*Cons. in dir.*).

¹¹ Tra gli elementi paradigmatici dell'assetto personalistico del sistema unitario-inclusivo sembra collocarsi significativamente il rifiuto della concezione del c.d. "diritto penale d'autore"; è infatti in ambito penalistico che la libertà personale – presupposto di tutte le altre – giunge maggiormente in rilievo. Il principio dell'*irrelevanza giuridica dell'essenza* dei soggetti e dell'esclusiva rilevanza giuridica delle loro *condotte* (v. *infra*, cap. VI, spec. § 4), sancito in ambito penalistico, sembra assumere una portata sistemica, in quanto strettamente connesso al principio dell'intangibilità della persona umana, che dovrebbe implicare una *protezione radicale della sua complessiva essenza*. In tema cfr., su tutti, L. FERRAJOLI, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 2009.

orientato delle SGS di cui essi sono titolari¹². In quest'ottica, il soggetto del diritto si pongono come entità complesse, articolate e dinamiche, la cui qualificazione giuridica – fulcro dell'attuazione del principio di eguaglianza – si fonda sulla trama delle SGS di cui sono titolari: è questa la ragione per cui la riflessione che si sta svolgendo sulle SGS¹³, centrali nella strutturazione della soggettività giuridica, appare in certa misura preliminare rispetto all'analisi della problematica della qualificazione giuridica dei soggetti, che sarà ampiamente affrontata nel prosieguo.

4. *La vis inclusiva delle SGS: tripartizione dell'esistenza e differenziazione delle responsabilità dell'inclusione (primissime considerazioni)*

Alla luce di quanto sostenuto sin qui, le SGS sembrano rappresentare lo strumento primario attraverso cui l'ordinamento organizza le interazioni giuridiche, orientandole verso *obiettivi esistenziali fondamentali* determinati, che, in quanto tratti costitutivi dell'esperienza e della “natura umana”, paiono rispondere a un'esigenze strutturale e prescrittiva di qualunque *sistema unitario-inclusivo*.

Come anticipato, tali obiettivi fondamentali sembrano risolversi nella garanzia di inclusione dei soggetti del diritto

¹² Se è vero che, come si vedrà, la qualificazione giuridica del soggetto dipende prettamente dalla singola SGS di volta in volta in rilievo, è tuttavia sempre bene, anche a quei fini, mantenere la consapevolezza che nessuna SGS è avulsa rispetto alle altre, con cui concorre a formare appunto la struttura del soggetto, *alias*: il suo equilibrio autonomistico complessivo.

¹³ Per quanto, per il momento, in modo ancora piuttosto sommario: tale riflessione verrà ripresa e approfondita nel prosieguo (spec. cap. V, § 4 e cap. VII).

– *mutatis mutandis* – nelle grandi dimensioni dell’esistenza menzionate. Le dimensioni dell’esistenza *tout court*, dell’esistenza libera e dignitosa e di quella di successo non andrebbero distinte “per importanza”: esse appaiono come coesenziali alla pienezza dell’esistenza umana nel suo complesso. Questa tripartizione individua, piuttosto, tre diverse modalità di strutturazione delle relazioni giuridiche intersoggettive, che, in particolare, distribuiscono in modo differenziato le *responsabilità dell’inclusione*.

La dimensione dell’esistenza *tout court* rappresenta logicamente un’imprescindibile preconditione. Se ai soggetti non è garantito l’*essere nel mondo* – giuridico e, per le persone fisiche, (tendenzialmente) fattuale¹⁴ –, di conseguenza mancano *ab imis* i presupposti della plurisoggettività e, dunque, del sistema unitario-inclusivo.

¹⁴ La dimensione corporea dei soggetti-persone fisiche fa sì che la loro esistenza *tout court* sia non solo giuridica ma anche fattuale. Nel corpo del testo si è utilizzato l’avverbio “tendenzialmente” poiché tendenziale non può che essere la capacità del ‘diritto’ di conformare il ‘fatto’: può purtroppo accadere che la garanzia giuridica dell’esistenza corporea, per quanto ben consegnata, fallisca.

L’*essere nel mondo giuridico-fattuale* (“esistenza *tout court*”) delle persone fisiche è un obiettivo che, *in sé*, si connette direttamente al fine ultimo del sistema unitario-inclusivo; invece, l’*essere nel mondo giuridico* dei soggetti collettivi ha invece natura irriducibilmente funzionale, essendo essi (*mutatis mutandis*) strumentali alle esigenze giuridicamente rilevanti dei soggetti-persone fisiche, che saranno via via esaminate e che, come si vedrà, si risolvono nell’inclusione nelle diverse dimensioni dell’esistenza. Sulla tematica delle caratteristiche e delle funzioni delle «formazioni sociali» ove si svolge la personalità umana basti per ora rinviare, tra gli altri, a M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Pol. Dir.*, 1975, 579 ss.; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989, *passim*; A. RUGGERI, *Costituzione e formazioni sociali: modello ed esperienza a confronto (note minime introduttive ad un dibattito)*, in *Consulta online*, 2/2019, 271 ss.

In relazione all'inclusione nella dimensione dell'esistenza *tout court*, il 'sistema'¹⁵ è massimamente responsabilizzato: perché la cessazione dell'esistenza di un soggetto risulti imputabile a quest'ultimo e non agli altri soggetti che con esso hanno intrattenuto relazioni giuridicamente rilevanti, occorre che tali soggetti abbiano *fatto e/o non fatto* tutto ciò che era ragionevolmente possibile e dunque giuridicamente necessario per evitarla. Solo in questa ipotesi, l'eventuale venir meno dell'esistenza del soggetto può dirsi non riconducibile a una patologia (di portata limitata o persino sistemica), ma a una sua scelta radicale libera e fortemente voluta.

La dimensione dell'*esistenza libera e dignitosa* segna un passaggio ulteriore. La sola garanzia dell'*essere nel mondo*, priva della condizione di libertà-dignità, sarebbe giuridicamente fittizia, mascherando una struttura di dominio nella quale la plurisoggettività è solo apparente. In relazione a questa dimensione dell'esistenza, nonostante il 'sistema' seguiti ad a essere fortemente responsabilizzato rispetto all'inclusione dei soggetti, emerge una prima, significativa forma di *corresponsabilizzazione dei soggetti* stessi. L'accesso a condizioni di libertà e dignità e la loro conservazione richiedono normalmente una "cooperazione" dei soggetti attraverso l'adempimento di determinati doveri e/o l'osservanza di precise condizionalità (ragionevolmente connessi alla *ratio* della SGS in questione): insomma, un esercizio più responsabile delle SGS¹⁶.

¹⁵ Il significato del termine qui utilizzato sarà precisato *infra*, spec. cap. V, § 4 e cap. VII.

¹⁶ Esempio significativo, come si vedrà *infra* (spec. capp. VI e VII), può essere rappresentato dal diritto-dovere di lavorare. Sul tema della "doverosità dei diritti", cfr. AA.VV., *La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale?*, Atti del Seminario del Gruppo di Pisa (Napoli, 19 ottobre 2018), a cura di F. MARONE, Napoli, 2019, *passim*.

L'esclusione dei soggetti da questa dimensione dell'esistenza può considerarsi non patologica solo se subordinata al mancato adempimento dei doveri o alla non osservanza delle condizionalità ragionevolmente previsti dalla SGS di cui è titolare il soggetto non incluso e solo se tale non-inclusione sia *temporanea e/o provvisoria*, se cioè perduri per il tempo strettamente necessario alla riparazione del pregiudizio derivante dall'irresponsabilità della condotta del soggetto. È in relazione alle SGS afferenti a questa dimensione dell'esistenza – come si evidenzierà più ampiamente nel prosieguo – che il sistema unitario-inclusivo può (e in certa misura dovrebbe) legittimamente innestare nella loro struttura forme di “merito *non competitivo*”¹⁷: la non-inclusione in questa dimensione può essere legittimamente riservata soltanto ai “non meritevoli” che, per tale ragione, più che “esclusi”, andrebbero considerati “*auto-esclusi*”¹⁸.

La garanzia della terza dimensione, quella dell'*esistenza di successo*, per quanto apparentemente meno decisiva, sembra comunque imprescindibile per qualunque sistema unitario-inclusivo. Essa, infatti, intercetta una caratteristica altrettanto essenziale dell'esperienza umana: la tensione agonistica, l'aspirazione al miglioramento, la “spinta egoistica” alla base

¹⁷ I contorni del cui significato saranno dettagliatamente delineati *infra, passim*, spec. cap. V, § 4 e cap. VII, § 3.

¹⁸ Un altro esempio di “auto-esclusione” – legittima proprio perché non imputabile al sistema ma al soggetto – può essere rappresentato dalla mancata osservanza della legge penale, che causa – o dovrebbe causare – una compressione temporanea della libertà personale, la cui durata dovrebbe essere commisurata alla gravità del fatto commesso e dunque all'esigenza di riparazione del pregiudizio derivante dalla condotta irresponsabile del soggetto (pregiudizio che, nelle concezioni rieducative della pena, sembrerebbe consistere anzitutto proprio nel deficit di responsabilità dimostrato dal soggetto, che la pena avrebbe la funzione di colmare attraverso una “rieducazione responsabilizzante”).

della cura dei propri interessi. Un sistema che pretendesse di sopprimere questa dimensione dell'esistenza sarebbe non tanto irrealistico, quanto strutturalmente ingiusto, perché costruito "a immagine e somiglianza" di un essere umano non del tutto corrispondente alla sua natura effettiva, composta da una spinta egoistica che si affianca a quella altruistica in una dialettica che, se non adeguatamente disciplinata, rischia di assumere forme "tragiche". Ciò non toglie che l'obiettivo del "successo" debba poter essere perseguito da ogni soggetto solo a condizione che ciò non comporti l'esclusione di altri soggetti da una delle tre dimensioni esistenziali¹⁹.

Il grado di responsabilizzazione del soggetto in relazione all'inclusione in questa dimensione dell'esistenza è massimo. L'accesso al successo avviene attraverso meccanismi competitivi di tipo selettivo che, a condizione che siano correttamente regolati, consentono di attribuire la non-inclusione del soggetto in questa dimensione non già ad una disfunzione della relazione giuridica tra i soggetti coinvolti (riconducibile, come si vedrà, a una patologia del sistema), ma ad una insufficiente "prestazione" e dunque alla responsabilità dello stesso soggetto non incluso (che per questo, ancora una

¹⁹ Secondo le diverse modalità di distribuzione delle responsabilità dell'inclusione tra soggetto e sistema che caratterizzano le tre dimensioni (v. *amplius infra*). Esempio tipico di SGS legata a questa terza dimensione dell'esistenza è la libertà di iniziativa economica. Sul tema, cfr., per ora, almeno A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, 1971; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 2011, 635 ss.; M. GIAMPINETTI, *Il principio costituzionale di libera concorrenza: fondamenti, interpretazioni, applicazioni*, in *Diritto e società*, 2003, 439 ss.; A. ZITO, *Mercato, regolazione del mercato e legislazione antitrust: profili costituzionali*, in *Jus*, 2-3/1989., 219 ss.; N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*. Roma-Bari, 1998; PADOA SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, Bologna, 1997.

volta può considerarsi “auto-escluso”). Se la competizione è equa, trasparente e scevra da ostacoli fattuali non imputabili al soggetto, il suo mancato successo non mina il carattere unitario-inclusivo del sistema²⁰.

La differenza tra SGS basata sulla loro afferenza ad una delle tre dimensioni esistenziali non risiede, dunque, nella loro “attitudine inclusiva” – che, in un sistema unitario-inclusivo, tutte le accomuna profondamente –, ma piuttosto nella diversa *distribuzione delle responsabilità dell’inclusione* tra soggetto e sistema che si realizza in ciascuna delle tre dimensioni. Nessun soggetto può essere escluso in modo arbitrario da nessuna delle tre dimensioni dell’esistenza: ciò significa che nessuna esclusione dev’essere ragionevolmente imputabile al sistema, ma ciascuna dev’essere ricostruibile come “auto-esclusione”; a variare, a seconda della dimensione dell’esistenza che giunge in rilievo in base alla specifica SGS (e dunque alla specifica relazione giuridica) considerata è il criterio di imputazione dell’esclusione. Il sistema unitario-inclusivo non ammette in nessun caso esclusioni a sé imputabili e può dunque ritenersi solido solo se sappia rigorosamente distinguere tra esclusioni a sé imputabili – che non sono mai legittime e che richiedono immediato ripristino del fisiologico carattere unitario-inclusivo del sistema – ed esclusioni imputabili al soggetto (auto-esclusioni), fisiologiche ed anzi, per paradosso solo apparente, inevitabili se non al costo di minare lo stesso carattere unitario-inclusivo

²⁰ La distinzione tra merito competitivo e merito non competitivo, che qui emerge come necessaria conseguenza della diversa struttura degli obiettivi delle situazioni giuridiche soggettive, sarà oggetto di un’analisi specifica nei capitoli successivi, nei quali si esamineranno ed approfondiranno le implicazioni sul piano della qualificazione e dei rapporti giuridici di tale distinzione (v. *infra*, spec. capp. VII, §§ 4 e 5 ed VIII).

del sistema, come si tenterà di evidenziare più ampiamente nel prosieguo²¹.

²¹ Basti per ora sottolineare come anche l'inclusione soggetti "irresponsabili", che, cioè, non si sono assunti la propria quota di responsabilità dell'inclusione, appaia un'alterazione della logica del sistema unitario-inclusivo.

CAPITOLO IV

*Il principio di eguaglianza come criterio strutturale
del sistema unitario-inclusivo*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il principio di eguaglianza nella strutturazione della soggettività giuridica: prime riflessioni. – 3. I possibili profili problematici della dicotomia tra “eguaglianza formale” ed “eguaglianza sostanziale”. – 4. La qualificazione giuridica dei soggetti come operazione a due livelli. – 5. Il principio di ragionevolezza nell’operazione di qualificazione giuridica dei soggetti. – 6. La responsabilità del sistema per il “fallimento dell’eguaglianza”: considerazioni di sintesi.

1. *Considerazioni introduttive*

La riflessione sul principio di eguaglianza andrebbe inquadrata nell’ambito della cornice che si sta delineando. Si è sostenuto che l’ordinamento giuridico scevro da posizioni dominanti e dunque ispirato al modello del costituzionalismo democratico possa considerarsi un “sistema unitario-inclusivo”: un sistema di rapporti tra soggetti del diritto che, attraverso il suo fondamentale carattere inclusivo, garantisce al tempo stesso la (pluri-)soggettività giuridica – con la costruzione e salvaguardia di un “equilibrio autonomistico” dei soggetti – e la coesione-unitarietà sistemica¹.

¹ L’inclusività, dunque, è strumento sia del carattere plurisoggettivo

In questo quadro, il principio di eguaglianza rappresenta il *criterio strutturale prescrittivo* che consente all'or-

che di quello unitario del sistema. Tali caratteri sembrano entrambi insiti nel concetto di “sistema”: un sistema o è plurisoggettivo oppure *non* è, risolvendosi in “unità monolitica”; d'altra parte, senza unitarietà la plurisoggettività si ridurrebbe a mero conglomerato di entità giustapposte, prive di una “forza” unificante e dunque costantemente inclini alla dispersione: anche in questo caso, il ‘sistema’ cesserebbe di esistere.

L'espressione sintetica “sistema unitario-inclusivo” potrebbe dunque apparire pleonastica: se è vero che ogni ordinamento giuridico dovrebbe costituire un ‘sistema’ (v. *supra*, cap. I, spec. nota 2), in virtù dell'autentico significato delle parole sembra anche vero che – al di là della scelta lessicale compiuta in questa sede – ogni ‘sistema’ giuridico dovrebbe essere sostanzialmente ‘*unitario-inclusivo*’, come si tenterà di evidenziare progressivamente.

Quanto alla citata scelta lessicale, l'espressione “sistema unitario-inclusivo” è apparsa la più adatta. In effetti, l'esplicitazione del carattere plurisoggettivo, indiscutibile presupposto logico di qualunque sistema, non è sembrata necessaria, a differenza del carattere unitario che, per quanto anch'esso naturale, rappresenta un “terreno” sul quale si manifestano maggiori problemi teorici, ragion per cui è sembrato più opportuno indicarlo espressamente. Quanto, infine, al carattere inclusivo, anch'esso in fondo appare insito nel concetto di ordinamento come ‘sistema’: rappresentando, tuttavia, l'elemento decisivo su cui si basa l'effettività della sua plurisoggettività e unitarietà – di cui l'inclusività è comune strumento – è sembrato viepiù opportuno indicarlo in modo esplicito.

I connotati di tale inclusività verranno approfonditi dettagliatamente nel prosieguo (specie per ciò che riguarda la distribuzione delle responsabilità dell'inclusione). Basti per ora osservare che le tre dimensioni dell'esistenza cui si è già fatto cenno sono prettamente relazionali e che dunque, data la già evidenziata intima relazionalità del concetto di soggettività giuridica, la ragionevole accessibilità di tali dimensioni è condizione di effettività della stessa (pluri-)soggettività giuridica, che solo in esse può realmente realizzarsi; d'altra parte, il carattere inclusivo del sistema è funzionale anche alla sua unitarietà: il legame tra i soggetti – base di tale unitarietà – si rinsalda solo attraverso lo sviluppo di solide relazioni giuridiche, impossibile senza la garanzia inderogabile dell'adeguata inclusione dei soggetti del diritto in tutte e tre le dimensioni relazionali dell'esistenza.

dinamento giuridico di esistere come sistema unitario-inclusivo.

L'eguaglianza, infatti, prima ancora di rappresentare un principio che incide sull'orientamento dell'azione pubblica tesa al miglioramento delle condizioni materiali dei soggetti, assume rilevanza centrale nel "momento" preliminare e decisivo del riconoscimento dei soggetti del diritto, ossia in relazione all'operazione della loro qualificazione giuridica. Senza assumere l'eguaglianza come criterio razionale-oggettivo, il riconoscimento giuridico dei soggetti si risolverebbe in un'operazione irriducibilmente arbitraria, esposta alle valutazioni ed ai rapporti di forza politici storicamente contingenti, il che minerebbe la stabilità della stessa plurisoggettività e dunque del sistema complessivo².

In questa prospettiva, l'eguaglianza non riguarda le qualità intrinseche dei soggetti, ma la loro posizione si-

² Sulla non-arbitrarietà come fondamento stesso del diritto inteso in senso *democratico* cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*², I, *Storia, principi, interpretazioni*, Bologna, 2018, 160: la «legge non è sempre la stessa cosa, indipendentemente dai contesti politico-culturali. Può essere strumento di dispotismo e d'oppressione; può essere strumento di potenza e di prepotenza. Nello Stato costituzionale e democratico, la legge non è il mezzo per conferire forza legale a qualunque parola che esprima qualunque volontà, in vista di qualunque interesse: non è "un qualunque". La legislazione – nello Stato democratico e pluralista, cioè nello "Stato costituzionale" – è funzionale a una società retta da strutture normative coerenti, pacificatrici, giustificabili. In una parola: è diritto come espressione della convivenza, e la convivenza è la massima funzione della politica. Una legge priva di questo senso è un non-senso dallo stesso punto di vista del concetto di legislazione; non è un uso, ma è un abuso, cioè un arbitrio. Tra legge e arbitrio ancorché rivestito di panni legislativi, c'è contraddizione». In tema, cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008 e ID., *Il diritto mite. Legge, diritti e giustizia*, Torino, 1992; cfr., altresì, N. LUHMANN, *Il principio di uguaglianza come forma e come norma*, Roma, 2017.

stemica: essere eguali significa essere riconosciuti come soggetti tra soggetti, ossia come centri di imputazione normativa che non possono essere annichiliti attraverso il completo assogettamento all'altrui volontà, ma devono essere inseriti nell'ambito di rapporti giuridici, la razionalità della cui conformazione sia oggettivamente intellegibile. L'eguaglianza è, dunque, la forma giuridico-razionale della coesistenza dei soggetti all'interno di un sistema unitario-inclusivo.

Da ciò discende che l'eguaglianza non può essere ridotta a una "tecnica correttiva" destinata a porre rimedio alle diseguaglianze esistenti attraverso interventi pubblici "a valle". Al contrario, essa agisce "a monte", orientando la fondamentale operazione di qualificazione giuridica dei soggetti del diritto e, di conseguenza, la configurazione delle SGS su cui essa inevitabilmente si basa, condizionando la legittimità delle equiparazioni e differenziazioni di trattamento giuridico. È evidente, dunque, il carattere dirimente del corretto riconoscimento dei soggetti, ossia della loro esatta qualificazione giuridica: è in base a questo parametro che i trattamenti giuridici possono considerarsi conformi al principio di eguaglianza e dunque non arbitrari e illegittimi³.

³ Come si vedrà, l'operazione di qualificazione giuridica si articolerebbe in due livelli: il primo, quello astratto, attiene all'identificazione del soggetto sulla base della funzione che astrattamente è chiamato a svolgere nel rapporto giuridico considerato e, più in generale, anche nel sistema (in relazione a questo primo livello, centrale è la questione della correttezza dell'inquadramento della struttura della SGS rilevante); il secondo, quello sostanziale, attiene all'identificazione del soggetto in base agli ostacoli che esso concretamente incontra nell'esercizio della SGS di cui è astrattamente titolare. Sulla dicotomia tra "eguaglianza formale" ed "eguaglianza sostanziale" – su cui l'attenzione si soffermerà nel prosieguo – la letteratura è sconfinata: oltre alle opere richiamate

Il principio di eguaglianza si presenta, dunque, come condizione di tenuta del sistema unitario-inclusivo. Senza di esso, la pluralità dei soggetti si dissolverebbe progressivamente, lasciando spazio a forme più o meno mascherate di dominio e/o alla disgregazione del sistema. Con esso, invece, il sistema può conservare la propria natura democratica e unitaria, intesa come struttura giuridica fondata sulla coesistenza di una pluralità unitaria di soggetti autonomi, garantita attraverso la loro adeguata inclusione nelle tre dimensioni dell'esistenza⁴.

supra, cap. II, spec. nota 33, cfr., *ex plurimis*, B. CARAVITA DI TORITTO, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002; M. LOSANA, *Il riconoscimento del principio di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Napoli, 2010; F. SORRENTINO, *Eguaglianza formale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2017, parte I, spec. 18 ss.; cfr. altresì, per un'efficace ricostruzione della questione, nonché del quadro d'insieme del dibattito C. COLAPIETRO, M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*⁷, Torino, 2025, 643 ss. e l'ampio insieme di riferimenti dottrinali e giurisprudenziali ivi riportati.

⁴ Come emergerà progressivamente, l'eguaglianza dei soggetti del diritto si pone come paradigma di stabilità del sistema, ponendo il suo fondamento sulla «giustizia»; l'instabilità, invece, è l'esito più prevedibile di un'ingiusta strutturazione del sistema. «L'ordinamento giuridico positivo, se esiste e opera come forza strutturante la vita politica e sociale e non come mero strumento d'arbitrio, è perché presenta un lato aperto a un *ethos* pubblico diffuso che il diritto deve presupporre, per esistere a sua volta. Se non esistesse, il diritto si confonderebbe contraddittoriamente con il mero comando di chi dispone di dominio e nessun ordinamento giuridico sarebbe possibile se non come forza-fondata-sulla-forza. Tale base pre-positiva, se esiste, fornisce alimento quotidiano all'esperienza giuridica» (così ZAGREBELSKY, MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 172).

2. Il principio di eguaglianza nella strutturazione della soggettività giuridica: prime riflessioni

Nella prospettiva che si sta delineando, l'eguaglianza non si colloca dunque sul piano dei "rimedi *ex post*" dell'ordinamento, ma su quello delle *premesse* della sua corretta struttura: essa governa il processo attraverso cui il sistema riconosce i soggetti del diritto e la posizione che assumono rispetto agli altri in ciascuna relazione giuridica. In altre parole, l'eguaglianza non è un principio finalizzato a correggere "a valle" condizioni di diseguaglianza già esistenti e non imputabili all'ordinamento: essa si colloca invece "a monte", sul piano dell'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti, fungendo da parametro di correttezza razionale che la orienta e le impedisce di *produrre* diseguaglianze.

Queste ultime, infatti, paiono in ogni caso il prodotto di una *disfunzione del sistema* e dunque sono sempre ad esso imputabili: non al "contesto" o ad una "indeterminata realtà". In altri termini, le diseguaglianze non andrebbero mai imputate a "cause di forza maggiore" che il sistema, ove possibile, dovrebbe "generosamente" sforzarsi di contrastare: esse, invece, sono sempre l'effetto distorto di una disfunzione del sistema stesso, che si verifica nel caso di erroneo svolgimento dell'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti, di cui l'ordinamento è *responsabile esclusivo*⁵.

L'eguaglianza, dunque, impone che tutti i soggetti siano giuridicamente qualificati secondo criteri razionali, oggettivi e intellegibili, tali da evitare che la differenziazione o l'equiparazione dei trattamenti giuridici si risolvano in

⁵ V. *amplius infra*, spec. § seguente.

arbitrio. Da questo punto di vista, essa si presenta anzitutto come principio ordinatore della qualificazione giuridica dei soggetti, che richiede che questi siano riconosciuti e contraddistinti sulla base di elementi giuridicamente rilevanti relativi alle loro condotte, che devono essere conformate alla struttura fondamentale delle SGS, basata anzitutto sulla loro finalità inclusiva nell'ambito di una delle dimensioni dell'esistenza. Prima di chiedersi come trattare i soggetti, dunque, l'ordinamento deve logicamente stabilire in modo esatto – sia in astratto che in concreto – *chi essi siano*, cercando risposta nell'analisi della particolare tipologia di relazione giuridica nella quale sono inseriti.

In quest'ottica, il principio di eguaglianza concorre in modo decisivo alla strutturazione della soggettività giuridica: di conseguenza, non può mai essere ridotto a una “questione politica”, perché attiene alla “grammatica del diritto”, rappresentando l'elemento che consente al sistema di articolare la pluralità in modo non arbitrario.

È su queste basi che si intende ora affrontare problematicamente il tema della tradizionale dicotomia tra “dimensione formale” e “dimensione sostanziale” dell'eguaglianza.

3. *I possibili profili problematici della dicotomia tra “eguaglianza formale” ed “eguaglianza sostanziale”*

La tradizionale dicotomia tra la dimensione formale e quella sostanziale dell'eguaglianza ha svolto, nel costituzionalismo del secondo dopoguerra, una funzione storicamente e giuridicamente essenziale. Essa ha consentito e consente ancora di fondare la consapevolezza che la titolarità formale di SGS non garantisce, di per sé, la possibili-

tà del loro effettivo esercizio, essendo a tal fine necessario l'intervento pubblico finalizzato a rimuovere gli ostacoli che lo impediscono⁶.

La dicotomia in parola sembra, tuttavia, anche esposta al rischio di ingenerare un equivoco, consistente nella suddivisione concettuale del principio di eguaglianza non già ai fini dell'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti⁷, bensì di una distribuzione delle responsabilità delle diseguaglianze.

Invero, tale dicotomia potrebbe risultare fuorviante nella misura in cui l'aggettivo "formale" si ritenga riferito alla dimensione dell'eguaglianza della cui garanzia l'ordinamento è *esclusivo responsabile*, mentre l'aggettivo "sostanziale", al contrario, alla dimensione dell'eguaglianza della cui garanzia l'ordinamento è *corresponsabile*, limitatamente al compito di porre rimedio *ex post* a diseguaglianze la cui origine sia da imputarsi non già alla responsabilità dall'ordinamento stesso, ma della "realtà fattuale". Infatti, non pare infatti ammissibile una separazione concettuale tra il piano dell'ordinamento giuridico, ritenuto responsabile delle diseguaglianze "formali", e una realtà fattuale pregiuridica, considerata invece causa di diseguaglianze "sostanziali", che non sarebbero imputabili all'ordinamento, su cui graverebbe la "sola" responsabilità di (tentare) un intervento correttivo *ex post*.

In una prospettiva di questo tipo, il principio di eguaglianza "sostanziale" correrebbe costantemente il rischio di finire di fatto "derubricato" a criterio ispiratore di politiche pubbliche di intervento correttivo *ex post*, attivabili

⁶ V. *supra*, nota 3.

⁷ A beneficio della quale, come sarà evidenziato *amplius infra*, tale dicotomia sembrerebbe da tener ferma, nei termini che saranno progressivamente specificati.

con margini di discrezionalità politica significativi proprio perché consistenti in una forma di rimedio nei confronti di condizioni di diseguaglianza non cagionate dall'ordinamento e che quest'ultimo, per questo, sul piano logico e teorico-prescrittivo non sarebbe tenuto a prevenire e a rimuovere, se non nella misura in cui ciò sia imposto da norme positive di rango costituzionale.

Una simile impostazione non sembra compatibile con la concezione dell'ordinamento giuridico come sistema unitario-inclusivo. Se la garanzia della soggettività giuridica risiede nella correttezza della qualificazione giuridica dei soggetti, fulcro del principio di eguaglianza e della sua attuazione, allora ogni diseguaglianza giuridicamente rilevante non può che essere ricondotta a un errore nell'operazione di qualificazione stessa, compiuto nel suo primo o secondo livello (v. *infra*, § successivo). In questa chiave, la distinzione tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale sembra assumere un valore non “meramente descrittivo” della disciplina positiva del principio di eguaglianza disposta da ordinamenti giuridici determinati, bensì *strutturale e prescrittivo*, di portata teorico-generale.

Il principio di eguaglianza non sembra presentare due piani distinti – uno giuridico e uno fattuale –, ma richiede *un'unica, grande operazione*: la qualificazione giuridica *razional-oggettiva* dei soggetti del diritto, attraverso la corretta conformazione, in astratto e in concreto, delle SGS di cui sono titolari, finalizzata alla garanzia della loro piena inclusione nelle tre dimensioni dell'esistenza.

Pertanto, il problema degli *ostacoli fattuali* all'esercizio delle predette SGS non si colloca, per così dire, *all'esterno del diritto*, bensì *al suo interno*, e precisamente nel secondo livello dell'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti: tali ostacoli rappresentano l'elemento che il sistema

è tenuto a considerare per verificare se le SGS attribuite in astratto siano in concreto esercitabili da ciascun soggetto in modo funzionale, garantendo così che la soggettività giuridica rimanga sempre piena ed effettiva, astratta e fittizia.

Se questo è vero, ne deriva un ulteriore corollario: l'eguaglianza sostanziale non può essere circoscritta a determinate categorie di SGS, come ad esempio “diritti sociali” o “diritti di prestazione”⁸.

Tutte le SGS, incluse le libertà tradizionalmente considerate come “negative”, pongono un problema di eguaglianza sostanziale, proprio perché *tutte* devono poter essere esercitate effettivamente dai soggetti cui sono attribuite. A variare, in base alla specifica SGS considerata e alla sua struttura, non è l'esigenza di eguaglianza, ma la modalità “tecnica” attraverso cui essa viene concretamente realizzata.

In questa prospettiva, il principio di eguaglianza pare risolversi in un criterio prescrittivo di qualificazione dei soggetti del diritto *concettualmente inscindibile*, la cui violazione segnala *sempre* una disfunzione del sistema, e mai una “semplice” contingenza imputabile alla realtà. Ciò non toglie che l'eguaglianza, nel suo carattere concettualmente unitario, possessa “due volti”: uno “astratto” ed uno “concreto”, corrispondenti rispettivamente ai due livelli dell'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti⁹.

⁸ Come si evidenzierà *amplius infra*, il concetto di “eguaglianza sostanziale” non sembra riferirsi esclusivamente a questa categoria di SGS (su cui cfr., *ex plurimis*, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 4/1994, 569 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in ID. *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, 123 ss.). Ci si limita, per ora, a rinviare a L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*⁴, Padova, 2020, 266 che, nell'evidenziare che nel «giudizio di eguaglianza ... entrano in gioco entrambi i commi» dell'art. 3 Cost., pare presupporre l'idea dell'inscindibilità concettuale dei due commi.

⁹ In particolare, l'utilizzo del termine “astratto” per riferirsi al “primo

Questo approccio non appare una speculazione di interesse puramente accademico: la non trascurabile conseguenza concreta sembra consistere nella circostanza che ad ogni sistema unitario-inclusivo sia attribuita la responsabilità esclusiva ed inderogabile dell'attuazione del principio di eguaglianza *nella sua interezza*.

4. *La qualificazione giuridica dei soggetti come operazione a due livelli*

La ricostruzione del principio di eguaglianza come criterio razionale e prescrittivo impone di soffermarsi sull'operazione attraverso cui il sistema riconosce e struttura la

volto" dell'eguaglianza sembrerebbe da preferirsi a quello del termine "formale": come si tenterà di evidenziare progressivamente, *formali* andrebbero considerati tanto gli errori di qualificazione "di primo livello", quanto quelli "di secondo", ossia tanto gli errori che attengono alla ricostruzione giuridica astratta della SGS, quanto quelli che attengono agli ostacoli concreti al suo esercizio. In entrambi i casi, infatti, l'errore può considerarsi "*formalmente giuridico*", ossia errore di diritto nell'inquadramento della fattispecie giuridica, parimenti imputabile all'ordinamento e non al 'fatto'. Pertanto, il principio di eguaglianza sembra connotato da "due volti", uno "astratto" ed uno "concreto", che corrispondono rispettivamente al primo e al secondo livello della qualificazione giuridica dei soggetti, come si avrà modo di sostenere dettagliatamente nel prosieguo. Entrambi i volti sembrano attenersi sia alla dimensione formale che a quella sostanziale dell'eguaglianza: a quella formale, perché gli errori di qualificazione giuridica dei soggetti sono sempre di tipo *giuridico-formale*, siano essi compiuti nell'ambito del primo o del secondo livello della qualificazione; a quella sostanziale, poiché, in assenza di errori, alla forma giuridica dell'eguaglianza corrisponde la sostanza. In altri termini, sotto quest'ultimo profilo, sembrerebbe scorretto affermare che l'eguaglianza è formale o sostanziale; più convincente appare invece l'idea che l'eguaglianza o è formale e sostanziale, oppure non è: un'eguaglianza solo formale altro non sarebbe che *finzione giuridica* e, in ultima istanza, *errore in punto di diritto*.

soggettività giuridica. Tale operazione, come anticipato, può essere definita come *qualificazione giuridica dei soggetti del diritto* e costituisce un momento decisivo della strutturazione e garanzia della (pluri-)soggettività in un sistema unitario-inclusivo.

Si è già sostenuto¹⁰ che i soggetti del diritto andrebbero qualificati in base a ciò che *fanno*, non a ciò che *intrinsecamente sono*. Pertanto, il fulcro dell'operazione di qualificazione sono le SGS, strumenti di conformazione delle relazioni giuridiche.

Ebbene, l'operazione in parola sembra articolarsi in *due livelli logicamente distinti ma inscindibili*.

Il “primo livello” riguarda l'esatta identificazione delle funzioni giuridicamente rilevanti attribuite in astratto ai soggetti dalle SGS di volta in volta in questione. Questo primo livello di qualificazione dei soggetti attiene dunque alla funzione che essi sono astrattamente chiamati a svolgere nello specifico rapporto giuridico cui la SGS si riferisce e, più in generale, anche nel sistema¹¹. In relazione a questo primo livello della qualificazione, il corretto inquadramento giuridico della struttura della SGS rilevante è di importanza dirimente: fraintendere i connotati della SGS apre le porte alla commissione di errori nell'operazione di qualificazione e, a cascata, a un'attuazione distorta del principio di eguaglianza¹².

¹⁰ E si tornerà a farlo *amplius infra*, cap. VI.

¹¹ Ad esempio, un soggetto è qualificabile come “lavoratore” se è titolare della SGS “diritto-dovere di lavorare”.

¹² Come si vedrà (*infra*, spec. capp. V e VII), uno degli elementi centrali ai fini del corretto inquadramento giuridico della SGS è la sua particolare funzione inclusiva rispetto ad una delle tre dimensioni dell'esistenza: è da questa che dipende primariamente la distribuzione, tra soggetto e sistema, delle responsabilità dell'inclusione del soggetto titolare della SGS in

Il “secondo livello” della qualificazione giuridica attiene, invece, alla considerazione delle condizioni concrete in cui i soggetti astrattamente titolari di SGS si trovano a esercitarle. In particolare, in relazione a questo secondo livello, assume rilevanza l’esistenza di ostacoli che limitano o impediscono l’effettivo esercizio delle SGS, con conseguente insorgenza di una *disfunzionalità giuridica del rapporto tra soggetto e contesto* rispetto al modello astrattamente previsto dalla SGS rilevante¹³.

questione e dunque il conseguente modo di essere fondamentale della SGS medesima.

¹³ Riprendendo l’esempio di cui alla seconda nota precedente, se “lavoratore” è il soggetto che svolge «un’attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, comma 2, Cost.), il soggetto che si trovi concretamente, non per propria scelta o responsabilità, nell’*oggettiva impossibilità* di esercitare la SGS “diritto-dovere di lavorare”, in base al primo livello (astratto) della qualificazione giuridica dovrebbe considerarsi un “non-lavoratore” alla stregua di chi non eserciti la stessa SGS per propria scelta o responsabilità e ricevere, dunque, il medesimo trattamento giuridico. Tuttavia, in base al secondo livello (concreto) della qualificazione giuridica, può emergere che, in realtà, la condizione di “non-lavoratore” del soggetto in parola deriva non già dalla sua scelta o responsabilità, ma da ostacoli incontrati nell’esercizio della SGS. Tali ostacoli fanno sì che il secondo livello della qualificazione non coincida con il primo: ciò renderebbe giuridicamente erronei una qualificazione e un conseguente trattamento giuridico basati sul primo livello (astratto) ed impone, invece, che qualificazione e trattamento giuridico siano differenziati in virtù del secondo livello (concreto). Infatti, se è vero che un sistema unitario-inclusivo è sempre responsabile esclusivo di qualunque errore nella qualificazione giuridica dei soggetti cui consegue un errore di trattamento, grava di conseguenza sul sistema l’onere di ripristinare la funzionalità delle relazioni giuridiche astrattamente prevista, in questo caso rimuovendo gli *ostacoli concreti* (*alias*: gli errori di diritto compiuti nel secondo livello della qualificazione giuridica) all’esercizio della SGS “diritto-dovere di lavorare”. Così, nell’esempio proposto (che sarà ripreso *amplius infra*, spec. cap. VII, § 3), finché non risulta effettivamente possibile rimuovere tali ostacoli concreti attraverso la conformazione del contesto, il ripristino della sud-

Come anticipato, tali ostacoli non sono relegati a una realtà “pre-giuridica”, collocandosi “al di fuori del diritto”, ma concorrono a pieno titolo a comporre la *qualificazione formale* dei soggetti del diritto: quando sussistono, i rapporti su cui incidono devono essere considerati *giuridicamente disfunzionali*. Di conseguenza, altrettanto giuridica (e giuridicamente doverosa) dovrebbe essere la risposta a tale disfunzionalità.

Il secondo livello della qualificazione giuridica, dunque, non è concettualmente divisibile dal primo, ma *lo integra* concorrendo in modo parimenti essenziale alla corretta identificazione dei soggetti del diritto, imprescindibile ai fini dell’attuazione del principio di eguaglianza. I due livelli, quindi, costituiscono due inscindibili momenti dell’*unica* operazione di qualificazione giuridica dei soggetti.

detta funzionalità della relazione giuridica – segnatamente, quella tra il lavoratore e i soggetti su cui grava il dovere di assicurare l’esercizio effettivo della SGS “diritto-dovere di lavorare” (sulla relazionalità delle SGS, oltre a quanto già osservato, v. anche *infra, passim*, spec. a partire dal cap. V, nota 2) – dovrebbe avvenire attraverso un *meccanismo di differenziazione*. Nello specifico, alla luce del secondo livello dell’operazione di qualificazione, occorrerebbe differenziare la qualificazione stessa rispetto a quella basata sul primo livello: il soggetto, da “non-lavoratore”, dovrebbe essere qualificato come “lavoratore infortunato”, “malato”, “invalido”, “vecchio” o “involontariamente disoccupato” (per usare l’esatta terminologia adoperata dall’art. 38, comma 2, Cost.); di conseguenza, bisognerebbe differenziare anche il trattamento giuridico (a partire dal profilo del “diritto al reddito”) rispetto a quello basato sul primo livello: il soggetto, dal trattamento riservato ai “non-lavoratori”, dovrebbe passare a ricevere quello previsto per i “lavoratori”. In tema, cfr. C. PINELLI, “Lavoro” e “progresso” nella Costituzione, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2009, 417. In merito allo specifico esempio svolto, sia consentito altresì il rinvio a M. BARONE, *Un “diritto costituzionale al reddito”? A margine della sentenza C. cost. n. 31/2025 in materia di «reddito di cittadinanza»*, in *Giur. cost.*, 3/2025, 771 ss.

Il concetto di eguaglianza “in senso sostanziale” non sembra dunque riducibile all’esigenza di correzione *ex post* delle distorsioni prodotte da un’indistinta realtà fattuale, né appare, in fondo, come un’evoluzione *innovativa* rispetto al tradizionale concetto di eguaglianza “in senso formale”. La dimensione sostanziale dell’eguaglianza appare, invece, come la manifestazione più autentica e piena del principio stesso, la logica e inevitabile conseguenza delle premesse da cui esso parte: l’eguaglianza *o è sostanziale* e dunque *effettiva*, ovvero rimane pura (e pericolosa) *finzione giuridica* e quindi, “semplicemente”, *non è*¹⁴.

Ogni diseguaglianza giuridicamente rilevante segnala, pertanto, un *errore* compiuto in uno dei due livelli della qualificazione, imputabile necessariamente e in modo esclusivo al sistema. In questa prospettiva, sembra che l’idea di eguaglianza intesa come architrave giuridico-razionale dell’ordinamento possa rafforzarsi, essendo maggiormente preservata dal rischio di una sua “derubricazione”, anche solo parziale e “tacita”, a mera “politica di compensazione” delle condizioni di svantaggio, non sottoposta ai rigorosi e inderogabili doveri di solidarietà, ma rimessa alla “discrezionalità caritatevole” dei decisori *pro tempore*¹⁵.

¹⁴ V. *supra*, spec. nota 9. La dimensione sostanziale del principio di eguaglianza appare un corollario già delle premesse da cui esso era originato, confluendo nella Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino. Invero, gli effetti di un’eguaglianza come finzione giuridica non potrebbero considerarsi neutri per la stabilità del sistema: le finzioni generano illusioni fuorvianti e conseguenti delusioni diffuse, da cui potrebbero rischiare di scaturire reazioni scomposte difficili da contenere (sull’esigenza di un “diritto giusto” v. *supra*, nota 2).

¹⁵ Esiste una differenza concettuale di fondo tra i concetti di “carità” e di “solidarietà”, che pur sono entrambi espressioni dello stesso sentimento umano: l’altruismo. Invero, sono due i «versanti della solidarietà, che comprende sia comportamenti (individuali o collettivi) *non dovuti* giuridica-

5. *Il principio di ragionevolezza nell'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti*

In un sistema unitario-inclusivo, come già in parte emerso, i meccanismi di differenziazione del trattamento giuridico non sono di per sé patologici ai fini dell'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti. 'Eguaglianza' non può essere sinonimo di 'uniformità': il principio di eguaglianza implica invece che i soggetti del diritto siano riconosciuti e trattati in base a un criterio *razional-oggettivo*.

Il problema teorico, dunque, non riguarda l'astratta legittimità della possibilità di attuare meccanismi di differenziazione, che, come emergerà progressivamente, possono anche rivelarsi giuridicamente doverosi proprio ai fini della corretta attuazione del principio di eguaglianza. Il problema attiene, piuttosto, all'elaborazione di un simile criterio *razional-oggettivo*, idoneo a individuare con certezza¹⁶, in relazione a ciascun caso concreto, l'*an* e l'eventuale *quomodo* della differenziazione legittima e doverosa che, per

mente, ispirati al sentimento di fraternità e solidarietà, sia comportamenti corrispondenti a *doveri* giuridicamente imposti, dei singoli e soprattutto delle istituzioni. Nella solidarietà della Costituzione rientrano gli uni e gli altri: i comportamenti *doverosi* dello Stato, di enti pubblici o di individui; i comportamenti *non dovuti* di persone singole o associate» (così L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, parte I, 50). In un sistema in cui l'altruismo umano si esprimesse esclusivamente in forme *caritatevoli* si verificherebbero inevitabilmente fenomeni di «emarginazione temperata dalla carità» (espressione di M.R. SAULLE, in EAD. [a cura di], *Le norme standard sulle pari opportunità dei disabili*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1998, 9).

¹⁶ Il problema dell'incertezza dei criteri che possano fungere da parametro per sindacare la *non arbitrarietà* delle norme di legge è ampiamente evidenziato da ZAGREBELSKY, MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, cit., 160 ss.

questo, è *funzionale* all'eguaglianza, contrapponendosi al concetto di *discriminazione*¹⁷.

È in questo solco che sembra collocarsi il *principio di ragionevolezza*, oggetto di estrema attenzione nell'ambito della riflessione costituzionalistica, che potrebbe essere assunto come criterio di garanzia della legittimità dell'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti "a due livelli"¹⁸.

¹⁷ Ogni forma di differenziazione del trattamento giuridico che venga riconosciuta come illegittima appare qualificabile come *discriminazione* (in tema di *non discriminazione*, cfr., *ex plurimis*, M. CARTABIA, *Riflessioni in tema di eguaglianza e di non discriminazione*, in M. D'AMICO e B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 430 ss.; COLAPIETRO, RUOTOLO, *op. ult. cit.*, 648 ss.). Il vero problema sembra, invece, proprio quello dell'individuazione di criteri certi in base ai quali poter definire "discriminatoria" una determinata differenziazione di trattamento giuridico. In questa sede si tenterà di affrontare l'analisi di questo complesso problema.

¹⁸ Si è già anticipato (*supra*, nota 8) come in dottrina sia stato evidenziato che nel «giudizio di eguaglianza [...] inizialmente era chiamato in causa il primo comma» dell'art. 3 Cost., mentre successivamente «si è fatto ricorso anche al comma 2 [...] e, sempre più spesso, anche all'eguaglianza come 'ragionevolezza': un esempio recente è la sent. n. 29/2020» (così CARLASSARE, *Conversazioni...*, cit., 266). Il principio di "ragionevolezza" sembra rappresentare l'asse portante di quello di eguaglianza, la "chiave" decisiva per la sua attuazione. Per un'ampia e articolata ricostruzione delle questioni inerenti a tale principio, del dibattito dottrinale e della sconfinata giurisprudenza costituzionale in materia, si rinvia a ZAGREBELSKY, MARCENÒ, *loc. ult. cit.* (che considerano l'*irragionevolezza* come uno dei «diversi "strati" dell'arbitrarietà della legge», insieme all'«irrazionalità», all'«ingiustizia» e, infine, alla «cecità»: 163) e ad A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2022, 143 ss.; sembra altresì utile rinviare alla più risalente Relazione del Servizio studi della Corte costituzionale, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle corti europee* (Quaderno predisposto in occasione dell'incontro trilaterale tra Corte costituzionale italiana, Tribunale costituzionale spagnolo e Corte costituzionale portoghese, Roma, 25-26 ottobre 2013), Roma, luglio 2013.

La ragionevolezza opererebbe, in questa prospettiva, come verifica della coerenza dell'operazione qualificatoria rispetto alla struttura della singola SGS (nel suo rapporto col sistema) e alle condizioni concrete in cui il singolo soggetto titolare si trova ad esercitarla. Essa, dunque, richiederebbe anzitutto che la struttura della SGS sia ragionevole *in astratto*, ossia che non si ponga in contrasto con i vincoli *prescrittivi* alla strutturazione delle SGS e dunque della soggettività giuridica, in parte anticipati e che saranno progressivamente approfonditi; in secondo luogo, che eventuali differenziazioni di trattamento rispetto al primo livello della qualificazione giuridica, disposte sulla base del secondo livello, siano ragionevoli nell'*an* e nel *quomodo*.

In questa chiave, l'esito di ogni qualificazione giuridica irragionevole e dunque erronea dovrebbe considerarsi 'discriminatorio'. Invero, ogni errore di questo tipo condurrebbe a equiparare il trattamento giuridico di soggetti in realtà diversi ovvero a differenziare il trattamento di soggetti in realtà eguali.

Quasi "di scuola" appare il caso in cui la qualificazione giuridica dei soggetti venga compiuta in modo ragionevole e dunque corretto e ciononostante i trattamenti giuridici si discostino in modo deliberato e manifesto dalle conseguenze logiche di tale qualificazione corretta: sarebbe il caso, ad esempio, del riconoscimento giuridico-formale dell'irrilevanza della «razza» ai fini dell'operazione di qualificazione, cui conseguissero, ciononostante, trattamenti giuridici differenziati riservati a persone con un determinato colore della pelle.

Invece, le discriminazioni sono più spesso supportate da argomentazioni giustificatrici *apparenti e fallaci*. Persino alla differenziazione più palesemente discriminatoria,

quella basata appunto sulla «razza», si tentò, in modo fraudolento ancorché maldestro, di fornire un fondamento razionale. L'intento e gli effetti discriminatori non vengono quasi mai apertamente ammessi e rivendicati, in assenza di qualunque tentativo di giustificazione per quanto tendenzioso. Anche le discriminazioni più evidenti, il più delle volte, si celano (o tentano di celarsi) pavidamente dietro "argomentazioni" pretestuose; ecco perché l'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti appare decisiva: si tratta del principale strumento di garanzia della ragionevolezza e dunque della legittimità dei trattamenti giuridici, che, se utilizzato adeguatamente, consente di disvelare e rimuovere anche le più insidiose forme di discriminazione.

In definitiva, nessun trattamento discriminatorio viene esplicitamente denominato come tale: occorre "scovarlo", a partire dall'analisi della correttezza della qualificazione dei soggetti considerati¹⁹.

Nessuna discriminazione può considerarsi un fenomeno accidentale: ciascuna di esse rivela un errore sistemico, segnatamente nell'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti, imputabile all'ordinamento e a cui quest'ultimo, in quanto responsabile esclusivo, ha il dovere di porre prontamente rimedio.

¹⁹ Ciò, anche perché spesso non sono le discriminazioni più evidenti a verificarsi, bensì quelle più ardue da individuare e quindi forse ancora più insidiose. Può essere il caso, ad esempio, di soggetti rispetto ai quali il primo e il secondo livello della qualificazione giuridica non coincidono e rispetto ai quali dunque una differenziazione di trattamento giuridico basata sul secondo livello sarebbe ragionevole nell'*an*, ma magari risulta irragionevole nel *quomodo*; su questa tematica ed anche sulla necessità del previo tentativo di conformazione del contesto come condizione di legittimità delle differenziazioni di trattamento giuridico, nonché sulle conseguenze del mancato espletamento di tale tentativo v. *amplius infra, passim*, anche se spec. cap. X.

Più le discriminazioni sono diffuse e strutturali, meno effettiva diventa la stessa possibilità di riconoscere i soggetti del diritto come tali all'interno di un sistema unitario-inclusivo, più è a rischio, in ultima analisi, la sua stessa tenuta.

In questa prospettiva, la ragionevolezza diviene lo strumento attraverso cui l'eguaglianza può rivelarsi come principio effettivamente prescrittivo, capace di orientare *ex ante* e in modo stringente la qualificazione giuridica dei soggetti, nonché di porre rimedio *ex post* ai casi di discriminazione di cui il sistema dovesse rendersi responsabile.

6. *La responsabilità del sistema per il "fallimento dell'eguaglianza": considerazioni di sintesi*

Come si è tentato di evidenziare, il fallimento dell'eguaglianza può incidere sulla struttura stessa dell'ordinamento giuridico, perché essa rappresenta il criterio razionale di riconoscimento della soggettività, la cui compromissione non può che ripercuotersi, in modo più o meno intenso, sul sistema. Si tratta di un problema che non riguarda "solo" il trattamento dei soggetti del diritto, ma che, come visto, deriva dalla loro erronea qualificazione giuridica. Maggiori sono le dimensioni del fenomeno, più grande è il rischio di tenuta del sistema nel suo complesso.

Se in ogni sistema unitario-inclusivo le discriminazioni sono riconducibili ad errori commessi nell'ambito dell'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti (di primo e/o secondo livello), di conseguenza di ogni forma di discriminazione è responsabile il sistema: né la "realtà indistinta", né tantomeno i soggetti che la subiscono potrebbero esserne considerati la causa.

Questo non significa deresponsabilizzare irragionevolmente i soggetti del diritto. L'impossibilità – nell'ambito del modello del sistema unitario-inclusivo – di attribuire a questi ultimi la responsabilità delle diseguaglianze non implica che i soggetti siano sempre e comunque, ad ogni costo, inclusi in ogni ambito dell'esistenza: ciò implica, invece, che essi non possano *mai essere esclusi* per cause ragionevolmente imputabili al sistema²⁰ che, quando si verificano, danno luogo a relazioni tra soggetti e contesto qualificabili come *disfunzionali*. I soggetti possono risultare legittimamente non-inclusi in una delle dimensioni dell'esistenza solo quando questa condizione possa ragionevolmente configurarsi come *autoesclusione*, attribuibile cioè all'esclusiva responsabilità del soggetto in questione: solo così il principio di eguaglianza può dirsi rispettato. Quando il sistema si renda anche solo in parte responsabile di una non-inclusione, quest'ultima va considerata come *illegittima esclusione*: in tal caso, il principio di eguaglianza fallisce rispetto alla sua funzione di garanzia razionale della (pluri-)soggettività e dunque, in ultima istanza, di tutela della persona umana.

Questo fallimento può produrre effetti che rischiano di estendersi ben oltre la singola discriminazione. Invero, la reiterazione di operazioni di qualificazione erronee erode progressivamente la plurisoggettività, aprendo la strada a dinamiche di concentrazione del potere e di riemersione di una posizione dominante. In tal senso, la violazione dell'eguaglianza non è solo ingiusta, ma destabilizzante: essa mette in crisi l'equilibrio autonomistico tra i soggetti

²⁰ Come si è già accennato e come si evidenzierà *amplius infra* (spec. cap. V, § 4 e cap. VII), l'intensità della responsabilità sistemica dell'inclusione dei soggetti varia a seconda della specifica dimensione dell'esistenza cui afferisce la SGS di volta in volta considerata.

e, con esso, l'equilibrio sistemico complessivo, riattivando il pericolo di disgregazione del sistema o della sua *dissoluzione nell'«Uno»*.

È in questa prospettiva che l'eguaglianza rivela la sua assoluta centralità sistemica. Essa non può ridursi a principio volto a rimediare *ex post* a diseguaglianze già esistenti: è, piuttosto, un presidio preventivo, oltre che di giustizia, di *stabilità sistemica*, rappresentando il criterio oggettivo che deve orientare in modo ragionevole l'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti, impedendo che il sistema produca, al proprio interno, le condizioni per la propria degenerazione.

CAPITOLO V

*Il principio di eguaglianza nella strutturazione
delle situazioni giuridiche soggettive (SGS)*

SOMMARIO: 1. La qualificazione giuridica come operazione centrale (a mo' di riepilogo introduttivo). – 2. I soggetti del diritto e le altre entità, tra “capacità normativa” e “capacità decisionale”: 2.1. La capacità normativa; 2.2. Capacità normativa e capacità decisionale a confronto. – 3. Alla ricerca di un criterio prescrittivo di classificazione delle SGS. – 4. *Segue*: le tre dimensioni esistenziali di afferenza delle SGS: responsabilità dell'inclusione e 'merito'. – 5. Considerazioni di sintesi: la scelta fondamentale tra inclusività ed esclusività.

1. *La qualificazione giuridica come operazione centrale (a mo' di riepilogo introduttivo)*

Come evidenziato nei capitoli precedenti, se l'ordinamento giuridico è concepito come sistema unitario-inclusivo, fondato sulla plurisoggettività, la qualificazione giuridica dei soggetti non può che rappresentare un'operazione centrale nella strutturazione della soggettività e, di conseguenza, rispetto alla salvaguardia di un equilibrio sistemico stabile e duraturo.

I soggetti del diritto possono esistere in modo pienamente garantito solo se correttamente qualificati: in tale operazione di qualificazione giuridica, la titolarità in astratto e l'effettiva possibilità di esercizio delle SGS assumono un ruolo decisivo. Come già emerso, i soggetti del diritto non sono qualificati in base a ciò che essi “intrinse-

camente *sono*”, ma in base a ciò che, dal punto di vista giuridico, *possono, non possono o devono fare*: nell’ambito di una coesistenza intimamente relazionale, è inevitabile che siano le SGS di cui i soggetti sono titolari a connotare la loro posizione sistemica.

La stessa operazione di qualificazione giuridica è, dunque, strutturalmente relazionale. Essa presuppone sempre una relazione tra soggetti e, più precisamente, una relazione mediata da SGS che configurano “equilibri autonomistici” (tra vincolo e discrezionalità) differenziati. Ogni operazione qualificatoria riguarda direttamente l’equilibrio autonomistico della singola SGS e indirettamente lo stesso equilibrio sistemico complessivo.

In questa prospettiva, si è detto, il principio di eguaglianza non interviene “a valle” a porre rimedio alle diseguaglianze, ma “a monte”, nell’ambito dell’operazione di qualificazione giuridica dei soggetti, orientandola e impedendo (*recte: dovendo impedire*) che le diseguaglianze stesse si producano. L’eguaglianza opera, dunque, come criterio razionale e prescrittivo di riconoscimento della soggettività giuridica: essa presiede all’identificazione dei soggetti del diritto in modo razionalmente giustificabile¹, rendendo intellegibili e dunque sindacabili l’attribuzione, la strutturazione e la garanzia di esercizio delle SGS.

Ne discende una conseguenza rilevante: le diseguaglianze tra soggetti non possono essere considerate eventi accidentali, imputabili a una realtà fattuale esterna e indeterminata, rispetto alla quale il diritto avrebbe solo un ruolo eventualmente compensativo. Ogni diseguaglianza

¹ Il principio della ragionevolezza, parte integrante del principio di eguaglianza, “governa” l’operazione di qualificazione giuridica dei soggetti e, con essa, di conformazione del sistema complessivo (v. *supra*, cap. IV, spec. § 5).

giuridicamente rilevante è sempre il prodotto di un'erronea operazione di qualificazione, compiuta da soggetti dotati di capacità (sempre sottoposta a vincoli) di vincolare normativamente altri soggetti ed è dunque imputabile al sistema: segnatamente, come si vedrà, ai "soggetti unitari" che hanno in tal modo il compito di concorrere alla costruzione normativa della soggettività dei "soggetti-parte".

La qualificazione giuridica si articola, come accennato nei capitoli precedenti, in due livelli distinti ma concettualmente inscindibili. Un primo livello, teso a individuare la funzione astrattamente attribuita al soggetto tramite una SGS²; un secondo livello, nell'ambito del quale il primo

² Che, come evidenziato, non è mai da considerarsi avulsa rispetto alle altre attribuite al medesimo soggetto, che nell'insieme compongono il suo "equilibrio autonomistico complessivo". Inoltre, occorre sempre tener conto della circostanza che le SGS abbiano una struttura intimamente *relazionale*, essendo cioè gli strumenti, predisposti dall'ordinamento, attraverso i quali i soggetti vengono posti *in relazioni giuridicamente rilevanti* con gli altri: legati sono i soggetti e le SGS che disciplinano le loro relazioni giuridiche. «È un discorso importante quello sul legame fra i diritti, non solo per i riflessi sulle persone, ma anche per le conseguenze [...] sul funzionamento della democrazia. I diritti sono strettamente legati fra loro; il mancato riconoscimento o la mancata realizzazione degli uni influisce sul contenuto e sul valore degli altri» (così L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*⁴, Padova, 2020, 108 s., con un ragionamento sui diritti che sembrerebbe decisamente estensibile alle SGS più in generale).

Solitamente, ad una SGS attribuita a un soggetto corrisponde una SGS attribuita ad un altro ad essa collegata e una delle due assegna al soggetto titolare una posizione di vantaggio, mentre l'altra una posizione di svantaggio (in entrambi i casi, *in relazione* a quella dell'altro soggetto). Come emergerà progressivamente, il tema è molto complesso e articolato e sembra riguardare tanto i soggetti privati, quanto i soggetti pubblici. Per ora si rinvia a C. COLAPIETRO, M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*⁷, Torino, 2025, 659 ss.; S. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Milano, 2023, spec. cap. 6; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, Tomo II, Padova, 1976, 1016 ss.; G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Annuario*

viene integrato considerando ostacoli concreti all'esercizio effettivo della SGS attribuita, che provocano una disfunzionalità del rapporto tra il soggetto considerato e il relativo contesto³. È solo attraverso la corretta considerazione di entrambi i livelli che il sistema può garantire un'egualianza non fittizia ma *sostanziale* e dunque la salvaguardia di un sistema effettivamente plurisoggettivo, che non degeneri in assetti improntati a una logica di dominio più o meno mascherata.

In questa sede si intende tentare di individuare e proporre le modalità attraverso cui le SGS dovrebbero strutturarsi sulla base di un principio di eguaglianza che si atteggi come criterio razionale, generale e *prescrittivo*, inerente alla loro conformazione⁴.

1998. *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici (Atti del XIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, Trieste, 17-18 dicembre 1998)*, Padova, 1999, 118 ss.; G. FERRARA, *Diritto soggettivo, diritto oggettivo. Uno sguardo sugli apici del giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, 14 settembre 2008.

³ Soggettivo e/o territoriale, ossia costituito dai soggetti e/o dalla "realtà materiale".

⁴ Cfr., in particolare, MORTATI, *Istituzioni...*, cit., 1019 ss., che significativamente afferma che più «esatto è ritenere che il principio di eguaglianza non sia direttamente regolativo di situazioni giuridiche soggettive, ma piuttosto criterio obiettivo che opera sulla disciplina dei rapporti, nel senso di colpire quelle differenze di trattamento effettuate fra i soggetti che ne sono parti, le quali appaiono sfordite di ogni apprezzabile "ragionevolezza". [...] Dato che l'obbligo del rispetto dell'eguaglianza vale come limite generale all'esercizio di ogni attività regolatrice di rapporti intersubiettivi, la violazione del limite si concreta e si esaurisce nel modo secondo cui si opera la violazione delle situazioni giuridiche subietive connesse ai rapporti medesimi» (1023 s.). Cfr., altresì, A.S. AGRÒ, *Art. 3. Il principio di eguaglianza formale*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1975, 133 ss., spec. 142, che considera il principio di eguaglianza non un fine in sé, ma un limite al potere di qualificazione dei rapporti intersoggettivi.

2. *I soggetti del diritto e le altre entità, tra “capacità normativa” e “capacità decisionale”*

Prima di affrontare il tema del ruolo del principio di eguaglianza nella strutturazione delle SGS, sembra utile richiamare e approfondire la riflessione sulla caratteristica fondamentale che contraddistingue i soggetti del diritto rispetto ad altre entità (come, ad esempio, gli *organi* che compongono i soggetti collettivi): la “capacità normativa” imputabile in ultima istanza. Essa va tenuta distinta da un’altra capacità, pur relevantissima, che non sembra però rappresentare un criterio utile, appunto, ai fini della distinzione dei soggetti del diritto dalle altre entità: la “capacità decisionale”⁵. È appena il caso di precisare che l’utilità pratica di tale distinzione risiede nell’evidente circostanza che ai fini dell’attuazione dell’*eguaglianza dei soggetti del diritto* l’individuazione quanto più precisa, appunto, dei “soggetti del diritto” rappresenta un presupposto logicamente necessario.

2.1. *La capacità normativa*

Se si intende la capacità normativa come capacità di un’entità di porre *vincoli per il futuro a se stessa o ad altri assumendosene la responsabilità ultima*⁶, diviene possibile considerare soggetti del diritto anche quelli che non dispongono del potere di porre in essere norme giuridiche

⁵ V. *supra*, cap. II, spec. § 2.

⁶ V. *supra*, cap. II, spec. § 2. Sui concetti di “vincolo” e “autovincolo” v., su tutti, A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1983, 2341 ss., ora in ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*², Padova, 2002, 165 ss.

in senso stretto e sostanziale⁷ (in particolare, le persone fisiche).

In effetti – come si evidenzierà anche poco oltre –, quest'ultimo potere sembra piuttosto riconducibile alla “capacità decisionale”: nello specifico, alla capacità di decidere quale contenuto concretamente conferire alle singole decisioni normative in senso stretto e tecnico. Invece, il problema posto dalla “capacità normativa”, elemento differenziale dei soggetti del diritto, non è un “problema concreto”, legato appunto alle singole decisioni, per quanto formalmente e sostanzialmente normative esse possano anche essere⁸: è, invece, un problema teorico-sistemico di distinzione dei soggetti del diritto dalle altre entità, attraverso il criterio dell'imputabilità ultima della capacità di volere e di porre in essere vincoli nei confronti di un numero indeterminato di singole decisioni future, assumendone la piena ed esclusiva responsabilità.

Distinguere i soggetti del diritto dalle entità è essenziale non solo ai fini dell'attuazione dell'eguaglianza dei soggetti del diritto, condizione necessaria per la garanzia della plurisoggettività e della tutela della persona umana, ma anche per l'individuazione delle unità responsabili dell'esercizio del potere più intenso: la creazione di vincoli per il futuro, che corrisponde logicamente ad entità dotate di volontà, cui è *necessario* attribuire *responsabilità*⁹.

⁷ In tema, v., su tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*⁵, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 19 ss. e, anche per un quadro di sintesi del dibattito, F. MODUGNO, *Ordinamento, Diritto, Stato*, in ID., *Diritto pubblico*, cit., 28 ss.

⁸ L'approvazione di una legge, ad esempio, può essere considerata una “decisione normativa”.

⁹ La capacità di volere e porre in essere il contenuto di una singola decisione non sembra sufficiente per identificare un soggetto del diritto: essa può corrispondere anche a un'“entità delegata”, per quanto ad essa la

Invero, il nesso tra la capacità normativa e il concetto di autonomia è della massima intensità, poiché tale capacità appare “la più potente” forma di autonomia che si possa concepire in un sistema unitario-inclusivo. *Vincolare il futuro*, infatti, significa creare le condizioni affinché ogni singola decisione successiva sia legata ad una precedente che ne orienta la direzione. Il ‘vincolo’, dunque, è l’esito della capacità di incidere su un numero indeterminato di decisioni successive, che spiega effetti finché non viene rimosso o modificato attraverso l’esercizio della medesima capacità.

Ecco, dunque, che quello posto dalla “capacità normativa” può essere inteso anche come problema di imputabilità: essa esprime il potere più rilevante ammissibile nell’ambito di un sistema unitario-inclusivo, cui deve sempre corrispondere, in modo imprescindibile ed inequivocabile, un’entità che ne assuma la piena ed esclusiva responsabilità di ultima istanza. In quanto titolare della capacità più incisiva dell’ordinamento, tale entità dovrebbe rientrare nel novero dei suoi “protagonisti”: i *soggetti del diritto*, per l’appunto.

Essi rappresentano le inscindibili¹⁰ unità imputabili, dotate della capacità normativa che conferisce loro una posizione di irriducibile autonomia nell’ambito del sistema, in virtù della quale sono in grado di contribuire *attivamente*

decisione possa essere imputabile; è, invece, la capacità di volere e porre in essere un numero indeterminato di decisioni, da cui consegue la capacità – a sé imputabile in ultima istanza – di vincolare il futuro proprio o di altri a rendere un’entità massimamente autonoma e riconoscibile, protagonista dell’ordinamento alle cui dinamiche, dunque, partecipa in qualità di suo *soggetto*, di *soggetto del diritto*. Nei confronti di una simile capacità si pone inevitabilmente non soltanto un problema di tutela, ma anche di responsabilità.

¹⁰ Per quanto anch’esse plurali e non “monolitiche”: v. *infra*, cap. IX.

te alla conformazione dell'esperienza giuridica complessiva che anima un sistema unitario-inclusivo.

Naturalmente, tra la capacità di vincolare se stessi (*autonormativa*) e quella di vincolare altri soggetti (*eteronormativa*) intercorre una differenza importante: se tutti i soggetti dispongono della prima, ciò non vale anche per la seconda, di cui sono dotati solo i soggetti deputati allo svolgimento della funzione *unitario-inclusiva*¹¹.

2.2. *Capacità normativa e capacità decisionale a confronto*

Come anticipato, invece, la capacità decisionale riguarda la concreta facoltà di adottare singole decisioni dotate di effetti giuridici, siano esse sostanzialmente normative (come ad esempio l'approvazione di una legge) o decisioni dal contenuto provvedimento-concreto (come ad esempio tipicamente è l'adozione di atti amministrativi o giurisdizionali). Rispetto a queste decisioni non si pone tanto un problema di imputabilità, quanto di *legittimità*, proprio perché esse vengono assunte *entro i vincoli e autovincoli predeterminati* (posti dai soggetti del diritto competenti nell'esercizio della capacità normativa a loro imputabile), che ne rappresentano appunto *parametro di legittimità*¹². Se, infatti, in un sistema unitario-inclusivo

¹¹ Che necessariamente conferisce loro una posizione asimmetrica nelle relazioni con i soggetti in favore dei quali tale funzione viene svolta. Come si è evidenziato, la funzione unitario-inclusiva, con la posizione asimmetrica del titolare che essa implica, spetta tendenzialmente ai soli soggetti collettivi (tra le rare eccezioni si colloca, probabilmente, il caso dei genitori nell'esercizio delle funzioni connesse alla responsabilità genitoriale), che nel suo esercizio assumono la veste di "soggetti unitari" (v. *supra*, capp. I e II ed *infra*, cap. VIII).

¹² Nel caso degli autovincoli posti dalle persone fisiche, più che di

non sono mai ammissibili “zone franche di responsabilità” (ossia di ambiti sottratti all’esigenza di imputabilità delle azioni), è necessario e sufficiente che il problema dell’imputabilità si ponga in relazione all’esercizio della capacità normativa, tesa a vincolare/autovincolare le decisioni future. Invero, quando le decisioni *vincolate* sono conformi ai vincoli, possono considerarsi *legittime* e si pongono dunque pienamente nel solco tracciato dalle decisioni *vincolanti* imputabili ai soggetti del diritto: *nulla quaestio*; quando, invece, le decisioni vincolate contrastano con i vincoli stessi, si discostano dal suddetto solco e sono per questo da considerarsi *illegittime*, dal che consegue la necessaria previsione di rimedi giuridici che, *mutatis mutandis*, siano idonei all’imprescindibile obiettivo di riparare il pregiudizio prodotto dalla decisione illegittima, riconducendola nel solco della legittimità (e, dunque, della *responsabilità*). In nessuna delle due evenienze il problema della responsabilità ultima si pone: è stato già risolto “a monte”, in relazione alle *decisioni vincolanti*: non necessita di essere riproposto “a valle”, rispetto alle *decisioni vincolate*, che in questo quadro non generano rischi di vuoti di responsabilità, essendo indirettamente riconducibili alla responsabilità dei soggetti che hanno voluto e posto i vincoli in questione¹³.

Alla luce di ciò, la capacità normativa e quella decisionale divergono essenzialmente per la domanda fondamentale che ciascuna solleva: “a chi è imputabile?” (la prima) e “la decisione è legittima?” (la seconda).

“problema di legittimità” delle decisioni dovrebbe piuttosto parlarsi di “problema di *coerenza*”, morale e/o politica (a seconda che si tratti di persone fisiche private o pubbliche: su questa distinzione, v. *infra*, cap. VIII), che naturalmente non può considerarsi di natura strettamente giuridica.

¹³ V. *supra*, cap. II, spec. nota 8.

Il caso che merita un supplemento di riflessione e che può rivelarsi utile per chiarire ulteriormente il discorso è quello riguardante i soggetti collettivi composti, al loro interno, da una *pluralità di organi*¹⁴. Ebbene, questi soggetti del diritto assumono concretamente le decisioni – dal contenuto sia sostanzialmente normativo che sostanzialmente provvedimentale – per mezzo di strutture funzionali interne denominabili appunto come “organi”¹⁵, cui dunque la “capacità decisionale” viene attribuita. Ad esempio, in Italia le norme di legge statale non sono concretamente adottate dal soggetto del diritto “Stato-legislatore”, bensì, in primo luogo, da un suo organo, il Parlamento, titolare della *funzione legislativa ex art. 70 Cost.* Tale disposizione costituzionale sembra attribuire al Parlamento italiano non tanto una “capacità normativa” (intesa nel senso qui proposto), che appartiene al soggetto “Stato-legislatore”, quanto una *capacità decisionale*: le norme di legge, *decise* dal Parlamento, non sono imputabili, in ultima istanza, a quest’ultimo, bensì allo Stato-legislatore. Allo stesso modo, le norme regolamentari non sono imputabili in ultima istanza al Governo, ma anch’esse allo Stato-legislatore: delle norme di legge come di quelle regolamentari è lo Stato-legislatore ad assumersi la responsabilità ultima e, da questo punto di vista, vanno dunque considerate *norme statali*, e non “parlamentari” o “governative”, aggettivi che si riferiscono invece agli *organi* che in concreto le pongono in essere e non al soggetto del diritto cui sono imputabili in ultima istanza¹⁶.

¹⁴ Della centrale rilevanza della composizione interna dei soggetti ai fini della salvaguardia dell’equilibrio necessario alla tenuta di ciascun sistema unitario-inclusivo ci si occuperà *infra*, cap. IX.

¹⁵ Sul tema, cfr. la disamina di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, Tomo I, 188 ss.

¹⁶ Ciò non implica assolutamente il disconoscimento del carattere im-

In definitiva, il problema della capacità normativa è, essenzialmente, un problema di imputabilità teorica, la cui risoluzione consente l'individuazione di unità responsabili in ultima istanza – i soggetti del diritto, “protagonisti” dell'ordinamento¹⁷ – dei vincoli e autovincoli alle decisioni future, frutto del più intenso potere ammissibile nell'ambito di un sistema unitario-inclusivo. Tale potere dev'essere imputato ai “protagonisti” dell'ordinamento, i soggetti del diritto, che devono potersi distinguere con precisione dalle altre entità: condizione necessaria, questa, per l'attuazione del principio di eguaglianza, dunque per la tutela della pluri-soggettività e in ultima analisi della persona umana. Invece, la capacità decisionale pone un problema di *legittimità* di ciascuna singola decisione, che può essere quindi indirettamente imputata al soggetto o ai soggetti del diritto che hanno posto in essere i vincoli e/o autovincoli cui essa è soggetta¹⁸: ciò consente di scongiurare del tutto il rischio

prescindibile e dell'autonoma consistenza giuridica *anche* degli organi che compongono i soggetti collettivi, come il Parlamento e il Governo nel caso del soggetto “Stato-legislatore”: sul punto, si rinvia di nuovo al cap. IX.

¹⁷ V. *supra*, cap. I, spec. § 1.

¹⁸ L'illegittimità delle decisioni non conformi ai vincoli segnala una disfunzione imputabile in ultima istanza, per quanto in modo indiretto, al soggetto o ai soggetti che hanno posto i vincoli/autovincoli alle decisioni stesse. Ciò non toglie la responsabilità dei soggetti o degli organi che le hanno poste in essere, che però non appare assumere un valore sistemico di ultima istanza: i soggetti che pongono i vincoli/autovincoli non sono mai estranei al compito di garantire il ripristino della condizione fisiologica di legittimità, a beneficio dell'equilibrio sistemico. Così, ad esempio, una persona fisica che viola la legge penale deve assumersi le proprie responsabilità: grava, tuttavia, sullo Stato l'onere di ripristinare la legittimità attraverso l'applicazione di una pena giusta. Ancora, i “poteri dello Stato” sono, appunto, organi costituzionali che lo compongono: la distribuzione funzionale della capacità decisionale e delle connesse responsabilità tra tali organi non sembrano togliere che lo Stato come soggetto nella sua interezza non è

di esistenza di zone franche di responsabilità, inammissibili in un sistema unitario-inclusivo¹⁹.

3. *Alla ricerca di un criterio prescrittivo di classificazione delle SGS*

La distinzione tra capacità normativa e capacità decisionale appena proposta sembra rappresentare un tassello del mosaico dei concetti essenziali alla riflessione sull'e-

esente da responsabilità in relazione ad eventuali decisioni illegittime e dal conseguente compito di ripristinare la fisiologica condizione di legittimità. Gli esempi potrebbero continuare.

Sulla base di ciò, sembra possibile osservare che la responsabilità ultima di “portata sistemica” delle singole decisioni ricada, per quanto indirettamente, sul soggetto o sui soggetti che ne hanno stabilito i vincoli. Sul punto, cfr. diffusamente MORTATI, *loc. ult. cit.* Sul concetto di “potere dello Stato” cfr., *ex plurimis*, A. CERRI, *Poteri dello Stato (conflitti tra i)*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIII, Roma 1991; M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1972. Più di recente, L. DI MAJO, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari). Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Forum costituzionale*, 11 aprile 2019.

¹⁹ Come accennato, questo impianto vale in modo paradigmatico per i soggetti collettivi, dotati tipicamente di composizione pluriorganica e rispetto ai quali, dunque, la capacità normativa può più agevolmente discernersi, sul piano concettuale, dalla capacità decisionale. Le persone fisiche, invece, non essendo evidentemente composte da organi giuridicamente distinti, esercitano direttamente entrambe le capacità: esse sono al tempo stesso titolari di una capacità (auto)normativa, rilevante come già precisato sul piano “morale” e “politico” più che su quello giuridico, e di una capacità decisionale, attraverso cui assumono singole decisioni concrete, che possono considerarsi o meno *legittime*, rispetto ai vincoli *stricto sensu* normativi eterodisposti, e *coerenti*, rispetto ai vincoli *lato sensu* “normativi” autodisposti. Il discorso, dunque, non sembra radicalmente diverso per le persone fisiche: la distinzione tra capacità normativa e capacità decisionale sembra conservare validità, *mutatis mutandis*.

guaglianza dei soggetti del diritto oggetto di studio in questa sede.

Chiarito, dunque, il criterio in base al quale pare possibile distinguere i soggetti del diritto dalle altre entità (come gli organi che compongono i soggetti collettivi), occorre ora tentare un passaggio ulteriore: come andrebbero qualificati tali soggetti per distinguerli gli uni dagli altri?

L'ipotesi che si assume in questa sede è che il principio di eguaglianza potrebbe rappresentare un criterio razional-oggettivo di riconoscimento dei soggetti del diritto, incidendo così, in modo *prescrittivo*, sulla strutturazione della soggettività giuridica. È plausibile? Se sì, in che modo una tale attitudine prescrittiva del principio di eguaglianza potrebbe realizzarsi?

Si è sostenuto che, ai fini della qualificazione giuridica dei soggetti, un ruolo centrale è svolto inevitabilmente dalle SGS ad essi attribuite, considerate nell'ambito di un'analisi condotta su “due livelli”²⁰. La riflessione, dunque, non può che spostarsi proprio sulle SGS e segnatamente sulla loro struttura e sulla modalità della loro classificazione.

Le SGS, come anticipato, possono essere considerate come gli strumenti attraverso cui l'ordinamento disciplina le *condotte* giuridicamente rilevanti dei soggetti del diritto: ognuna di esse contribuisce a definire i soggetti e la loro posizione nell'ambito del sistema. Per questo, le SGS sono intrinsecamente *relazionali*: se l'ordinamento intende manifestarsi effettivamente come “sistema unitario-inclusivo”, le SGS da questo previste dovrebbero essere tutte indirizzate, in particolare, all'*inclusione* dei soggetti titolari o di altri sog-

²⁰ In ogni “sistema unitario-inclusivo”, infatti, ai fini della qualificazione giuridica contano le *azioni* (giuridicamente rilevanti) dei soggetti, non la loro *intrinseca essenza* (v. *supra*, capitoli precedenti, spec. cap. III, § 3 e *infra*, spec. cap. VI, § 4).

getti in una delle “tre grandi dimensioni dell’esistenza”²¹. Dunque, alla luce di questo loro comune obiettivo, le SGS andrebbero strutturate in base al criterio di distribuzione, tra soggetto e sistema, delle responsabilità dell’inclusione coerente con la specifica dimensione dell’esistenza cui afferiscono; esse andrebbero, dunque, classificate di conseguenza: SGS finalizzate all’inclusione dei soggetti titolari (“ego-inclusive”) nella prima, nella seconda o nella terza dimensione dell’esistenza, cui corrispondono sempre SGS, attribuite ad altri soggetti, ma sempre indirizzate all’inclusione dei primi nelle stesse dimensioni dell’esistenza (altrui-inclusive)²².

Quale sarebbe il principale vantaggio di questo approccio? Questo metodo di strutturazione e classificazione delle SGS parrebbe assumere una *portata prescrittiva*, in grado quindi di porre vincoli *di ragionevolezza-eguaglianza* al potere dei soggetti del diritto – e in particolare dei “soggetti unitari” – di conformare le SGS stesse, sottraendolo maggiormente al rischio di arbitrio²³.

²¹ Esistenza *tout court*, esistenza libera e dignitosa ed esistenza di successo (v. *supra*, cap. III, spec. § 4 e *infra*, capp. VII e VIII). La garanzia di queste tre dimensioni dell’esistenza sembra *giuridicamente necessaria*: un sistema unitario-inclusivo, per funzionare appieno, dovrebbe essere strutturato “a immagine e somiglianza dell’uomo”. Poiché però il sistema giuridico è una creazione umana e l’uomo è imperfetto per definizione, di conseguenza non può che esserlo anche il sistema, che fisiologicamente tende a manifestare i medesimi difetti tipici della natura umana. Se questo è vero, la riflessione giuridica non può che partire dalla premessa della *conoscenza dell’uomo* – *gnothi seauton* (γνώθι σεαυτόν): conosci te stesso – e, segnatamente, dei suoi difetti, per individuare le modalità di conformazione del sistema il più possibile adatte al fine di scongiurare al massimo la produzione degli “effetti indesiderati” dei difetti umani. Sull’imperativo “conosci te stesso” cfr. A. RONCORONI, *Conosci te stesso. L’esperienza del dolore nell’Edipo di Sofocle*, Milano, 2004.

²² V. *amplius infra*, cap. VII e VIII.

²³ Anche se, rispetto alla strutturazione delle SGS, sussiste certamen-

In effetti, se si ha riguardo alle modalità consolidate di classificazione delle SGS, esse non sempre appaiono prestersi a oltrepassare una dimensione prettamente descrittiva per accedere alla possibilità di una più vincolante *vis* prescrittiva.

Si pensi alla distinzione tra “diritti sociali” o “di prestazione” ed altri diritti e libertà riconosciuti in un tempo più risalente. Una tale distinzione vanta indubbiamente

te discrezionalità, questo metodo di strutturazione e classificazione delle SGS – come si tenterà di evidenziare progressivamente – sembra in grado di porre significativi vincoli alla stessa. Basti per ora rilevare quanto segue: una volta *ragionevolmente* determinata l’afferenza di una certa SGS a una dimensione dell’esistenza, ne consegue il vincolo prescrittivo di *ragionevolezza* rispetto alla strutturazione della SGS derivante dall’afferenza stessa (in particolare, la struttura della SGS dev’essere conforme al criterio di distribuzione delle responsabilità dell’inclusione previsto dalla specifica dimensione dell’esistenza). Dunque, sia rispetto alla determinazione dell’afferenza delle SGS ad una delle dimensioni dell’esistenza, che rispetto alla loro conseguente strutturazione vige una discrezionalità subordinata al vincolo di ragionevolezza, che se adeguatamente applicato non dovrebbe mai consentire che tale discrezionalità sfoci in arbitrio.

In altre parole, entrambe le operazioni (determinazione dell’afferenza e strutturazione della SGS) devono essere compiute in modo ragionevole e in particolare conforme alla logica di fondo del sistema unitario-inclusivo, che è quella di garantire la piena inclusione dei soggetti nelle tre grandi dimensioni dell’esistenza, al fine ultimo di tutelare la persona umana e la sua intangibilità: il “parametro di ragionevolezza” di queste operazioni dovrebbe ispirarsi a questa finalità fondamentale. Ad esempio – come si vedrà meglio nel paragrafo successivo – il “diritto alla vita” non può afferire alla dimensione dell’esistenza di successo, in cui l’inclusione dei soggetti è subordinata al merito dimostrato nell’ambito di meccanismi competitivi e la responsabilità sistemica si limita alla conformazione di un contesto competitivo in cui siano garantite pari opportunità di successo a tutti i soggetti; al contrario, la SGS “libertà di iniziativa economica privata” non può afferire alla prima dimensione dell’esistenza, perché non è logico che il sistema si faccia carico della responsabilità di garantire a tutti i soggetti che la esercitano un successo economico.

l'enorme merito di porre in rilievo le peculiari caratteristiche di tali diritti – che tipicamente prevedono l'erogazione di *prestazioni* –, la loro centrale importanza per il sistema alla luce dei principali destinatari, oltre che la problematica circostanza storica della loro affermazione tendenzialmente più recente rispetto ad altri diritti e libertà²⁴. Cionondimeno, l'utilità del concetto autonomo di “diritto sociale” appare più descrittiva che prescrittiva. In altre parole, esso non sembra fissare vincoli *prescrittivi* rispetto al modo in cui le SGS *dovrebbero essere*, ma pare invece limitarsi a *descrivere* il modo in cui (alcune del)le SGS *sono*.

Arrestarsi a tale distinzione sembrerebbe ingenerare il rischio che la previsione costituzionale dei diritti sociali e le modalità della loro strutturazione possano ritenersi ampiamente rimesse alle libere scelte degli ordinamenti democratici, rispetto alle quali potrebbero al massimo formularsi delle “preferenze politiche” – o, se si vuole, di politica del diritto – e non anche delle asserzioni giuridicamente vincolanti.

Peraltro, la distinzione in parola potrebbe correre il rischio di risultare in qualche modo fuorviante, nella misura

²⁴ Senza alcun dubbio, la distinzione in parola ha svolto nel tempo (quantomeno nel sistema italiano) una funzione essenziale rispetto alla tematizzazione della necessità che le SGS riconosciute e garantite dall'ordinamento ricomprendano anche quelle che “più costano”. Cfr. L. CARLASSARE, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, parte II, 137 ss. Sull'inscindibile nesso tra queste due “macro-tipologie” di SGS Cfr. P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà* (1945), a cura di E. Di Salvatore, Giulianova, 2018. In tema v. anche la complessiva disamina contenuta in P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I Diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*⁵, Torino, 2022; cfr., altresì, *ex plurimis*, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 4/1994, 569 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in ID. *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, 123 ss.; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte generale*², Padova, 1990.

in cui i soli diritti sociali siano ritenuti strettamente legati al concetto di *eguaglianza in senso sostanziale*. Come si è già anticipato, l'eguaglianza o è sempre formale e sostanziale oppure *non* è, con tutto ciò che ne deriva sul piano sistemico: il problema dell'attuazione del principio di eguaglianza, nel suo carattere *concettualmente unitario*, si pone dunque in *relazione a tutte le SGS*²⁵.

A cambiare, invece, a seconda della SGS considerata, dovrebbero essere solo le *modalità* dell'attuazione del principio di eguaglianza, che dovrebbero dipendere principalmente dal diverso criterio di distribuzione delle responsabilità dell'inclusione tra soggetto e sistema fondato sull'afferenza della SGS ad una delle "tre grandi dimensioni dell'esistenza"²⁶. In particolare, il presupposto è che ad ogni SGS "ego-inclusiva" attribuita a un "soggetto-parte", ossia tesa alla sua inclusione in una delle tre grandi dimensioni dell'esistenza, corrisponde sempre una SGS "altrui-inclusiva" spettante a un soggetto unitario, ossia tesa anch'essa all'inclusione del soggetto-parte nella medesima dimensione: a variare prevalentemente in base alla dimensione dell'esistenza cui afferisce la SGS attribuita al soggetto-parte in questione è la *tipologia di intervento eteronormativo* effettuato dal corrispondente soggetto unitario nell'esercizio della sua funzione *unitario-inclusiva* svolta attraverso la stessa SGS "altrui-inclusiva" ad esso attribuita²⁷.

²⁵ V. *supra*, cap. IV, spec. § 3.

²⁶ Nonché dalle specifiche esigenze di tutela che la struttura di ciascuna SGS pone, che potrebbero ad esempio consistere in esigenze di intervento di tipo prevalentemente regolatorio, "prestazionale" o misto.

²⁷ I concetti qui accennati verranno ripresi e sviluppati progressivamente. Ci si limita per ora a rinviare a quanto già rilevato circa il carattere relazionale delle SGS (già evidenziato *supra*, cap. IV, § 4, spec. nota 13 e

In definitiva, in relazione a nessuna SGS non sembra variare l'esigenza di attuazione *sostanziale* dell'eguaglianza, né quella di intervento eteronormativo (anzitutto pubblico), che ciascuna di esse necessariamente richiede²⁸.

4. Segue: *le tre dimensioni esistenziali di afferenza delle SGS: responsabilità dell'inclusione e 'merito'*

La classificazione delle SGS essenzialmente in base all'afferenza ad una delle tre grandi dimensioni dell'esistenza sembra dunque consentire di affrontare in chiave maggiormente *teorico-prescrittiva* la questione forse più delicata che si pone in ogni sistema unitario-inclusivo: quella della precisa identificazione della *responsabilità dell'inclusione* dei soggetti del diritto nelle tre dimensioni dell'esistenza.

In ogni sistema unitario-inclusivo, infatti, il mancato accesso di un soggetto del diritto a una o più di tali dimensioni o la fuoriuscita dalle stesse *non può mai legit-*

supra, nota 2): ad una SGS attribuita ad un soggetto-parte al fine della propria inclusione in una delle tre grandi dimensioni dell'esistenza corrisponde sempre un'altra, assegnata ad un soggetto unitario, tesa all'inclusione del primo in tale dimensione. Ed è proprio la SGS spettante al soggetto unitario in virtù della sua funzione *unitario-inclusiva*, che si esprime tramite capacità eteronormativa nell'ambito di un rapporto asimmetrico con il soggetto-parte, a cambiare significativamente in base alla struttura della SGS del soggetto-parte di cui occorre garantire l'inclusione.

²⁸ Sembrerebbe fuorviante ritenere che esistano SGS la cui effettività possa essere garantita in assenza di interventi eteronormativi. In questo senso, libertà strettamente "negative" non parrebbero configurarsi in un sistema unitario-inclusivo: non parrebbe dunque persuasiva l'ipotesi secondo cui, in relazione ad alcune libertà, non si presenterebbe l'esigenza di intervento eteronormativo, ma solo quella del "*laissez faire*" da parte dei soggetti unitari, a partire da quelli pubblici.

timamente configurarsi come “*esclusione*”, riconducibile alla responsabilità di altri soggetti (e, per estensione, del “sistema”), ma può configurarsi legittimamente solo come “*auto-esclusione*”, riconducibile alla piena volontà e responsabilità del soggetto non-incluso. Per poter discernere le *esclusioni* (illegittime) dalle *auto-esclusioni* (legittime), occorre dunque riflettere sulla dinamica di imputazione delle responsabilità dell’inclusione, da cui questa distinzione dipende.

Le SGS riconducibili all’esistenza *tout court* rappresentano il nucleo di massima responsabilizzazione del sistema: l’esclusione (fisica e/o giuridica) di un soggetto da questa dimensione dell’esistenza non può mai essere imputata alla sua volontà e responsabilità (configurandosi come *auto-esclusione*), se non in casi eccezionali, quando cioè esiste una determinazione all’auto-esclusione così intensa da non poter essere ragionevolmente ricondotta, neppur in minima parte, ad azioni od omissioni di altri soggetti che hanno intrattenuto, con quello che cessa di esistere, una relazione giuridicamente rilevante. Pertanto, gli *altri* soggetti – e in particolare i soggetti unitari dotati di capacità eteronormativa – sono *massimamente responsabilizzati* circa la garanzia dell’esistenza *tout court* fisica e/o giuridica di ciascun soggetto del diritto: sono cioè tenuti a realizzare ogni azione od omissione tesa all’inclusione che sia ragionevolmente possibile e di propria spettanza (e dunque *giuridicamente doverosa*), in modo tale che i casi di cessazione di esistenza *tout court* non possano che costituire eventi-limite, pienamente imputabili alla determinata volontà del soggetto che cessa di esistere e indipendenti da qualunque tipo di influenza esterna. Solo a questa condizione la responsabilità può ricadere non sul sistema (*lato sensu* e, *stricto sensu*, su soggetti del diritto determinati diversi da quello che ces-

sa di esistere), ma sul soggetto che cessa di esistere e può, dunque, considerarsi legittima²⁹.

Un diverso riparto delle responsabilità dell'inclusione tra soggetto e sistema emerge con riferimento alle SGS afferenti alla dimensione dell'*esistenza libera e dignitosa*. Nonostante, in quest'ambito, la "responsabilità sistemica" dell'inclusione rimanga intensa, su ciascun soggetto del diritto grava una responsabilità maggiore: l'esercizio delle SGS afferenti a questa dimensione dell'esistenza può essere subordinato all'adempimento di specifici doveri o al rispetto di precise condizionalità che possano considerarsi *ragionevoli*.

Invero, per esistere in modo (e *in un mondo*) libero e dignitoso – non limitandosi semplicemente ad *esistere* – è ragionevole che ciascun soggetto *faccia la propria parte*, contribuendo ad alimentare il funzionamento virtuoso del sistema unitario-inclusivo. 'Libertà' e 'dignità', infatti, non sono *ovvi dati naturali*, ma *condizioni per nulla scontate* – ed anzi, a ben vedere, *controintuitive* e *contrastanti* con le principali tendenze mostrate dall'esperienza storica – *costruite da un 'sistema'*, o meglio, che un sistema *può tentare di costruire*.

Da questo punto di vista, il dettato dell'art. 1 della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo e del Cittadino del 1789, secondo cui «Gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti» e i concetti veicolati da tutte le correnti di pensiero riconducibili al giusnaturalismo non possono essere intesi nel senso che certe condizioni della realtà umana, come appunto *libertà* e *dignità*, si realizzino *spontaneamente*, ma nel senso esattamente *opposto*. Questi

²⁹ Sembra il caso del c.d. "fine-vita" o della "scomparsa" di una Regione per fusione ex art. 132 Cost.

concetti, infatti, nascono *in polemica* con una realtà ben diversa dal modo in cui *dovrebbe essere...* “per natura”: il carattere “naturale” di *libertà e dignità* – giusnaturalisticamente postulato – corrisponde ad una “*natura umana*” per nulla sintonica con la *realtà umana*, “natura” che può realizzarsi (in modo *sempre imperfetto*) solo tramite atti di volontà collettiva *sempre provvisori*, poiché in controtendenza rispetto alla “forza deterministica” della catena dei “fatti umani”. Pertanto, la “forza volitiva” capace di contrastare questa “forza deterministica” non può che essere *continuamente rinnovata*, oltre che particolarmente intensa: i “fatti nudi”, lasciati al loro deterministico susseguirsi, vanno in tutt’altra direzione, certamente non in linea con la *natura umana*³⁰ e cionondimeno pienamente coerenti con la *realtà umana*, per come mostrata dalla Storia nella sua crudezza³¹. Per questo, è assolutamente ragionevole

³⁰ Per come gli esseri umani sono in grado di percepirla interiormente secondo l’imperativo γνῶθι σεαυτόν (v. *supra*, nota 21).

³¹ Sul punto, cfr. le parole utilizzate dall’on. Fanfani nella sua *Relazione sul «Controllo sociale dell’attività economica»* (redatta ai fini dei lavori dell’Assemblea Costituente e reperibile sul sito *nascitacostituzione.it*) che, pur riferite specificamente alla questione del controllo pubblico dell’economia, esprimono una consapevolezza più generale sull’andamento storico della realtà umana: non «è affatto vero che ogni controllo sociale sull’economia apra di per sé la strada della dittatura. È vero il contrario e cioè che – come la storia degli ultimi cinquanta anni dimostra – ove la economia si sviluppi al di fuori di ogni controllo sociale a protezione della personalità e della libertà di tutti i cittadini, o per usurpazione del potere politico da parte degli esponenti del potere economico e dei loro rappresentanti si avrà la dittatura del tipo fascista, o per assunzione del potere politico da parte dei sacrificati dalle prepotenze delle classi economicamente potenti si avrà la dittatura di tipo proletario».

Ciò non toglie che la “natura umana”, probabilmente immutata da millenni, si esprima in modo inevitabilmente diverso a seconda dei vari aspetti del contesto in cui gli esseri umani stessi sono inseriti, a partire da quelli inerenti al grado di disponibilità e al livello del sapere scientifico e

che il sistema, ai fini del proprio corretto funzionamento – che, diversamente, ne risulterebbe pregiudicato –, richiede il contributo fattivo e doveroso di ciascuno dei soggetti che lo compongono.

Nelle SGS afferenti alla dimensione dell'esistenza libera e dignitosa, dunque, il concetto di “merito” – totalmente

degli strumenti tecnologici. È chiaro, infatti, che un conto è discorrere dei concetti di ‘libertà’ e ‘dignità’ in un contesto antecedente al processo di industrializzazione, un conto, invece, è farlo in un contesto, come quello attuale, non solo successivo alle rivoluzioni industriali, ma pienamente implicato nella rivoluzione digitale che sta portando a compimento il processo di globalizzazione (o, quantomeno, la sua *possibilità*), mettendo a disposizione del mondo l'ultimo tassello del mosaico tecnologico rappresentante l'armamentario necessario a consentire all'umanità, in modo concreto e realistico, di sentirsi – se lo desidera – davvero legata da un comune destino. Tra queste due estremità in bianco e nero, si colloca una serie di innumerevoli sfumature di grigio che non possono che condizionare il modo di intendere e realizzare la libertà e dignità dell'esistenza. Insomma, l'analisi delle costanti della storia dell'umanità non può non tener conto del grado di disponibilità e del livello tanto del sapere scientifico e quanto degli strumenti tecnologici, perché – a tacer d'altro – in una collettività scientificamente arretrata e scarsamente interconnessa con le altre il dilagare di timori, incertezze e diffidenza è fisiologicamente favorito, rispetto al caso di una collettività, invece, scientificamente evoluta e fortemente interconnessa: queste differenze non possono che avere ripercussioni anche sul grado di realizzazione della libertà e dignità dell'esistenza, che pure l'osservazione storica, come detto, dimostra essere in controtendenza rispetto alla larghissima parte della *realtà umana* sinora esplicatasi.

Naturalmente, l'elevato livello e grado di disponibilità del sapere scientifico e degli strumenti tecnologici, anche di interconnessione, pur potendo rappresentare elemento favorevole allo sviluppo e garanzia di condizioni di libertà e dignità, non risulta decisivo in tal senso. Ciò purtroppo è dimostrato dagli orrori dell'attuale “guerra mondiale a pezzi”, così definita da Papa Francesco, che ledono spesso irrimediabilmente libertà e dignità di miliardi di persone. Sembra, tuttavia, possibile affermare che tali orrori, in un contesto come quello attuale, che in teoria fornirebbe importanti strumenti in favore della garanzia di libertà e dignità, assumono un carattere ancor più ripugnante e incomprensibile.

estraneo alle SGS afferenti all'esistenza *tout court* – assume una sua rilevanza. Esso inevitabilmente ha a che fare con il raggiungimento di un certo 'risultato', che tuttavia non consiste nel conseguimento di un certo *standard* da valutarsi attraverso la comparazione con i "risultati prodotti" dagli altri soggetti. Il *risultato rilevante* in questa seconda dimensione dell'esistenza ha a che vedere con il concetto del "*fare la propria parte*": chiunque si conformi alla logica solidaristica che lo ispira, agendo al *massimo delle proprie possibilità*, contribuisce al progresso – grande o piccolo che sia l'apporto che può fornire *in confronto* a quello altrui – e per questo *merita* di godere della piena garanzia di accesso alla dimensione dell'esistenza libera e dignitosa³².

L'esclusione dei soggetti da questa dimensione dell'esistenza può dunque essere attribuita alla loro responsabilità e non a quella sistemica (configurandosi come auto-esclusione) nella misura in cui essa si fonda sull'inadempimento di doveri e condizionalità *ragionevolmente riconducibili* al concetto di 'merito' ispirato alla logica suddetta³³.

³² Tra gli esempi possibili che giungono in rilievo ai fini del discorso, si v. quello della libertà personale (in relazione alla quale la "meritevolezza" del titolare corrisponde anzitutto all'osservanza della legge penale: v. *supra*, cap. III, spec. nota 18) e quello del diritto-dovere di lavorare (in relazione al quale il profilo della "meritevolezza" consiste nell'adempimento del dovere di lavorare: v. *amplius infra*, cap. VII, spec. § 3). In ogni caso, l'autoesclusione dei soggetti titolari delle SGS afferenti alla dimensione dell'esistenza libera e dignitosa, derivante dalla loro "immeritevolezza", non può che risultare sempre *provvisoria* e strettamente legata alla durata e alla "gravità dell'inadempimento": v. *infra*, nota seguente.

³³ Naturalmente, il mancato accesso a questa seconda dimensione dell'esistenza o la fuoriuscita dalla stessa possono configurarsi come auto-esclusioni ed essere dunque considerati legittimi nella stretta misura in cui siano sempre *provvisori* – ossia rigorosamente legati alla durata dell'inadempimento (l'esercizio del diritto al lavoro può essere limitato solo fintantoché perduri l'inosservanza del dovere di lavorare: sia consentito il ri-

Ancora diverso è il riparto delle responsabilità dell'inclusione in relazione alle SGS riconducibili alla dimensione dell'esistenza di successo, nelle quali la "dimensione agonistica" dell'interazione tra soggetti assume un ruolo strutturale. In questo caso, l'auto-esclusione legittima si verifica ogniqualvolta un soggetto abbia la peggio nell'ambito di procedure competitive e selettive. In relazione all'accesso alla dimensione dell'esistenza di successo, dunque, ciascun soggetto del diritto è fortemente responsabilizzato; sul "sistema", invece, grava "soltanto" la responsabilità di garantire che tutti i soggetti in rapporto astrattamente simmetrico³⁴ godano dell'effettiva *parità di chances* di accesso a questa dimensione dell'esistenza. Sul sistema (e, in particolare, sui soggetti unitari competenti), dunque, non grava la responsabilità di assicurare a tutti i soggetti l'accesso incondizionato o subordinato all'adempimento di ragionevoli doveri/condizionalità³⁵ – com'è il caso delle

ferimento a M. BARONE, *Un "diritto costituzionale al reddito"? A margine della sentenza C. cost. n. 31/2025 in materia di «reddito di cittadinanza»*, in *Giur. cost.*, 3/2025, 771 ss.) o alla sua gravità (l'esercizio della libertà personale può essere limitato con un'intensità proporzionale alla gravità del fatto lesivo del dovere di osservanza della legge penale, perché è da questa gravità che dipende l'intensità dell'esigenza rieducativa sottesa alla commisurazione della pena) – e nella stretta misura in cui il sistema abbia previamente garantito la possibilità *effettiva* di ottemperare ai doveri e alle condizionalità ragionevolmente previsti. Conferma di quest'ultimo punto si rinviene nella sentenza che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. (la Corte Costituzionale con sentenza 23-24 marzo 1988, n. 364 ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile»).

³⁴ Ossia dotati della medesima qualificazione giuridica di "primo livello": ad es., le imprese che concorrono in un determinato "mercato rilevante" (v. *amplius infra*, cap. VIII).

³⁵ In base ai quali ai soggetti viene richiesta la produzione di risultati la

SGS riconducibili rispettivamente alla dimensione dell'esistenza *tout court* e dell'esistenza *libera e dignitosa* –, ma la “sola” responsabilità di garantire la genuinità dei meccanismi competitivi atti a selezionare i soggetti “di successo”. In altre parole, è la competizione a “decidere” quali soggetti abbiano accesso alla “*dimensione più esclusiva*” dell'esistenza umana – l'esistenza di successo –, attraverso il meccanismo di *valutazione comparativa* della meritevolezza dei risultati prodotti che la connota³⁶: essa però può farlo correttamente *solo se* il sistema si assuma fino in fondo la propria quota di responsabilità dell'inclusione. Solo a questa condizione la competizione può ritenersi genuina e l'“esclusione dal successo” dei soggetti del diritto può configurarsi come *auto-esclusione sempre provvisoria*³⁷, essendo dunque imputata alla loro responsabilità e non a quella del sistema (inammissibile in questa come nelle altre dimensioni dell'esistenza)³⁸.

cui meritevolezza è da valutarsi alla luce di un parametro non già comparativo, ma rappresentato dal “massimo impegno” che ragionevolmente può essere profuso in concreto da ciascun soggetto.

³⁶ Sul discorso in base al quale la “tensione agonistica” umana non vada “repressa”, perché manifestazione dell'impulso egoistico che pure fa parte della natura umana, cui occorre garantire adeguato spazio di *ordinata e pacifica* espressione, v. *amplius infra*, capp. VII e VIII.

³⁷ Anche in quest'ambito, l'auto-esclusione *deve risultare provvisoria*: i soggetti che non riescono ad accedere alla dimensione dell'esistenza di successo o ne fuoriescono, devono comunque continuare a disporre di *effettive chances* di accesso o di nuovo accesso. Solo a questa condizione il sistema può conservare il suo carattere unitario-inclusivo, irrinunciabile, *mutatis mutandis*, anche in quest'ambito.

³⁸ Ad esempio, in relazione alla libertà di iniziativa economica privata, non avrebbe alcun senso che il sistema garantisse il successo competitivo a tutti i soggetti che esercitano tale SGS. Ciò rappresenterebbe una contraddizione in termini, perché il successo competitivo non può che essere ottenuto sulla base della produzione di un risultato valutato *più merite-*

In sintesi, tutte e tre le tipologie di SGS, distinte sulla base della loro riconducibilità a una delle tre dimensioni dell'esistenza, sono accomunate dall'esigenza di fondo del sistema unitario-inclusivo: evitare qualunque forma di esclusione dei soggetti del diritto imputabile al sistema *lato sensu*³⁹, che va sempre considerata *rigorosamente illegittima*. A tal fine, appare decisivo il criterio di riparto, tra soggetto e sistema, delle responsabilità dell'inclusione, diversificato per ciascuna dimensione dell'esistenza di afferenza delle SGS. In relazione alla prima (l'esistenza *tout court*, fisica e/o giuridica, a seconda che si tratti di persone fisiche o soggetti collettivi), il grado di responsabilizzazione del sistema – e, specularmente, di de-responsabilizzazione dei soggetti – è massimo: i soggetti non devono in alcun modo “meritare” l'inclusione, che risulta *incondizionata*. In relazione, invece, alle altre due dimensioni dell'esistenza (quella libera e dignitosa e quella di successo) il concetto di “merito” entra ragionevolmente in gioco – sia pur in modo differenziato – e alla maggiore responsabilizzazione dei soggetti in relazione alla loro inclusione corrisponde una speculare de-responsabilizzazione del sistema. In questa prospettiva, l'esclusione è compatibile con il sistema uni-

vole rispetto agli altri. Dunque, garantire questo tipo di successo a tutti i soggetti equivarrebbe ad eliminare dal sistema unitario-inclusivo qualunque dinamica competitiva: il che, come già specificato nella seconda nota precedente, sembrerebbe contrario all'“impronta umanistica” propria del modello del sistema unitario-inclusivo (v. *amplius infra*, capp. VII e VIII).

³⁹ Ossia, ai soggetti che intrattengono rapporti giuridicamente rilevanti con quello escluso: giungono in rilievo i soggetti unitari, in modo particolare ancorché non in via esclusiva (è vero che dinamiche di esclusione sono più facilmente configurabili nell'ambito di rapporti *asimmetrici* tra soggetti unitari e soggetti-parte, ma è altresì vero che dinamiche di esclusione possono verificarsi anche nell'ambito di rapporti giuridici astrattamente simmetrici: v. *amplius infra*, spec. cap. VIII).

tario-inclusivo solo quando sia chiaramente imputabile al soggetto, configurandosi dunque come *auto-esclusione*.

In definitiva, nell'ambito di un sistema unitario-inclusivo, la conformazione di tutte le SGS sembra *vincolata prescrittivamente* dal principio di eguaglianza sotto due profili *necessari*: ciascuna di esse dovrebbe anzitutto afferire alla dimensione dell'esistenza *ragionevolmente più adatta* e, in secondo luogo, essere strutturata, in astratto e in concreto, in modo *ragionevolmente coerente* con tale afferenza. Questi due "piani della ragionevolezza" relativi alla conformazione delle SGS sembrano entrambi essenziali alla garanzia della pienezza della soggettività giuridica e dunque della *plurisoggettività*, presupposto logico imprescindibile per la stessa possibilità di concepire l'applicazione del principio di eguaglianza, a sua volta condizione di possibilità inderogabile per qualunque sistema unitario-inclusivo.

Solo una conformazione *ragionevole* delle SGS può, dunque, consentire l'esatto svolgimento dell'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti e la conseguente corretta applicazione del principio di eguaglianza, che non si riduce al "freddo" meccanismo di comparazione dei soggetti condotto "a valle" della loro qualificazione giuridica, ma comprende tutte le operazioni svolte "a monte" per consentire una comparazione *sostanziale* e non meramente fittizia. In questo senso, sembra possibile affermare che il principio di eguaglianza rappresenta l'architrave strutturale di qualunque sistema unitario inclusivo, che ne garantisce l'equilibrio *orientandone il contenuto*, principalmente attraverso i vincoli alla conformazione, in astratto e in concreto, delle SGS che esso implica sul piano *teorico-prescrittivo*.

5. *Considerazioni di sintesi: la scelta fondamentale tra inclusività ed esclusività*

Quanto detto sin qui sembra possa sintetizzarsi nei seguenti conetti essenziali consequenziali:

1) se l'ordinamento intende svolgere la funzione primaria di garanzia dell'intangibilità della persona umana, esso non può che assumere la forma di un *sistema*: un assetto essenzialmente in grado di preservare una *plurisoggettività* unita in condizione di *equilibrio sistemico*, ossia di assicurare la coesistenza razionalmente organizzata di una *pluralità di soggetti del diritto* – intesi *in senso sostanziale e non solo formale* – che intrattengono tra loro rapporti giuridicamente rilevanti;

2) tale coesistenza sembra concretamente possibile solo se la struttura del sistema si ispira alla “natura umana”, tenendo conto della “dialettica tragica” tra gli opposti impulsi dell'egoismo e dell'altruismo che la connota, che sembra possa trovare (non già risoluzione – è una dialettica irriducibile – ma) *equilibrio* in un “sistema unitario-inclusivo”;

3) il sistema unitario-inclusivo assume come proprio architrave il principio di eguaglianza, che si pone come criterio fondamentale razional-oggettivo di riconoscimento dei soggetti del diritto: per garantire l'effettiva plurisoggettività (presupposto logico imprescindibile per la stessa possibilità di concepire il principio di eguaglianza e la sua attuazione), occorre che i soggetti stessi siano correttamente individuati e identificati, altrimenti la plurisoggettività stessa (e con essa la tutela dell'intangibilità della persona

umana), lungi dall'essere garantita da un equilibrio stabile, resta precaria e costantemente a rischio;

4) i termini della comparazione prevista dal principio di eguaglianza, finalizzata a stabilire la legittimità dei trattamenti giuridici, sono dunque i *soggetti del diritto*. In relazione ad essi, due sono le domande che si pongono:

a) quali sono i soggetti del diritto?

b) Come si distinguono fra loro, ossia come si qualificano?

5) Alla domanda *sub a)* si è risposto che essi sono entità dotate di “capacità (etero e/o auto-)normativa” di cui sono responsabili di ultima istanza; alla domanda *sub b)* si è risposto che essi si qualificano in base a ciò che *fanno* e non a ciò che *sono*;

6) questo solleva il problema degli strumenti di individuazione delle condotte giuridicamente rilevanti su cui si basa la qualificazione giuridica dei soggetti: le situazioni giuridiche soggettive (SGS);

7) le SGS sono dunque gli strumenti attraverso cui l'ordinamento disciplina le condotte giuridicamente rilevanti dei soggetti del diritto: ognuna di esse contribuisce a definire la loro posizione nell'ambito del sistema. Per questo, le SGS sono *intrinsecamente relazionali*;

8) in che modo questa operazione di riconoscimento dei soggetti del diritto, *alias*, di *qualificazione giuridica dei soggetti* si svolge concretamente? Tale operazione, che

pone al centro le SGS, parte da un presupposto: se l'essere umano è un animale *naturalmente sociale* e il diritto è lo strumento concepito per conferire forma pacifica e razionale a questa socialità (*ubi societas, ibi ius*), allora SGS orientate all'esclusione dei soggetti del diritto sarebbero intrinsecamente *disumane e non-giuridiche* (sulla base della predetta funzione del diritto), perché tendenti all'*a-socialità*; se questo presupposto è vero, solo quando le SGS si atteggiino come ragionevoli e coerenti strumenti di *inclusione*, la plurisoggettività in senso pieno (e pienamente giuridico) è realmente possibile e, con essa – che ne costituisce il presupposto logico – l'eguaglianza dei soggetti del diritto;

9) affinché le SGS possano svolgere una funzione realmente inclusiva, dovrebbero sempre essere riconducibili, in modo coerente e ragionevole, ad una delle tre grandi dimensioni che sembrano caratterizzare l'esistenza “naturalmente umana”: l'esistenza *tout court*, l'esistenza libera e dignitosa e l'esistenza di successo;

10) allo stesso fine, occorre che i soggetti del diritto siano qualificati tenendo conto non soltanto dell'astratta titolarità delle SGS, ma anche degli ostacoli al loro effettivo esercizio: solo così è possibile *riconoscerli* in modo accurato ed applicare di conseguenza correttamente il meccanismo di comparazione – e dunque di equiparazione/differenziazione⁴⁰ – previsto dal principio di eguaglianza;

⁴⁰ Come già anticipato e come si specificherà successivamente, la comparazione sembra prevalentemente *interna* all'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti (tra primo e secondo livello), piuttosto che esterna, tra soggetti diversi.

11) in conclusione, in assenza di SGS *sempre* orientate ragionevolmente all'inclusione, la plurisoggettività in senso pieno non è possibile, perché se è a rischio la dimensione pienamente relazionale di alcuni soggetti (e dunque la loro soggettività giuridica), lo è anche quella di tutti gli altri e, in ultima istanza, la stessa unità del sistema. Solo SGS effettivamente inclusive sono in grado di sottrarre i rapporti giuridici alle contingenti dinamiche basate sulla forza, che data la loro mutevolezza minano in ultima analisi la piena soggettività giuridica di tutti, conducendo alla prevalenza del carattere ferino-esclusivo su quello razionale-inclusivo, entrambi componenti la "natura umana". In fondo, nella dicotomia tra tali componenti sembra consistere la "dialettica tragica" che connota la natura umana stessa, con la quale ogni scelta di carattere sistemico è costretta a fare i conti.

La scelta fondamentale di sistema parrebbe risolversi in sostanza nell'alternativa tra *inclusività* ed *esclusività*: una volta compiuta questa "scelta politica fondamentale", tutte le altre sono più o meno inquadrabili come *logiche conseguenze giuridiche*, che si è appena tentato di sintetizzare e che verranno riprese, approfondite e sviluppate nei capitoli seguenti.

Tale scelta andrebbe tuttavia compiuta alla luce di una consapevolezza di natura inevitabilmente filosofica: solo la "via inclusiva" può rendere l'essere umano meno solo, più sicuro e, forse, felice.

CAPITOLO VI

*La Costituzione italiana come “banco di prova”
del modello del sistema unitario-inclusivo*

SOMMARIO: 1. Un'impostazione da sottoporre a "verifica costituzionale": considerazioni introduttive. – 2. La solidarietà dei soggetti del diritto: persone fisiche e «formazioni sociali» ex artt. 2 e 5 Cost. – 3. Dalla sovranità soggettiva (totalitario-esclusiva) alla sovranità partecipativa (unitario-inclusiva): 'trasformazione', non 'trasferimento'. – 4. *Segue*: il problema della garanzia ultima di stabilità dell'equilibrio sistemico. – 5. Eguaglianza e qualificazione giuridica dei soggetti: l'irrilevanza dell'essenza. – 6. Art. 3 Cost.: disfunzionalità del rapporto soggetto-contesto e criteri di rimozione degli «ostacoli», tra intervento conformativo del contesto e differenziazione del trattamento giuridico.

1. *Un'impostazione da sottoporre a "verifica costituzionale": considerazioni introduttive*

Le riflessioni sviluppate nei capitoli precedenti hanno tentato di delineare una possibile concezione dell'ordinamento come "sistema unitario-inclusivo": un sistema, in sintesi, in cui l'inclusività è garanzia di unità della plurisoggettività, attraverso la piena attuazione del principio di eguaglianza quale criterio razional-oggettivo di riconoscimento della soggettività, basata in particolare su un'operazione di qualificazione giuridica dei soggetti meticolosa, articolata in "due livelli" e fondata sulla considerazione di SGS suddivise secondo la loro afferenza a una delle tre dimensioni dell'esistenza, dalla quale

dipende in particolare il criterio di riparto tra soggetto e sistema delle responsabilità dell'inclusione.

A questo punto del lavoro, sembra si imponga un'imprescindibile operazione di verifica: in che misura tale ricostruzione può trovare conferma nella Costituzione italiana?

Il senso di una "verifica costituzionale" nasce dall'urgente esigenza di porre a confronto la proposta di un'impostazione che prova a configurarsi come *teorico-prescrittiva*¹ con l'esperienza costituzionale italiana, assunta come caso paradigmatico altamente rappresentativo del costituzionalismo democratico².

Com'è evidente, l'idea del *sistema unitario-inclusivo* qui proposta ha *preso spunto* – o persino *tratto ispirazione* – dalla trama costituzionale italiana, anche se poi ha tentato di distaccarsene con l'obiettivo di provare ad assumere una valenza autonoma e generale, attraverso l'analisi di concetti – (pluri-)soggettività giuridica, SGS, grandi dimensioni dell'esistenza e distribuzione delle responsabilità dell'inclusione, eguaglianza e qualificazione giuridica dei soggetti a due livelli – a partire da punti di vista non sempre del tutto coincidenti con quelli maggiormente diffusi e consolidati nella dottrina e nella giurisprudenza italiane. Di qui, l'esigenza di una circolarità del

¹ Limitatamente – è naturale – agli ordinamenti che intendano appartenere al novero delle *democrazie costituzionali*: rispetto agli altri, i concetti sviluppati in questa sede si pongono in intrinseca contrapposizione.

² Sulla corrente di pensiero del costituzionalismo democratico v., su tutti, L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, I, *Sovranità e democrazia*, nonché in *Costituzionalismo.it*, 1/2006, 1 ss.; G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013 e ID., *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021; G. FERRARA, *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, a cura di C. De Fiores e M. Della Morte, Napoli, 2020; G. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1969.

ragionamento, che non può che ricondurre al punto di partenza, la trama costituzionale italiana emergente anche dagli orientamenti giurisprudenziali consolidati, affinché l'impostazione proposta possa confrontarsi con un'esperienza sistemica che può ormai considerarsi “classica” per il costituzionalismo democratico.

Quest'ordine argomentativo consente di “interrogare” la trama costituzionale italiana circa la questione della possibile fondatezza e generalizzabilità degli argomenti proposti.

2. *La solidarietà dei soggetti del diritto: persone fisiche e «formazioni sociali» ex artt. 2 e 5 Cost.*

Quando l'art. 2 Cost. «riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» non sta solo indicando la persona umana come fine ultimo dell'ordinamento, ma sta affermando l'impossibilità del suo pieno sviluppo in assenza di formazioni sociali³.

Poiché queste ultime assumono una rilevanza giuridica imprescindibile in quanto sedi necessarie *di e per* l'esercizio delle SGS da parte delle persone fisiche, il loro inquadramento giuridico dovrebbe sollevare problemi analoghi a quelli

³ Sia pubbliche che private: la formulazione sembra ricomprenderle entrambe (v. *infra*, spec. nota seguente e cap. VIII). La letteratura sulla tematica delle «formazioni sociali» è sconfinata: cfr., *ex plurimis*, M. PEDRAZZA GORLERO, *Libertà costituzionali e democrazia interna nelle formazioni sociali*, in *Diritto e società.*, 2/1992, 257 ss.; A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, XI, Roma, 1989, 16 ss. e, più di recente, A. RUGGERI, *Costituzione e formazioni sociali: modello ed esperienze a confronto (note minime, introduttive ad un dibattito)*, in *Consulta online*, 2/2019, 271 ss.; Q. CAMERLENGO, *Persona e formazioni sociali, tra diritti individuali e diritti collettivi*, in *Diritto costituzionale*, 2/2021, 5 ss.

posti dall'inquadramento delle persone fisiche⁴. Anch'esse, dunque, vanno ricostruite a loro volta come soggetti del diritto, seppur in senso *strumentale*: la titolarità di SGS e il loro esercizio da parte delle formazioni sociali non assume un *valore in sé*, ma è funzionale all'inclusione di soggetti *altri* e – in ultima istanza – alla tutela della persona umana e della sua intangibilità⁵.

⁴ «Sono “diritti dell'uomo” non solo quelli che spettano alle persone fisiche, come la libertà personale, ma anche quelli che sono godibili da formazioni sociali e persone giuridiche [...], non essendo pensabile che il legislatore di revisione abbia il potere di annullarli, senza violare l'art. 2 che protegge la personalità dell'uomo anche negli strumenti creati per il suo sviluppo»: così P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 54. Nello stesso senso cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte generale*², Padova, 1990, 17 ss., secondo il quale le «formazioni sociali costituiscono un mezzo indispensabile per lo svolgimento della personalità umana»; l'art. 2 Cost. «attribuisce perciò alle “formazioni sociali” una posizione, nel nostro ordinamento, potenzialmente pari a quella riconosciuta all'uomo come singolo. Il mero fatto dell'aggregazione tra individui costituisce, nella prospettiva dell'art. 2, una valida premessa per riconoscere soggettività giuridica al gruppo». È pur vero che l'A. sostiene che nella stessa disposizione non rientrano «gli enti pubblici, ancorché dotati di una struttura associativa e ancorché aventi funzioni di autogoverno, posto che la relativa norma-principio va piuttosto individuata nell'art. 5 Cost.». Tale posizione, tuttavia, non sembra dovuta alla convinzione dell'A. circa l'impossibilità di riconoscere, nell'ordinamento, *soggetti pubblici* per i quali si ponga un problema di inquadramento giuridico in termini affini a quelli che riguardano le persone fisiche, ma “soltanto” alla circostanza che l'A. rinvenga in una diversa disposizione costituzionale (l'art. 5) il fondamento della soggettività giuridica pubblica: «mentre l'art. 2 fonda il principio del pluralismo “sociale”, l'art. 5 fonda, dal canto suo, il principio del pluralismo “istituzionale”». Per un approfondimento sul tema del fondamento costituzionale della soggettività pubblica e privata v. *infra*, cap. VIII. Sul punto cfr., altresì, M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, 2002, 117 s.

⁵ Per l'approfondimento del discorso sulla funzione strumentale delle formazioni sociali (che, come anticipato, potrebbe essere denominata “uni-

In questa prospettiva, l’art. 2 Cost. sembra confermare indirettamente l’idea per cui la soggettività giuridica non può ridursi a un “dato naturale”, ma va giuridicamente “costruita” come risultato di un’operazione di qualificazione *ragionevole* dei soggetti stessi, orientata dalla finalità inclusiva di un sistema concepito come forma della plurisoggettività organizzata in unità. In tale sistema, ciascun soggetto è *autonomo*, in quanto connotato dalla titolarità di SGS che compongano un “equilibrio autonomistico” complessivo capace di distinguerlo dagli altri *senza con ciò isolarlo*, ossia di conferirgli margini irriducibili di discrezionalità da esercitarsi nell’ambito dei vincoli che rappresentano la necessaria implicazione della sua partecipazione (nello “svolgimento della sua personalità”) alla ‘vita’ delle «formazioni sociali».

Una conferma di questa impostazione sembra rinvenirsi anche nell’art. 5 Cost., che, a tal proposito, non giunge in rilievo come norma che specificamente concorre ad uno dei caratteri fondamentali dell’organizzazione della Repubblica in senso stretto⁶, ma sembra esprimere un principio di portata più generale. Se la Repubblica «adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia», non può

tario-inclusiva”) v. *amplius infra*, spec. cap. VIII. Se questo è vero, come si evidenzierà *funditus infra*, spec. *ibidem*, anche in relazione alle «formazioni sociali», in quanto anch’esse *soggetti del diritto*, dovrebbe conseguentemente applicarsi il principio di eguaglianza, con tutti i suoi corollari.

⁶ In tema, per una disamina segnatamente inerente al concetto di “forma di Stato” ed un’articolata ricostruzione del relativo dibattito dottrinale cfr., *ex plurimis*, F. MODUGNO, *Ordinamento, Diritto, Stato*, in ID. (a cura di), *Diritto pubblico*⁷, Torino, 2025, 64 ss.; cfr., altresì, F. LANCHESTER, *Stato (forme di)*, voce, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, 796 ss.; M. VOLPI, *Le forme di Stato*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1997, 415 ss. e ID., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*⁹, Torino, 2025.

limitarsi a considerare soltanto alcune “autonomie”⁷, ma deve assumere il principio autonomistico come criterio strutturale dell’azione normativa: l’autonomia non è un elemento accessorio e/o settoriale del sistema, ma una sua *esigenza costitutiva e generale*⁸.

Considerati congiuntamente, gli artt. 2 e 5 Cost. restituiscono l’immagine di un ordinamento costituito da una struttura relazionale nella quale la pluralità dei soggetti del diritto, condizione essenziale di esistenza del sistema, si articola in pluralità di persone fisiche e formazioni sociali.

Diversamente opinando, l’«adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà» richiesto dall’art. 2 Cost. sarebbe inconcepibile: la solidarietà, per risultare effettiva, necessita imprescindibilmente di soggetti dotati di capacità eteronormativa, in grado cioè di garantire la sua effettiva coerenza⁹, che come anticipato sono tendenzialmente i soggetti collettivi («formazioni sociali»)¹⁰.

⁷ Segnatamente, le autonomie pubbliche e territoriali: sul punto, cfr. L. RONCHETTI, *L’autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, 265 ss., spec. 268.

⁸ Così come la Repubblica deve soddisfare le «esigenze dell’autonomia», allo stesso modo essa *ha esigenza dell’autonomia*. La tematica verrà sviluppata progressivamente: per ora si rinvia diffusamente all’ampio studio di RONCHETTI, *op. ult. cit.*

⁹ V. spec. *supra*, cap. IV, § 4 ed *infra*, cap. VIII.

¹⁰ Un’attribuzione di capacità eteronormativa a persone fisiche che non fosse eccezionale non potrebbe che contrastare con il principio di eguaglianza. Infatti, se «gli uomini nascono e rimangono liberi e uguali nei diritti» e le «distinzioni sociali non possono essere fondate che sull’utilità comune» (art. 1 della Dichiarazione dei Diritti dell’Uomo e del Cittadino del 1989), come si potrebbe giustificare la strutturale previsione di rapporti asimmetrici tra persone fisiche? Con quale finalità fondata sull’«utilità comune»? È evidente che una simile prospettiva sarebbe foriera di dinamiche relazionali di dominio, che pregiudicherebbero *ab imis* la funzionalità di un *sistema*. Per questo, la posizione di asimmetria non può che spettare di norma a soggetti collettivi, che si costituiscono e distinguono per capacità

In assenza di solidarietà – e dunque, tecnicamente, dell’attribuzione ai soggetti del diritto di SGS di *impronta solidaristica* –, la plurisoggettività non sarebbe concretamente possibile: ciascuno agirebbe *esclusivamente per sé*, il che comporterebbe l’inevitabile degenerazione nella logica nichilistica dell’“io o tu”¹¹.

Come emergerà più dettagliatamente dai capitoli successivi (nello specifico, VII e VIII), per quanto i soggetti collettivi (“unitari”) dotati di capacità eteronormativa¹² abbiano un ruolo essenziale nell’attuazione del principio di solidarietà – condizione necessaria per la realizzazione della logica dell’“io e tu” –, tale attuazione spetta cionondimeno a *tutti i soggetti del diritto* senza eccezioni: anche i soggetti-parte¹³ devono *fare la propria parte*¹⁴.

Alla luce della centralità del principio solidaristico ai fini

normativa dalle persone fisiche non già per sovrastarle, ma, all’esatto opposto, per un fine di «utilità sociale»: rendere effettivo il carattere unitario-inclusivo del sistema, giammai contro, ma *al servizio* della persona umana.

¹¹ V. *supra*, a partire dal cap. I, § 6.

¹² E quindi – come si evidenzierà più in dettaglio *infra*, spec. cap. VIII – di SGS tecnicamente finalizzate all’inclusione altrui.

¹³ Titolari di SGS finalizzate alla propria inclusione.

¹⁴ È il caso, ad esempio, del diritto-dovere di lavorare: l’“aspetto solidaristico” di tale SGS – finalizzata anzitutto all’inclusione dei soggetti titolari, i lavoratori, nell’ambito della dimensione dell’esistenza libera e dignitosa (caso paradigmatico, come emergerà *infra*, cap. VII, spec. § 3, proprio perché è in relazione a tale SGS che la Costituzione, all’art. 36, comma 1, utilizza l’espressione «esistenza libera e dignitosa» riferita al principio della *sufficienza della retribuzione*) – consiste specificamente nel «dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». In tema, cfr. anche V. CRISAFULLI, *Diritto al lavoro, diritto di sciopero, libertà di organizzazione sindacale: diritti (fondamentali) concorrenti* (1977), in *Id.*, *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985, 301 ss.

La pervasività dell’impronta solidaristica che, in base all’art. 2 Cost., permea, *mutatis mutandis*, la strutturazione della variegata categoria delle

della realizzazione di un sistema unitario-inclusivo, una “responsabilità solidaristica diffusa” sembra molto più efficace di una responsabilità concentrata o addirittura iper-concentrata soltanto in alcuni soggetti del diritto. Tale distribuzione di responsabilità sembra rispondere anche a una funzione “*paidentica*”, che favorisce la promozione e realizzazione della solidarietà: soggetti del diritto *educati alla solidarietà* attraverso la loro corresponsabilizzazione si attingeranno più facilmente come *soggetti solidali*, innescando così circoli virtuosi che contribuiscono all’effettiva attuazione di una *solidarietà dei soggetti del diritto*, in grado di affrancare la solidarietà stessa dalla condizione di astratta e asfittica declamazione.

Com’è in parte emerso ed emergerà più dettagliatamente nel prosieguo, ciò appare coerente non solo con l’idea del sistema unitario-inclusivo, ma anche con la trama costituzionale italiana.

3. *Dalla sovranità soggettiva (totalitario-esclusiva) alla sovranità partecipativa (unitario-inclusiva): ‘trasformazione’, non ‘trasferimento’*

Si è ripetutamente evidenziato come in un sistema unitario-inclusivo non vi sia spazio per posizioni dominanti, che sarebbero pregiudizievoli per la piena garanzia della (pluri-)soggettività. Estremizzando il ragionamento: se un soggetto può tutto, gli altri non possono nulla. Sul presupposto che i soggetti si qualificano giuridicamente in base a ciò che possono, non possono e devono fare, un soggetto che può tutto,

SGS, emerge anche dalla vastità dei campi in cui l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà è richiesto: politico, economico e sociale.

dal punto vista giuridico è *tutto*, mentre i soggetti che non possono nulla *non sono nulla*.

In uno scenario così estremo – che potrebbe dirsi “scolastico” nella sua radicalità e semplificazione –, a un “soggetto totale” corrispondono “non-soggetti”, entità che rappresentano propaggini del suo potere assoluto ed esclusivo¹⁵: per questo, tale soggetto potrebbe essere definito “sovrano totalitario-esclusivo”.

Tali sono le caratteristiche che assume la *sovranità di un soggetto*. Invero, nessun soggetto potrebbe essere sostanzialmente ‘sovrano’ senza finire per atteggiarsi come *soggetto totale*, che *esclude* l’altrui soggettività giuridica¹⁶. L’esistenza di

¹⁵ V. *supra*, spec. a partire dal cap. I, § 6.

¹⁶ La scelta di utilizzare l’attributo “totalitario” in luogo di altre possibili alternative (come “autoritario”) risponde alla circostanza che ormai le forme di autoritarismo difficilmente prescindono da un utilizzo strumentale e plebiscitario delle “masse”, specie alla luce della rivoluzione tecnologico-digitale in atto. È caratteristica della nostra epoca che i tiranni non si limitino ad escludere le persone con la forza dalla partecipazione all’organizzazione della società, usurpando per sé un potere tendenzialmente assoluto, ma giungano ad *utilizzarle in modo fraudolento* per rafforzare la loro posizione di dominio, alimentando un passivo “consenso per acclamazione”: un’inclusività apparente che nasconde (o tenta più o meno maldestramente di nascondere) la sostanziale esclusività dell’ordinamento, posto al servizio delle brame di dominio.

Pur nell’intrinseca incertezza di metodi classificatori, sembra ormai un dato consolidato che l’autoritarismo tenda oggi a manifestarsi nella forma del “totalitarismo”. Si rinvia, in proposito, alle limpide pagine di L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*⁴, Padova, 2020, 43 ss., di cui si riporta il seguente passo (p. 45), particolarmente significativo in proposito: al «popolo, considerato sempre come massa, non resta che “acclamare”, manifestare il proprio consenso al regime il quale, per manipolare le masse, usa la propaganda sfruttando abilmente e capillarmente ogni mezzo di comunicazione, ogni canale di trasmissione delle idee (dalla scuola allo spettacolo), ricorrendo inoltre all’abile impiego di simboli. Il fascino del Capo, l’appello al ‘sentimento’, all’emotività irrazionale, tutto serve per trascinare, appunto, *le masse*: in questo senso è corretto dire che lo Stato totalitario

un soggetto che si ponga *al di sopra* degli altri, *sovrastandoli*, è dunque incompatibile con la garanzia effettiva della pluri-soggettività, con tutte le conseguenze già evidenziate¹⁷.

Ebbene, il concetto di “sovrànità” può conciliarsi con l’idea di sistema unitario-inclusivo e con tutti i suoi corollari, o magari rivelarsi, a certe condizioni, persino funzionale alla sua realizzazione? A tal proposito, evidentemente, giunge in rilievo l’art. 1 Cost., punto di emersione per antonomasia della concezione di ‘sovrànità’ assunta dall’ordinamento repubblicano italiano.

Il tema è estremamente vasto e complesso e la letteratura ad esso inerente è sconfinata. Per quanto di stretto interesse in questa sede, appare opportuno rilevare come la formula secondo cui «la sovranità appartiene al popolo» non appaia foriera di un “trasferimento” della sovranità da un soggetto a un altro, quanto piuttosto di una sua profonda *trasformazione*: da *strumento di dominio a fondamento della partecipazione*¹⁸. Tale formula, per paradosso solo apparente, sembra

non ne prescinde. Esso infatti intende coinvolgerle per conservare e consolidare il potere. Questo deve far riflettere sull’oggi, sulle nuove forme in cui possono configurarsi, anche grazie alle nuove tecnologie della comunicazione, rischi gravi per la democrazia (magari attraverso fasi di transizione affidate a forme di *democrazia plebiscitaria*)».

¹⁷ È appena il caso di precisare che il discorso non si applica, evidentemente, a quegli ordinamenti giuridici che contemplano ancora un soggetto definito ‘sovrano’ e nei quali, tuttavia, tale vocabolo ha perso il suo significato originario, perché tale soggetto non si pone *al di sopra degli altri*, ma partecipa con questi ultimi alle dinamiche di un *sistema* in cui le funzioni di *tutti i soggetti* – ivi incluse le proprie – sono sottoposte a rigorosi e inderogabili limiti ed in cui dunque è garantita la plurisoggettività non diversamente da qualunque altro sistema unitario-inclusivo. Ciò precisato, l’analisi di questi ordinamenti non può trovare sviluppo in questa sede.

¹⁸ Sulle trasformazioni del concetto di sovranità cfr. l’opera di B. DE GIOVANNI, *Elogio della sovranità politica*, Napoli, 2015. In tema, v. altresì, su tutti, V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*.

esprimere anzitutto una *negazione della sovranità*, in relazione alla sua forma più aggressiva e destabilizzante, la sovranità soggettiva “totalitario-esclusiva”.

La Repubblica, così come delineata dall’art. 1 Cost., pare in effetti sprovvista di un “soggetto-sovrano”: la sovranità, infatti, è esplicitamente attribuita a un *non-soggetto*, il «popolo»¹⁹, cui «appartiene» e che quindi *non può delegarla né spogliarsene* in alcun modo²⁰. Se, dunque, la sovranità non

(*Note preliminari*), in *Rass. Giuliana dir. e giurispr.*, 1954 e in *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1955; ora in ID. *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985, 91 ss.; C. MORTATI, *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975, 21 ss.; C. MORTATI, *La teoria del potere costituente*, Macerata, 2020; A. CARIOLA, *Riflessioni su sovranità e rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 4/2016.

¹⁹ Oggetto delle riflessioni del recente studio di A. CANTARO, *Amato Popolo. Il sacro che manca da Pasolini alla crisi delle democrazie*, Roma, 2025.

²⁰ In proposito, giungono in rilievo, su tutte, le nitide considerazioni di L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*⁴, Padova, 2020, 87 ss.: al «principio democratico è dato il massimo risalto sin dal primo articolo: “la sovranità appartiene al popolo”. È un articolo che dice molte cose: il popolo non è solo la fonte di legittimazione del potere, ma ne rimane l’effettivo titolare. Il verbo “appartiene” non è scelto a caso, ma dopo approfondita valutazione sostituito a “emana” (usato originariamente nel Progetto) che ha una ben diversa valenza: la sovranità, che dal popolo emana, si *trasferisce* ad altri, dei quali con l’elezione si legittima il potere. Dire invece che la sovranità “appartiene” al popolo significa che questo la *conserva*, significa escludere trasferimenti di potere, *deleghe in bianco*. Le varie forme della cosiddetta *democrazia immediata* – in verità una “democrazia delegata” – che da alcuni decenni godono tanto favore nella classe politica, sono dunque contrarie alla Costituzione e al verbo “appartiene”. [...] Il popolo, cui la sovranità “appartiene”, deve avere la possibilità d’incidere sull’azione di governo, sui progetti che vengono proposti e realizzati, valutarne la corrispondenza ai propri orientamenti, aspettative, bisogni che i ‘rappresentanti’ eletti, in una democrazia parlamentare, sono tenuti a rispettare registrandone le eventuali evoluzioni. In Parlamento (luogo di incontro e libera discussione) i diversi interessi

può appartenere ad altri che al popolo e il popolo *non è nessuno*, nel senso che non costituisce un soggetto del diritto, essa allora non può che trasformarsi profondamente: da concetto descrittivo di una “SGS (tendenzialmente) totale” attribuita al “soggetto-sovrano”, si tramuta così in concetto *oggettivo-valoriale*. Quest’ultimo non è certo privo di effetti giuridici, che, però, riguardano non già le caratteristiche di un soggetto, ma una fondamentale *qualità di sistema*: il suo assetto intrinsecamente partecipativo.

Questa profonda trasformazione – piuttosto che “trasferimento” – del concetto di ‘sovranità’ sembra emergere anche dalla circostanza che l’art. 1, comma 2, Cost. imponga il suo *esercizio* «nelle forme e nei limiti della Costituzione». La sovranità non si limita dunque ad essere *oggetto di appartenenza*, ma *va esercitata* in una direzione *costituzionalmente orientata*. In questa chiave, non è più fonte di privilegio e vantaggio, ma richiede un *impegno orientato verso obiettivi solidaristici*, che non può che essere profuso attraverso la *partecipazione*. La stessa circostanza che il popolo, “*non-soggetto* sovrano”, venga limitato nell’esercizio della propria “sovranità” da un altro *non-soggetto*, la Carta costituzionale, sembra rafforzare ulteriormente la concezione *a-soggettiva e partecipativa* della sovranità, trasformatasi in *principio oggettivo* cardine del sistema, che può trovare piena realizzazione,

e orientamenti espressi dal corpo elettorale devono essere valutati e composti nel rispetto delle regole. Non si tratta soltanto di *decidere*, eliminando il confronto, ma di arrivare alla decisione dopo un dibattito serio in cui entrano in considerazione le posizioni diverse di un Parlamento “rappresentativo”. La preoccupazione del ‘decidere’, certamente giusta, non può sovrapporsi ad ogni altra, mettendo l’efficienza contro la rappresentanza e facendola, in assoluto, prevalere. Altrimenti si torna al regime: la democrazia è compromesso fra diverse istanze, raggiunto attraverso l’accordo fra forze diverse che rappresentano interessi diversi, non l’autoritario imporsi di una volontà che ha tacitato tutte le altre».

appunto, solo attraverso l’«effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese»²¹.

In questo quadro, dunque, la sovranità non può seguitare ad essere considerata uno strumento di potere o persino di dominio, ma rappresenta il fondamento della partecipazione di tutti i soggetti del diritto alla “vita” dell’ordinamento, caratteristica essenziale del sistema costruito dalla Costituzione.

È in questo senso che la sovranità popolare *ex art. 1 Cost.* assume il significato, appunto, di negazione della “sovranità soggettiva” dall’intrinseco carattere *totalitario-esclusivo*, intesa come posizione di un soggetto *tendenzialmente onnipotente*, che avrebbe comportato la sostanziale *scomparsa giuridica degli altri soggetti*, la cui autonomia e, di conseguenza, la cui inclusione nelle diverse dimensioni dell’esistenza non sarebbero state garantite: come avrebbero potuto esserlo, di fronte ad un simile sovrano?

Pertanto, la plurisoggettività non può realizzarsi se non attraverso la negazione di questa *sovranità soggettiva tota-*

²¹ Art. 3, comma 2, Cost. Ai fini del concetto di “partecipazione costituzionale”, l’interpretazione del vocabolo «lavoratori» utilizzato dall’art. 3, comma 2, Cost. non dovrebbe strettamente limitarsi ai soggetti che svolgono un’attività di lavoro subordinato, ma dovrebbe comprendere tutti i soggetti che, in qualunque ambito – «politico, economico e sociale» (art. 3, comma 2, Cost.) – e forma profondono, «secondo le proprie possibilità», il *massimo impegno* per concorrere «al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4, comma 2, Cost.), nell’adempimento dei «doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale» (art. 2 Cost.), in virtù del quale adempimento *meritano* la piena inclusione nella dimensione dell’esistenza libera e dignitosa. Sull’esigenza di una concezione non riduttiva e settoriale del concetto di “partecipazione costituzionale”, espressione del principio fondamentale e sistemico di “sovranità partecipativa” v. anche *infra*, cap. VII, *passim*, spec. § 3, nota 21 e § 5.

litario-esclusiva: il sistema italiano pare collocarsi in questo solco, affermando il principio di una *sovranità partecipativa unitario-inclusiva*. La trasformazione del concetto di sovranità produce l'effetto di escludere qualunque velleità di dominio e di richiedere, invece, il suo esercizio *costituzionalmente orientato*, che si risolve in una forma suprema di responsabilità sistemica, consistente nella garanzia della plurisoggettività effettiva, finalizzata in ultima istanza alla tutela della persona umana²².

²² Sulla base di una "concezione partecipativa" di sovranità popolare, il concetto stesso di sovranità popolare potrebbe giungere sino a coincidere con quello di *partecipazione costituzionale*, risolvendosi in esso.

In tema di partecipazione, cfr., su tutti, M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012; U. ALLEGRETTI, *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali, IV, Milano, 2011; M. LUCIANI, *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin* (Atti del Convegno di studio per celebrare la Casa editrice Cedam nel primo centenario dalla fondazione (1903-2003), Padova, 19, 20, 21, giugno 2003), Padova, 2004; G. AZZARITI, *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2009.

Tale concezione sembra contrapporsi alla schmittiana «prospettiva totalitaria dell'unità politica» che «non ammette al suo interno alcun pluralismo, perché distruggerebbe l'unità e lo stesso "politico"» (così RONCHETTI, *L'autonomia...*, 138). Carl Schmitt, infatti, ne *Il concetto di 'politico'* (1932), in *Id.*, *Le categorie del 'politico'*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1972 afferma che dal «concetto del 'politico' derivano [...] conseguenze pluralistiche, ma non nel senso che all'interno di una e della medesima unità politica possa sorgere, al posto del raggruppamento decisivo amico-nemico, un pluralismo, senza che in tal modo venga distrutto, insieme all'unità, lo stesso 'politico'» (128 s.), precisando che «ogni teoria dello Stato è pluralistica, anche se in un senso diverso da quello sopra indicato [...] della teoria pluralistica dello Stato al suo interno» (138).

4. Segue: *il problema della garanzia ultima di stabilità dell'equilibrio sistemico*

Se tutto questo è vero e se lo è, in particolare, la circostanza che la sovranità in Italia appartenga ad un non-soggetto (il «popolo») e sia conformata e limitata da un altro non-soggetto (la Carta costituzionale), esiste un *soggetto* che possa svolgere la funzione di “garante ultimo e infallibile” dell'equilibrio sistemico complessivo, fondato anzitutto sul concetto di sovranità partecipativa unitario-inclusiva?

Il soggetto del diritto dotato di capacità eteronormativa nei confronti di tutti gli altri e che dunque potrebbe in ipotesi svolgere tale funzione è il soggetto unitario complessivo che, nel sistema italiano, potrebbe essere denominato “Stato-legislatore costituzionale”²³. Tuttavia, non esiste (logicamente) alcun soggetto che sia dotato di capacità eteronormativa nei suoi confronti: esso soggiace soltanto ai limiti della Costituzione e segnatamente ai limiti alla revisione costituzionale, che non sono presidiati da nessun *soggetto*²⁴.

²³ Che, per tale ragione, può essere considerato “*soggetto unitario complessivo*” (v. *supra*, spec. capp. I e II, §§ 4).

²⁴ Invero, la Corte costituzionale, che ha la competenza anche a sindacare le norme di legge di rango costituzionale alla luce del parametro dei limiti alla revisione costituzionale, è un organo di garanzia costituzionale che rappresenta una delle componenti fondamentali del soggetto-Stato: non è essa stessa un soggetto, nel senso assunto in questa sede.

La letteratura in materia di limiti alla revisione costituzionale è sconfinata. Per una ricostruzione organica e dettagliata della tematica, cfr., *ex plurimis*, M. PIAZZA, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, 2002; in tema, cfr. altresì C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 379 ss.; F. LANCHESTER (a cura di), *Costantino Mortati, Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Atti del convegno (Roma, 14 dicembre 2015), Padova, 2017; A. CERRI, *Revisione costituzionale* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, XXVII, Roma,

Sotto questo profilo, non sembra che la posizione dell'Assemblea Costituente fosse molto diversa da quella dell'attuale legislatore costituzionale, che paiono soggiacere agli stessi limiti materiali ed essere dunque, nella sostanza, entrambi riconducibili al medesimo soggetto del diritto: lo Stato-legislatore costituzionale, per l'appunto.

A tal proposito, apparirebbe invero fuorviante una contrapposizione rigida tra i concetti di “potere costituente” e “potere costituito” (nella specie, il potere legislativo di rango costituzionale), che sottendesse che il primo sia connotato da un'intrinseca illimitatezza, mentre il secondo dalla necessaria sottoposizione a vincoli²⁵.

La scomparsa dell'Assemblea Costituente dal sistema rappresenta, infatti, non già il segno dell'esaurimento di un “potere sovrano” originario, bensì della “mera” stabilizzazione della Costituzione come struttura fondamentale del sistema unitario-inclusivo. Il procedimento legislativo *ex art. 138 Cost.* non andrebbe inteso come “ordinario” se posto a confronto con i lavori dell'Assemblea Costituente, ma, come

1991; F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale* (In occasione di un commento al messaggio alle camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991), in *Giur. Cost.*, 2/1992, 1649 ss.; A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 6 ss.; S. PANUNZIO, *Il metodo e i limiti della revisione costituzionale*, in G. AZZARITI (a cura di), *Quale riforma della Costituzione?* (Atti del seminario sul progetto di revisione della Costituzione), Torino, 1999, 340 ss.; F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014; cfr., altresì, su tutte, C. cost., sent. n. 1146/1988.

²⁵ Nell'ambito di una letteratura sconfinata, cfr., almeno, A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*², Padova, 2002; M. DOGLIANI, R. BIN, R. MARTINEZ DALMAU, *Il potere costituente*, Napoli, 2017; C. MORTATI, *La teoria del potere costituente*, a cura di M. Goldoni, Macerata, 2020; P. BARILE, *Potere costituente* (voce), in *Noviss. Dig. It.*, XIII, Torino, 1966; V. ANGIOLINI, *Referendum, potere costituente e revisione costituzionale*, in *Jus*, 3/1996, 317 ss.

quelli, andrebbe considerato come intervento dalla portata sistemico-straordinaria, legittimo solo entro i rigorosi limiti logico-funzionali cui era soggetta la stessa Assemblea Costituente: l'atto fondativo (collettivo) di solidarietà pubblica del sistema complessivo vincolava di fatto l'Assemblea Costituente ad istituire un sistema unitario-inclusivo nello stesso modo in cui oggi vincola il legislatore costituzionale alla sua salvaguardia²⁶.

Pertanto, gli attuali limiti alla revisione costituzionale sembrano coincidere con quelli cui soggiaceva l'Assemblea Costituente e sembrano dunque atteggiarsi come limiti ad un medesimo soggetto unitario complessivo che può essere denominato, appunto, “Stato-legislatore costituzionale”, che in Italia ha operato inizialmente tramite l'Assemblea Costituente e, successivamente, tramite il c.d. “legislatore costituzionale” (dalla forma tuttora immutata). Tali comuni limiti, dunque, discendono dall'atto fondativo di solidarietà pubblica del sistema complessivo – che, come già evidenziato e come si confermerà subito *infra*, necessita di quotidiana rinnovazione – e sono connessi in modo stretto e necessario all'istituzione e la salvaguardia di un sistema *effettivamente* “unitario-inclusivo”²⁷.

²⁶ Come anticipato *supra*, spec. capp. I e II, un atto fondativo teso alla legittimazione “plebiscitaria” di un sovrano totalitario-esclusivo potrebbe considerarsi “collettivo” *solo all'apparenza*.

²⁷ In quest'ottica, l'esaurimento della funzione dell'Assemblea Costituente sembra riconducibile non già a una diversità dei suoi limiti sostanziali rispetto a quelli cui soggiaceva e soggiace il legislatore costituzionale, bensì ad una duplice ragione: evitare un equivoco e garantire maggiore efficienza sistemica.

Sotto il primo profilo, alla luce del fatto che le norme costituzionali rappresentano la struttura del sistema unitario-inclusivo e che dunque, in quanto tali, gli interventi sulle stesse vanno considerati intrinsecamente “straordinari”, allora la conservazione di un organo *ad hoc* per l'esercizio della

Ebbene, se è vero che il rispetto dei limiti all'esercizio delle SGS attribuite allo "Stato-legislatore costituzionale" predisposti dall'ordinamento non è (e non potrebbe essere) presidiato da nessun altro *soggetto*, ma è salvaguardato "solo" dalla "Carta"²⁸, è chiaro che lo Stato-legislatore costituzionale

funzione legislativa di rango costituzionale avrebbe potuto alimentare l'idea fuorviante di un "cantiere costituzionale" sempre aperto: la Costituzione, invece, va considerata un "cantiere chiuso", che può bensì essere riaperto, ma solo al ricorrere di determinate, straordinarie condizioni ed entro limiti teleologici determinati (la conservazione e la promozione dello sviluppo del sistema unitario-inclusivo). In virtù di ciò, sotto il secondo profilo, il mantenimento in funzione dell'Assemblea Costituente sarebbe stato poco efficiente perché scarsamente coerente con la struttura fondamentale della SGS "potere legislativo-costituzionale". Molto più efficiente – perché più coerente con la struttura di tale SGS – è invece la previsione del suo concreto esercizio da parte di un complesso di organi e soggetti riconducibili al concetto di "legislatore costituzionale" (tra i menzionati soggetti si collocano gli elettori coinvolti nell'eventuale referendum costituzionale e le Regioni che possono solo richiederlo) normalmente deputati a funzioni "ordinarie" (espressione da intendersi in senso lato). Dunque, un "uso straordinario" di "organi/soggetti ordinari" da parte del soggetto unitario complessivo (lo Stato-legislatore costituzionale, cui la capacità normativa di rango costituzionale è imputabile in ultima istanza) appare molto più coerente rispetto a quanto sarebbe stata la permanenza dell'Assemblea Costituente nell'ambito del sistema. Per tale ragione, l'espressione "legislatura costituente" sovente adoperata nel dibattito pubblico italiano, specie al principio delle legislature, sembra foriera del rischio di distorsione della funzione del soggetto unitario complessivo, veicolando l'idea della "normalizzazione" della funzione legislativa di rango costituzionale, la cui realizzazione potrebbe minare lo stesso carattere unitario-inclusivo del sistema e dunque la sua democraticità. Invece, se correttamente inteso, l'assetto dello Stato-legislatore costituzionale successivo all'entrata in vigore della Costituzione sembra in grado di scongiurare tanto il rischio di normalizzazione degli interventi straordinari, quanto quello dell'estensione delle cautele tipiche dell'attività straordinaria a quella ordinaria (anche sotto questo profilo, il modello del sistema unitario-inclusivo pare mostrare affinità rispetto al disegno costituzionale italiano: v. *supra*, capp. I, § 4 e II, § 4).

²⁸ È d'obbligo, a tal proposito, il riferimento al famigerato discorso di

non possa svolgere in modo infallibile (o comunque ragionevolmente sicuro) la funzione di garante ultimo dell’equilibrio sistemico complessivo: esso vincola tutti gli altri soggetti, ma non è vincolato da *nessuno*, dal che sorge inevitabilmente il rischio permanente di riemersione di una forma di “sovranità soggettiva” che, come detto, tenderebbe ad assumere la forma di una sovranità totalitario-esclusiva.

Come anticipato²⁹, sembra chiaro, dunque, che la garanzia di stabilità dell’equilibrio sistemico complessivo non possa che risiedere in un’intensa e continua rinnovazione della “forza materiale solidaristica” alla base dell’atto fondativo collettivo del sistema complessivo: il rispetto, da parte del soggetto unitario complessivo, dei vincoli giuridici cui esso astrattamente soggiace dev’essere *fortemente e costantemente voluto*, nella sostanza, dalla generalità della collettività cui è sostanzialmente imputabile l’atto fondativo di solidarietà pubblica stesso. Diversamente, i vincoli ad un soggetto posti da un non-soggetto sarebbero destinati all’inefficacia³⁰.

Piero Calamandrei agli studenti milanesi del 1955, in particolare al passaggio in cui afferma che «la Costituzione non è una macchina che una volta messa in moto va avanti da sé; la Costituzione è un pezzo di “Carta”, che se si lascia cadere non si muove».

²⁹ *Supra*, spec. capp. I e II.

³⁰ “*Chi*” è la Costituzione? Nessuno. Che *cos’è*? Tutto. Però, perché questo “tutto” si realizzi davvero, dev’essere pienamente *vuluto* dai soggetti (“pre-giuridici”, sul piano formale, ma pienamente giuridici su quello sostanziale, perché) protagonisti dell’atto fondativo di solidarietà pubblica teso all’istituzione di un sistema unitario-inclusivo, che appare materialmente giuridico sul piano teorico-prescrittivo, a prescindere da qualunque fondamento formalistico. Nella Costituzione si rinviene conferma anche di questo concetto: non sembra un caso che i procedimenti tesi all’adozione di atti di rango costituzionale abbiano contemplato un ruolo centrale per partecipazione popolare sin dal principio dell’era post-fascista: il riferimento, in particolare, è al referendum istituzionale “monarchia/Repubblica”, nonché, oggi, al referendum costituzionale *ex art. 138 Cost.* Cfr., *ex plurimis*,

Ciò pare testimoniare chiaramente la preminenza ed imprescindibilità della “partecipazione costituzionale” a presidio dell’equilibrio sistemico complessivo³¹.

5. *Eguaglianza e qualificazione giuridica dei soggetti: l’irrelevanza dell’essenza*

L’art. 3 Cost. sembra rappresentare un punto di significativa convergenza tra l’impostazione proposta in questa sede e il disegno costituzionale. Letto nella sua interezza e in connessione con gli artt. 1, 2 e 5 Cost., esso pare consentire di cogliere un principio strutturale dell’ordinamento: ai fini della qualificazione giuridica dei soggetti rileva ciò che i soggetti *fanno*, non ciò che i soggetti *sono*³².

Nello specifico, già il primo comma dell’art. 3, nel sancire l’eguaglianza «davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali», non si limita a elencare una serie di possibili fattori di discriminazione. Esso sembra operare invece, più radicalmente, la scelta di fondo dell’*irrelevanza dell’essenza*: nell’operazione di qualificazione giuridica dei

cfr. L. ELIA, *L’includibile e indifferibile referendum*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001; S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1992; S. LEONE, *Il referendum costituzionale. Ovvero dei rischi di una “esaltazione” dell’intervento popolare nel procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2024, 282 ss.

³¹ Continua Calamandrei, subito dopo il passaggio riportato *supra*, nota 28: perché la Costituzione «si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile, bisogna metterci dentro impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità». Sul concetto di “partecipazione costituzionale”, v. *supra*, spec. note 21 e 22.

³² V. *supra*, *passim*, spec. cap. III, § 3.

soggetti, a nulla rilevano le loro caratteristiche intrinseco-identitarie. L'eguaglianza costituzionale si configura così, in primo luogo, come “*divieto di essenzializzazione giuridica*” dei soggetti.

Anche il comma 2 dell'art. 3 sembra confermare questa impostazione. Anzitutto, alla luce della tendenza dei Costituenti a privilegiare, nelle scelte lessicali, l'obiettivo della chiarezza espressiva rispetto a quello dell'estremo rigore sul piano tecnico-giuridico³³ la parola «libertà» sembrerebbe da intendersi tecnicamente come sinonimo, “secco” ed evocativo, del concetto di “SGS”; sicché, la frase potrebbe essere letta, senza evidenti forzature, come «...limitando di fatto [le SGS] e l'eguaglianza...», il che conforterebbe l'idea della centralità delle SGS nella qualificazione giuridica dei soggetti qui proposta. In secondo luogo, se sono le *limitazioni di fatto* a «libertà» ed «eguaglianza» ad impedire il «pieno sviluppo della persona umana» (e dunque se, specularmente, sono le stesse «libertà» ed «eguaglianza» a garantirlo), è chiaro che anche il concetto di “pieno sviluppo” richiami non già l'intangibile interiorità della persona, ma le sue condotte *relazionate* con quelle degli altri soggetti.

In definitiva, da entrambi i commi dell'art. 3 pare rinvenirsi conferma dell'*irrilevanza giuridica dell'essenza; alias*: dell'intangibilità della coscienza e più in generale della dimensione interiore della persona umana³⁴.

³³ Com'è noto, i Costituenti volevano che i contenuti della Costituzione fossero pienamente accessibili a tutti, più o meno “giuridicamente dotti” che fossero.

³⁴ La necessità del «rispetto della persona umana» cui si ricollegano inderogabili «limiti imposti» e che per questo rappresenta il fine ultimo della funzione normativa (a partire da quella legislativa) emerge *in modo esplicito* anche dall'art. 32 Cost. Sulla critica relativa al c.d. “diritto penale d'autore” v. *supra*, cap. III, § 3, spec. nota 11; in tema, cfr., altresì, S. MOC-

Questa impostazione pare pienamente coerente con l'obiettivo ultimo dell'ordinamento italiano, che ne è al tempo stesso condizione di possibilità, che lo accomuna a qualunque sistema unitario-inclusivo: la tutela della persona umana e della sua intangibilità, che trova emblematico riscontro proprio nel comma 2 dell'art. 3, laddove si assegna alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'eguaglianza e che per questo impediscono il pieno sviluppo della persona umana. Ciò significa che, in assenza di libertà ed eguaglianza, il pieno sviluppo della persona umana risulta inevitabilmente pregiudicato e, con esso, la stessa possibilità dell'ordinamento come sistema unitario-inclusivo³⁵.

Se questo è vero, si rafforzano ulteriormente gli stessi profili di illegittimità – imposti dalla necessità di piena garanzia dell'intangibilità della persona umana – di una qualificazione giuridica fondata dei soggetti basata su ciò che essi intrinsecamente sono, anziché sulle loro *azioni giuridicamente rilevanti*, disciplinate attraverso le SGS. Qualificare i soggetti in base alla loro essenza significherebbe, infatti, rendere giuridicamente disponibile ciò che deve restare indisponibile: la persona umana stessa.

In questa prospettiva, il riferimento ai «cittadini» contenuto nel primo comma dell'art. 3 non può essere inteso in senso restrittivo, anche perché lo stesso termine è utilizzato dal secondo comma nello stesso contesto semantico del sintagma «persona umana»: l'eguaglianza dei cittadini non può escludere l'eguaglianza dei non cittadini, pur nel rispetto delle

CIA, *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teologica*, Napoli, 1992.

³⁵ Dunque, «libertà» – intesa nel senso specificato – ed «eguaglianza» sono esse stesse condizioni di possibilità dell'ordinamento italiano come sistema unitario-inclusivo, idea che, come già evidenziato, intende collocarsi nel solco del costituzionalismo democratico.

differenze giuridicamente rilevanti legate al possesso o meno della cittadinanza³⁶.

La necessità di estendere, *mutatis mutandis*, l’ambito di applicazione del principio di eguaglianza agli “stranieri”³⁷, tuttavia, non esaurisce il discorso: alla luce di una lettura congiunta dell’art. 3, in particolare, con l’art. 2 (v. *supra*, spec. § 2), se le formazioni sociali sono strumentali, in ultima istanza, alla persona umana, l’eguaglianza non può che riferirsi anche ad esse. Più nello specifico, se le formazioni sociali *ex art. 2 Cost.* hanno l’irriducibile funzione di garantire lo *svolgimento della personalità umana* e, più in generale, l’*altrui inclusione* nelle diverse dimensioni dell’esistenza, gli stessi rapporti tra formazioni sociali non possono che essere improntati al rispetto del principio di eguaglianza: come sarebbe possibile l’inclusione dei soggetti del diritto, e segnatamente delle *persone fisiche*, se le formazioni sociali a ciò preposte intrattenessero tra loro rapporti non conformi al principio di eguaglianza.

³⁶ Un’interpretazione restrittiva del termine «cittadini» produrrebbe l’effetto di attribuire all’art. 3, comma 2 un curioso significato: gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l’eguaglianza dei soggetti che posseggono lo *status* di cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana, ossia anche dei soggetti che cittadini non sono. Sembra dunque evidente che, anche in relazione all’utilizzo del vocabolo «cittadini», può riscontrarsi la tendenza dell’Assemblea Costituente a compiere scelte lessicali privilegiando il significato comune rispetto a quello tecnico-giuridico veicolato dai vocaboli.

Sul tema dell’eguaglianza dei non cittadini cfr., *ex plurimis*, A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell’uomo*, in *Rivista AIC*, 4/2010; B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: diritti sociali*, in *Rivista AIC*, 16 ottobre 2009.

³⁷ Che deriva anche dall’art. 10, comma 2, Cost., che dispone che la «condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge»: ciò implica l’irrinunciabilità dell’applicazione del principio di eguaglianza, condizione essenziale per l’osservanza di quello di non arbitrarietà della legge. In tema, cfr., su tutti, C. CORSI, *Lo stato e lo straniero*, Padova, 2001.

za e, dunque, impostati in modo *giuridicamente arbitrario*, ossia, essenzialmente, *basati sulla forza*³⁸?

Se questo è vero, diventa chiaro come l'estensione del principio di eguaglianza ai soggetti non dotati dello *status* di cittadini non possa considerarsi sufficiente: dovrebbe ritenersi costituzionalmente necessaria, più in generale, l'«*eguaglianza dei soggetti del diritto*», tra i quali le «formazioni sociali» inevitabilmente andrebbero collocate.

6. *Art. 3 Cost.: disfunzionalità del rapporto soggetto-contesto e criteri di rimozione degli «ostacoli», tra intervento formativo del contesto e differenziazione del trattamento giuridico*

Il riferimento agli «ostacoli» contenuto nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione rappresenta uno dei punti testuali più significativi per l'analisi della struttura sostanziale del principio di eguaglianza. Tale espressione, infatti, sembra rappresentare anzitutto ulteriore conferma dell'*irrelevanza dell'essenza* dei soggetti del diritto: gli *ostacoli* sono *concettualmente esterni* ai soggetti stessi e dunque identificano non

³⁸ Invero, laddove non viga la forza della ragione (inevitabilmente espressa nella forma del diritto), non può che vigere la *ragione della forza: tertium non datur*. L'alternativa tra “forza della ragione” e “ragione della forza” potrebbe parafrasare quella tra “consenso” e “forza”, limpidamente enunciata alla Camera da Filippo Turati per motivare la sua contrarietà alla “legge Acerbo”: «Voi continuate a baloccarvi, signori del Governo, in quella quadratura del circolo che è l'abbinamento del consenso e della forza. Or questo è l'assurdo degli assurdi. O la forza o il consenso. Dovete scegliere. La forza non crea il consenso, il consenso non ha bisogno della forza, a vicenda le due cose si escludono» (Tornata del 15 luglio 2023, in *Atti Parlamentari*, 10658, rintracciabile all'indirizzo <https://storia.camera.it/regno/lavori/leg26/sed233.pdf>).

già delle loro *qualità intrinseche*, ma delle situazioni di svantaggio, rispetto all’esercizio delle SGS loro attribuite, in cui vengono a trovarsi.

Gli *ostacoli*, dunque, richiamano a loro volta la dimensione relazionale dei soggetti e della loro qualificazione giuridica. Essi sembrano consistere in disfunzioni giuridicamente rilevanti del rapporto tra soggetti e contesto (soggettivo e/o territoriale³⁹) previsto dalle SGS di volta in volta considerate, che producono pregiudizi negativi «di ordine economico e sociale».

Questa impostazione parrebbe coerente con l’assunto fondamentale dell’ordinamento costituzionale italiano, secondo cui la persona umana è intangibile e costituisce al tempo stesso il fine ultimo e la condizione di possibilità del sistema. Se la persona umana è intangibile, allora nessun tipo di intervento potrebbe ripristinare la funzionalità di un rap-

³⁹ Le relazioni giuridicamente rilevanti, infatti, possono essere sia tra soggetti, quindi, tra soggetti e “contesto soggettivo” di volta in volta in rilievo, che tra soggetti e “territorio”, ossia tra soggetti e “contesto territoriale”, che comprende, ad esempio, la geografia naturale e urbana, le strutture edili, i mezzi di trasporto e tutte le altre “cose” con cui un soggetto del diritto può relazionarsi in modo giuridicamente rilevante. Anche la *funzionalità* di questa seconda tipologia di relazioni dev’essere assicurata: così, ad esempio, edifici, marciapiedi, mezzi di trasporto, beni pubblici devono essere conformati in modo da risultare *accessibili a tutti*. V. *amplius* nel prosieguo del testo; qui si rinvia diffusamente a L. BUSCEMA, R. CARIDÀ, G. DE LUCA, R. DI MARIA, A. MORELLI, V. PUPO, *Lineamenti di legislazione scolastica per l’inclusione*, Torino, 2024, spec. 71 ss. (per quanto attiene al principio di *accessibilità* specificamente riferito alla problematica dell’inclusione delle persone con disabilità, che però assume una portata che appare generalizzabile) e ad A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime. Principi costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, II, Napoli, 2023 (per ciò che concerne specificamente l’accessibilità dei beni pubblici).

porto giuridico tra soggetto e contesto attraverso la modifica eterodisposta di *qualità intrinseche del soggetto*: ai fini del ripristino di tale funzionalità, l'unico intervento etero-conformativo ammesso (e doveroso) è quello della rimozione degli *ostacoli esterni* al soggetto stesso.

Nello specifico, quali sono dunque le modalità di individuazione e rimozione delle disfunzionalità dei rapporti giuridici?

Sotto il profilo dell'individuazione delle disfunzionalità, l'art. 3 Cost. sembra fornire un fondamento testuale particolarmente significativo all'idea della qualificazione giuridica "a due livelli" dei soggetti del diritto. Il comma 2, infatti, appare una formidabile esplicitazione della necessità di considerare, nell'operazione qualificazione giuridica dei soggetti, gli *ostacoli che limitano di fatto* il pieno esercizio delle SGS loro assegnate, *alias*: di contemplare il "secondo livello" livello della qualificazione stessa. Gli ostacoli che concretamente limitano o inibiscono l'esercizio di una SGS astrattamente attribuita non rappresentano accidenti estranei al diritto, ma producono disfunzioni dei rapporti giuridici tra soggetti e contesto frutto di errori nell'operazione di qualificazione giuridica pienamente imputabili all'ordinamento⁴⁰.

⁴⁰ Come anticipato (spec. *supra*, cap. IV, § 3), il comma 2 dell'art. 3 non pare rappresentare un'evoluzione *innovativa* rispetto al disposto di cui al comma 1, quanto piuttosto una sua *logica implicazione*. Invero, l'inserimento di una disposizione, come quella di cui al comma 2, che *nella sostanza* richiede il carattere effettivo e non meramente fittizio dell'eguaglianza non potrebbe considerarsi indispensabile, senza svuotare di significato il principio dell'*eguaglianza davanti alla legge* espresso dal comma 1. Non può esserci eguaglianza davanti alla legge senza eguaglianza *nella legge*, che a sua volta impedisce di ignorare le condizioni concrete di esercizio delle SGS da parte dei soggetti del diritto cui sono astrattamente attribuite. L'eguaglianza o è effettiva oppure, se è fittizia, *non è*: reputare a ciò indispensabili le affermazioni di cui al comma 2 equivarrebbe a "far

Sotto il secondo profilo, riguardante il problema dell'individuazione delle *modalità di rimozione degli ostacoli*, la risposta che sembra provenire dall'art. 3 Cost. – letto anche alla luce della trama costituzionale nel suo complesso, fondata sull'intangibilità della persona umana – sembra imporre, in via prioritaria, il tentativo di rimuovere le disfunzionalità dei rapporti tra soggetto e contesto attraverso interventi conformativi *del contesto*⁴¹.

Questa conclusione sembra discendere dalla circostanza che, in base al principio di eguaglianza, le differenziazioni del trattamento giuridico dei soggetti dovrebbero essere *ragionevoli*⁴². Ebbene, pare che tale ragionevolezza debba escludersi

torto” alla “promessa di eguaglianza” di cui al comma 1, che, se presa sul serio, non può che assumere l'eguaglianza «di fatto» come suo corollario. Ciò non significa affatto che il comma 2 sia superfluo: esso ha il grande (e forse, in questa misura, inedito) pregio di rendere esplicite, a scampo di ogni possibile equivoco, tutte le implicazioni dell'eguaglianza davanti alla legge, oltre che, più in generale, degli architravi del disegno costituzionale, come già emerso ed emergerà ancora nel prosieguo. Entrambi i commi, dunque, paiono veicolare un concetto *sostanziale* di eguaglianza, in base al quale, cioè, forma e sostanza dell'eguaglianza – entrambe irrinunciabili ai fini della piena giuridicità dell'eguaglianza stessa – non possono che coincidere: il primo, lo esprime in forma implicita e cionondimeno chiara, il secondo, in forma magistralmente esplicita.

⁴¹ Questo approccio è tipico degli studi sulla disabilità. Sul tema, v. diffusamente L. BUSCEMA, R. CARIDÀ, G. DE LUCA, R. DI MARIA, A. MORELLI, V. PUPO, *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Torino, 2024; C. COLAPIETRO, *I diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011.

⁴² In tema, cfr. P. CARETTI, *I diritti fondamentali nell'ordinamento nazionale e nell'ordinamento comunitario: due modelli a confronto*, in *Diritto pubblico*, 3/2001, 939 ss.

Sulla circostanza che il meccanismo di differenziazione del trattamento giuridico dovrebbe operare in modo prevalentemente “interno” alla qualificazione giuridica dei soggetti, ossia assumendo come termine di paragone il primo livello della qualificazione giuridica, rispetto a cui il trattamento giuridico dovrebbe differenziarsi in base al secondo livello della qualificazione stessa v. *supra*, cap. IV e *infra*, spec. cap. X, § 4.

quando il ripristino della funzionalità dei rapporti giuridici sia possibile attraverso una conformazione del contesto. Soltanto quando interventi di conformazione del contesto finalizzati a rimuovere gli ostacoli alla funzionalità del rapporto, ripristinandola, si rivelino impossibili in tutto o in parte, in modo temporaneo o permanente, una differenziazione del trattamento giuridico proporzionata ed efficace allo scopo diventa non solo legittima, ma anche *doverosa*.

In tale evenienza, dunque, la differenziazione non rappresenta una deroga all'eguaglianza, bensì lo strumento precisamente predisposto per la sua effettiva attuazione.

Questo discorso, beninteso, non nega la possibile configurazione di una responsabilità soggettiva (e non sistemica) dell'esclusione (che, per tale ragione, si configura come *autoesclusione*⁴³), di cui si parlerà subito appresso nel capitolo successivo, avente ad oggetto la riflessione sulle tre dimensioni dell'esistenza e sulla connessa classificazione delle SGS (essenzialmente finalizzata al riparto delle responsabilità dell'inclusione) applicata alla Costituzione italiana.

⁴³ In tale ipotesi, il rapporto giuridico non può considerarsi disfunzionale e non richiede conseguentemente alcun tipo di intervento di ripristino.

CAPITOLO VII

*Le tre dimensioni dell'esistenza nella Costituzione italiana:
casi di studio sulle SGS*

SOMMARIO: 1. Il senso di una “verifica costituzionale” di tipo casistico. – 2. La dimensione dell’esistenza *tout court*: il “diritto alla vita”. – 3. La dimensione dell’esistenza libera e dignitosa: lavoro e studio. – 4. La dimensione dell’esistenza di successo: la libertà di iniziativa economica privata. – 5. Considerazioni conclusive (con supplemento di riflessione sulla libertà di iniziativa economica privata).

1. *Il senso di una “verifica costituzionale” di tipo casistico*

Nel presente capitolo sarà svolta una “verifica costituzionale” di tipo casistico del modello teorico-prescrittivo proposto nella prima parte del lavoro, a supporto della “verifica costituzionale” di tipo generale già svolta nel precedente capitolo. Sicché, dopo aver tentato di verificare la compatibilità strutturale del modello con l’impianto complessivo della Costituzione italiana, l’attenzione sarà ora rivolta all’analisi di SGS previste dalla Costituzione, considerate come casi di studio particolarmente significativi.

In particolare, le SGS selezionate sono state ritenute paradigmatiche alla luce del loro rapporto con la dimensione dell’esistenza di afferenza, e dunque alla diversa rilevanza del tema del ‘merito’ in relazione alla loro conformazione, che incide sulla modalità di riparto, tra soggetto e sistema, delle responsabilità dell’inclusione. In questo senso, ciascuna SGS

prescelta sembra consentire di osservare in modo particolarmente limpido il concreto *modus operandi* del principio di eguaglianza.

Il metodo di analisi adottato è in linea con l'impostazione sviluppata nei capitoli precedenti: il discorso sarà collegato alla dimensione dell'esistenza cui la singola SGS afferisce ed al connesso riparto, tra soggetto e sistema, delle responsabilità dell'inclusione; all'individuazione ed analisi degli ostacoli come disfunzionalità giuridicamente rilevanti dei rapporti tra soggetto e contesto; infine, alla verifica delle modalità attraverso cui l'ordinamento costituzionale impone il ripristino della funzionalità attraverso la rimozione di tali ostacoli, condotta per mezzo di interventi eterodisposti di conformazione del contesto o, nella misura in cui ciò non sia possibile, attraverso la differenziazione del trattamento giuridico.

Il presente capitolo ha dunque l'obiettivo di svolgere una funzione di snodo nell'economia complessiva del lavoro, da un lato consentendo di verificare se ed in che modo il modello teorico-prescrittivo delineato possa trovare riscontro puntuale nelle SGS disciplinate dalla Costituzione, dall'altro preparando il terreno per gli sviluppi successivi, nei quali l'attenzione potrà concentrarsi sulle ricadute istituzionali, territoriali ed economiche dell'impostazione proposta, nonché sul ruolo dei soggetti unitari pubblici e privati nell'attuazione concreta del principio di eguaglianza.

2. *La dimensione dell'esistenza tout court: il "diritto alla vita"*

In base al modello teorico-prescrittivo, le SGS afferenti alla dimensione dell'esistenza *tout court* dovrebbero ricondursi alla forma "più radicale" di manifestazione del principio di eguaglianza: il loro esercizio dovrebbe essere *incondizionato*, ossia non subordinato in alcun modo al 'merito'. Nella Costituzione italiana può rinvenirsi puntuale conferma di questo assunto?

A tal proposito, giunge in rilievo in modo evidente anzitutto «la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» di cui all'art. 32 Cost.

In primo luogo, come spesso si osserva, è soltanto «la salute» ad esser definita dalla Costituzione «fondamentale diritto ... e interesse ...». Ciò non sembra escludere la possibilità che altre SGS previste dalla Costituzione possano essere considerate egualmente "fondamentali" da dottrina e giurisprudenza¹. La circostanza che solo «la salute» sia affiancata da questo aggettivo pare piuttosto riconducibile ad una diversa ragione: la salute stessa è la *precondizione* fondamentale per l'esercizio di qualunque altra SGS, "fondamentale" o meno che a sua volta sia. Ecco perché la Costituzione, condivisi-

¹ Sia in dottrina che in giurisprudenza si fa spesso riferimento ai "diritti fondamentali" *al plurale*, ricomprendendo in tale categoria anche quelli espressamente definiti «inviolabili» dalla Costituzione (in tema cfr., *ex plurimis*, F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995; A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 4/2010; A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, voce, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, XI, 1990; P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015). Anzi, stante lo stretto collegamento (*alias*: «intreccio»: v. *supra*, cap. III, § 1) tra le SGS costituzionalmente previste, sembra al contrario molto difficile individuare SGS che "fondamentali" non siano.

bilmente, la individua come il *fondamento imprescindibile* di qualunque tipo di rapporto giuridico e, dunque, come condizione di possibilità della stessa plurisoggettività giuridica.

In coerenza con ciò, la SGS “diritto alla salute” non è attribuita al “cittadino”, neanche inteso “in senso lato”²: a scanso di ogni possibile equivoco, la salute è genericamente individuata come «diritto dell’individuo» oltre che «interesse della collettività». Ciò segnala con chiarezza che titolare delle SGS *ex art. 32* è la *persona umana* (al cui imprescindibile «rispetto» lo stesso articolo, al comma 2, fa espresso riferimento), a prescindere da qualunque altra tipologia di qualificazione, unitamente alla *collettività*, intesa genericamente come insieme delle persone fisiche che a qualunque titolo e in qualunque modo interagiscano con i soggetti unitari italiani titolari della SGS “dovere di garantire la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività”. Invero, gli “individui” e la “collettività” cui la Costituzione dimostra di rivolgersi alla luce dell’utilizzo di questi termini massimamente generici sono gli *esseri umani* che interagiscono con la Repubblica in qualunque forma³.

Alla luce di ciò – oltre che della circostanza che dalla trama Costituzionale non può desumersi alcun dovere o condizionalità cui l’esercizio delle SGS in parola sia subordinato –,

² Sulla base di una scelta lessicale che avesse privilegiato il significato comune del termine rispetto a quello tecnico-giuridico (v. *supra*, cap. VI, spec. nota 33).

³ Esempio eclatante ne sia proprio la recente, drammatica esperienza pandemica. Già l’iniziale “*lockdown*”, che l’Italia per prima ha disposto, era rivolto non soltanto alla tutela della salute degli italiani che si trovavano in Italia, ma neanche dei soli *individui* presenti sul territorio nazionale: la misura era diretta a proteggere l’*intera collettività*, intesa come comprensiva degli individui che si trovavano al di fuori dei confini nazionali. Sul tema si v., su tutti, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 109 ss.

trova conferma l'afferenza delle SGS di cui all'art. 32 Cost. alla prima dimensione dell'esistenza, l'inclusione nella quale risulta *incondizionata*.

Invero, alla luce dell'afferenza delle SGS “diritto alla salute” e “interesse alla salute” alla prima dimensione dell'esistenza, l'esclusione di un soggetto dal loro esercizio non potrebbe mai considerarsi ad esso imputabile, ma andrebbe sempre ricondotta (salvo casi eccezionali: v. subito *infra*) a una disfunzionalità del rapporto tra soggetti titolari delle SGS stesse e il contesto, segnatamente composto in questo caso dai soggetti unitari pubblici titolari delle SGS solidaristiche finalizzate all'inclusione dei primi in relazione all'esercizio delle SGS “diritto alla salute” e “interesse alla salute”. Un rapporto che possa considerarsi *funzionale* consiste invece nella *piena ed incondizionata accessibilità dei servizi sanitari da parte di tutti*⁴.

⁴ Ciò non esclude, naturalmente, la legittimità di limitazioni per coloro che si trovino sul suolo nazionale temporaneamente, per motivi meramente turistici: è ragionevole che a costoro sia prestata un'assistenza di tipo prettamente *emergenziale*, alla luce proprio del carattere strettamente transitorio della loro permanenza, che renderebbe irragionevole l'erogazione di prestazioni ulteriori. Poco convincente, invece, è l'esclusione dall'accesso alla globalità delle prestazioni sanitarie pubbliche di soggetti che si trovino sul suolo nazionale per motivi non meramente turistici (nello specifico, superando il limite trimestrale a tal fine previsto): la ragionevolezza delle limitazioni sembra da restringersi soltanto ai “turisti”. In tema, si v. S. ANTONIAZZI, *Sistema sanitario nazionale e principio comunitario di libera prestazione dei servizi: la scelta dell'utente per prestazioni mediche erogate in un diverso paese membro, subordinata alla necessaria autorizzazione dello Stato membro di appartenenza per rimborso delle spese sostenute*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/2004, 603 ss.; N. CIGGIOLA, *Le prestazioni sanitarie tra principio di libera circolazione dei servizi e tutela dell'equilibrio finanziario e dei sistemi di assicurazione sanitaria degli Stati membri*, in *Giurisprudenza italiana*, 8-9/2003, 1697 ss.; I.A. GLINOS, R. BAETEN, M. HELBEN, H. MAARSE, *A typology of cross-border patient mobility*, in *Health Place*, 10/2010, 1153 ss.; M. BARTOLINI, S. TODARO, *Cure*

In che modo è possibile rilevare la disfunzionalità dei rapporti giuridici istituiti dalle SGS in parola? Giunge in rilievo, a tal proposito, la qualificazione giuridica dei soggetti “a due livelli”: non basta che le SGS stabiliscano un riparto delle responsabilità dell’inclusione compatibile con l’istituzione di rapporti giuridici *funzionali* perché coerenti con la dimensione dell’esistenza di afferenza (in questo caso, prevedendo il predetto *accesso incondizionato*), se non è previsto che la funzionalità del rapporto stesso sia verificata *anche in concreto*. Conferma di questo assunto si rinviene nello stesso art. 32 Cost., da cui sembra emergere *esplicitamente* la necessità di una qualificazione giuridica dei soggetti “a due livelli”: «la Repubblica...garantisce cure gratuite agli indigenti». Infatti, a nulla sarebbe servito il carattere astrattamente incondizionato dell’accesso alle cure (e dunque scevro da qualunque considerazione inerente alla “meritevolezza” dei soggetti), se non fosse stato poi supportato dalla previsione di un intervento giuridicamente idoneo⁵ a ripristinare la funzionalità del rapporto minata dall’esistenza di ostacoli *di fatto* limitativi dell’esercizio delle SGS: segnatamente l’“indigenza”⁶.

all'estero: l'Italia chiede regole certe, in *Il Sole 24 ore*, 23 giugno 2003. Più in generale, A. LUCARELLI, *Il diritto alla salute nella Carta europea dei diritti fondamentali*, in *L'arco di Giano*, 32/2002. Sulle SGS “altrui-inclusive solidaristiche” come parte della complessiva classificazione delle SGS v. *infra*, cap. VIII.

⁵ In questo caso, di tipo prevalentemente *prestazionale* e intrinsecamente *pubblico*, anche se non sono da escludersi interventi di tipo regolatorio.

⁶ Com’è noto, il servizio sanitario nazionale si ispira al principio universalistico: dunque, della sostanziale “gratuità” (al netto del “ticket”) beneficiano *tutti*, a prescindere dalla propria disponibilità di mezzi economici (e non solo agli «indigenti»). Potrebbe quindi porsi legittimamente l’interrogativo relativo al fondamento della sostanziale equiparazione del trattamento giuridico tra soggetti concretamente diversi in base al secondo livello della qualificazione giuridica: gli «indigenti» e i «non indigenti». La

La «salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» così ricostruita, se letta in connessione con il divieto di pena di morte sancito dall'art. 27, ultimo comma, della Costituzione⁷ e la sua imprescindibile *effettività*, sembra dar luogo a un vero e proprio “diritto alla vita” costituzionalmente garantito⁸.

risposta potrebbe risiedere nella circostanza che, dinanzi a buona parte dei servizi erogati dal sistema sanitario, alla luce dei loro ingenti costi, la quasi totalità delle persone può considerarsi «indigente», non disponendo di risorse economiche adeguate a provvedere alle cure necessarie: l'opzione per il principio universalistico potrebbe, dunque, anche considerarsene la presa d'atto. Sul tema dell'accesso alle cure, cfr. *ex plurimis*, D. MORANA, *La salute come diritto costituzionale*, Torino, 2021; A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, 2024; A. MAZZOLA, *Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale*, in *Consulta online*, 2/2021, 629 ss.; F.E. GRISOSTOLO, *La tutela del diritto alla salute dello straniero in Italia e in Francia*, in *Rivista AIC*, 2/2018; G. BASCHERINI, A. CIERVO, *L'integrazione difficile: il diritto alla salute e all'istruzione degli stranieri nella crisi del welfare state*, in *Gli stranieri*, 3/2011, 39 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2012; B. PEZZINI, *Lo statuto costituzionale del non cittadino: diritti sociali*, in *Rivista AIC*, 16 ottobre 2009; E. GROSSO, *Stranieri irregolari e diritto alla salute: l'esperienza giurisprudenziale*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Cittadinanza, corti e salute*, Padova, 2007, 157 ss.; A. RUGGERI, *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in *Consulta Online*, 2/2017, 364 ss.; G. VOSA, 'Cure essenziali'. *Sul diritto alla salute dello straniero irregolare: dall'auto-determinazione della persona al policentrismo decisionale*, in *Dir. pubbl.*, 2/2016, 721 ss.

⁷ Oggi depurato da qualunque norma derogatoria, a seguito della legge di revisione costituzionale n. 1 del 2007.

⁸ Sul “diritto alla vita” cfr. F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino 1995, 16 ss. e, di recente, C. COLAPIETRO, M. RUOTOLO, *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*⁷, Torino 2019, 666 s. In tema, cfr., altresì, I. NICOTRA, *“Vita” e sistema dei valori nella Costituzione*, Milano, 1997; G. GEMMA, *Vita (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 1999, 670 ss.; C. TRIPODINA, *Il diritto nell'età della tecnica. Il caso dell'eutanasia*, Napoli, 2004, spec.

La vita della persona fisica è posta al riparo non solo da minacce dirette, ma anche da omissioni sistemiche che ne compromettano l'effettiva possibilità⁹.

In relazione a tali SGS, la responsabilità dell'inclusione gravante sul sistema che emerge dalle norme costituzionali rilevanti risulta massima, come lo è, specularmente, la de-responsabilizzazione dei soggetti titolari. Nessun individuo deve "meritare" il "diritto alla vita", che, alla luce di quanto già rilevato nel capitolo precedente sulla funzione delle «formazioni sociali», pare estensibile a *tutti i soggetti del diritto*, siano essi persone fisiche o giuridiche¹⁰.

117 ss.; F.G. PIZZETTI, *Alle frontiere della vita: il testamento biologico tra valori costituzionali e promozione della persona*, Milano, 2008, spec. 114 ss.; A. D'ALOIA, *Eutanasia (dir. cost.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. V, Torino, 2012, 300 ss.; U. ADAMO, *Costituzione e fine vita. Disposizioni anticipate di trattamento ed eutanasia*, Milano, 2018; ampiamente, A. D'ALOIA (a cura di), *Il diritto alla fine della vita. Principi, decisioni, casi*, Napoli, 2012; più di recente, L. PIROZZI, *Appunti per una riflessione sul diritto alla vita nella Costituzione italiana (a partire dall'ord. n. 207/2018 sul "caso Cappato")*, in *federalismi.it*, 13/2019.

⁹ Se quanto detto nel precedente capitolo in relazione alla ricostruzione dell'art. 3 Cost. è vero, allora di qualunque SGS prevista dalla Costituzione la Repubblica deve garantire la piena *effettività*: il divieto di pena di morte non può fare eccezione. La Repubblica, dunque, deve farsi pienamente carico della garanzia di funzionalità del rapporto giuridico tra soggetti pubblici e persone fisiche istituito dalla SGS "divieto di pena di morte": non solo le *azioni*, ma anche le *omissioni* da parte dei soggetti pubblici in violazione del divieto devono considerarsi illegittime, se irragionevoli. V. in questo paragrafo subito di seguito.

¹⁰ Naturalmente, mentre nel caso delle persone fisiche la 'vita' è tanto fisica quanto giuridica, nel caso delle persone giuridiche si tratta soltanto di "vita giuridica". Un chiaro segnale in tal senso pare provenire da alcune significative norme costituzionali, come gli artt. 132 e 133, che prevedono un ruolo fondamentale dei soggetti-parte dei sottosistemi strutturati attorno a Regioni, Province e Comuni in relazione alle trasformazioni del loro assetto (ivi incluso il caso estremo della "fusione" e, dunque, potrebbe dirsi, della "morte giuridica" del soggetto "fuso"), che non possono esse-

Si conferma, pertanto, che anche in base alla Costituzione italiana l'inclusione in questa dimensione dell'esistenza è incondizionata, ossia non subordinata in alcun modo al 'merito', e caratterizzata da *massima responsabilità sistemica*: l'eventuale esclusione può essere considerata legittima solo se configura come *autoesclusione*, ossia nei casi-limite in cui tale esito sia frutto di una volontà fortemente autodeterminata del soggetto stesso, non indotta né favorita in alcun modo da azioni od omissioni altrui.

A tal proposito, può essere richiamato l'esempio paradigmatico del rifiuto delle cure. Quando un soggetto, posto nelle condizioni effettive di accedere alle terapie necessarie, rifiuta consapevolmente il trattamento sanitario indicato, le eventuali conseguenze negative, anche estreme, di questa scelta non sono imputabili al sistema, purché quest'ultimo abbia previamente adempiuto a tutti i propri doveri di garanzia delle cure. Il loro rifiuto costituisce dunque un caso-limite in cui l'autodeterminazione individuale interrompe legittimamente la catena di responsabilità sistemica.

Al di fuori delle ipotesi di strenua volontà autodeterminata del soggetto, dunque, la cessazione della sua esistenza *tout court* va considerata non già come autoesclusione, ma come *esclusione illegittima*, imputabile al sistema¹¹.

re *eterodeterminate* in modo unilaterale da soggetti esterni al sottosistema in questione. Su questi ultimi grava, dunque, la massima responsabilità dell'altrui inclusione nella "prima dimensione dell'esistenza". In tema, cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2019, 2 s.; I. SPADARO, *Regionalismo differenziato e forma di Stato. Riflessioni sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alla luce dell'esperienza spagnola*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2023, 151 ss., spec. 163 s.

¹¹ Cfr., da ultimo, A. LO CALZO, *La legge della Regione Toscana n. 16/2025 sulle "Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024"*, tra esigenze di certezza

Tra le implicazioni del diritto incondizionato alla vita, sembra doversi collocare la vigenza di una serie di diritti logicamente connessi, il mancato riconoscimento dei quali parrebbe costituire una grave omissione sistemica, che potrebbe persino considerarsi lesiva dell'effettività del divieto di pena di morte. Il riferimento potrebbe essere al “diritto al tetto”, al diritto all'igiene personale, a quello all'alimentazione completa e sana, al diritto alla proprietà di beni “fondamentali”, come gli effetti personali (a partire dagli abiti), ma anche – sul piano prettamente afferente all'“esistenza giuridica” più che a quella fisica – al “diritto al nome” (*ex art. 22 Cost.*): i casi di morte riconducibili al mancato esercizio di tali diritti non potrebbero infatti essere ragionevolmente imputati alla volontà autodeterminata dei soggetti¹².

Alla luce degli argomenti che precedono, la Costituzione italiana sembra dunque presentare significative SGS afferenti alla prima dimensione dell'esistenza e riconducibili al “diritto alla vita”, rispetto a cui il modello teorico-prescrittivo del sistema unitario-inclusivo pare mostrare profonda compatibilità.

Data la natura *basilare* di questa dimensione dell'esistenza, sembra che il carattere incondizionato ed effettivo del diritto alla vita – anch'esso definibile come «fondamentale» nel medesimo senso attribuito dalla Costituzione in relazione alla

nell'uniforme godimento dei diritti e riserve di competenza del legislatore statale, in *Corti supreme e salute*, 3/2025, 799 ss.; F. VARI, *Ancora in tema di assistenza al suicidio ed eutanasia*, in *Consulta online*, 1/2025, 516 ss.; G. RAZZANO, *La legge della regione Toscana sul suicidio assistito: regionalismo differenziato «in un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale», concernente i principi supremi, i diritti inviolabili e la materia penale?*, in *Consulta online*, 2/2025, 560 ss.

¹² Se non assumendo l'ottica – che dovrebbe essere ragionevolmente relegata all'immaginario poetico senza poter assumere una valenza giuridica – prospettata da Lucio Dalla in *Piazza Grande*: «... quel che sono l'ho voluto io».

salute – e di tutti i suoi corollari sia imprescindibile, in qualunque sistema unitario-inclusivo: se l'esistenza *tout court* dei soggetti del diritto è minacciata in qualsiasi forma, lo è, per logica conseguenza, la garanzia piena della plurisoggettività.

3. *La dimensione dell'esistenza libera e dignitosa: lavoro e studio*

La dimensione dell'esistenza libera e dignitosa delineata sul piano teorico-prescrittivo sembra riconoscibile anche nel disegno costituzionale italiano, occupando anche in esso una “posizione intermedia” in relazione al riparto delle responsabilità dell'inclusione, che non gravano più in modo integrale ed esclusivo sul sistema.

A tal proposito, giungono in rilievo due SGS paradigmatiche previste dalla Costituzione: il diritto-dovere di lavorare e il diritto allo studio relativo all'istruzione non obbligatoria. Entrambe prevedono una forma di responsabilizzazione dei soggetti rispetto alla propria inclusione, subordinandola all'adempimento di doveri o al rispetto di condizionalità: innestando, insomma, nella propria struttura elementi riconducibili al concetto di ‘merito’¹³. Tale responsabilizzazione risulta, tuttavia, circoscritta entro limiti ben precisi, oltre i quali continua a gravare sul sistema la responsabilità dell'inclusione e qualunque esclusione andrebbe considerata ad esso imputabile e dunque costituzionalmente illegittima.

Nel caso del diritto-dovere di lavorare, la Costituzione afferma all'art. 4 sia che «la Repubblica riconosce a tutti i cit-

¹³ Cfr., *ex plurimis*, M. YOUNG, *L'avvento della meritocrazia*, Bologna, 1958; M. SANDEL, *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di perdenti e vincitori*, Milano, 2021.

tadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto», sia che «ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Il lavoro non è, dunque, un diritto incondizionato, ma neppure una “mera facoltà”: è un diritto condizionato dall’adempimento di precisi e ragionevoli doveri.

La necessaria esigenza di ragionevolezza di tali doveri sembra fondata inequivocabilmente sull’inciso «secondo le proprie possibilità e la propria scelta», che impedirebbe la previsione normativa di doveri gravanti sulla *persona*¹⁴ che le

¹⁴ Alla luce del contesto semantico in cui è inserito l’art. 4 Cost., immediatamente successivo all’art. 3 (con l’art. 4 strettamente connesso anche perché, al comma 2, parla espressamente di «lavoratori»: v. *infra* in questa nota e più avanti in questo paragrafo), oltre che della *ratio* della SGS in parola, sembra che il vocabolo «cittadini» utilizzato dall’art. 4 vada inteso in senso lato e non strettamente tecnico-giuridico, dovendosi considerare riferito a tutte le persone che abbiano titolo a risiedere in Italia per motivi non meramente turistici. Per i dettagli del discorso sia consentito il rinvio a M. BARONE, *Un “diritto costituzionale al reddito”? A margine della sentenza C. cost. n. 31/2025 in materia di «reddito di cittadinanza»*, in *Giur. cost.*, 3/2025, 771 ss. Basti evidenziare, in questa sede, la circostanza che l’art. 3, comma 2, Cost. utilizzi la parola «lavoratori» (soggetti titolari della SGS “diritto-dovere di lavorare”) promiscuamente alla parola «cittadini», che, si è evidenziato *supra* (capitolo precedente) andrebbe intesa in senso lato: non sembrerebbe dunque plausibile interpretare restrittivamente la parola «lavoratori» utilizzata da tale disposizione, circoscrivendo la portata del suo significato alle sole persone fisiche in possesso dello *status* di cittadini, quando alla parola «cittadini» immediatamente precedente si è attribuito un *sensu lato*. Se questo è vero per l’art. 3, comma 2, Cost., come potrebbe non esserlo per l’art. 4, immediatamente successivo, oltre che concettualmente connesso in modo stretto sul piano logico-giuridico? Sul tema, *ex plurimis*, si v. C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione* (1954), ora in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e “il lavoro nella Costituzione”: una rilettura*, Milano, 2005, 7 ss.; G. LOY, *Una repubblica fondata sul lavoro*, in *associazione deicostituzionalisti.it*, 25 marzo 2009; L. MENGONI, *Fondata*

richiedessero più del *massimo impegno* che può *effettivamente profondere* e che non tengano minimamente conto delle sue preferenze e inclinazioni.

In base al principio di eguaglianza, infatti, l'esercizio di *tutte le SGS*, e dunque anche dei doveri, dev'essere *effettivamente possibile* e solo in questo caso il soggetto titolare può essere imputato dell'inadempimento, subendo le conseguenze giuridiche previste¹⁵: in caso contrario, spetta al sistema – e, segnatamente, ai soggetti unitari, sulla base delle competenze ad essi attribuite – porre rimedio alla disfunzionalità del rapporto tra soggetto *oggettivamente* non in grado di adempiere al proprio dovere e il contesto che glielo impedisce¹⁶. Ciò, promuovendo «le condizioni che rendano effettivo» il diritto-dovere di lavorare (art. 4, comma 1, Cost.), anzitutto attraverso l'espletamento di ogni tentativo ragionevolmente possibile teso a conformare il contesto in modo tale da favorire l'aumento dei posti di lavoro; in secondo luogo e in

sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà, in *Jus*, 1/1998, 45 ss.; più di recente, M. CAVINO, *Non ossimoro, ma endiadi: il diritto-dovere al lavoro*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale?*, Atti del Seminario del Gruppo di Pisa (Napoli, 19 ottobre 2018), Napoli, 2019, 181 ss.; R. BONANNI, *Lavoro. Principi costituzionali*, in *Enc. Treccani*, 2019; E. GRAGNOLI, *Commento all'art. 4*, in M. GRANDI, G. PERA, R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA, (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, VI, 2018.

¹⁵ In particolare, la perdita – temporanea, ossia strettamente limitata al perdurare dell'inadempimento – del “diritto costituzionale al reddito”: anche in questo caso, sia consentito il rinvio a BARONE, *op. ult. cit.*

¹⁶ Ecco perché il concetto di persone “occupabili” non sembra coerente con l'impostazione della SGS “diritto-dovere di lavorare”: la *possibilità* di adempiere al dovere di lavorare, in base al doppio livello della qualificazione giuridica dei soggetti, dev'essere verificata non solo “in astratto”, ma anche *in concreto*, considerando le reali condizioni che connotano il rapporto tra soggetto e contesto.

attesa del successo di questi tentativi, attraverso l'equiparazione del trattamento giuridico di soggetti astrattamente diversi, consistente nella garanzia del *diritto costituzionale al reddito* ai lavoratori *disoccupati involontariamente*¹⁷. Pertanto, l'omissione degli opportuni interventi tesi al ripristino della funzionalità del rapporto tra i soggetti titolari della SGS "diritto-dovere di lavorare" e i soggetti titolari delle SGS di "impronta solidaristica" finalizzate all'inclusione dei primi rispetto all'esercizio della suddetta SGS (ad esempio, le Regioni tramite i Centri per l'Impiego), dunque, non può che considerarsi imputabile al sistema e dunque illegittima, configurandosi come *esclusione*.

Un'impostazione analoga sembra connotare il diritto allo studio nell'ambito dell'istruzione non obbligatoria. L'art. 34 Cost., che fa espresso riferimento al concetto di 'merito', assegna il «diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi» ai «capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi»¹⁸. Anche in

¹⁷ I lavoratori, cioè, che abbiano oggettivamente dimostrato di essere disponibili al lavoro e alla formazione che esso richiede e che ciononostante risultino disoccupati, i quali hanno diritto (*ex art. 38, comma 2, Cost.*) a ricevere il medesimo trattamento giuridico dei "lavoratori": dev'esser attribuito ai primi (i soggetti involontariamente disoccupati) il medesimo diritto che l'art. 36, comma 1, Cost. assegna ai secondi (i «lavoratori»); ciò in quanto, in virtù del secondo livello della qualificazione giuridica, coloro che versino in stato di disoccupazione (che astrattamente dovrebbe indurre a qualificarli diversamente rispetto ai lavoratori) e che però abbiano concretamente osservato le anzidette condizionalità (motivo per cui lo stesso stato di disoccupazione non potrebbe ragionevolmente esser loro imputato), vanno qualificati allo stesso modo dei lavoratori. In altre parole, se la qualificazione (di secondo livello) "disoccupato involontario" equivale a quella astratta di "lavoratore", il trattamento giuridico di tali soggetti, in base al principio di eguaglianza, non può che essere equiparato: illegittima sarebbe *la differenziazione* del trattamento stesso (*ibidem*).

¹⁸ Sul carattere *fondamentale* del diritto allo studio (che mostra come tra le SGS "fondamentali" non si collochino solo quelle "incondiziona-

questo caso, dunque, la responsabilità dell'inclusione grava sul soggetto quanto sul sistema: il primo deve *fare la propria parte*, approfondendo negli studi tutto l'impegno di cui è capace; il secondo, deve rendere effettivo l'esercizio del diritto allo studio nell'ambito dell'istruzione non obbligatoria anzitutto conformando il contesto, economico e culturale, in modo tale da scongiurare o quantomeno ridurre il rischio che gli studenti presentino particolari bisogni economici e/o educativi; in secondo luogo, nella stretta misura in cui ciò si riveli oggettivamente impossibile, agendo sul trattamento giuridico degli studenti, questa volta *differenziando* quello degli studenti che, in base al secondo livello della qualificazione giuridica, presentino bisogni economici e/o educativi specifici¹⁹.

Di nuovo, l'omissione degli opportuni interventi tesi al ripristino della funzionalità del rapporto tra i soggetti titolari della SGS "diritto allo studio nell'ambito dell'istruzione non

te") cfr. C. cost., sentt. nn. 275/2016 e 83/2019 che, pur trattando del diritto all'istruzione degli alunni con disabilità, contengono argomentazioni estensibili all'art. 34 Cost. nella sua interezza. In dottrina cfr., *ex plurimis*, A. SANDULLI, *Un sistema scolastico per lo studente*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2023, parte III, spec. 2.; R. CALVANO, *L'istruzione, il Covid-19 e le disuguaglianze*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2020, parte III, spec. 83. In tema, cfr. altresì R. CALVANO, *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, 2019; A.M. POGGI, *Per un "diverso" stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019; A. SANDULLI, *Il Sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003, nonché già V. CRISAFULLI, *La Scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 55 ss.

¹⁹ Sui "BES" (Bisogni Educativi Speciali) cfr. G. DE LUCA, *Il sistema nazionale di istruzione e formazione nella prospettiva del successo formativo e dell'inclusione sociale*, in L. BUSCEMA, R. CARIDÀ, G. DE LUCA, R. DI MARIA, A. MORELLI, V. PUPO, *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Torino, 2024, 44 ss.; cfr., altresì, G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020; M. BENVENUTI, *"La scuola è aperta a tutti"? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione*, in *Federalismi.it*, 4/2018, 99 ss.

obbligatoria” e i soggetti titolari delle SGS di “impronta solidaristica” finalizzate all’inclusione dei primi in relazione all’esercizio della suddetta SGS non può che considerarsi imputabile al sistema e dunque illegittima, configurandosi come *esclusione*²⁰.

In relazione ad entrambe le SGS di cui si è discusso, giunge dunque in rilievo il concetto di ‘merito’ come “criterio di riparto”, tra soggetto e sistema, della responsabilità dell’inclusione, cui però paiono estranei meccanismi di valutazione improntanti ad una logica competitiva: tutti coloro che adempiano ai doveri e osservino le condizionalità previsti ragionevolmente da queste SGS, *al massimo delle proprie possibilità*, hanno diritto all’inclusione in relazione alle suddette SGS, che afferirebbero alla dimensione dell’«esistenza libera e dignitosa», la cui *ratio* appare pienamente accolta dalla Costituzione.

Non sembra un caso che tale espressione sia utilizzata proprio dall’art. 36, comma 1, Cost., che conforma il diritto alla retribuzione. “Meritare”, inteso come “fare la propria parte”, è un concetto che emerge anzitutto dalle norme che riguardano il diritto-dovere di lavorare e che sembra estensibile a tutte quelle che disciplinino SGS il cui esercizio richiede una forma di assunzione di responsabilità, di impronta solidaristica, da parte del soggetto titolare.

Sembra infatti possibile tenere distinti il concetto di “merito individualistico” (legato al successo proprio: v. *infra*) da quello di “merito solidaristico”, che qui giunge in rilievo. Il ‘merito’ valutato in base al “massimo impegno” – come quel-

²⁰ In relazione ad entrambe le SGS di cui si è discusso, gli interventi volti al ripristino della funzionalità del rapporto tra soggetti titolari delle stesse SGS e i soggetti titolari di SGS “di impronta solidaristica” finalizzate alla garanzia dell’inclusione dei primi (come ad esempio le Regioni, tramite i Centri per l’Impiego e gli Enti per il DSU) – segnatamente in relazione all’esercizio delle suddette SGS – sono di tipo prevalentemente prestazionale e intrinsecamente *pubblico*.

lo che chiaramente connota SGS come il “diritto-dovere di lavorare” o il diritto allo studio in relazione all’istruzione non obbligatoria – sembra legato proprio a finalità di tipo solidaristico e dunque a SGS che, sebbene strutturalmente indirizzate all’inclusione del soggetto titolare (come quelle in parola), presentano anche un’“impronta solidaristica”, che si manifesta attraverso elementi di doverosità/condizionalità rivolti all’altrui inclusione in senso lato²¹.

Ebbene, l’ordinamento non può ragionevolmente negare, attraverso la previsione di conseguenze giuridiche pregiudizievoli, l’inclusione del titolare di una SGS di questo tipo che abbia profuso il massimo impegno possibile nell’ottemperare al “versante solidaristico” della SGS stessa: la solidarietà consiste proprio nel compito di compiere ogni sforzo effettivamente possibile per concorrere «al progresso materiale o spirituale della società», as-

²¹ È il caso, appunto, del diritto-dovere di lavorare, che prevede (*ex art. 4, comma 2, Cost.*) il «dovere di svolgere ... una attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società». Significativamente, l’art. 3, comma 2, Cost. definisce «lavoratori» coloro che partecipano «all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Dunque, per la stessa logica che ispira il diritto-dovere di lavorare, la partecipazione non è solo un diritto strutturalmente indirizzato all’inclusione del soggetto titolare, ma è anche un dovere, un *impegno di stampo solidaristico* in favore del Paese. In base alla Costituzione, chi partecipa in qualunque forma – «politica, economica e sociale» – *sta sostanzialmente “lavorando”*: se è vero che il diritto-dovere di lavorare ha a che fare col concetto di ‘merito’ – nel senso appena specificato –, il significativo utilizzo, da parte dell’art. 3, comma 2, della parola «lavoratori» suggerisce che anche la partecipazione ha a che fare con esso. Cfr. il discorso di Piero Calamandrei già richiamato *supra*, Cap. VI, note 28 e 31; v, altresì diffusamente AA.VV., *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale* (Atti del Convegno del Gruppo di Pisa, Campobasso, 19-20 giugno 2015), a cura di M. DELLA MORTE, Napoli, 2015; M. SALERNO, *La valorizzazione del merito nel pubblico impiego: frammenti di un percorso a ostacoli lungo un sentiero senza fine?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2021, 517 ss. Sulla pervasività dell’“impegno solidaristico” spettante ai soggetti del diritto v. *supra*, cap. VI, § 2, spec. nota 14.

solo il quale il soggetto dev'essere considerato "solidale" e dunque adempiente, non potendo subire conseguenze giuridiche pregiudizievoli²² in relazione al "versante individualistico" della SGS di cui è titolare. Quest'ultima, infatti, rimane pur sempre strutturalmente e anzitutto indirizzata alla *propria inclusione*²³: le conseguenze suddette, dunque, si configurerebbero come forme di esclusione, che sono costituzionalmente illegittime.

In definitiva, l'obiettivo della solidarietà – di cui, come emerge dalla trama costituzionale, sono intrise le SGS afferenti alla dimensione dell'esistenza libera e dignitosa, ancorché strutturalmente finalizzate all'inclusione del titolare – richiede condotte meritorie *fondate sul massimo impegno* (l'art. 4, comma 2, Cost. prevede l'adempimento del dovere di lavorare... «secondo le proprie possibilità»). D'altra parte, è logico che sia così, perché un soggetto titolare di SGS con aspetti solidaristici – come appunto il diritto-dovere di lavorare, segnatamente in relazione al versante della doverosità

²² Come la perdita del "diritto costituzionale al reddito": v. *supra*, spec. nota 15.

²³ Il lavoratore che esercita la SGS "diritto-dovere di lavorare" ha fisiologicamente il fine primario di «assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa» (art. 36, comma 1, Cost.): in tema cfr., *ex plurimis*, M. DELLA MORTE, *Art. 36 Cost.*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna 2018, 156 ss.; cfr., altresì, in ambito giuslavoristico, M. DELFINO, *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli 2019 e, da ultimo, G. MARCHI, *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale. Profili lavoristici del contrasto al lavoro povero*, Bologna 2025.

Più in generale, le SGS finalizzate all'inclusione del soggetto titolare non possono non avere un aspetto individualistico che si affianchi a quello solidaristico e che sia persino preponderante, proprio perché finalizzate appunto all'inclusione del titolare. Strutturalmente solidaristiche sono soltanto le SGS esclusivamente finalizzate all'altrui inclusione di cui sono titolari i soggetti unitari pubblici: cfr. la classificazione complessiva delle SGS (*infra*, cap. VIII).

– non potrebbe mai subire conseguenze giuridiche pregiudizievoli in relazione all'aspetto individualistico della stessa SGS finalizzata alla propria inclusione (nel caso di specie, in particolare, la perdita del diritto al reddito), quando si sia impegnato al massimo delle proprie possibilità per adempiere ai propri doveri: sarebbe una conseguenza sproporzionata e irragionevole rispetto alla stessa finalità solidaristica.

È, invece, in relazione all'obiettivo del successo che il massimo impegno – *condicio sine qua non* – non basta, né potrebbe bastare. Infatti, nelle SGS tese al successo, il 'merito' consiste nel "soddisfare gli altri *meglio degli altri*": esso, dunque, richiede ugualmente la produzione di un'"utilità" per gli altri, come frutto, tuttavia, di un'attività intimamente tesa al raggiungimento di un *successo individualistico*. In questo campo, non è mai scontato che un soggetto che pure profonda tutto l'impegno possibile possa effettivamente raggiungere un obiettivo di successo: ciò accade quando tale "impegno possibile" risulti *di più elevato valore* rispetto a quello degli altri. Il successo, insomma, non è mai garantito, neanche quando si profonda l'impegno massimo, né sarebbe logico che lo fosse: esso, per definizione, è la condizione maggiormente esclusiva che possa risultare compatibile con un sistema unitario-inclusivo *sano e funzionale* (che mai potrebbe ammettere, invece, altre forme di esclusione fondate sulla prevaricazione di un soggetto su un altro).

Questo discorso apre naturalmente la strada alla riflessione che sarà articolata nel paragrafo successivo.

4. *La dimensione dell'esistenza di successo: la libertà di iniziativa economica privata*

Anche la dimensione dell'esistenza di successo, delineata sul piano teorico-prescrittivo, sembra riconoscibile nel dise-

gno costituzionale italiano, rappresentando l'ambito di massima responsabilizzazione dei soggetti del diritto in relazione alla propria inclusione, rispetto alla quale la responsabilità sistemica si riduce alla doverosa garanzia della *parità di chances* di successo per tutti. La libertà di iniziativa economica privata, di cui all'art. 41 della Costituzione, appare l'esempio paradigmatico di SGS riconducibile a questa dimensione dell'esistenza: la formulazione testuale della norma sembra particolarmente significativa in tal senso.

L'articolo si apre, infatti, con l'affermazione che «l'iniziativa economica privata è libera»: ciò colloca immediatamente l'accento sull'autonomia, sull'assunzione del rischio e sulla responsabilità individuale dei soggetti privati che decidono di intraprendere un'attività economica. In quest'ambito, il successo non è garantito, ma dipende dalla capacità di iniziativa e dall'ingegno di ciascun soggetto, mossi dall'*interesse individualistico* ed inevitabilmente valutati dagli altri soggetti (*alias*: dal 'mercato' e segnatamente dai consumatori-utenti) *attraverso la comparazione* con quelli dimostrati dagli altri. Come evidenziato in conclusione del precedente paragrafo, ai fini del 'merito' il "massimo impegno" non basta: occorre il *massimo risultato*.

L'intensa responsabilizzazione dei soggetti rispetto alla propria inclusione nella dimensione dell'esistenza di successo attraverso l'esercizio di questa SGS emerge anche dalla formulazione del secondo comma dell'art. 41 Cost., che si apre con una *negazione*: l'iniziativa economica privata *non può* «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»²⁴. Anche da questa disposizione, infatti, può

²⁴ Modificato dalla legge di revisione costituzionale n. 1/2022: in tema, cfr. G.M. SALERNO, *Autonomie e ambiente: sull'innovatività delle recenti modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli, 2023, 263 ss.; E. DI SALVATORE,

dedursi che *i contenuti* dell'iniziativa economica privata sono prevalentemente rimessi alla libera determinazione – e *responsabilità* – dei soggetti che la esercitano; da essa pare altresì emergere che, ai fini dell'equilibrio sistemico complessivo, ciò che più conta è che tali contenuti – quali che siano – *non risultino incompatibili* con la finalità fondamentale dell'ordinamento: la tutela della persona umana e della sua intangibilità, che non può prescindere dalla garanzia dell'effettiva possibilità di inclusione dei soggetti del diritto nella dimensione dell'esistenza *libera e dignitosa*, che presuppone a sua volta l'assoluta garanzia di inclusione in quella dell'esistenza *tout court*. In altre parole, l'aspirazione al successo di ciascun soggetto che lo persegua attraverso l'esercizio della SGS “libertà di iniziativa economica” non può risultare incompatibile con la finalità di inclusione degli altri soggetti nella dimensione dell'esistenza libera e dignitosa.

Della potenziale minaccia alla fondamentale finalità inclusiva che può riscontrarsi nel disegno costituzionale italiano si rinviene chiaro riferimento nel testo costituzionale, specialmente laddove mostra l'esigenza di affermare esplicitamente che l'iniziativa economica privata *non può svolgersi* «in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana»: beni giuridici, cioè, riconducibili alla prima – «salute», «ambiente», «sicurezza» – e alla seconda dimensione dell'esistenza (che la presuppone) – «libertà» e «dignità umana».

Il timore di questa “minaccia”, esplicitato nell'art. 41 Cost., sembra basarsi sull'osservazione dell'esperienza storica, che mostra come la logica del *laissez-faire* abbia condot-

to non già all'ampliamento dello spazio di libertà generale, ma, al contrario, alla sua compressione, comprensiva della stessa libertà di iniziativa economica privata²⁵. Ciò potrebbe spiegarsi agevolmente con la circostanza che la fisiologica “spinta egoistica” che muove l'esercizio di questa SGS sia unita al grande margine di discrezionalità che tale SGS intrinsecamente implica²⁶; di qui il rischio particolarmente elevato che i rapporti tra soggetti regolati da questa SGS si trasformino da *competitivi e orientati al successo* in *conflittuali e orientati alla prevaricazione*: dinamica che minerebbe la stessa plurisoggettività e che dunque risulta incompatibile con la logica del sistema unitario-inclusivo.

Su questo assunto sembra fondare la sua solida base l'esigenza imprescindibile di previsione di interventi eterodisposti, finalizzati a scongiurare la “minaccia” – che Costituzione rivela in modo piuttosto esplicito – all'esercizio pieno ed effettivo delle SGS previste dalla Costituzione in generale, ivi compresa la libertà di iniziativa economica. In particolare, l'intervento teso a scongiurare l'evocata disfunzionalità dei rapporti tra soggetto e contesto disciplinati dalla SGS in parola, come si evidenzierà

²⁵ V. *supra*, cap. V, spec. nota 31 ed *amplius infra* cap. VIII.

²⁶ E che non può essere sottoposto a vincoli oltre un certo limite, superato il quale la logica stessa della previsione di tale SGS potrebbe considerarsi violata: non è un caso, invero, che – in coerenza con quanto appena detto – l'art. 41 Cost. “releggi” i vincoli *sostanziali* all'iniziativa economica privata al terzo ed ultimo comma dell'art. 41: “posizione testuale” cui corrisponde a una “posizione concettuale” logicamente conseguente, in quanto è la discrezionalità contenutistico-sostanziale la regola *fisiologica* di una SGS di questo tipo, mentre il *vincolo* contenutistico-sostanziale la “normale eccezione” (per quanto da considerarsi *non necessariamente rara*, ma comunque) da limitarsi ai casi in cui si riveli necessaria in particolare per il perseguimento della fondamentale finalità inclusiva dell'ordinamento (cioè, soprattutto quando i vincoli contenutistico-sostanziali siano di tipo autoritativo e non consistano, invece, in forme di incentivazione/disincentivazione).

più approfonditamente nel prosieguo, è anzitutto di tipo *regolatorio antitrust*: è questo il principale strumento volto a consentire la rimozione degli ostacoli alla funzionalità dei rapporti giuridici che generano esclusioni illegittime dalla dimensione dell'esistenza di successo cui afferisce la SGS in esame²⁷.

Garantita la rimozione di questi “ostacoli intrinseci” alla fisiologia dei rapporti tra soggetti e contesto attraverso l'azione *antitrust*, rivolta segnatamente a conformare un “contesto soggettivo” – per così dire – *naturalmente ostile*²⁸, possono pur sempre presentarsi eventuali ostacoli ulteriori alla fisiologia dei rapporti stessi²⁹, da rimuoversi attraverso interventi di conformazione del contesto territoriale (es.: potenziamento infrastrutture, riparazione danni da calamità naturali etc.): alla luce di quanto detto *supra* (§§ 2 e 3), solo quando tali

²⁷ Come si vedrà meglio, dunque, le SGS strutturalmente solidaristiche tese ad assicurare l'inclusione altrui nella dimensione dell'esistenza di successo sono prevalentemente di tipo regolatorio e pubblico (cfr. A. PACE, *Libertà «del» mercato e «nel» mercato*, in AA.Vv., *La costituzione economica*, Padova 1997, 175 ss.). In assenza della generale e pervasiva previsione dell'azione regolatoria *antitrust*, le disfunzionalità dei rapporti tra soggetti e contesto, in questo campo, sarebbero tante e tali da relegare di fatto la SGS in parola a una condizione di inconsistenza giuridica: la conseguente concentrazione di potere economico sarebbe tale che, ad esempio, qualunque possibilità per un nuovo operatore di ambire al successo sarebbe da considerarsi fittizia e sostanzialmente vanificata.

²⁸ V. *supra*, nota precedente. D'altra parte, come già detto, la circostanza che il mercato, lasciato a sé stesso, conduca inevitabilmente alla formazione di concentrazioni di potere economico in grado di pregiudicare non solo l'esercizio della SGS “libertà di iniziativa economica”, ma anche quello delle altre SGS previste dalla Costituzione, mettendo a rischio la stessa tenuta del sistema unitario-inclusivo nel suo complesso è dimostrata dalla storia, anzitutto italiana.

²⁹ In presenza di altre situazioni di svantaggio, come quelle che connotano le aree interne o che si manifestano in presenza di condizioni geomorfologiche particolari, di calamità naturali, ma anche di carenze infrastrutturali etc.

interventi conformativi si rivelino in tutto o in parte, temporaneamente o permanentemente impossibili, possono considerarsi ragionevoli – e dunque legittime e doverose – adeguate modifiche del trattamento giuridico che conducano, a seconda del caso, all’equiparazione del trattamento di soggetti astrattamente diversi ovvero alla differenziazione del trattamento di soggetti eguali³⁰.

Solo subordinatamente alla piena assunzione, da parte del sistema – e segnatamente dei soggetti unitari pubblici competenti – della responsabilità dell’inclusione nelle forme appena suggerite sembra che l’esclusione dei soggetti privati dalla dimensione dell’esistenza di successo approssciata attraverso l’esercizio della SGS “libertà di iniziativa economica” possa configurarsi come *autoesclusione* e considerarsi di conseguenza legittima.

5. *Considerazioni conclusive (con supplemento di riflessione sulla libertà di iniziativa economica privata)*

Alla luce delle argomentazioni sin qui esposte, l’esito della “verifica costituzionale” di tipo casistico sembrerebbe positivo: i concetti generali sviluppati nel capitolo precedente paiono aver trovato coerente continuità nella disciplina delle SGS selezionate come casi paradigmatici. Nello specifico, le *rationes* delle tre dimensioni dell’esistenza ricostruite nel modello del

³⁰ A tal proposito, i suddetti trattamenti giuridici differenziati possono anche comportare interventi di tipo più prettamente “prestazionale”, come ad esempio incentivi o «aiuti di Stato»: sul punto, sia consentito rinviare a M. BARONE, *L’incerta legittimità della disciplina sugli aiuti di Stato come segno di un’Europa incompiuta*, in M. BARONE, O.M. PALLOTTA (a cura di), *La nuova fase dell’integrazione europea. Stato e società alla prova del Next Generation EU*, Napoli, 2024, 205 ss.

sistema unitario-inclusivo sarebbero pienamente accolte dal disegno della Costituzione italiana, che, in particolare in base all'irriducibile binomio "libertà-eguaglianza", di cui all'art. 3, comma 2, Cost., non sembrerebbe ammettere la rinuncia a nessuna delle tre. Invero, in mancanza di uno dei due termini del binomio, è la stessa plurisoggettività a venir meno³¹.

Se, dunque, entrambi i termini del binomio sono imprescindibili, un breve supplemento di riflessione pare utile in relazione alla necessità che esso implichi anche la previsione costituzionale di SGS teoricamente "meno essenziali" – quelle afferenti alla dimensione dell'esistenza di successo come la libertà di iniziativa economica privata –, che per questo potrebbero essere almeno in astratto esposte al rischio di venir relegate all'ambito del "costituzionalmente rinunciabile"³².

³¹ Senza "libertà" (ossia senza la previsione costituzionale di un complesso insieme di SGS, tutte dotate di un proprio "equilibrio autonomistico", che compongano l'equilibrio sistemico complessivo) i soggetti del diritto non possono pienamente esistere come tali; senza eguaglianza dei soggetti del diritto, essi non possono trovarsi in una posizione di stabile equilibrio autonomistico complessivo e tendono a "scomparire" come tali, provocando la disgregazione o il "collassando nell'Uno" del sistema (v. *supra*, spec. cap. II). L'art. 3 sembra esprimere pienamente questo concetto, sancendo l'imprescindibilità del binomio libertà-eguaglianza, senza il quale la plurisoggettività non è giuridicamente possibile (la libertà o è *di tutti* – ossia, quantomeno, *accessibile a tutti* su di un piano di parità – ovvero non è: la «libertà per pochi», infatti, altro non è che posizione privilegiata e, dunque, di potere. Sul punto, v. *infra*, cap. VIII, spec. nota 17). Alla luce dell'imprescindibilità di questo binomio, tutte e tre le dimensioni dell'esistenza sembrano a loro volta imprescindibili (v. subito *infra*).

³² L'affermazione potrebbe apparire paradossale e peregrina: sono decenni che SGS come la libertà di iniziativa economica privata vengono esaltate ed ampliate in nome della c.d. "globalizzazione neoliberale" – su cui v. diffusamente C. DE FIORES, M. DELLA MORTE (a cura di), *Europa e Costituzione. Oltre la globalizzazione neoliberale*, Napoli, 2021 – e, per questo, l'eventualità che ad esse effettivamente "si rinunci" potrebbe sembrare impossibile. Eppure, come anticipato, la libertà di iniziativa economica

Ebbene, anche queste SGS – e non solo quelle afferenti alle dimensioni dell’esistenza *tout court* e dell’esistenza libera e dignitosa, più “intuitivamente irrinunciabili” – dovrebbero rientrare (in quanto compatibili con se stesse e con le altre: v. *supra*, § precedente) nel concetto di «libertà» ex art. 3, comma 2, Cost., entrando a far parte, di conseguenza, dei limiti alla revisione costituzionale³³, in quanto strumenti coesenziali di garanzia della plurisoggettività.

Invero, ammettere la possibilità di comprimere “fino alla repressione” questo tipo di SGS sarebbe, oltre che poco sintonico con una parte della “natura umana” (come già evidenziato), anche privo di fondamento costituzionale testuale e logico-sistematico. Pare, invece, che il disegno costituzionale vada nella direzione opposta. Anzitutto, perché mai il vocabolo «libertà» utilizzato dall’art. 3, comma 2, Cost., dovrebbe escluderne una – la libertà di iniziativa economica –, se *resa compatibile* con la garanzia delle altre SGS costituzionalmente garantite³⁴? In secondo luogo, l’«effettiva partecipazione»

necessiterebbe di stringenti limitazioni e interventi non solo al fine di non «recare danno» alle altre, ma allo stesso fine di non recarlo a sé medesima. Ebbene, proprio questo ampliamento di spazio, per molti aspetti eccessivo, verificatosi negli ultimi decenni potrebbe giustificare il supplemento di riflessione che ci si appresta a svolgere sulla *necessità costituzionale* che sia garantito uno spazio ben preciso alla dimensione dell’esistenza di successo, tale che sia scongiurato il rischio che le SGS ad essa afferenti si traducano nella negazione di se stesse. Ad ogni modo, al di là di questo discorso, in questa sede si intende non ridurre l’attenzione all’*essere* – allo stato delle cose che spesso largamente si discosta da molte delle riflessioni sviluppate –, ma estenderla soprattutto al *dover essere costituzionale*. D’altra parte, la Costituzione nasce in polemica non solo col passato, ma anche col presente (cfr. il già citato discorso agli studenti di Piero Calamandrei del 1956).

³³ Quantomeno in relazione al loro “nucleo duro”: in tema, cfr. la dottrina e la giurisprudenza richiamate *supra*, cap. VI, nota 24.

³⁴ La condivisibile inversione del valore dei due termini del rapporto proprietà-lavoro (nel quale il secondo ha la preminenza) – prodotta dal

di cui parla l'art. 3, comma 2, Cost., è anche «partecipazione ... all'organizzazione ... economica... del Paese». È pur vero che i “partecipanti” sono i «lavoratori», dal che sembrerebbe doversi escludere la libertà di iniziativa economica da questo discorso; tuttavia, è anche vero che l'attività di impresa potrebbe essere considerata «attività... che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (ex art. 4 Cost.) e dunque un «lavoro», sia pur “in senso lato”. Pertanto, ai limitati fini della “partecipazione costituzionale”, “lavoratori” non dovrebbero essere considerati solo i soggetti che svolgono un'attività tecnicamente “subordinata” dal punto di vista giuslavoristico, ma anche quelli che svolgono un'attività imprenditoriale, anche perché, diversamente opinando, il corollario in base al quale questi ultimi dovrebbero essere considerati inadempienti in relazione al dovere costituzionale di lavorare sarebbe piuttosto curioso. L'attività di impresa che «concorra al progresso materiale o spirituale della società» dovrebbe dunque considerarsi ricompresa nel generale “programma costituzionale” che trova il suo fondamento, anzitutto, nell'art. 3, comma 2, Cost.

Per tali ragioni, la libertà di iniziativa economica privata così intesa, come qualunque altra SGS che non pregiudichi l'esistenza libera e dignitosa, *esalta* la soggettività giuridica, dunque la plurisoggettività e in ultima analisi il sistema unitario-inclusivo. Se questo è vero, non può che considerarsi anch'essa costituzionalmente necessaria.

fondamento sul lavoro della Repubblica –, di cui parlano Costantino Mortati e Lorenza Carlassare, non verrebbe pregiudicata da una libertà di iniziativa economica che si mantenesse nei limiti di cui al comma 2 dell'art. 41 Cost. (sul punto, cfr. L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*⁴, Padova, 2020, 94; EAD., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 4 giugno 2013; C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit.).

Da ultimo, poiché dalla Costituzione non sembra desumibile la configurabilità di dimensioni dell'esistenza ulteriori rispetto a quelle analizzate (esistenza *tout court*, esistenza libera e dignitosa ed esistenza di successo), il metodo adoperato per analizzare il rapporto tra ciascuna delle SGS selezionate come paradigmatiche e la propria dimensione di afferenza (con particolare riferimento al criterio di riparto, tra soggetto e sistema, delle responsabilità dell'inclusione) sembrerebbe riproducibile in relazione a tutte le SGS costituzionalmente garantite.

CAPITOLO VIII

*I rischi dell'egoismo esasperato:
delimitazione dell'ambito dell'esistenza di successo*

SOMMARIO: 1. La dimensione dell'esistenza di successo come spazio critico del sistema. – 2. La funzione unitario-inclusiva dell'asimmetria dei rapporti giuridici, tra finalità solidaristiche ed interessi egoistici. – 3. I rapporti asimmetrici nella delimitazione dell'esistenza di successo. – 4. Classificare le SGS per delimitare l'esistenza di successo: il cerchio si chiude. – 5. Rapporti simmetrici e intermediazione asimmetrica: delimitazione dell'ambito dell'esistenza di successo. – 6. Considerazioni conclusive sulla delimitazione dell'ambito dell'esistenza di successo: concorrenza “in senso stretto” e “peculiare” (il caso del sistema pubblico dell'istruzione).

1. *La dimensione dell'esistenza di successo come spazio critico del sistema*

Nel capitolo precedente si è mostrato che le tre dimensioni dell'esistenza – *tout court*, libera e dignitosa e di successo – concorrono, ciascuna secondo la propria funzione, alla realizzazione della persona umana nella sua pienezza. Anche la dimensione dell'esistenza di successo, si è detto, dovrebbe considerarsi costituzionalmente necessaria: essa rappresenta lo spazio entro il quale i soggetti hanno l'occasione di perseguire interessi legati all'ambizione egoistica al successo, eccedenti rispetto all'esigenza di inclusione nelle prime due dimensioni dell'esistenza.

Proprio per questa ragione, tuttavia, la dimensione dell'esistenza di successo costituisce lo spazio più delicato del si-

stema unitario-inclusivo, in cui esso è sottoposto alla tensione maggiore: lo spazio nel quale l'agire dei soggetti può assumere una direzione espansiva potenzialmente illimitata che, se non ricondotta entro precisi limiti di compatibilità con il sistema nel suo complesso, rischia di tradursi in forme di manifestazione di un egoismo esasperato, che anziché esaltare potrebbe financo distruggere la soggettività e dunque la plurisoggettività giuridica (v. *supra*, cap. VII, § 5).

Il problema, dunque, non è se l'egoismo umano debba essere ammesso o escluso dal sistema: una simile alternativa, in un sistema che intenda garantire il pieno sviluppo della persona umana, sarebbe mal posta. Il sistema unitario-inclusivo non rimuove gli interessi privatistici, ma si pone il problema del punto fino al quale essi possano essere perseguiti senza minare le condizioni della plurisoggettività che rendono possibile il sistema complessivo e, dunque, la stessa effettiva possibilità di perseguire tali interessi.

L'egoismo umano diviene "minaccia" quando cessa di essere esercizio legittimo di una SGS, trasformandosi in dinamica di esclusione, ossia quando l'agire di un soggetto tende a sottrarre ad altri lo spazio di inclusione – che, nella dimensione dell'esistenza di successo, si atteggia come spazio di *parità di chances* di inclusione – che il sistema deve garantire a tutti i soggetti. In questo senso, la degenerazione dell'egoismo assume le vesti di un fenomeno strutturale pericoloso quando coincida con l'esercizio di SGS afferenti alla dimensione dell'esistenza di successo che travalichi i limiti che ne assicurano la compatibilità con le altre due dimensioni dell'esistenza.

Da ciò sembra derivare l'importanza decisiva, ai fini della tenuta dell'equilibrio sistemico, di una puntuale e rigorosa delimitazione dell'ambito dell'esistenza di successo. Sembra dunque opportuno focalizzare ora l'attenzione su una riflessione relativa all'individuazione di un criterio di distinzione

tra competizione fisiologica e competizione distruttiva che possa orientare, *in modo prescrittivo*, la conformazione delle SGS; la riflessione, ancora una volta, assumerà la forma di una “verifica costituzionale” dei concetti portanti del modello del “sistema unitario-inclusivo” proposto in questa sede.

Pertanto, anche la delimitazione dell’ambito dell’esistenza di successo è operazione che andrebbe condotta, ancora una volta, sulla base dell’analisi della struttura delle SGS che regolano i rapporti tra i soggetti.

L’ipotesi da cui parte il ragionamento è che tale delimitazione possa fondarsi su un criterio basato sull’identificazione degli obiettivi/interessi di fondo, oggettivati nelle SGS in questione¹, che muovono l’azione giuridica dei soggetti condotta attraverso l’esercizio delle SGS stesse. Solo laddove tali obiettivi/interessi risultino divergenti, la competizione può dirsi (almeno in parte) non solo compatibile con il sistema, ma logicamente necessaria; laddove, invece, essi coincidano, la competizione si risolverebbe in una forma di contraddizione della logica del rapporto giuridico regolato dalle SGS di volta in volta in questione.

Il presente capitolo si propone, pertanto, di delimitare l’ambito dell’esistenza di successo procedendo *per esclusione*: individuando, anzitutto, i rapporti nei quali la competizione è logicamente esclusa sulla base del predetto criterio, per poi esaminare quelli nei quali essa può (e deve) essere ammessa, entro precisi limiti che la rendano compatibile con l’equilibrio sistemico complessivo.

¹ Naturalmente, la qualificazione dei soggetti è oggettivata nella struttura delle SGS: se la loro “essenza” è irrilevante, non può che esserlo anche ciò che muove la loro azione; pertanto, è solo l’obiettivo o interesse *ragionevolmente e dunque giuridicamente “oggettivabile”* nella struttura della SGS ad assumere rilevanza ai fini della qualificazione giuridica dei soggetti e, dunque, della disciplina dei loro rapporti: v. *supra*, spec. cap. VI.

2. *La funzione unitario-inclusiva dell'asimmetria dei rapporti giuridici, tra finalità solidaristiche ed interessi egoistici*

Se la delimitazione dell'ambito dell'esistenza di successo deve essere condotta attraverso l'analisi della struttura delle SGS che regolano i rapporti tra soggetti, il primo ambito da esaminare è quello dei rapporti asimmetrici, nei quali le SGS attribuite ai soggetti li collocano in posizione differenziata, rendendoli qualificabili come soggetti unitari, da un lato e soggetti-parte, dall'altro².

In tali rapporti, la competizione non solo non è fisiologica, ma risulta logicamente esclusa.

Nell'ambito di un sistema unitario-inclusivo, infatti, i rapporti asimmetrici sono concepiti non già al fine di istituire una gerarchia tra i soggetti, bensì per scongiurare il rischio di una esasperazione delle spinte egoistiche in grado di provocare una degenerazione competitiva distruttiva³.

² V. diffusamente *supra*, a partire dal cap. I.

³ Sul punto si rinvia alle affermazioni dell'on. Fanfani nell'ambito dei lavori dell'Assemblea Costituente riportate *supra*, cap. V, nota 31, che ad esse significativamente aggiunge: una «società la quale si proponga la piena espansione della persona umana non può ritenere estranea alle proprie preoccupazioni quella di attuare un sistema economico che realizzi la massima efficienza, cioè la massima produzione ai minimi costi. Ma tale società a ciò non si ferma e dal sistema economico esige che nel perseguimento di simili risultati mai si offenda o s'impedisca quella espansione della personalità che in definitiva si vuole ottenere. [...] non può dirsi coerente ad un ordinamento personalistico un sistema economico preoccupato soltanto della massima produzione, né un sistema economico preoccupato soltanto della potenza. Solo un sistema organizzato in vista della piena espansione della personalità di tutti i consociati e della massima perfezione della intera collettività può ritenersi conforme ad un orientamento razionale dell'economia».

Particolarmente significativa anche la posizione dell'on. Togliatti, espressa nella sua *Relazione* sui «Principii dei rapporti sociali (economici)» (sempre ai fini dei lavori dell'Assemblea Costituente e reperibile

Le SGS di cui i soggetti unitari sono titolari sono funzionalmente orientate all'inclusione *altrui*, ossia all'inclusione dei soggetti-parte nel sistema o sottosistema strutturato attorno al soggetto unitario in questione; le SGS di cui sono titolari i soggetti-parte, d'altro canto, sono orientate all'inclusione *propria*⁴.

L'obiettivo di fondo delle SGS di cui soggetti unitari e soggetti-parte sono titolari è dunque comune: rendere possibile l'inclusione dei soggetti-parte.

In presenza di tale convergenza oggettiva dell'obiettivo, la competizione si risolverebbe in una contraddizione della logica stessa del rapporto giuridico. Se il soggetto unitario e il soggetto-parte condividono – anche se da una posizione diversa – il medesimo fine inclusivo, non vi è spazio per una

sul sito *nascitacostituzione.it*): «L'esperienza di tutti i paesi di capitalismo altamente sviluppato mostra infatti come per lo sviluppo stesso delle leggi interne della economia capitalistica la libera concorrenza genera il monopolio, cioè genera la fine della libertà [...]. Né è a dire quanto questo movimento sia stato stimolato dalla tragica esperienza che i popoli hanno fatto in particolare durante l'ultimo decennio, quando si è visto che il prevalere nei principali paesi dell'Europa capitalistica di gruppi plutocratici reazionari ha portato in alcuni di essi alla liquidazione totale delle istituzioni democratiche, in altri a una seria minaccia per la loro esistenza, in tutti o quasi tutti al tradimento dell'interesse nazionale da parte delle caste dirigenti reazionarie, e a quell'esasperato acutizzarsi di conflitti imperialistici che doveva metter capo alla catastrofe immane della seconda guerra mondiale. Generale è oggi nei popoli d'Europa la convinzione che non solo per la difesa economica degli interessi di chi lavora, ma per una difesa permanente delle libertà democratiche e della pace, imperiosamente si richiede che l'economia di ogni paese venga organizzata su basi nuove, tali che impediscano che i gruppi plutocratici reazionari possano ancora una volta farsi arbitri della vita delle nazioni». In dottrina, si rinvia a M. FIORAVANTI, *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*³, Torino, 2014.

⁴ Sul riparto, tra soggetto e sistema (*alias*: tra soggetto-parte e soggetto unitario del sistema/sottosistema in questione) delle responsabilità dell'inclusione v. *supra*, capitolo precedente.

dinamica di competizione orientata al successo: la cooperazione è la logica modalità di rapporto.

Occorre tuttavia distinguere, ai fini della presente indagine, tra rapporti asimmetrici nel sistema⁵ e nei sottosistemi pubblici e rapporti asimmetrici nei sottosistemi privati⁶.

Nel sistema e nei sottosistemi pubblici, la funzione unitario-inclusiva dell'asimmetria è animata da una finalità solidaristica, che trova il proprio fondamento negli atti fondativi di solidarietà pubblica che istituiscono il soggetto unitario attorno a cui si struttura il sistema/sottosistema pubblico⁷. La ragion d'essere costitutiva di tutti gli atti fondativi di solidarietà pubblica⁸ è comune: tutelare la persona umana e la sua intangibilità.

Nei sottosistemi privati, invece, la funzione unitario-inclusiva dell'asimmetria tra soggetti unitari e soggetti-parte è animata da una comune finalità egoistica, che trova il proprio fondamento negli atti fondativi dei soggetti unitari privati, la cui costitutiva ragion d'essere consiste nella realizzazione in forma collettiva di interessi privatistici, che, per natura, non possono che essere contrastanti rispetto a quelli perseguiti da altre «formazioni sociali» private⁹.

La ragion d'essere costitutiva di un atto fondativo collettivo non può che incidere sulla conformazione delle SGS di cui i soggetti collettivi, pubblici o privati (o “misti”: v. *amplius infra*) sono titolari: ai primi sono attribuite SGS *oggettivamen-*

⁵ “Complessivo” o “generale”: v. *infra*, nota 13.

⁶ Quelli privati, infatti, possono essere solo sottosistemi: v. *infra*.

⁷ È la natura pubblicistica o privatistica del soggetto unitario a conferire natura pubblicistica o privatistica al sistema/sottosistema: v. *infra*.

⁸ Da quello istitutivo del più piccolo soggetto collettivo pubblico a quello istitutivo del soggetto unitario complessivo.

⁹ Il conflitto di interessi privatistici è strutturale nell'ambito del mercato complessivo, ma l'atto fondativo di ciascun sottosistema produce al suo interno una convergenza funzionale circoscritta: v. *amplius infra*.

te orientate da finalità *solidaristiche*, sia quando tecnicamente indirizzate all'inclusione dei titolari – è il caso delle SGS attribuite ai *soggetti-parte* pubblici – sia quando tecnicamente indirizzate all'inclusione altrui – è il caso di quelle attribuite ai *soggetti unitari* pubblici; ai secondi, i soggetti collettivi privati, sono attribuite SGS *basate* su *interessi egoistici*, di nuovo, sia quando tecnicamente indirizzate all'inclusione dei titolari – è il caso delle SGS attribuite ai *soggetti-parte* privati – sia quando tecnicamente indirizzate all'inclusione altrui – è il caso di quelle attribuite ai *soggetti unitari* privati.

Come si è anticipato, i concetti di “soggetto unitario” e “soggetto-parte” sono *relativi*, in quanto giungono in rilievo ai fini dell'individuazione dei due “poli” delle relazioni giuridiche asimmetriche¹⁰, nell'ambito delle quali un soggetto (il “soggetto unitario”) è dotato di capacità eteronormativa rispetto ad uno o più soggetti altri (“soggetti-parte”).

Tali concetti sono essenziali per cogliere uno dei criteri fondamentali di distinzione tra le SGS, che incidono *prescrittivamente* sulla loro conformazione e dunque sulla qualificazione giuridica dei soggetti (alla base della disciplina dei *rapporti giuridici*): da una parte, le SGS tecnicamente indirizzate all'inclusione dei soggetti titolari (attribuite ai soggetti-parte) e, dall'altra, quelle indirizzate all'inclusione di soggetti *altri* rispetto ai titolari (attribuite ai soggetti unitari).

Come si è appena evidenziato, a questo fondamentale criterio di distinzione, tuttavia, se ne affianca un altro

¹⁰ Nessun soggetto è, *in sé*, “unitario” o “parte”, ma ciascuno assume l'una o l'altra veste a seconda della specifica relazione giuridica considerata come già evidenziato; viceversa, si anticipa sin d'ora che tendenzialmente ciascun soggetto è, *in sé*, *pubblico* o *privato* (o “misto”), con l'eccezione delle persone fisiche che possono assumere, nella sostanza, l'una o l'altra veste a seconda degli specifici rapporti giuridici considerati.

parimenti fondamentale, che incide anch'esso, in modo autonomo e prescrittivo, sulla conformazione delle SGS: i soggetti si qualificano come *privati* o *pubblici*¹¹, a seconda dalla ragion d'essere costitutiva, oggettivamente rilevante sul piano giuridico, che muove la loro azione. Tale criterio distintivo si interseca con quello precedente: il carattere “ego-inclusivo” (soggetti-parte) o “altrui-inclusivo” (soggetti unitari) connota tanto i soggetti pubblici, quanto quelli privati.

Pertanto, l'alternativa tra natura privatistica e pubblicistica dei soggetti incide *prescrittivamente* sulla conformazione delle SGS tanto quanto quella tra il loro carattere “unitario” o “parziale”: è sulla base dell'intreccio di queste due linee di demarcazione che sembra prendere forma la delimitazione della dimensione dell'esistenza di successo oggetto di attenzione nel presente capitolo.

3. *I rapporti asimmetrici nella delimitazione dell'esistenza di successo*

Ai fini di una maggiore chiarezza espositiva, il presente paragrafo e i due successivi saranno suddivisi in punti.

1. Come si è già evidenziato, ciascun soggetto del diritto può assumere la veste di “soggetto unitario” o di “soggetto-parte”, a seconda della relazione giuridica considerata. Una Regione, ad esempio, è soggetto-parte del sistema strutturato attorno al soggetto unitario complessivo, ma è anche soggetto unitario del sottosistema che attorno ad essa si organizza, composto essenzialmente da persone fisiche e soggetti

¹¹ Oltre che “misti”: v. *infra*.

collettivi (pubblici, privati o misti)¹². La relatività di questo tipo di qualificazione deriva da una caratteristica essenziale di tali rapporti giuridici: l'asimmetria.

2. La posizione assunta dai soggetti unitari nei confronti dei soggetti-parte del sistema¹³ e dei sottosistemi che attorno ai primi si organizzano non è, infatti, sovraordinata in senso *gerarchico-autoritario*, ma è *asimmetrica*.

Invero, la capacità dei soggetti unitari di *eteronormare* le singole SGS dei soggetti-parte (e dunque la loro posizione giuridica complessiva) è sempre soggetta a precisi limiti, non solo di competenza, ma anche di contenuto: ciascuna SGS dev'essere infatti caratterizzata da un "equilibrio autonomistico" tra vincoli eterodisposti e discrezionalità del titolare. Per tale ragione, un soggetto unitario non potrebbe mai, neppure nei limiti delle proprie competenze, comprimere del tutto l'irriducibile spazio di discrezionalità che ogni SGS deve riservare al suo titolare¹⁴.

Se così fosse, i rapporti tra soggetti unitari e soggetti-parte assumerebbero non più la forma dell'asimmetria, fisiologica

¹² Come anticipato *supra*, cap. I, spec. note 24 e 30, sono solo due le tipologie di soggetti che fanno eccezione a questo "carattere dicotomico" che connota tutti gli altri: il soggetto unitario complessivo (in Italia, lo "Stato-legislatore costituzionale"), che è soltanto soggetto unitario; le persone fisiche, che, tendenzialmente, sono soltanto soggetti-parte.

¹³ "Complessivo" e "generale": v. *supra*, cap. I, §§ 4 e 5 (spec. nota 37) e cap II, §§ 4 (spec. nota 22) e 5.

¹⁴ L'"equilibrio autonomistico", dunque, sembra dover sempre connotare qualunque SGS. In particolare, nel rapporto tra soggetti unitari e soggetti-parte, le SGS attribuite ai primi presentano un equilibrio autonomistico tra il *vincolo alla capacità di vincolare* e la *facoltà discrezionale di vincolare*, mentre le SGS attribuite ai secondi, specularmente, tra il *vincolo all'autonormazione eterodisposta* e l'*irriducibile spazio di discrezionalità autonormativa*.

(e necessaria, come si vedrà) per un sistema unitario-inclusivo, ma quella di una gerarchia di tipo autoritario, che rischierebbe di minare la plurisoggettività – condizione di possibilità dell’ordinamento come sistema unitario-inclusivo, come già evidenziato –, finendo per risultare prodromici ad un ripristino surrettizio quella “sovranità totalitario-esclusiva” che andrebbe invece dissolta.

È solo nel quadro di questa asimmetria *antiautoritaria* dei rapporti che, dunque, i soggetti del diritto (con le due eccezioni di cui *supra*, nota 12) possono assumere ora la veste di “soggetti unitari”, ora quella di “soggetti-parte”, a seconda della relazione giuridica considerata.

3. L’asimmetria dei rapporti in parola, come appena anticipato, non è solo compatibile con il modello del sistema unitario-inclusivo, ma è ai suoi fini *necessaria*. Invero, in sua assenza, l’*unità* e l’*inclusività* del sistema sarebbero impossibili: le dinamiche relazionali sarebbero interamente rimesse all’autoregolazione spontanea dei soggetti, il che le renderebbe completamente esposte al pericolo di degenerazione derivante dall’affermazione di logiche fondate sull’egoismo esasperato¹⁵.

In altre parole, in assenza di rapporti giuridici asimmetrici, il rischio di affermazione di dinamiche relazionali basate sull’exasperazione dell’egoismo non potrebbe essere scongiurato né il carattere unitario-inclusivo del sistema garantito. Quest’ultimo, come già evidenziato, non è solo condizione di

¹⁵ Della volontà dei Costituenti di costruire una società che non fosse «dominata da un individualismo esasperato» parla L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*⁴, Padova, 2020, 140. Sul punto, cfr., altresì, T. PADOA SCHIOPPA, *Il governo dell’economia*, Bologna, 1997, 44, secondo il quale «per il costituente italiano l’avversario era l’egoismo dei privati»

possibilità di un ordinamento giuridico *antiautoritario* – ossia in grado di evitare gli egualmente distruttivi estremi opposti della disgregazione e del “collasso nell’*Uno*” –, ma è anche una caratteristica *non spontanea* e *controtendenziale*, che *si costruisce giuridicamente*¹⁶.

‘Unità’ e ‘inclusività’ sono, dunque, i due tratti fondamentali di tale costrutto giuridico: entrambi presuppongono l’istituzione di rapporti giuridici *non solo simmetrici*, ma *anche asimmetrici*, senza i quali ciascun soggetto avrebbe l’occasione di porre in essere condotte ispirate dall’assoluta prevalenza del proprio impulso egoistico. In questa condizione sistemica i soggetti potrebbero sentirsi autorizzati a desiderare di *potere ogni cosa*: tuttavia, se si verificasse la situazione in cui qualcuno *tutto può*, gli *altri* logicamente *nulla potrebbero* e di conseguenza neanche esisterebbero come soggetti pienamente giuridici, centri di imputazione di volontà e responsabilità, in posizione di equilibrio tra vincolo e discrezionalità¹⁷. Questi “altri” da soggetti del diritto si ridurrebbero a “meri oggetti”, “propaggini” esecutrici, impotenti ed irresponsabili, di volontà altrui.

¹⁶ Sulla differenza tra i concetti di “*realtà umana*” e di “*natura umana*” e sulla circostanza che quest’ultima, per paradosso solo apparente, non può esprimersi appieno in modo spontaneo, ma necessita a tal fine di un adeguato “costrutto socio-giuridico” (che in questa sede si suggerisce di identificare nell’idea del “sistema unitario-inclusivo”), cfr. *supra*, cap. V, §§ 3 (spec. nota 21) e 4.

¹⁷ Struttura che dovrebbe connotare ciascuna SGS e che dunque, con una formula sintetica, dovrebbe costituire la chiave per la realizzazione effettiva della ‘libertà’, la quale, come anticipato, è *di tutti* – ossia, quantomeno, *accessibile a tutti* su di un piano di parità – ovvero *non è*: la «libertà per pochi», infatti, altro non è che privilegio e, dunque, indebita posizione di potere. Sul punto, cfr. A. PACE, *Libertà «del» mercato e «nel» mercato*, in AA.VV., *La costituzione economica*, Padova, 1997, 178; cfr. anche ID., *Libertà e diritti di libertà*, in A. D’ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, 965 ss.

La posizione asimmetrica dei soggetti unitari è dunque *funzionale* a preservare la logica inclusiva dell’“io e tu”, scongiurando il rischio di degenerazione in quella dell’“io o tu”¹⁸.

Ciò non significa che l’asimmetria dei rapporti giuridici sia sempre animata da finalità solidaristiche¹⁹: significa, invece, che è sempre indirizzata a garantire l’inclusività che dovrebbe permeare tutto sistema giuridico e che non è incompatibile con l’egoismo – che pure compone la “natura umana” – ma con le sue *degenerazioni*²⁰.

¹⁸ V. *supra*, cap. I. Tale degenerazione si porrebbe, infatti, in contrasto con «il concetto di persona fatto proprio dai nostri Costituenti [che] non è più quello modellato sull’ipotetico “uomo isolato” e sulla astratta dialettica “Io-super Io”, cioè sulla dialettica individuo-società o individuo-Stato, propria del liberalismo classico, ma è delineato sull’archetipo dell’“uomo sociale”, della relazione “Io-Tu”, cioè della persona che è, al tempo stesso, individuo e società, singolo e formazione sociale, *homme et citoyen* (secondo il concetto del personalismo non-metafisico, espresso alla Costituente, a nome della maggioranza, dall’on. Moro)»: così A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, XI, Roma, 1989, 24.

¹⁹ Come si vedrà, nei sottosistemi privati la funzione unitario-inclusiva dell’asimmetria si fonda sulla comunanza di interessi egoistici, ossia sulla *comune convenienza*.

²⁰ A queste condizioni sembra possibile (per quanto ardua) l’esistenza effettiva di un sistema che, a questo punto del discorso, definire “unitario-inclusivo” potrebbe considerarsi tautologico: il sistema è *unitario-inclusivo*, oppure *non è*, tramutandosi in forma di dominio la cui “giuridicità”, al massimo, può sussistere in forma meramente formale-fittizia e non sostanziale. Ciò sembra vero, naturalmente, nella misura in cui si concepisca l’ordinamento giuridico come finalizzato, in ultima analisi, alla tutela della persona umana e della sua intangibilità. Tuttavia, la disciplina *razionale* (e dunque basata sul principio di eguaglianza: v. *supra*, in particolare cap. 5, spec. § 5) delle forme dell’equilibrio di un sistema nel quale la piena soggettività giuridica di ciascuno sia preservata da qualunque tipo di minaccia sembra proprio la funzione più autentica che, sul piano teorico-prescrittivo, ciascun ordinamento giuridico possa svolgere.

4. Quanto sin qui esposto pare trovare conferma nel disegno costituzionale.

In primo luogo, la formulazione negativa della proposizione di cui all'art. 41, comma 2, Cost. sembra esprimere in modo particolarmente significativo la consapevolezza costituzionale del rischio di esasperazione di un egoismo lasciato a sé stesso: non all'iniziativa economica pubblica, ma solo a quella privata è *espressamente vietato* «recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana». Ciò non significa assolutamente che l'iniziativa economica pubblica non soggiaccia al medesimo divieto: significa che è *solo in relazione a quella privata* che l'esigenza di una sua limpida esplicitazione si rivela necessaria, perché soltanto essa è strutturalmente mossa da interessi egoistici²¹.

²¹ Per chiarire ulteriormente il concetto, sembra utile richiamare un'evocativa immagine utilizzata da Luigi Einaudi nell'ambito del dibattito in Assemblea Costituente (Seduta antimeridiana Ass. Cost. 13 maggio 1947, in A.C., 3938 ss., rintracciabile – come tutti gli Atti dell'Assemblea – sul sito legislatureprecedente.camera.it) per esprimere la sua radicale avversione nei confronti del “potere economico” (segnatamente, delle situazioni di monopolio) di qualunque genere, sia pubblico che privato. Per Einaudi, la situazione di monopolio pubblico acquisirebbe il medesimo disvalore del caso del «custode della pubblica sicurezza [che] si faccia lui svalgiatore dei viandanti in luogo dei delinquenti» (ivi, 3942). Da ciò, sembra derivare una sostanziale equiparazione, da parte dell'illustre Padre Costituente, delle problematiche che la sfera pubblica e quella privata pongono in relazione all'obiettivo fondamentale della tutela della persona umana e della sua intangibilità.

Questa equiparazione non appare del tutto convincente. Nell'immagine allegorica einaudiana, il custode della pubblica sicurezza e i delinquenti che svaligiano i viandanti dovrebbero considerarsi animati, “per natura”, da obiettivi profondamente diversi: il primo, quello di proteggere i viandanti, il secondo quello di aggredirli a proprio vantaggio. Dunque, nella fisiologia delle cose, il custode della pubblica sicurezza che adempia al proprio dovere arresta gli svalgiatori e sottrae loro le armi, *ma non certo al fine* di utilizzarle a sua volta a proprio vantaggio

Una differenziazione così evidente tra soggetti pubblici e privati, che pure sul piano oggettivo esercitano la medesima SGS – l’iniziativa economica – sembra assumere una portata ben più ampia dell’ambito a cui è strettamente riferita. Essa, nel rivelare i pericoli insiti nella pur imprescindibile garanzia di uno spazio di espressione all’egoismo umano, sembra infatti sottendere in modo potente un principio generale desumibile da tutta la trama costituzionale: la disciplina delle relazioni giuridiche deve trovare radicamento nella *forza rigorosa della ragione*, anziché nella *ragione vigorosa della forza*²².

La citata disposizione costituzionale pare dunque racchiudere nitidamente il senso dell’opportunità di dedicare attenzione scrupolosa alla riflessione sulla delimitazione dell’ambito dell’esistenza di successo. È in esso, infatti, che l’egoismo umano trova occasione di esprimersi, creando un’area del sistema complessivo che si pone in tensione massima con la logica del sistema unitario-inclusivo.

In secondo luogo, se in relazione all’impulso egoistico il pericolo più elevato è rappresentato dalla sua esasperazione,

e a danno dei viandanti, bensì a quello di *proteggerli*. È pur vero che un altro pericolo, quello di un esercizio abusivo della propria funzione da parte del custode, non può mai dirsi del tutto scongiurato: resta però il fatto che di *abuso* si tratterebbe, laddove, invece, l’uso delle armi a proprio vantaggio e a danno dei viandanti da parte degli svaligiatori non è affatto sorprendente, ma anzi, per così dire, è nella logica (ancorché brutale) delle cose.

Sulla particolare avversione einaudiana (comunque generalmente condivisa dai Costituenti, pur con diversità di accenti) nei confronti delle situazioni di monopolio cfr. CARLASSARE, *op. ult. cit.*, 140; sul pensiero di Luigi Einaudi cfr. altresì, diffusamente, F. FORTE, *L’economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*, Firenze, 2009.

²² Sull’alternativa tra *forza della ragione* e *ragione della forza* v. *supra*, cap. VI, spec. nota 38.

che può condurre alla deflagrazione delle dinamiche competitive basate sulla contrapposizione interessi egoistici, il sentimento altruistico – anch'esso parte integrante della “natura umana” – non è dal canto suo esente da rischi. In tal caso, tuttavia, essi sembrano riguardare piuttosto la difficoltà di realizzazione strutturale e sistemica di tale sentimento umano, che potrebbe rimanere invece episodica se rimessa esclusivamente agli atti di liberalità dei singoli.

Questa è una delle fondamentali preoccupazioni alla base della nitida formulazione dell'art. 2 Cost., secondo cui la Repubblica «richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale». Infatti, se, da una parte, l'attribuzione della forma del ‘dovere inderogabile’ agli atti altruistici rivela il cruccio relativo al rischio della loro episodicità e insufficienza, dall'altra essa impedisce che tali atti finiscano per tramutarsi nel loro opposto, ossia in strumenti di realizzazione surrettizia di interessi egoistici dei soggetti più forti a scapito di quelli più deboli. Rispetto a questi ultimi, l'atto di liberalità ricevuto in condizione di bisogno, da strumento benefico potrebbe trasformarsi in mezzo di creazione di una posizione di inferiorità fondata sul debito – quantomeno morale – nei confronti del “benefattore”, che finisce per acuire la condizione di debolezza di chi riceve l'atto di liberalità stesso. La Costituzione, dunque, fissa sul pilastro dell'art. 2 la trasformazione del sentimento altruistico-liberale in doverosa solidarietà giuridica dalla portata sistemica²³.

²³ Sul punto, si v. le limpide considerazioni di L. CARLASSARE, *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, parte I, 1/2016, 45 ss. (v. altresì *supra*, cap. IV, spec. nota 15).

5. Sulla base di quanto emerso sin qui pare fondarsi la necessità di rapporti giuridici asimmetrici per scongiurare entrambi i rischi suddetti, che trova ulteriori conferme nel disegno costituzionale.

In primo luogo, giunge in rilievo l'art. 5 Cost., segnatamente nella parte in cui afferma che la Repubblica è «una» e «adeguata i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia». 'Unità' e 'plurisoggettività' sembrano dunque le caratteristiche fondamentali della Repubblica, da preservarsi attraverso l'istituzione di rapporti giuridici asimmetrici strettamente finalizzati alla garanzia di inclusione dei soggetti: è prevista, infatti, una «legislazione» – che implica logicamente soggetti dotati di capacità eteronormativa e quindi posti in posizione *asimmetrica* rispetto ad altri – che a tali caratteristiche adegui i propri «principi» e «metodi».

Questo discorso non sembra limitato ai soggetti pubblici, ma andrebbe esteso anche a quelli privati. Invero, quando utilizza la formula generica «esigenze dell'autonomia», l'art. 5 Cost. non sembra riferirsi *esclusivamente* ai soggetti pubblici, bensì *a tutti i soggetti della Repubblica*²⁴, anche perché, sulla base di una lettura congiunta con l'art. 2, il novero delle «formazioni sociali ove si svolge la ... personalità» umana non potrebbe essere ristretto alle sole «formazioni pubbliche».

²⁴ La «Costituzione italiana è ampiamente ispirata al principio dell'autonomia [...]. L'art. 5 Cost. non deve essere interpretato nel senso che la Repubblica riconosce *solo* l'autonomia locale, ma nel senso che la Repubblica riconosce *anche* l'autonomia locale»: così G. GUARINO, *Autonomia e controlli* (1951), ora in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea. Del fare diritto per cinquant'anni*, IV, Napoli, 1994, 417.

In tale ampia prospettiva, l'esigenza di autonomia e le «esigenze dell'autonomia» sembrano porsi non soltanto nei confronti dei soggetti pubblici, ma anche «delle persone fisiche e dei soggetti collettivi» privati (cfr. L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, 265 ss., spec. 268). V. anche *supra*, cap. VI, spec. nota 4.

A tal proposito, si è già evidenziato come anche le formazioni sociali private costituiscano sedi in cui gli esseri umani svolgono la propria personalità. Il carattere inclusivo dell'ordinamento sembra dunque emergere anche in relazione alla dimensione dell'esistenza di successo.

A riprova di ciò, si pone in modo particolarmente significativo il principio dell'*accessibilità a tutti* della proprietà privata (anche dei «beni economici») ex art. 42, commi 1 e 2, Cost. L'*accessibilità*, in tal caso, assume il significato di *effettiva chance di accesso* (non di “garanzia di risultato”), il che riconduce questa SGS alla dimensione dell'esistenza di successo e le consente di porsi a conferma del carattere inclusivo – *mutatis mutandis* – anche di questa dimensione dell'esistenza²⁵.

Se è vero, dunque, che la presenza nel sistema complessivo di sottosistemi privati assume un valore pregnante non solo per il modello del sistema unitario-inclusivo, ma anche per l'ordinamento italiano, la struttura di tali sottosistemi non può essere costituzionalmente irrilevante: anche il loro equilibrio dovrebbe essere sottratto alla spontaneità delle dinamiche relazionali e fondato sulla funzione unitario-inclusiva dell'asimmetria dei rapporti tra soggetti unitari e soggetti-parte²⁶.

6. Alla luce di quanto precede, la Costituzione italiana prevede l'istituzione di rapporti giuridici asimmetrici posti a garanzia della piena inclusione, tanto per il generale “contenimento” delle pulsioni egoistiche, quanto per la realizzazione strutturale di quelle altruistiche.

²⁵ Sul punto, cfr. CARLASSARE, *Conversazioni...*, cit., 139 s.

²⁶ Anzi, come si è evidenziato, è proprio in relazione ai rapporti nei quali interessi egoistici contrapposti sono implicati che la funzione unitario-inclusiva dei rapporti asimmetrici assume importanza decisiva: v. *ampius infra*, § successivo.

Se i rapporti tra soggetti unitari e soggetti-parte sono di tipo asimmetrico e se l'asimmetria assume sempre una funzione unitario-inclusiva, allora il corollario è che tali rapporti sono connotati dalla comunanza di obiettivi/interessi e, per questo, devono essere improntati non già ad una logica competitiva, bensì *cooperativa*.

Ciò non toglie che esistano, nell'ambito dei rapporti asimmetrici, differenze e peculiarità, all'analisi delle quali sarà dedicato il paragrafo seguente. L'obiettivo di fondo della riflessione resterà sempre lo stesso: circoscrivere la dimensione dell'esistenza di successo e dunque l'ambito dei rapporti fisiologicamente competitivi.

4. *Classificare le SGS per delimitare l'esistenza di successo: il cerchio si chiude*

1. Se la delimitazione dell'ambito dell'esistenza di successo dev'essere condotta attraverso l'analisi della struttura delle SGS (sulla base del metodo adottato in modo ormai consolidato in questa sede), occorre preliminarmente distinguere con chiarezza i criteri strutturali prescrittivi che ne orientano la classificazione: giunti a questo punto dell'analisi, sembra possibile offrirne uno sguardo d'insieme.

In particolare, in relazione al problema della classificazione delle SGS, considerato ora nella sua globalità, sembrano operare due macro-criteri distinti, tra loro autonomi ma interrelati.

Il primo macro-criterio – di cui si è già ampiamente discusso²⁷ – riguarda l'afferenza della SGS ad una delle tre dimensioni dell'esistenza (*tout court*, libera e dignitosa, di successo) e consente, in particolare, di individuare correttamente

²⁷ V. *supra*, spec. a partire dal cap. V.

il riparto, tra soggetto e sistema, delle responsabilità dell'inclusione.

A questo punto del discorso può risultare più chiaro il significato di “sistema”, che si riferisce, in particolare, ai “soggetti unitari competenti”. In base al modo in cui le responsabilità dell'inclusione sono ripartite, tanto le SGS dei soggetti-parte quanto le *corrispondenti* SGS dei soggetti unitari afferiscono ad una delle tre dimensioni dell'esistenza. Tale corrispondenza tra SGS dei soggetti-parte e SGS dei soggetti unitari deriva dalla circostanza che le prime sono intrinsecamente “ego-inclusive”, ossia tese all'inclusione del soggetto titolare in una delle dimensioni dell'esistenza, mentre le seconde intrinsecamente “altrui-inclusive”, ossia tese all'inclusione del primo soggetto (e, dunque, *non del titolare*) nella medesima dimensione dell'esistenza²⁸.

In base al secondo macro-criterio, le SGS possono essere classificate come “solidaristiche” o “egoistiche”, a secon-

²⁸ La circostanza che le SGS altrui-inclusive spettino ai soggetti unitari nell'ambito dei rapporti giuridici asimmetrici non toglie che anche nei rapporti giuridici simmetrici – che verranno analizzati *amplius infra*, § 5 – possano verificarsi casi in cui si configura una *responsabilità diretta dell'altrui inclusione* (di quella *indiretta*, si parlerà *ibidem*). Basti, per ora, un solo esempio chiarificatore del concetto (che poi verrà analizzato *amplius infra*, quando ci si occuperà più da vicino dei rapporti simmetrici): una persona fisica che necessita di soccorso immediato *ha il diritto di riceverlo* da un'altra persona fisica – con cui dunque è in rapporto giuridico *simmetrico* – che sia oggettivamente nelle condizioni di prestarlo; specularmente, su quest'ultima grava *il dovere di prestare soccorso*, nei limiti oggettivi delle proprie possibilità e competenze. Ipotizzando che dal mancato adempimento di questo dovere derivi pregiudizio assoluto – la morte – della persona fisica che avrebbe necessitato di soccorso, quella che ha omesso di prestarlo si rende responsabile dell'esclusione della prima dalla dimensione dell'esistenza *tout court* (a tal proposito, v. art. 593 c.p.). In tal caso, il soggetto sul quale grava la responsabilità di prestare soccorso, pur formalmente in posizione simmetrica rispetto a quello che necessita di soccorso, potrebbe qualificarsi, *dal punto di vista sostanziale*, come “soggetto unitario”: in concreto, infatti, tra i due soggetti può riconoscersi una *sostanziale asimmetria*.

da che risultino oggettivamente orientate alla realizzazione di una finalità solidaristica oppure alla cura di un interesse egoistico. In via tendenziale, i soggetti collettivi pubblici sono titolari di SGS “solidaristiche”, mentre quelli privati di SGS “egoistiche”; in linea con l’ambivalenza della natura umana, le SGS di cui sono titolari le persone fisiche possono essere connotate da aspetti tanto solidaristici quanto egoistici.

L’intersezione tra questi due criteri strutturali dà luogo alla configurazione di un *metodo complessivo* di classificazione delle SGS, che costituisce lo strumento analitico attraverso cui sarà ora possibile esaminare la diversa conformazione delle SGS nei sistemi/sottosistemi pubblici e nei sottosistemi privati, al fine ultimo di circoscrivere l’ambito dell’esistenza di successo compatibile con il modello del sistema unitario-inclusivo.

Per agevolare l’esposizione, si propone adesso una tabella sintetica, che in parte racchiude concetti già espressi e in parte ne anticipa alcuni che verranno di seguito sviluppati.

	Sistemi/sottosistemi pubblici (SGS afferenti a tutte e tre le dimensioni dell’esistenza)	Sottosistemi privati (SGS afferenti soltanto alle prime due dimensioni dell’esistenza)
Soggetto unitario	SGS altrui-inclusive solidaristiche	SGS altrui-inclusive egoistiche
Soggetti-parte	SGS ego-inclusive solidaristiche ed egoistiche	SGS ego-inclusive egoistiche

Tabella su metodo complessivo di classificazione delle SGS

2. Se si applica il metodo complessivo appena delineato al sistema e ai sottosistemi pubblici, emerge una prima conseguenza di rilievo: la funzione unitario-inclusiva dell'asimmetria, in tali ambiti, è oggettivamente orientata da una finalità solidaristica.

Ciò dipende dalla natura dell'atto fondativo del soggetto unitario pubblico, che trova il proprio radicamento in un atto di solidarietà pubblica costituzionalmente rilevante, teso alla garanzia del pieno sviluppo della persona umana e della sua intangibilità. È questa ragion d'essere costitutiva del soggetto unitario a conformare strutturalmente le SGS di cui esso è titolare e a conferire la natura *pubblicistica* al sistema/sottosistema in questione.

Sono il sistema e i sottosistemi pubblici che, fondandosi su *atti collettivi di solidarietà pubblica*, sono orientati verso lo scopo ultimo di garantire la piena inclusione della persona umana. Se questo è vero, è in essi che possono trovare spazio SGS afferenti a tutte e tre le dimensioni dell'esistenza.

Ne deriva che: le SGS dei soggetti unitari sono strutturalmente altrui-inclusive e *solidaristiche*; le SGS dei soggetti-parte sono strutturalmente *ego-inclusive*, ma possono risultare oggettivamente orientate tanto alla cura di interessi egoistici quanto alla realizzazione di finalità solidaristiche, a seconda della loro conformazione normativa.

Ne consegue che il sistema e sottosistemi pubblici ammettono la dimensione dell'esistenza di successo, *conformandola* al fine di renderla compatibile con il carattere inclusivo del sistema unitario complessivo. Non potrebbe essere altrimenti: se i soggetti unitari pubblici attorno a cui essi si organizzano nascono al fine – di natura solidaristica – di garantire il pieno sviluppo della persona umana, e se tale sviluppo, come già evidenziato, richiede necessariamente anche uno spazio in cui la tensione al successo possa esprimersi, allora il sistema e i

sottosistemi non potrebbero che ammettere SGS *anche afferenti* all'esistenza di successo.

Viceversa, un simile spazio non è e non potrebbe essere tollerato nell'ambito dei sottosistemi privati, che attorno a soggetti unitari privati si organizzano. Questi ultimi, infatti, nascono non già al fine solidaristico di garantire il pieno sviluppo della persona umana, ma si fondano su atti collettivi tesi alla cura di *comuni interessi egoistici*. Se questo è vero, ammettere nell'ambito di sottosistemi privati la possibilità di configurazione di SGS oggettivamente orientate alla cura di interessi egoistici contrapposti si porrebbe in contraddizione con il legame su cui l'atto collettivo costitutivo del soggetto unitario del sottosistema privato si fonda: un interesse egoistico comune²⁹.

Alla luce di ciò, sembra che nell'ambito dei sottosistemi privati i soggetti-parte possano esercitare SGS afferenti soltanto alle prime due dimensioni dell'esistenza³⁰: essi, nel partecipare al sottosistema privato, scelgono di condividere con gli altri soggetti che ne formano parte l'aspirazione al successo in relazione ad un comune interesse egoistico, rinunciando a competere *uti singuli* per il suo perseguimento. Sarà, infatti, il soggetto unitario a competere con gli altri soggetti esterni al sottosistema, portatori di interessi egoistici contrapposti, in favore e per conto del sottosistema nel suo complesso.

²⁹ Ad esempio, in una SPA costituita per la produzione e commercializzazione di un determinato bene, il comune interesse egoistico di tutto il sottosistema che attorno ad essa si struttura è la realizzazione di entrate quantomeno pari ai costi sostenuti. Se, per ipotesi, un socio perseguisse stabilmente un interesse divergente (ad esempio, danneggiare l'impresa per favorire un concorrente e trarne vantaggio personale), rischierebbe di venir meno il presupposto strutturale che lega il sottosistema stesso.

³⁰ Esistenza *giuridica*, naturalmente, strettamente limitata all'esercizio, all'interno del sottosistema, delle SGS legate all'interesse egoistico che ne costituisce il fondamento.

Se così non fosse, l'equilibrio dei sottosistemi privati sarebbe in pericolo, poiché esso si fonda proprio sulla comunanza dell'interesse egoistico (a differenza del sistema e dei sottosistemi pubblici, che invece possono "reggere" la competizione al proprio interno).

È per questa ragione che sembra che nessun soggetto privato potrebbe mai svolgere la funzione di soggetto unitario del sistema nel suo complesso, che non potrebbe mai ragionevolmente fondarsi sulla cura di uno specifico interesse egoistico comune: quelli privati possono essere soltanto sottosistemi che svolgono la propria funzione nell'ambito di un sistema complessivo che non può non essere di carattere pubblicistico.

5. *Rapporti simmetrici e intermediazione asimmetrica: delimitazione dell'ambito dell'esistenza di successo*

1. Se l'analisi dei rapporti asimmetrici ha consentito di mettere in luce la funzione strutturalmente unitario-inclusiva dell'asimmetria, occorre ora interrogarsi sul ruolo dei rapporti simmetrici e sulla loro collocazione rispetto alla delimitazione dell'ambito dell'esistenza di successo.

Tali rapporti simmetrici potrebbero apparire estranei al metodo classificatorio delle SGS sin qui delineato e sintetizzato *supra* nella relativa tabella. In tali rapporti, manca un soggetto che assuma una posizione asimmetrica in virtù della sua capacità eteronormativa: nessuno dei soggetti assume formalmente la veste di "soggetto unitario" rispetto all'altro, ma tutti si presentano come centri di imputazione posti su un piano paritario.

Tuttavia, in un sistema unitario-inclusivo, tale parità non equivale mai ad autoregolazione pura, ossia ad un carattere esclusivamente *diretto* della relazione giuridica privo di qualunque forma di *intermediazione*. Anche quando il rapporto

tra soggetti è formalmente simmetrico³¹, esso si svolge in un quadro normativo eterodisposto da soggetti unitari competenti che, svolgendo una funzione di intermediazione³², rendono possibile l'effettività della simmetria stessa della relazione giuridica, che può così non degenerare in forme surrettizie e deregolate di asimmetria³³.

In altri termini, la simmetria relazionale tra soggetti non elimina l'asimmetria sistemica che ne costituisce la condizione di possibilità. Ne consegue che i rapporti simmetrici, anche quando possono formalmente essere qualificati come "diretti", non sono mai del tutto privi di forme di intermediazione: essi si collocano sempre entro una cornice normativa che definisce limiti, condizioni, garanzie e responsabilità, sottraendoli alla spontaneità integrale delle dinamiche intersoggettive simmetriche. È proprio questa cornice, espressione della funzione unitario-inclusiva dell'asimmetria, a impedire che la simmetria degeneri, a seconda dei casi, nella sopraffazione egoistica o nell'ineffettività dell'altruismo.

Il metodo complessivo di classificazione delle SGS qui proposto sembra dunque conservare la sua capacità analitica anche in relazione ai rapporti simmetrici: non già perché que-

³¹ Il che può verificarsi sia quando il rapporto stesso si fonda su SGS orientate alla cura di interessi egoistici, sia quando si fonda su SGS che mirano al perseguimento di finalità solidaristiche.

³² E, dunque, mitigando gli effetti potenzialmente negativi di rapporti diretti completamente disintermediati. In tema, cfr. A. STERPA, *Come tenere insieme la 'disintermediazione' istituzionale e la rappresentanza della Nazione?*, in *federalismi.it*, 24/2018; in un diverso ambito, G.P. LA SALA, *Intermediazione, disintermediazione, nuova intermediazione: i problemi regolatori*, in M. CIAN, C. SANDEI (a cura di), *Diritto del Fintech*, Padova, 2020.

³³ L'asimmetria può svolgere una funzione unitario-inclusiva solo se trasparente e regolata: un'asimmetria *meramente fattuale* di rapporti simmetrici condurrebbe inevitabilmente alla prevaricazione di uno dei soggetti del rapporto sull'altro, pregiudicandone l'equilibrio autonomistico.

sti ultimi si trasformino in rapporti asimmetrici, ma perché le SGS che li disciplinano risultano comunque sempre inserite in un assetto in cui le relazioni tra soggetti unitari e soggetti-parte, per quanto “sullo sfondo”, non scompaiono mai.

A volte le relazioni tra soggetti unitari e soggetti-parte assumono un ruolo così centrale nell'intermediazione, che i rapporti simmetrici possono considerarsi tali solo da un punto di vista sostanziale e non formale.

Ad esempio, un lavoratore contribuisce alle spese pubbliche *formalmente* in favore del soggetto unitario competente a svolgere la funzione impositiva fiscale, ma sostanzialmente in favore (anche) del soggetto suo omologo “lavoratore involontariamente disoccupato”, con cui è in rapporto simmetrico. Tale intermediazione, che rende questo tipo di relazioni formalmente asimmetriche (lavoratore contribuente-soggetto unitario che esercita funzione impositiva fiscale) e sostanzialmente simmetriche (lavoratore contribuente-disoccupato beneficiario), consente che esse non si tramutino nel loro opposto, ossia in relazioni formalmente simmetriche (lavoratore benefattore-disoccupato destinatario dell'atto di liberalità) e sostanzialmente asimmetriche: in questo quadro, il disoccupato assumerebbe una posizione debitoria, quantomeno da un punto di vista “morale”, rispetto al lavoratore benefattore che, nella “migliore” delle ipotesi, potrebbe arbitrariamente scegliere di non aiutarlo più, nella “peggiore”, di utilizzare a proprio vantaggio egoistico questa sua posizione di inferiorità economica.

Di qui, l'assoluta importanza dell'intermediazione ai fini del corretto svolgimento dei rapporti “solidaristici” simmetrici: solo così il sentimento altruistico umano può diventare solidarietà giuridica doverosa e strutturale³⁴.

³⁴ Ciò non toglie, naturalmente, che l'intermediazione assuma impor-

Sotto questo profilo, la distinzione tra rapporti asimmetrici e rapporti simmetrici non coincide con quella tra rapporti mediati e non mediati, bensì con quella tra relazioni in cui l'eteronormazione opera direttamente nella struttura del rapporto e relazioni in cui essa opera indirettamente, predisponendo il contesto entro cui i rapporti simmetrici si svolgono.

È alla luce di questa premessa che diviene possibile affrontare il problema centrale del presente capitolo: quali sono i rapporti simmetrici che possono assumere natura strettamente competitiva – accedendo così alla dimensione dell'esistenza di successo – e quali, invece, devono essere improntati alla cooperazione, in ragione della convergenza degli obiettivi/interessi di fondo che li caratterizzano?

2. Se la competizione in senso stretto presuppone la contrapposizione tra interessi egoistici incompatibili – ossia una dinamica orientata alla prevalenza dell'“io” sull'“altro” –, ne consegue che non ogni rapporto simmetrico può accedere alla dimensione dell'esistenza di successo.

Come per i rapporti asimmetrici, anche per quelli sim-

tanza anche nell'ambito dei rapporti “egoistici” simmetrici: v. *infra*, § 6. Sul punto cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte generale*², Padova, 1990, 21, secondo cui «è proprio l'art. 2 che rende inequivoca la piena efficacia della Costituzione anche nella società civile e nelle formazioni sociali di cui questa si compone: prescrive, cioè, che le norme costituzionali debbano essere immediatamente rispettate nei rapporti dei singoli non solo con qualsiasi *potere*, “pubblico” o “privato” che sia [...], ma anche nei confronti dei privati e dei gruppi privati che non detengano, istituzionalmente, dei poteri. La disciplina di qualsiasi rapporto, anche interprivato [...], risiede perciò nelle norme costituzionali». Da questa persuasiva posizione dell'A. sembra desumersi che, anche in ambito privatistico, l'azione di intermediazione pubblica assume una rilevanza costituzionale.

metrici il criterio dirimente appare fondato sulla *direzione dell'obiettivo perseguito* o *interesse curato*: occorre domandarsi se i soggetti coinvolti “remino verso la stessa meta”, pur seguendo percorsi differenti, oppure verso mete tra loro incompatibili.

A) *Rapporti tra soggetti pubblici*

Nei rapporti tra soggetti pubblici – siano essi soggetti collettivi o persone fisiche titolari di SGS “solidaristiche” (che, dunque, potrebbero considerarsi “sostanzialmente pubblicistiche”) – la comunanza dell'obiettivo di fondo esclude la competizione in senso stretto.

Anche nella radicale differenza tra gli indirizzi politici³⁵,

³⁵ La letteratura in tema di circuito dell'indirizzo politico è sconfinata. Cfr. V. CRISAFULLI, *Prima e dopo la Costituzione*, con premessa di F. Modugno e intr. di M. Dogliani e G. Silvestri, Napoli, 2015, nonché, *ex plurimis*, A. CERRI, *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973; L. D'ANDREA, *L'indirizzo politico tra sfera politica e istituzioni pubbliche: brevi notazioni di sintesi*, in *federalismi.it*, 18/2024, 77 ss.; F. SALMONI, *Responsabilità, indirizzo politico e teoria dei controlli costituzionali nella prima dottrina giuspubblicistica italiana*, in *Nomos*, 3/2021; A. DE CRESCENZO, *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, 2020; R. NANNIA, *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di Governo*, in G. AMATO, F. LANCHESTER (a cura di), *La riflessione scientifica di Pier Alberto Capotosti sulla forma di Governo*, Atti del convegno (Roma, 19 marzo 2015), Milano, 2015, 29 ss.; S. PARISI, *Fonti del diritto e criterio gerarchico in Costantino Mortati*, in *Quad. cost.*, 4/2009, 843 ss.; G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008; G. B. VERBARI, *L'indirizzo politico: discussione sull'attualità della teoria giuridica di Vezio Crisafulli*, in L. CARLASSARE (a cura di) *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale*, Atti delle giornate di studio di Trieste (1-2 ottobre 1993), Padova, 1994, 237 ss.; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico*,

tali soggetti sono pur sempre accomunati dalla medesima finalità oggettiva: la tutela della persona umana e della sua intangibilità, attraverso la garanzia di inclusione nelle tre dimensioni dell'esistenza, condizione essenziale per il suo «pieno sviluppo».

Il pluralismo politico-istituzionale non implica, dunque, dinamiche competitive fondate sulla cura di interessi egoistici contrapposti; specularmente, l'estraneità a tali dinamiche dei rapporti simmetrici tra soggetti pubblici non mortifica il pluralismo politico-istituzionale, ma anzi *ne garantisce la genuinità*, incanalandolo nel solco che autenticamente ad esso si addice nell'ambito di un sistema unitario-inclusivo³⁶. La divergenza riguarda il “come”, non il “per chi” o il “perché”.

in *Dig. dir. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 244 ss.; ID., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985; A. MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Milano, 1973; T. MARTINES, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 134 ss.

³⁶ Ad esempio, lo Stato e una Regione guidati da maggioranze politiche di segno opposto, nella fisiologia delle cose, non perseguono interessi egoistici contrapposti: esercitano *in modalità (anche radicalmente) differenti*, nei limiti delle rispettive competenze e del proprio “equilibrio autonomistico complessivo”, SGS altrui-inclusive solidaristiche orientate dalla medesima finalità costituzionale.

Sulle forme del pluralismo politico, cfr., *ex plurimis*, G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000; F.R. DE MARTINO, *L'attualità del principio pluralista come problema*, in *Rivista AIC*, 2/2019; A. RUGGERI, *Pluralismo assiologico, pluralismo istituzionale, integrazione di sistemi*, in *Diritti fondamentali.it*, 24 marzo 2015; N. MATTEUCCI, *Pluralismo* (voce), in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, 1996; R.A. DAHL, *I dilemmi della democrazia pluralista*, Milano, 1988.

B) *Rapporti tra soggetti formalmente privati ma sostanzialmente pubblici* (“misti”)

Analogo discorso vale per i soggetti formalmente privati, che però sono orientati da finalità solidaristiche e dunque sostanzialmente pubblicistiche: partiti politici³⁷, sindacati³⁸, enti del terzo settore³⁹.

Anche in questi casi, il concetto di pluralismo non coincide con quello di competizione egoistica e, specularmente,

³⁷ In tema, tra i tanti, cfr. V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo* (1967), in ID., *Stato Popolo Governo*, Milano, 1985, 209 ss.; L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009; S. BARTOLE, *Partiti politici*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, Torino, 1995, 705 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 215 ss.; C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, 1949; G. PASQUINO, *Art. 49*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1992; C. PINELLI, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, 1982; S. CURRERI, M.S. STEGHER, *I partiti politici in Italia*, in *federalismi.it*, 23/2018; cfr. altresì, diffusamente, S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e forma di governo*, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019), Napoli, 2020.

³⁸ Cfr. V. CRISAFULLI, *Diritto al lavoro, diritto di sciopero, libertà di organizzazione sindacale: diritti (fondamentali) concorrenti* (1977), in ID., *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985, 301 ss.; G.M. BALESTRIERI, *Sindacato: autonomia e leggi*, Milano, 2016; L. DI MAJO, *Art. 39 Cost. e contratto collettivo*, in *federalismi.it*, 24/2017; A. D'ALOIA, *Commento all'art. 39 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; C. ESPOSITO, *Lo Stato e sindacati* (1954), in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 151 ss.

³⁹ In tema, cfr. F. PARUZZO, *Tra valorizzazione della “società solidale” e crisi dello stato sociale. Terzo settore e pubblico potere nell'erogazione di prestazioni sociali*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2023, 132 ss.; P. BOZZAO, *La soggettività giuridica degli enti del terzo settore: profili lavoristici*, in *federalismi.it*, 22/2018.

la negazione della competizione egoistica non comporta la mortificazione del pluralismo, ma il suo esatto opposto.

I partiti politici, ad esempio, nel competere tra loro non perseguono interessi egoistici incompatibili: *concorrono* «a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.) in vista della realizzazione di un obiettivo comune, costituzionalmente vincolato. Il significato del verbo «concorrere», utilizzato dall'art. 49 Cost., è dunque ambivalente. 'Concorrere' come "dare il proprio contributo solidaristico", ma anche come "competere" con gli altri partiti⁴⁰: una competizione, tuttavia, che non può essere intesa in senso stretto, poiché volta a porre a confronto visioni differenti al fine *non già* di curare interessi egoistici contrapposti, ma di perseguire *un comune obiettivo solidaristico*⁴¹.

C) *Rapporti tra soggetti privati appartenenti al medesimo sottosistema*

Devono escludersi dall'ambito della competizione in senso stretto anche i rapporti tra soggetti privati che fanno parte del medesimo sottosistema privato.

Come si è evidenziato *supra*, il sottosistema privato si fonda su un interesse egoistico comune. Laddove tra i soggetti-parte emergesse una contrapposizione strutturale di interessi egoistici incompatibili, verrebbe meno il presupposto stesso dell'atto costitutivo del sottosistema.

Conflitti e divergenze possono certamente verificarsi; ma essi sono fisiologicamente compatibili con l'esigenza di equi-

⁴⁰ V. *supra*, nota 37.

⁴¹ Sul concetto di compromesso come fondamento della democrazia cfr. in particolare, H. Kelsen, *Demokratie*, trad. it. *La democrazia*, in ID., *Il primato del parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, 1982, 3 ss.; G. Sartori, *Democrazia*, in *Enc. delle Scienze sociali*, 1992.

librio del sottosistema privato solo nella misura in cui non si discostino strutturalmente dall'interesse egoistico comune che tiene insieme il sottosistema.

La competizione in senso stretto si colloca all'esterno del sottosistema privato, tra sottosistemi portatori di interessi egoistici differenti, non al suo interno⁴².

Alla luce di quanto precede, sembrano poter accedere alla dimensione dell'esistenza di successo in senso stretto soltanto i rapporti simmetrici nei quali almeno uno dei soggetti persegua un interesse egoistico incompatibile con quello dell'altro o degli altri soggetti coinvolti.

⁴² Senza la pretesa di entrare in considerazioni afferenti all'ambito giuslavoristico, ai limitati fini del presente lavoro sembra che il ruolo dei sindacati e in particolare della contrattazione collettiva possa considerarsi funzionale proprio a disinnescare possibili conflitti tra imprese come soggetti unitari e lavoratori come soggetti-parte potenzialmente distruttivi del sottosistema privato. Se le condizioni contrattuali sono *eterodisposte*, quantomeno in relazione ai loro aspetti essenziali, ad un livello più generale rispetto a quello del singolo sottosistema privato, ciò vuol dire che esse non possono rappresentare nella sostanza una materia del contendere tra imprese e lavoratori *del singolo sottosistema*. Nell'ambito di una contrattazione collettiva nazionale pienamente garantistica ed efficace, che impedisca alle imprese di usare il lavoro come leva di competizione verso le altre – segnatamente, riducendone i costi –, le situazioni conflittuali tra imprese e lavoratori all'interno dei singoli sottosistemi possono risultare, se non disinnescate, quantomeno fortemente ridimensionate. In questo quadro, soggetti unitari e soggetti-parte (i lavoratori, nell'esempio svolto) di un medesimo sottosistema possono dunque spendere le proprie energie prevalentemente per “remare nella stessa direzione”, perché il “conflitto tra capitale e lavoro” si svolge ad un livello più elevato e generale. Non solo alla protezione dei lavoratori, dunque (che è e resta il principale obiettivo), ma anche indirettamente alla protezione dell'equilibrio dei sottosistemi privati dalle possibili degenerazioni distruttive derivanti dall'esasperazione delle pulsioni egoistiche – segnatamente dei soggetti unitari alla cieca e ottusa ricerca del massimo profitto – è rivolta la funzione sindacale che si estrinseca attraverso la contrattazione collettiva nazionale. Cfr., in dottrina, le opere citate *supra*, nota 38.

Ne restano invece estranei:

- i rapporti tra soggetti pubblici;
- i rapporti tra soggetti formalmente privati ma sostanzialmente pubblici;
- i rapporti tra soggetti privati appartenenti al medesimo sottosistema.

È soltanto fuori da tali ambiti che la competizione in senso stretto può assumere natura strutturale.

I concetti di “pluralismo” e “competizione in senso stretto”, dunque, non coincidono. La competizione presuppone interessi incompatibili; il pluralismo presuppone la molteplicità delle vie attraverso cui perseguire un obiettivo o curare un interesse comune. Confondere i due concetti comporterebbe il rischio di interpretare come competitivi rapporti che invece dovrebbero considerarsi “plurali” e di legittimare dunque dinamiche competitive in ambiti nei quali la convergenza dell’obiettivo/interesse dovrebbe invece imporre una sostanziale cooperazione.

6. *Considerazioni conclusive sulla delimitazione dell’ambito dell’esistenza di successo: concorrenza “in senso stretto” e “peculiare” (il caso del sistema pubblico dell’istruzione)*

L’ambito tipico della dimensione dell’esistenza di successo è dunque circoscritto ai rapporti tra soggetti portatori di interessi egoistici contrapposti, che sono (e *devono essere*) improntati ad una modalità di concorrenza *in senso stretto*.

Neanche rispetto a questi manca un ruolo di intermediazione dei soggetti unitari, che in questo caso, alla luce di quanto detto *supra*, non possono che essere *pubblici*. L’esempio tipico è quello dei rapporti tra soggetti che esercitano la libertà di iniziativa economica privata: rispetto ad essi, il ruo-

lo di intermediazione di segno *altrui-inclusivo solidaristico* dei soggetti pubblici competenti consiste prevalentemente (anche se non esclusivamente) nell'azione *antitrust*⁴³.

Nella dimensione dell'esistenza di successo, la competizione non è solo ammessa, ma è *doverosa*: la cooperazione sarebbe distorsiva della struttura delle SGS afferenti a questa dimensione dell'esistenza di cui i soggetti in rapporto simmetrico sono titolari. Difatti, in materia di libertà di iniziativa economica privata, vige il divieto di intese restrittive della concorrenza *ex art. 2 l. 287/1990*: la cooperazione è proibita. Infatti, se alcuni soggetti titolari di interessi egoistici contrapposti cooperano tra loro nell'esercizio della libertà di iniziativa economica privata, acquisiscono di conseguenza un *immeritato* potere di mercato maggiore rispetto agli altri, impedendo loro di godere di *chances* di successo *egualmente effettive*⁴⁴.

Gli obiettivi perseguiti o interessi curati nei rapporti giuridici simmetrici potrebbero divergere anche quando, nello stesso ambito o settore, convergano sia soggetti che perseguono obiettivi solidaristici, sia soggetti che curano interessi egoistici: *alias*, sia soggetti pubblici che privati. In tali casi,

⁴³ Ciò non toglie che l'intermediazione dei soggetti unitari possa, in taluni casi, consistere in interventi non limitati all'azione *antitrust*: v. *supra*, cap. VII, spec. nota 29.

⁴⁴ Forse potrebbe considerarsi coerente con la serietà della "minaccia" delle degenerazioni dell'egoismo che la competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza non sia distribuita ma accentrata, essendo competenza esclusiva dello Stato. Sul tema, si v. Corte di Giustizia, 12 maggio 2022, causa C-377/20, *Servizio Elettrico Nazionale*, par. 75, per come confermata, *ex multis*, in Corte di Giustizia, 21 dicembre 2023, causa C-333/21, *Superleague*, par. 123-128; Corte di Giustizia, 10 settembre 2024, causa C-48/22 P, *Google & Alphabet c. Commissione*, par. 87. In dottrina, cfr. P. IBÁÑEZ COLOMO, *Competition on the Merits*, in *CMLRev.*, LXI, 2/2024, 399 ss.; M. LIBERTINI, *Concorrenza*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2010, 551 ss.; B. TONOLETTI, *Il mercato come oggetto della regolazione*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1/2015, 5 ss.

più che un problema inerente all'alternativa tra cooperazione e competizione, sembrerebbe porsi un problema relativo a *quale tipo di competizione*.

A tal proposito, un caso paradigmatico che giunge in rilievo sembra rappresentato dal sistema pubblico dell'istruzione⁴⁵.

«La scuola è aperta a tutti» (art. 34, comma 1, Cost.) è una declamazione di principio non soltanto astratta, ma sorretta, in concreto, dalla previsione costituzionale della *necessità* di un *sistema pubblico*: la «Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e i gradi» (art. 33, comma 2).

In base alla Costituzione, dunque, nel sistema pubblico dell'istruzione «scuole statali» non possono mai mancare. D'altra parte, l'istruzione sembra rappresentare uno dei «servizi pubblici essenziali» chiaramente sottratti al monopolio pubblico disciplinato dall'art. 43 Cost.⁴⁶: «Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato» (art. 33, comma 3). L'esercizio di questo diritto pare non solo garantito, ma ulteriormente incentivato dalla

⁴⁵ Il tema è vastissimo: verrà trattato, in questa sede, ai limitati fini dell'analisi dei rapporti tra soggetti pubblici e soggetti privati in questo settore, che pare giungere in rilievo come esempio particolarmente significativo di rapporto giuridico in un ambito che la Costituzione considera di particolare delicatezza. In dottrina, cfr. tra gli altri, F. GASPARI, *Il diritto all'istruzione dalla riforma Gentile alla "Costituzione scolastica", ovvero del "sabotaggio della Costituzione"*, in *Nomos*, 1/2024; A. IANNUZZI, *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge, in federalismi.it*, 24/2010; A. SANDULLI, *Un sistema scolastico per lo studente, in Costituzionalismo.it*, 2/2023, parte III; R. CALVANO, *Il diritto-dovere all'istruzione*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti: analisi di un ossimoro costituzionale?*, Atti del Seminario del Gruppo di Pisa (Napoli, 19 ottobre 2018), Napoli, 2019, 125 ss.

⁴⁶ Al netto di qualunque considerazione relativa alla questione dell'eventuale disapplicazione di questo articolo in virtù del processo di integrazione europea, non rilevante ai fini del discorso.

possibilità, per le «scuole non statali», di chiedere «la parità», su cui si fonda la loro facoltà di rilasciare titoli di studio dal medesimo valore legale di quelli rilasciati dalle scuole statali⁴⁷.

Il binomio “presenza imprescindibile di soggetti pubblici” - “divieto di monopolio pubblico” che caratterizza questo settore sembra riconducibile alla centralità che l’istruzione assume nel disegno costituzionale e dunque al carattere particolarmente decisivo e delicato del compito di garantire appieno l’esercizio delle SGS coinvolte, a partire da quelle attribuite agli studenti.

In ambiti così dirimenti la Costituzione, naturalmente, non può che offrire il suo massimo grado di garanzia. Perché, allora, questa compresenza nello stesso settore di soggetti pubblici indispensabili e di soggetti privati “incentivati”? La risposta sembrerebbe risiedere nell’obiettivo di scongiurare, nel modo più efficace possibile, entrambi i rischi sopra evocati di esasperazione dell’egoismo e di ineffettività dell’altruismo umano, attraverso la creazione di una dialettica tra pubblico e privato in cui entrambi gli ambiti possano mitigare reciprocamente i rischi che li connotano, consentendo alle rispettive virtù di esprimersi al meglio.

Infatti, alla luce dell’imprescindibilità delle «scuole statali», tale obiettivo pare essere perseguito, più che attraverso una cooperazione o sovrapposizione tra sfera pubblica e sfera privata⁴⁸, proprio attraverso una competizione tra soggetti pubblici e privati, che tuttavia si rivela “peculiare”.

⁴⁷ In tema, cfr. M. LIBERTINI, *Competizione fra università e valore legale del titolo*, in *Federalismi.it*, 3/2009; S. CASSESE, *Il valore legale del titolo di studio*, in *Annali di storia delle università italiane*, VI, 2002, 9 ss.; B.G. MATTARELLA, *Qualche domanda sulla c.d. abolizione del valore legale dei titoli di studio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2/2012, 215 ss.

⁴⁸ Ad esempio, tramite gli istituti dell’appalto o della concessione di servizi, da parte dei soggetti pubblici, in favore dei soggetti privati.

Intanto, i vincoli all'attività di erogazione del servizio di istruzione gravanti sui soggetti pubblici e privati sono non solo e non tanto quelli legati all'azione *antitrust*, ma sono vincoli di tipo *contenutistico*: «norme generali sull'istruzione», «obblighi delle scuole non statali», a partire da quello di «assicurare...ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni delle scuole statali» (art. 33, commi 2 e 4, Cost.), potestà legislativa concorrente in materia di «istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche» (art. 117, comma 3, Cost.⁴⁹) sono tutti riferimenti ad un intervento pubblico volto alla fissazione di vincoli *sostanziali*, alla cui osservanza è subordinata l'afferenza dei soggetti privati al sistema pubblico dell'istruzione.

Tra questi vincoli, in particolare, sembra porsi anzitutto quello della *piena accessibilità* del sistema nella sua interezza, anzitutto da parte degli studenti: accessibilità intesa non come mera *chance effettiva di accesso*, ma come *diritto soggettivo incondizionato* di accesso, per quel che riguarda l'istruzione obbligatoria, e come *diritto soggettivo di accesso condizionato*

⁴⁹ «Autonomia» che, dunque, conferma la soggettività giuridica delle scuole. Sul tema dell'autonomia scolastica cfr., *ex plurimis*, Cfr. R. CALVANO, *La parabola dell'autonomia scolastica o dell'eterogenesi dei fini*, in *Democrazia e diritto*, 3/2021, 7 ss.; M. COCCONI, *Il riconoscimento costituzionale dell'autonomia scolastica dopo venticinque anni: una riforma mancata o un progetto incompiuto?*, in *federalismi.it*, 24/2025, 58 ss.; P.G. RINALDI, *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. pubbl.*, 1/2004, 61 ss.; A. PAJNO, *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Roma, 2003, 240 ss.; A. SANDULLI, *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2004, 543 ss.; M. BOMBARDELLI, M. COSULICH (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2006; M. RENNA, *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2005, 353 ss.

alla capacità e al merito, per ciò che concerne «i gradi più alti degli studi» (art. 34, comma 3, Cost.).

Se questo è vero, da ciò sembrerebbe derivare un'importante conseguenza pratica in relazione ai meccanismi di finanziamento dei soggetti privati afferenti al sistema pubblico dell'istruzione: non dovrebbero essere questi ultimi a ricevere finanziamenti pubblici “a monte” (peraltro *espressamente vietati* dalla lapalissiana espressione «senza oneri per lo Stato» ex art. 33, comma 3, Cost.), ma dovrebbero piuttosto essere *gli studenti privi di mezzi* a ricevere finanziamenti adeguati a consentir loro – su di un piano di parità rispetto agli studenti che di tali mezzi non sono privi – l'effettiva libertà di scelta tra scuole che afferiscono al *medesimo sistema pubblico dell'istruzione*, pubbliche o private che esse siano.

In altre parole, “parificare” una scuola privata significa, logicamente, affermare la sua *equivalenza* rispetto alle omologhe scuole pubbliche, cui si ricollega la facoltà di rilasciare titoli di studio dotati del medesimo valore legale. Se l'equivalenza è vera in relazione ai titoli di studio, non può che esserlo *a fortiori* con riferimento al principio dell'*accessibilità a tutti* e della sua imprescindibile effettività.

Da quanto detto, e in particolare da un principio dell'*accessibilità a tutti pienamente attuato*, deriverebbero ulteriori corollari. Anzitutto, tra i vincoli pubblici sostanziali previsti nei confronti dei soggetti privati afferenti al sistema pubblico dell'istruzione dovrebbero rientrare anche quelli relativi ai limiti al margine di profitto cui essi possono ambire (le risorse pubbliche per finanziare gli studenti che scelgono le scuole private non sono infinite). In secondo luogo, proprio in virtù della possibilità di parificazione, è fondamentale che al medesimo valore legale dei titoli di studio corrisponda effettivamente un *medesimo “valore sostanziale”*, ossia un «trattamento scolastico [davvero] equipollente». In caso contrario

non potrebbero che verificarsi almeno due effetti indesiderati: anzitutto, la distorsione della “concorrenza peculiare” tra soggetti pubblici e privati, che verrebbero indotti a cercare di “attrarre” gli studenti sulla base di trattamenti differenziati⁵⁰; in secondo luogo, cosa ancor più grave, il rischio di pregiudizio per il pieno sviluppo della persona umana, che proprio nell’ambito del sistema pubblico dell’istruzione pone le sue fondamenta.

Se questo è vero e se, cioè, in base al disegno costituzionale la massima forma di tutela della persona umana che possa essere offerta negli ambiti che riguardano l’erogazione dei servizi pubblici essenziali è quella di una “concorrenza peculiare” pubblico-privato, la *ratio* di fondo modello che in estrema sintesi si è ricostruito in relazione al sistema pubblico dell’istruzione potrebbe forse estendersi, *mutatis mutandis*, agli altri settori decisivi per la tenuta di un sistema unitario-inclusivo: la formazione universitaria⁵¹ e la tutela della salute.

Tuttavia, l’estrema complessità di questi temi richiederebbe ben altro spazio per il loro sviluppo di quello che vi si può dedicare nell’ambito di un discorso finalizzato soltanto ad accennare alla possibile esistenza di rapporti simmetrici improntati ad una “concorrenza peculiare”, che accedono alla dimensione dell’esistenza di successo in modo appunto “peculiare”, senza potersi risolvere in essa, come i rapporti caratterizzati da una concorrenza in senso stretto.

⁵⁰ Ragionevolmente tendenti “al ribasso” sul piano della qualità della didattica e dell’ingente impegno, da parte degli studenti, che essa inevitabilmente implica.

⁵¹ Ammesso che il discorso inerente ad essa possa considerarsi disgiungibile rispetto a quello relativo all’istruzione scolastica: cfr. C. DE FIORES, *Il finanziamento degli atenei*, in *Osservatorio costituzionale*, 6/2021, 104 ss.

CAPITOLO IX

*L'equilibrio autonomistico intrasoggettivo
come condizione di possibilità dell'equilibrio sistemico*

SOMMARIO: 1. Il concetto di “equilibrio autonomistico intrasoggettivo” e la sua funzione sistemica. – 2. Il principio maggioritario, tra unità e pluralità. – 3. *Segue*: l’equilibrio autonomistico intrasoggettivo nel disegno costituzionale italiano. – 4. Stabilizzare le minoranze, per stabilizzare i soggetti, per stabilizzare il sistema. – 5. Considerazioni conclusive.

1. *Il concetto di “equilibrio autonomistico intrasoggettivo” e la sua funzione sistemica*

L’analisi fin qui svolta ha mostrato che la tenuta di un sistema unitario-inclusivo dipende dalla corretta conformazione delle SGS, su cui si fonda l’equilibrio dei rapporti giuridici tra soggetti, tanto asimmetrici quanto simmetrici, e dunque del sistema complessivo.

Nel capitolo precedente è emerso che l’inclusione dei soggetti del diritto nel sistema non è fenomeno spontaneo: è il risultato di un assetto giuridico complesso, che richiede un equilibrio costante tra unità e pluralità, tra vincolo e discrezionalità. E tuttavia, anche un sistema in equilibrio sul piano delle relazioni intersoggettive può risultare fragile se i soggetti che lo compongono non presentano, al loro interno, una distribuzione altrettanto equilibrata della “capacità decisionale”¹. L’e-

¹ V. *infra*, nota 3.

equilibrio intersoggettivo è dunque condizione necessaria, ma non sufficiente per la tenuta complessiva di un sistema unitario-inclusivo.

È questo il profilo che il presente capitolo intende portare in primo piano: l'equilibrio intersoggettivo sistemico non può sussistere se i soggetti del diritto non assumono una posizione di "equilibrio autonomistico soggettivo", che a sua volta non può sussistere in assenza di quello che potrebbe definirsi "equilibrio autonomistico intrasoggettivo", ossia *interno ai* soggetti. L'equilibrio autonomistico soggettivo, dunque, non è soltanto la risultante della titolarità di SGS correttamente conformate, ma è anche il frutto di una condizione di *equilibrio interno* dei soggetti stessi.

Tale concetto si riferisce, naturalmente, anzitutto ai soggetti collettivi, internamente composti da una pluralità di organi (v. *infra*) e rispetto ai quali, dunque, una condizione di pluralità interna da tenere in equilibrio si manifesta plasticamente. Il concetto stesso, tuttavia, non pare estraneo neanche alle persone fisiche: come evidenziato, l'interiorità umana non è "monolitica", ma intrinsecamente plurale e dialettica. Ebbene, il problema dell'equilibrio interno (che in tal caso potrebbe definirsi più correttamente *interiore*) si pone anche in relazione a tale pluralità dialettica che connota l'animo umano. Si pone questo in evidenza non certo nella convinzione che l'ordinamento debba o possa in qualche modo incidere sull'interiorità umana, ma per sottolineare come un sistema unitario-inclusivo non possa mantenersi in equilibrio se i soggetti che lo compongono non sono anch'essi generalmente dotati di un equilibrio interno (soggetti collettivi) o interiore (persone fisiche) *affine alle caratteristiche del sistema*, ossia *adesivo rispetto al suo carattere unitario-inclusivo*. Ciò sembra valere tanto per i soggetti collettivi, quanto per le persone fisiche rispetto alla cui conformazione interiore,

naturalmente, l'ordinamento nulla può e deve. È l'interiorità umana la variabile indipendente che condiziona la possibilità dell'ordinamento come sistema unitario-inclusivo, mentre non è vero l'inverso: il carattere unitario-inclusivo dell'ordinamento non può condizionare l'interiorità delle persone fisiche, ma al massimo può limitarsi a tentare di proporsi ad esse come strumento maggiormente valido per il pieno sviluppo della persona umana. Come già anticipato, il diritto, specie se concepito secondo il modello del “sistema unitario-inclusivo”, non potrebbe mai fondare la propria effettività² sulla *ragione vigorosa della forza*: l'unico strumento di cui

² Naturalmente, si fa riferimento all'effettività ultima dell'ordinamento nel suo complesso (che richiama il concetto di “costituzione in senso materiale”), non a quella delle sue singole norme giuridiche, la cui attuazione ed esecuzione senza dubbio richiede – come già evidenziato – la configurazione di rapporti giuridici asimmetrici, fondata anche sulla contemplazione della possibilità strutturale dell'*esecuzione forzata*.

Cfr. la chiara lettura della questione proposta da L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*⁴, Padova, 2020, 22 s.: la «risposta alla domanda relativa alla ragione per cui l'ordinamento è valido, perché una Costituzione si regge è conseguente alle premesse: quella Carta è valida perché è sostenuta dalle forze dominanti in quanto corrisponde ai loro principi, valori, interessi, ossia alla costituzione materiale sottostante, al “concreto ordine ed assetto della società”. La costituzione formale può essere modificata, ma non fino a travolgere i principi stessi della costituzione materiale che rappresenta un *limite* alla revisione costituzionale. Un mutamento che la coinvolga non può che esprimere un nuovo assetto dei rapporti sottostanti: se mutano radicalmente le forze dominanti, muta anche la costituzione materiale, e viceversa. Sicché, in definitiva, la garanzia dell'intangibilità dei principi coesenziali ad un ordinamento positivo, ossia del rispetto dei limiti alla revisione costituzionale, secondo Mortati sta “nella permanenza della struttura sociale su cui essa poggia e dei valori fondamentali intorno a cui si ordina”. [...] Il rovesciamento di prospettiva rispetto alla teoria kelseniana – che valuta la legalità dei mutamenti in base al rispetto delle norme sulla produzione giuridica – è, o almeno sembra, totale, anche se, forse, nel loro significato ultimo, le due teorie non esprimono cose molto diverse». In tema, si rinvia agli scritti citati *supra*, cap. I, nota 40.

a tal fine dispone è quello della persuasione, ossia della *forza rigorosa della ragione*.

In tale ottica, dunque, l'*equilibrio autonomistico intrasoggettivo* si pone come ulteriore condizione di possibilità del sistema unitario-inclusivo. Pertanto, con tale espressione si fa riferimento all'equilibrio interno tra unità e pluralità dei soggetti collettivi, pubblici e privati: rapporti tra organi, distribuzione delle funzioni, meccanismi di controllo e responsabilità. Un soggetto giuridico internamente squilibrato – perché connotato da concentrazioni eccessive di potere o da compressioni sistematiche dei contrappesi – può esercitare SGS astrattamente corrette in modo sostanzialmente incompatibile con la logica inclusiva dell'ordinamento. In tal senso, la "democraticità interna" non rappresenta un valore aggiuntivo meramente politico, ma un fattore strutturale che incide sulla capacità del soggetto di operare come attore pienamente compatibile con il sistema.

Tuttavia, *mutatis mutandis*, il concetto riguarda anche le persone fisiche, in relazione alla loro adesione di fondo alla logica *unitario-inclusiva* del sistema – che richiede in particolare la capacità di riconoscere l'altro come soggetto del diritto pienamente inteso, egualmente titolare di SGS –, imprescindibile per un esercizio non distorto delle SGS di cui sono titolari. In assenza di tale presupposto, l'eguaglianza rischia di ridursi a proclamazione formale ed ineffettiva.

Il concetto di equilibrio autonomistico intrasoggettivo consente, così, di completare il quadro teorico delineato nei capitoli precedenti. Se l'equilibrio autonomistico delle singole SGS presidia la non arbitrarietà delle relazioni giuridiche, e l'equilibrio autonomistico intersoggettivo garantisce la compatibilità dell'insieme dei rapporti con il sistema unitario-inclusivo, l'equilibrio autonomistico intrasoggettivo presidia la capacità stessa dei soggetti di aderire alla logica del sistema,

consentendone dunque l'effettività e impedendo che l'inclusione resti una costruzione meramente formale.

È su questa base che il capitolo svilupperà l'analisi, mostrando come la tenuta del sistema costituzionale dipenda anche – e in modo non secondario – dalle caratteristiche interne dei soggetti del diritto che lo compongono.

2. *Il principio maggioritario, tra unità e pluralità*

Come il concetto di “sistema”, anche quello di “soggetto del diritto” implica la sua *unità* come condizione minima di possibilità. Essere soggetto significa poter essere considerato centro *unitario* di imputazione di decisioni, responsabilità ed effetti giuridici. Senza soggetti riconoscibili come unitari, le SGS non sarebbero imputabili. L'unità, in questo senso, è una condizione giuridica essenziale in funzione dell'imputazione delle condotte giuridicamente rilevanti e dunque della stessa tenuta del sistema unitario-inclusivo³.

³ Sulla distinzione tra “capacità normativa”, imputabile ai soggetti, e “capacità decisionale”, spettante ai loro organi interni (segnatamente in relazione ai soggetti collettivi) ma comunque in ultima istanza riconducibile alla responsabilità soggettiva v. *supra*, spec. capp. II e V.

Con specifico riguardo ai soggetti pubblici, il fondamento costituzionale di tale distinzione pare risiedere nell'art. 114 Cost., che individua i “soggetti della Repubblica”. In tal senso, L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, 254, secondo cui è «pur vero che il testo originario dell'art. 114 della Costituzione recitava “La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni”, ma in seguito alla legge costituzionale n. 3 del 2001 l'attuale formulazione, in maniera più aderente al significato dell'autonomismo, prevede che “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”. Da allora non è più ammissibile, dunque, una lettura che faccia coincidere la Repubblica con il solo Stato, perché anche le Regioni e le altre autonomie territoriali sono “istituzioni parimenti repubblicane”, che compongono

Per i soggetti collettivi, ovviamente, l'unità non può fondarsi su un elemento naturale (il corpo), ma dev'essere giuridicamente costruita in modo da poter consentire un loro analogo *riconoscimento* come soggetti autonomi.

In un sistema unitario-inclusivo, che fonda la sua struttura sull'equilibrio tra unità e pluralità, l'unità dei soggetti collettivi non potrebbe basarsi sul loro carattere "monolitico". Essi, infatti, dovrebbero essere caratterizzati da un'articolazione pluriorganica, che tuttavia pone conseguentemente il problema di come ricondurre l'irriducibile pluralità interna a un unico centro di imputazione.

Più in particolare, la "pluriorganicità", lungi dal rappresentare un accidente patologico della soggettività collettiva, ne costituisce una necessità strutturale. In un sistema unitario-inclusivo che ha come fine ultimo la tutela dell'intangibilità della persona umana, fondato sul rifiuto di ogni forma di "collasso nell'Uno", la pluralità interna degli organi rappresenta la fisiologica traduzione organizzativa della pluralità che il sistema intende preservare e valorizzare sul piano intersoggettivo. Assetti sostanzialmente monocratici, specie se privi di adeguati contrappesi, rischiano di compromettere tale equilibrio. In definitiva, un sistema che tuteli la pluralità dei soggetti del diritto non può mantenere il proprio equilibrio

"anelli istituzionali" della pluralità complessa» (sul punto, cfr. Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane»*. *Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali»*, in *Le Regioni*, 1/2016, 47 ss., spec. 80 ss.).

Tra i "soggetti della Repubblica" sembrerebbero da ricomprendersi, in ragione del riconoscimento della loro autonomia (connessa alla "capacità normativa": v. *supra*, capp. II, § 2 e V, § 2), le scuole (art. 117, comma 3, Cost.) e «istituzioni di alta cultura, università ed accademie» (art. 33, comma 6, Cost.), che appunto attribuisce a tali soggetti il «diritto di darsi ordinamenti autonomi» (in tema, si rinvia agli scritti citati nel paragrafo conclusivo del capitolo precedente).

se i soggetti stessi, al loro interno, annullano ogni forma di articolazione plurale e garantistica.

Il discorso sembra estensibile, *mutatis mutandis*, anche ai soggetti collettivi privati. Se, infatti, un'articolazione plurale dell'organizzazione interna dei soggetti del diritto è funzionale a garantire il pluralismo delle forme espressive, non è il carattere egoistico della “meta verso cui si rema” a poter rimuovere l'esigenza di tale garanzia: anche nell'ambito dei soggetti collettivi privati la “rotta da seguire” per raggiungere la stessa meta deve poter essere adeguatamente discussa. Invero, le dimensioni dell'esistenza in cui la persona umana ha diritto all'inclusione, nell'ambito di un sistema unitario-inclusivo, sono tre, comprensive della dimensione dell'esistenza di successo. Sarebbe dunque discutibile che l'esigenza di pluralismo fosse avvertita soltanto in relazione ai soggetti collettivi pubblici o “misti” e non anche a quelli privati, quando l'elemento che li differenzia non è la natura *altrui-inclusiva* delle SGS di cui sono titolari nell'ambito dei sistemi o sottosistemi che attorno ad essi si organizzano, ma il carattere solidaristico ovvero egoistico dell'obiettivo perseguito che, in relazione all'esigenza di pluralismo, appare irrilevante.

Se questo è vero, l'equilibrio intrasoggettivo tra unità e pluralità dovrebbe connotare – *mutatis mutandis*, come già precisato – tanto i soggetti collettivi pubblici, quanto quelli privati e “misti”⁴.

⁴ Il problema dell'assetto organizzativo interno sembra porsi, dunque, in relazione a ciascun soggetto collettivo, pubblico, privato o “misto”, in particolare sul piano della predisposizione di idonei *freni e contrappesi* – su cui v., su tutti, L. CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, I, Sovranità e democrazia*, nonché in *Costituzionalismo.it*, 1/2006 – atti a scongiurare la degenerazione nel “predominio del ‘capo’”: sul tema, cfr., recentemente, G. AZZARITI, M. DELLA MORTE (a cura di), *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, Napoli, 2024. Le problematiche relative al concetto di “forma

Proprio questa necessaria pluriorganicità pone, tuttavia, un problema decisivo: come evitare che la pluralità interna si traduca in disgregazione dell'unità del soggetto? Se le decisioni richiedessero ordinariamente un consenso unanime, ciascun organo o componente interna sarebbe sostanzialmente titolare di un "potere di veto" generalizzato: in tal modo, il soggetto collettivo cesserebbe inevitabilmente di esistere come soggetto unitario.

L'unanimità assunta come regola generale, pur potendo apparire come la forma massima di tutela di ciascuna componente interna, conduce alla paralisi decisionale e alla frammentazione dell'imputazione, trasformando il soggetto in una sorta di confederazione instabile. In tale ipotesi, il soggetto collettivo correrebbe il rischio opposto al "collasso nell'Uno": la disgregazione nella molteplicità, anch'essa foriera della perdita di soggettività sostanziale.

È in questo snodo che si colloca il principio maggioritario, inteso come criterio strutturale di garanzia dell'equilibrio intrasoggettivo e dunque dell'unità del soggetto. In questa prospettiva, il principio maggioritario costituisce una condi-

di governo" (su cui si rinvia, su tutti, a M. VOLPI, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*⁹, Torino, 2025) dovrebbero dunque approfondirsi non soltanto in relazione ai soggetti pubblici, ma anche – *mutatis mutandis* – a quelli privati e "misti", anche per le ricadute che una diffusione eccessiva, nell'ambito del sistema, di soggetti non dotati di adeguato equilibrio intrasoggettivo potrebbe avere sulla stessa tenuta della *forma di Stato* (sul concetto di *forma di Stato*, su cui la letteratura è sconfinata, oltre alle opere citate *supra*, spec. cap. VI, nota 6, cfr., *ex plurimis*, L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 1/1995, 33 ss.; C. PINELLI, *Forme di Stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato*², Napoli, 2009; ID., *Forme di stato e forme di governo*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 285 ss. e, da ultimo, A. LUCARELLI, *Considerazioni sulla forma di Stato europea*, in *federalismi.it*, 33/2025, 50 ss.).

zione necessaria dell'unità che consente il riconoscimento di un soggetto autonomo imputabile; esso, inoltre, rappresenta il criterio decisorio che più si avvicina alla possibilità di realizzare appieno, anche nell'ambito dei soggetti collettivi, un contesto coerente con la dimensione imprescindibile dell'esistenza *libera e dignitosa*. Il principio generale della prevalenza della "ragione dei più" è, quindi, la base irrinunciabile per la realizzazione di soggetti collettivi dal carattere democratico⁵.

Questo principio, che pure ne rappresenta la *condizione necessaria*, non è tuttavia sufficiente alla realizzazione della

⁵ In tema, cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *La democrazia*, Bologna, 1981, 39 ss. ed ID., *Il problema del parlamentarismo*, in ID. *Il primato del parlamento*, raccolta di scritti a cura di C. Geraci, Milano, 1982, 192 s., laddove l'A. afferma che «la democrazia si accontenta anche solo di avvicinarsi all'idea originaria di libertà. Se infatti è libero chi si determina da solo ed è quindi soggetto alla propria volontà, una volta accettato il principio di maggioranza sono liberi soltanto coloro che fanno parte della maggioranza [...]. Sotto questo profilo, il principio della *maggioranza assoluta* costituisce l'approssimazione relativamente maggiore all'idea di libertà. Se infatti, per cambiare l'ordinamento vigente, si richiedesse *meno* della maggioranza assoluta, la volontà statale, nel momento della sua formazione, potrebbe trovarsi in contrasto e non in accordo con il maggior numero di volontà individuali e, pertanto, dopo la modifica dell'ordinamento sociale, potrebbe esservi un minor numero di individui liberi [...]. Se invece si richiedesse per il cambiamento *più* della maggioranza assoluta [...] una minoranza potrebbe essere in grado di determinare, in contrasto con la maggioranza, la volontà dello stato con l'impedirne la modifica: e gl'individui non liberi sarebbero di nuovo più numerosi di quelli liberi. Nel principio di maggioranza si esprime quindi l'esigenza che, se non tutti gl'individui, sia libero almeno il maggior numero possibile di essi». In tema, cfr. anche ID., *Allgemeine Staatslehre*, trad. it., *Dottrina generale dello Stato*, a cura di J. Luther, E. Daly, Milano, 2013, 711 ss. e *Teoria generale del diritto e dello Stato*³, trad. it. di *General Theory of Law and State* (1945), Milano, 1959. Cfr., inoltre, E. RUFFINI, *Il principio maggioritario: profilo storico*, Milano, 1976; P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 2008; G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 2/1994, 171 ss.

democraticità dei soggetti collettivi. Se la “*ragione dei più*” non è sottoposta al costante confronto dialettico con quella dei “*meno*”, risultando dunque del tutto incontrastata, non può che assumere una forma *oggettivamente irragionevole* e dunque *tirannica*: ai *meno* devono essere sempre garantiti adeguati spazi di espressione e partecipazione, affinché alla *loro ragione* non manchi mai la *chance* effettiva di tramutarsi in *ragione dei più*.

A tal fine, il principio maggioritario non può che articolarsi in modo complesso, assumendo gradi e forme di attuazione differenziati, in particolare sulla base della natura delle decisioni da assumere. Invero, quanto più una decisione incide sull'identità del soggetto – ossia sul suo assetto strutturale, sulle regole fondamentali della sua organizzazione, sul suo equilibrio autonomistico complessivo – tanto più è giustificata l'esigenza di maggioranze qualificate e di procedimenti aggravati. Pertanto, le decisioni di “ordinaria amministrazione” possono (e devono) legittimamente essere assunte con procedure più snelle e con maggioranze più ristrette, fino alla maggioranza semplice⁶. Questo assetto del principio maggioritario consente di coniugare unità e pluralità, condizioni entrambe essenziali per l'equilibrio intrasoggettivo e dunque per il riconoscimento della soggettività giuridica⁷.

⁶ Sulla distinzione tra decisioni strutturali e decisioni ordinarie v. *supra*, spec. capp. I e II.

⁷ Sul punto, cfr. C. MORTATI, *La costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, 1945, 45 ss. Secondo l'A., in primo luogo, la maggioranza deve essere organizzata in modo da esprimere una concezione di vita associata quanto più possibile unitaria ed armonica, per realizzare la quale è necessario promuovere la formazione di raggruppamenti strutturati in modo tale da mantenere la massima aderenza possibile alle istanze nel tempo mutevoli della società ed il massimo di influenza su di esse, al fine di ordinarle e convogliarle verso indirizzi politici ben determinati; in sostanza: partiti e formazioni intermedie realmente attive e legittimate da

Pertanto, è essenziale distinguere il principio maggioritario dalle sue degenerazioni: esso non coincide naturalmente con il concetto di tirannia della maggioranza, ma neanche richiama quello dell'esigenza di una "tutela della maggioranza" (v *infra*). Nei termini qui proposti, il principio maggioritario si pone come vincolo imprescindibile di unità democratica, non come giustificazione di forme di dominio: la sua funzione è quella di rendere sostanzialmente possibile la riconoscibilità di soggetti del diritto imputabili e non di fungere da giustificazione per compressioni o repressioni delle *ragioni dei meno*⁸.

consenso popolare, che consentano un coordinamento continuo della rappresentanza politica con le istanze sociali. La seconda è che la maggioranza abilitata a prendere le decisioni debba riflettere quanto più possibile la maggioranza dei titolari del diritto di voto, specificandosi che è da evitare che la volontà governante rifletta gli orientamenti solo di una minoranza di cittadini; tale esigenza autorizzerebbe a prendere dei provvedimenti, come, ad esempio, l'obbligatorietà del voto o la previsione di maggioranze qualificate per determinate deliberazioni. Insomma, è richiesta l'effettività della partecipazione popolare alla politica. La terza condizione è che l'azione della maggioranza incontri freni e contrappesi, che le impediscano di diventare tirannica. Il quarto ed ultimo presupposto necessario consiste nel fatto che l'azione della maggioranza debba svolgersi nel rispetto delle condizioni atte a garantire alle minoranze la possibilità di diventare in ogni momento maggioranza. A tal fine è necessario fissare una serie di principi organizzativi idonei ad assicurare il più ampio dibattito, la maggiore libertà di propaganda delle idee a tutte le correnti politiche, l'uguaglianza, insomma, delle loro chances di affermazione. Solo a queste quattro condizioni il principio maggioritario, ponendo tutti sullo stesso piano, potrebbe essere legittimamente accolto. Sul punto, cfr. G. AZZARITI, *Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione*, Relazione al convegno "Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale" (Roma, 14 dicembre 2015), in *Nomos*, 1/2016.

⁸ Se così inteso, il principio maggioritario è la base per la garanzia dell'equilibrio intrasoggettivo dei soggetti del diritto e dunque per la stabilità del sistema; se altrimenti inteso, come si vedrà, rischia di trasformarsi in una delle cause della sua instabilità.

Nel paragrafo successivo si tenterà di verificare se e in che misura questa impostazione possa considerarsi compatibile con il disegno costituzionale italiano.

3. Segue: *l'equilibrio autonomistico intrasoggettivo nel disegno costituzionale italiano*

Questa impostazione sembra trovare un primo riscontro nel disegno costituzionale in relazione alla dialettica tra unità e pluralità sancita dall'art. 5 Cost., che connota la Repubblica e che, come già evidenziato, non sembra riguardare i soli soggetti pubblici⁹. Allo stesso modo, la dialettica stessa non dovrebbe considerarsi limitata ai rapporti intersoggettivi: tra le «esigenze dell'autonomia» andrebbe riconosciuta quella di *equilibrio autonomistico intrasoggettivo* dei soggetti autonomi. La presenza, nel sistema, di soggetti *internamente* connotati da disequilibrio e instabilità non sembra possa soddisfare le citate *esigenze dell'autonomia*.

Alla luce di quanto detto sin qui, l'equilibrio interno dei soggetti del diritto (“equilibrio intrasoggettivo”) non sembra richiedere condizioni sostanzialmente diverse rispetto a quelle necessarie per l'equilibrio *tra* soggetti (“equilibrio intersoggettivo”): senza unità, la pluralità si disgregherebbe; senza pluralità, il “collasso nell'Uno” parrebbe logica conseguenza.

Insomma, un equilibrio dialettico che struttura il sistema nel suo complesso dovrebbe riprodursi anche all'interno dei soggetti, componenti essenziali della plurisoggettività del sistema.

La rilevanza costituzionale dell'equilibrio intrasoggettivo pare emergere in relazione alla disciplina di soggetti collettivi

⁹ V. *supra*, spec. capitolo precedente ed inizio del presente capitolo.

che in questa sede si sono definiti “misti”, ossia formalmente privati, ma titolari di SGS sostanzialmente solidaristiche. Il riferimento è all'art. 39, comma 3, che subordina la registrazione dei sindacati alla condizione che i loro statuti «sanciscano un ordinamento interno a base democratica» e all'art. 49, che riconosce a «tutti i cittadini» il «diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

Il punto di vista fondamentale proposto in questa sede potrebbe forse contribuire ad orientare la lettura di queste due disposizioni, in particolare quella dell'art. 49, su cui, com'è noto, il dibattito riguardante l'interpretazione della formula «con metodo democratico» è ampio e risalente. Con tali disposizioni, la Costituzione starebbe esprimendo, appunto, la rilevanza costituzionale dell'equilibrio *interno* ai soggetti del diritto, come condizione necessaria di possibilità di un equilibrio *esterno* e, in ultima istanza, del sistema nel suo complesso¹⁰.

¹⁰ Sul punto, cfr. il limpido ragionamento di C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 234 s.: accanto «ai limiti derivanti dall'oggetto della attività dei partiti e dall'ambito della loro azione (la politica nazionale) stanno i limiti derivanti dalla finalità dei partiti (di consentire ai singoli cittadini di concorrere alla determinazione della politica stessa). Deriva da tale finalità, innanzi tutto, che la struttura dei partiti deve essere interiormente democratica. Per la verità in assemblea costituente fu esplicitamente rigettata la proposta di imporre ai partiti una interiore struttura democratica. Tuttavia la solenne dichiarazione che i singoli possono associarsi in partiti “per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale” (se ha un significato e non consta di parole in libertà) implica innanzi tutto che i partiti siano organizzati in modo che i singoli cittadini associati determinino essi l'indirizzo dei partiti, attraverso cui dovrebbero concorrere in seconda istanza a determinare l'indirizzo politico dello Stato. L'interpretazione razionale della disposizione vuole dunque che si riconosca l'illegalità dei partiti retti autocraticamente dai capi, dai duci, dalle élites o dalla burocrazia dei partiti, anche se in assemblea

Conferma ulteriore di questa idea sembra trarsi da una disposizione costituzionale apparentemente lontana dai discorsi che si stanno qui conducendo, ma che invece appare particolarmente pertinente e significativa. L'art. 52, comma 2, Cost., nel sancire che «l'ordinamento delle Forze armate si informa allo spirito democratico della Repubblica»¹¹, darebbe la misura della pervasività massima dell'esigenza di equilibrio autonomistico intrasoggettivo rispetto all'intero disegno costituzionale. Invero, se la Costituzione esige che lo «spirito democratico» permei persino ambiti – come quello delle Forze armate – tradizionalmente connotati da assetti gerarchici, ciò evidentemente segnala che la fondamentale logica unitario-inclusiva del sistema non dovrebbe ammettere – *mutatis mutandis* – zone d'ombra né eccezioni strutturali.

In questa prospettiva, la “democraticità interna” dei soggetti del diritto non si presenta come requisito settoriale, da valutare e riconoscere *caso per caso*, ma come presupposto strutturale dell'equilibrio intrasoggettivo e, per riflesso, di

costituente si rigettò la proposta di farne esplicita dichiarazione»; in tema, cfr., altresì, M. PEDRAZZA GORLERO, *Libertà costituzionali e democrazia interna nelle formazioni sociali*, in *Dir. soc.*, 2/1992, 257 ss., E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2011, anche per l'ampia ricostruzione del dibattito sul tema in esso contenuta.

Per l'opinione secondo cui il riferimento al «metodo democratico» di cui all'articolo 49 riguarderebbe soltanto il profilo dell'azione *esterna* dei partiti e non anche quello della loro *interna* cfr. L. PALADIN, *I «principi fondamentali» della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in *Giur. cost.*, 5/1997, 3039; S. BONFIGLIO, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: “rilettura” o “incompiuta” costituzionale?*, in *Nomos*, 2/2017, 2 ss.; E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quad. cost.*, 30 ottobre 2017, 5 ss. Sul tema, si rinvia da ultimo agli scritti citati *supra*, cap. VIII, nota 37.

¹¹ Sul tema, cfr. G. BELLOMO, *Ordinamento militare e «spirito democratico» della Repubblica nell'art. 52 della Costituzione*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1/2024, 2 ss.

quello del sistema complessivo. Solo soggetti internamente organizzati secondo criteri compatibili con la logica unitario-inclusiva dell'ordinamento possono contribuire in modo autentico alla sua stabile realizzazione.

Il concetto di “equilibrio autonomistico intrasoggettivo” può così affiancarsi a quelli di “equilibrio autonomistico delle singole SGS”, di “equilibrio autonomistico soggettivo” (risultante dall'insieme delle SGS di cui ciascun soggetto è titolare) e di “equilibrio autonomistico intersoggettivo”, completando il quadro delle condizioni giuridiche di possibilità dell'*equilibrio del sistema complessivo*, in un'ottica che pare trovare riscontro nel disegno costituzionale italiano.

4. *Stabilizzare le minoranze, per stabilizzare i soggetti, per stabilizzare il sistema*

Una delle obiezioni più ricorrenti alla centralità della “democraticità interna” dei soggetti collettivi consiste nell'idea che essa – o quantomeno un suo presunto “eccesso” – possa rappresentare un fattore di instabilità¹². Secondo una concezione piuttosto diffusa, un'organizzazione dei soggetti del diritto “eccessivamente democratica” – *recte*: che dia eccessiva prevalenza al principio della *rappresentatività* nel bilanciamento con quello della *governabilità* – li esporrebbe al rischio di paralisi dei processi decisionali: ciò renderebbe necessaria

¹² Sul concetto di “democrazia maggioritaria”, che essenzialmente si fonda su questa preoccupazione, cfr., *ex plurimis*, A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991; S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo. Il “governo di legislatura”*, Milano, 1984; sulla “democrazia decidente” cfr., recentemente, F. FABRIZZI, *Il Parlamento nella “democrazia decidente”. Il ruolo delle Camere oggi*, Bologna, 2024.

la previsione di adeguati meccanismi volti a “rafforzare” la maggioranza e ad assicurare la continuità della sua azione.

In questa sede, non si intende minimamente entrare nel dettaglio di un dibattito massimamente ampio e complesso, che contempla innumerevoli aspetti e coinvolge concetti fondamentali per il diritto costituzionale, quali quelli di “forma di governo” e “forma di Stato”. In uno studio sull’*eguaglianza dei soggetti del diritto* e sui presupposti che ne consentono l’*effettiva possibilità* occorre “soltanto” soffermare la riflessione sulle *premesse* di questa tipologia di ragionamenti, al fine di verificare se possano considerarsi compatibili con la concezione di “equilibrio intrasoggettivo” qui proposta. In questa sede non si ha dunque la pretesa di approfondire uno o più degli innumerevoli aspetti di dettaglio tecnico-giuridico potenzialmente attinenti ai principi democratico-rappresentativo e di stabilità-governabilità: inevitabilmente, ci si allontanerebbe dal tema dell’“equilibrio intrasoggettivo”, rispetto al quale sembra rilevare soltanto la logica delle premesse del discorso.

Ebbene: rafforzare la maggioranza agevola od ostacola il raggiungimento di tale equilibrio? È questa la domanda di fondo che qui rileva e a cui occorre tentare di rispondere.

La preoccupazione alla base delle teorie che, in vario modo, contemplano forme di rafforzamento della maggioranza sembra fondarsi su un equivoco, secondo cui il principio democratico-rappresentativo sarebbe da bilanciare con quello della stabilità-governabilità.

Al contrario, stabilità e governabilità non andrebbero bilanciate con democraticità e rappresentatività: dovrebbero invece trovare in esse *il proprio fondamento*.

Invero, in un quadro in cui il principio maggioritario sia correttamente inteso ed applicato, la maggioranza non sembra necessitare di forme di tutela ulteriori: la “ragione dei

più” è in grado di esprimere, né più e né meno, la forza che le deriva fisiologicamente dalla sua condizione di superiorità numerica.

Nello stesso quadro, sono invece le minoranze a necessitare di consolidamento e tutela affinché tale superiorità numerica non si tramuti in leva per l’acquisizione di una forza superiore a quella fisiologica. In tale evenienza, infatti, il potere della maggioranza non potrebbe più considerarsi fondato sulla *forza rigorosa della ragione*, ma rinverrebbe la sua base nella *ragione vigorosa della forza*¹³.

Sono logicamente le parti più deboli – le minoranze – ad essere maggiormente esposte al rischio di eventuali abusi perpetrati dalla parte più forte – la maggioranza – e a necessitare, dunque, di garanzie per risultare ad essi impermeabili. Se così non fosse, con le minoranze sarebbe a rischio la stessa possibilità di equilibrio intrasoggettivo, che, se tutto quanto detto sin qui è vero, della pluralità ha *imprescindibile bisogno*.

Tra i principi democratico-rappresentativo e di stabilità-governabilità non sembra dunque sussistere alcun contrasto da ricondurre ad equilibrio tramite bilanciamento; c’è, invece, un rapporto di *funzionalità*: democraticità e rappresentatività, se fondate su un principio maggioritario corretta-

¹³ Si rinvia, a tal proposito, alle parole pronunciate da Filippo Turati nel suo intervento alla Camera per motivare la contrarietà alla “legge Acerbo” (v. *supra*, cap. VI, nota 38). Di segno diametralmente opposto quelle, a favore, pronunciate da Benito Mussolini: tra «le molte concezioni della rappresentanza [...] una cosa sola va rigidamente affermata: che la massa dei cittadini [...] intende che l’assemblea eletta sia la più capace a costruire un Governo: un Governo nella sua più alta ma anche più concreta significazione di Istituto atto a risolvere nel modo più rapido, fermo e univoco tutte le molteplici questioni che nell’azione quotidiana si presentano, non impacciato da preventive compromissioni, non impedito da divieti insormontabili, non soffocato da dissidi, non viziato nella origine da differenze ingenite di tendenze e di indirizzi»; sul punto, cfr. L. CARLASSARE, *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2008.

mente inteso, sono *funzionali* a stabilità e governabilità, che anzi dal loro opposto sarebbero messe in pericolo¹⁴.

È il rafforzamento delle minoranze, dunque, e non quello della maggioranza a produrre, in ultima istanza, un effetto di *stabilizzazione* dei soggetti del diritto e per il loro tramite del sistema nel suo complesso.

5. Considerazioni conclusive

In definitiva, l'analisi svolta consente di mettere a fuoco un ulteriore snodo teorico del modello del sistema unitario-inclusivo: il suo equilibrio dipende non soltanto dalla corretta conformazione delle singole SGS e dall'equilibrio delle posizioni e dei rapporti giuridici che esse complessivamente disciplinano, ma anche dalle caratteristiche interne dei soggetti stessi (soggetti collettivi, anzitutto, ma anche, *mutatis mutandis*, persone fisiche). L'«equilibrio autonomistico

¹⁴ Se questo è vero, è di conseguenza possibile revocare in dubbio la validità di un istituto emblematico delle teorie che focalizzano l'attenzione sulla preoccupazione di rafforzare la maggioranza: il “premio” di maggioranza (su cui cfr., su tutti, A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, Roma, 2011 e G. TARLI BARBIERI, *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018, spec. 81 ss.). Se il principio maggioritario è correttamente inteso ed attuato, la maggioranza può esprimere – né più, ma *neanche meno* – la forza che le è fisiologicamente propria: perché mai dovrebbe aver bisogno di un “premio”? Esso, accrescendo la naturale forza della maggioranza, aumenterebbe il rischio dei suoi abusi – insito “per natura” nella posizione del più forte – ai danni delle minoranze, con ciò ponendosi come *fattore di destabilizzazione* dell'equilibrio intrasoggettivo e dunque, in ultima istanza, del sistema nel suo complesso. Sul punto, cfr. le storiche sentenze della Corte costituzionale nn. 1/2014 e 35/2017.

intrasoggettivo” si rivela, così, anch'esso condizione di possibilità del sistema unitario-inclusivo.

L'unità del soggetto, infatti, non può essere costruita né attraverso la soppressione della pluralità né mediante il suo irrigidimento artificiale. Il principio maggioritario, correttamente inteso, costituisce il vincolo minimo di unità: solo attraverso la stabilizzazione della posizione di debolezza delle minoranze, tuttavia, tale unità può non tramutarsi in dominio.

Se questo è vero, l'equilibrio intrasoggettivo non rappresenta una questione riguardante solo un settore o una parte dei soggetti del sistema: esso rappresenta invece una condizione strutturale dell'intero assetto costituzionale e, *mutatis mutandis*, di tutti i soggetti del diritto.

Il disegno costituzionale italiano sembra complessivamente orientato verso questa necessità di soggetti del diritto *internamente equilibrati*, senza la garanzia della quale la stessa attuazione del principio di eguaglianza rischierebbe di risultare sostanzialmente pregiudicata.

La chiave per scongiurare tale rischio, garantendo equilibrio e stabilità al sistema nel suo complesso, sembra risiedere proprio nel binomio unità-pluralità, anche in relazione alla conformazione interna (o interiore) dei soggetti del diritto.

CAPITOLO X

*Considerazioni conclusive: dai “divari territoriali”
all’eguaglianza dei soggetti del diritto*

SOMMARIO: 1. “Fotografare” vs “rimuovere” le diseguaglianze. – 2. Una presunzione costituzionale (relativa) di ragionevolezza delle differenziazioni: insularità e zone montane. – 3. *L’esistenza di una lontananza*: le “aree interne” e la loro possibile costituzionalizzazione. – 4. Il carattere fondamentale “binario” del giudizio di eguaglianza. – 5. Tra conclusione ed inizio: una domanda *esistenziale*.

1. “Fotografare” vs “rimuovere” le diseguaglianze

Alla luce dell’analisi sin qui sviluppata, sembra possibile considerare il tema dei c.d. “divari territoriali” in una nuova prospettiva.

Nei capitoli precedenti si è tentato di affrontare il problema dell’eguaglianza dei soggetti del diritto da diverse angolazioni. È emerso, in particolare, che l’operazione di qualificazione giuridica dei soggetti “a due livelli” è centrale nell’attuazione del principio di eguaglianza e che ai fini della sua correttezza l’inquadramento delle SGS coinvolte caso per caso – basato sui criteri prescrittivi analizzati – appare decisivo.

Se si assume questa idea come premessa del discorso, il concetto di “divari territoriali” non sembra possa essere ritenuto giuridicamente autonomo ed altrettanto prescrittivo.

Esso, infatti, non pare individuare precisi criteri di classificazione delle SGS e di qualificazione dei soggetti del diritto,

sulla base dei quali possa ragionarsi in termini di *doverosità giuridica*, e non di “mera” opportunità politica.

Quello dei “divari territoriali” è persuasivamente individuato come problema strutturale del Paese¹: sembra ancora stentare, tuttavia, a porsi come *autonomo concetto giuridico-prescrittivo*.

A tal fine, infatti, occorrerebbe che tale concetto potesse fornire risposte rigorose ad alcune domande fondamentali: quali sono i criteri di riconoscimento di un “divario territoriale” giuridicamente rilevante? A quali condizioni rimuovere un divario territoriale risulta giuridicamente doveroso? In tali casi, quali sono i criteri per individuare le soluzioni altrettanto doverose dal punto di vista giuridico? Quali sono i

¹ Sulla tematica dei “divari territoriali” v., diffusamente, i fascicoli 2-3/2025 della rivista *Italian Papers on Federalism*, largamente riconducibili alla *Call for papers* “Accorciare le distanze: PNRR e riduzione dei divari territoriali”. Cfr. altresì, *ex plurimis*, M. DELLA MORTE, *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, parte I; S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020; S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Diritti regionali*, 1/2024, 113 ss.; G. VIESTI, C. CHIAPPERINI, *Il PNRR e i divari territoriali*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 28 febbraio 2024; S. STAIANO, *La frattura Nord-Sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Il Politico*, 2/2019, 268 ss.; P. LOMBARDI, *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, in *Federalismi.it*, 16/2024, 71 ss.; L. BIANCHI, A. FRASCHILLA, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli, 2020; G. COPPOLA, S. DESTEFANIS, *Sono efficaci le politiche per la riduzione dei divari territoriali in Italia?*, in *Regional Economy*, 1/2022; A. GABRIELE, *I divari territoriali e di genere: una prospettiva intersezionale*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 1-2/2024, 25 ss.; L. BIANCHI, C. PETRAGLIA, G. VECCHIONE, *Europa-Italia, Nord-Sud: il doppio divario*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3-4/2019, 673 ss.; D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Napoli, 2023.

criteri per individuare i soggetti su cui ricade la responsabilità giuridica di un divario territoriale e il conseguente dovere di porvi rimedio?

L'impostazione del presente studio nasce esattamente da queste domande e da un senso di scarsa soddisfazione per le risposte che un concetto che appare prevalentemente descrittivo sul piano giuridico, quale quello di "divari territoriali", è in grado di offrire se considerato isolatamente. Il tentativo di concepire e suggerire risposte possibili a questi complessi interrogativi ha così condotto ad approfondire la tematica dell'*eguaglianza dei soggetti del diritto* che, dal punto di vista giuridico, appare la *radice teorica* del problema: evitare il rischio considerevole – data l'enorme complessità del tema – di analizzare in profondità tale radice avrebbe pregiudicato in partenza la possibilità di ridimensionare almeno in parte la scarsa soddisfazione iniziale.

Ne è scaturita la persuasione che i "divari territoriali" non rappresentino un problema *giuridicamente autonomo* rispetto a quello dell'eguaglianza dei soggetti del diritto: è attraverso l'approfondimento dell'analisi e dello sviluppo di quest'ultimo che vanno ricercate le risposte all'atavica, massimamente complessa ed autoevidente questione della *squilibrata distribuzione delle diseguaglianze* – ossia, dei *rapporti giuridici disfunzionali* – nell'ambito del *territorio nazionale*.

In tale prospettiva, il concetto di "divari territoriali" può dunque svolgere un'utilissima funzione analitica, rispondendo ad una domanda scientificamente e politicamente non meno importante delle precedenti: in che modo le diseguaglianze sono distribuite nel Paese?

Tuttavia, l'attenzione di una ricerca di diritto costituzionale parrebbe più utilmente focalizzata se rivolta non già *direttamente* al problema della disomogeneità della distribuzione delle diseguaglianze, ma piuttosto alla sua *radice*, ossia

alle diseguaglianze come fenomeno che deriva da un'erronea attuazione, sul piano giuridico, del principio di eguaglianza.

Non si sente, dunque, neanche l'esigenza di proporre un riavvicinamento del problema dei "divari territoriali" ad una dimensione più strettamente giuridico-costituzionalistica, ad esempio tramutando la denominazione comunemente usata in "diseguaglianze territoriali"². Se è vero che la massima rilevanza ed utilità di questo concetto attiene all'analisi della distribuzione delle diseguaglianze e che la ricerca costituzionalistica dovrebbe piuttosto focalizzare la propria attenzione, in generale, sulle condizioni giuridiche che le producono e su quelle che possono rimuoverle, non si vede su quale ragione potrebbe fondarsi un simile "tentativo di riavvicinamento", che potrebbe persino rivelarsi forzato.

Nell'ottica qui assunta, i "territori" non possono automaticamente considerarsi *soggetti del diritto*: il concetto di "territorio" giunge invece in rilievo anzitutto come *contesto* con il quale i soggetti del diritto si rapportano in modo *funzionale* – ossia *conforme al principio di eguaglianza* – ovvero *disfunzionale* – ossia, al contrario, *non conforme*. Nel presente capitolo, verrà dunque ripresa la tematica dei meccanismi di rimozione delle diseguaglianze, che potrebbe essere ora affrontata in una nuova luce, sulla base di tutte le argomentazioni già sviluppate. Si confermerà che tali meccanismi devono contemplare un previo tentativo (non meramente fittizio, ma frutto del massimo sforzo oggettivamente possibile) di conformazione del contesto: solo se, fin quando e nella stretta misura in cui tale tentativo si riveli infruttuoso (per intellegibili "cause di forza maggiore"), la differenziazione del trattamento giuridico³ del soggetto che

² L'espressione è utilizzata da A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3/2022.

³ Rispetto a quello che sarebbe previsto sulla base del primo livello della qualificazione: v. *infra*.

subisce i maggiori pregiudizi della disfunzionalità del rapporto può considerarsi *ragionevole*.

In definitiva, l'insieme delle diseguaglianze⁴ assume una determinata distribuzione spaziale (mai cristallizzata una volta per tutte): le diseguaglianze possono risultare maggiormente concentrate in alcune aree del territorio nazionale piuttosto che in altre. È questa *distribuzione territoriale* dei rapporti giuridici disfunzionali (*alias*: delle diseguaglianze) che sembra “fotografata” dal concetto di “divari territoriali”.

Ebbene, il problema dei “divari territoriali” esiste drammaticamente, in particolare – ma non solo – in Italia. La ricerca giuridica (e segnatamente costituzionalistica) può contribuire alla sua urgente risoluzione selezionando gli utili strumenti disponibili nella propria “cassetta degli attrezzi”: quelli afferenti alla tematica dell'*eguaglianza dei soggetti del diritto* (cui anche il concetto di “territorio” dovrebbe essere rigorosamente ricondotto), che le consentono di affrontare la *radice giuridica* del problema.

2. *Una presunzione costituzionale (relativa) di ragionevolezza delle differenziazioni: insularità e zone montane*

Si può adesso tentare di suggerire una lettura, basata sulla prospettiva adottata in questa sede, di alcune disposizioni costituzionali che fanno riferimento a specifiche condizioni territoriali, quali l'insularità (art. 119, comma 6, Cost.) e le zone montane (art. 44, comma 2) e che paiono significative ai fini del discorso generale sull'*eguaglianza dei soggetti del diritto*.

⁴ Tutte imputabili, in ultima istanza, alla responsabilità dalla Repubblica: v. *supra*, spec. capp. IV e V.

In entrambi i casi, la Costituzione pare prendere atto dell'esistenza di contesti caratterizzati da condizioni oggettive che possono incidere *strutturalmente* sulla funzionalità dei rapporti tra soggetti e sistema. Questo non significa che il "territorio", di per sé, assuma una soggettività giuridica in senso stretto: esso sembra invece rilevare in quanto *contesto in cui e con cui* i soggetti del diritto si rapportano nell'esercizio delle SGS di cui sono titolari e che può agevolare ovvero ostacolare tale esercizio.

L'«insularità» rappresenta una condizione geomorfologica oggettiva di discontinuità territoriale rispetto alla terraferma che, quando non modificabile attraverso la costruzione di infrastrutture materiali di collegamento, risulta *di per sé* causa di «svantaggi»⁵. Essa, infatti, può incidere strutturalmente sui costi di accesso ai servizi, alla mobilità, alle reti infrastrutturali e, più in generale, sulle opportunità economiche e sociali.

I "soggetti insulari"⁶ non divergono da quelli *non insulari* sulla base del primo livello della qualificazione giuridica: Co-

⁵ È questo il termine utilizzato dall'art. 119, comma 6, introdotto dalla l. cost. n. 2/2022. Sul tema, cfr. C. TUCCIARELLI, *Nuove forme della specialità? Le isole come questione di diritto costituzionale*, in *federalismi.it*, 20/2025, 131 ss.; T.E. FROSINI, *Isole e insularità nella Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2024, 243 ss.; D. PAPPADÀ, *Il costo dell'insularità: un problema irrisolto*, in *Nuove Autonomie*, 1-2/2024, 243 ss.; C. BASSU, *Insularità, forma di Stato e godimento dei diritti tra riconoscimento formale ed effettività*, in *DPCE online*, 3/2023, 2773 ss.; G. BENELLI, *Insularità, trasporti aerei e continuità territoriale*, in *DPCE online*, 3/2023, 2789 ss.; D.E. TOSI, *Insularità e statualità: aporie di un rapporto evocativo*, in *DPCE on line*, 3/2023, 2871 ss.; M. BETZU, G. COINU, *L'insularità e la difficile strada verso l'effettività*, in *DPCE online*, 3/2023, 2897 ss.; F. SANCHINI, *La condizione di insularità nella Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2023, 147 ss.; A. FRICANO, *Il principio di insularità in Costituzione tra necessità e attuazione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2023, 79 ss.

⁶ Come sempre, persone fisiche e soggetti collettivi, pubblici, privati e "misti".

muni, Province, Regioni, cittadini, lavoratori, studenti, imprese e così via, sulla base del primo livello della qualificazione stessa, sono tali quali tutti gli altri soggetti loro omologhi sono. Da questi si differenziano, invece, sulla base del secondo livello della qualificazione giuridica, per il loro rapportarsi con un *contesto insulare*.

La qualificazione giuridica di primo livello, dunque, resta identica: i soggetti che operano in un'isola sono, in astratto, titolari delle medesime SGS riconosciute a tutti i loro omologhi. Tuttavia, la qualificazione giuridica di secondo livello diverge in quanto l'esercizio effettivo delle SGS in astratto attribuite può risultare strutturalmente ostacolato e "svantaggioso".

Alla luce dell'oggettiva impossibilità di ripristinare la piena funzionalità dei rapporti giuridici attraverso la conformazione del contesto insulare, che è *immodificabile*, è la Costituzione stessa ad introdurre opportunamente una "*presunzione di ragionevolezza*" delle differenziazioni di trattamento giuridico rispetto a quello che sarebbe astrattamente previsto sulla base del primo livello della qualificazione giuridica. In altre parole, poiché ogni previo tentativo di conformazione del contesto insulare – che insulare non può che restare – è infruttuoso per *ragioni oggettive ed in generale*, sembra d'uopo la costituzionalizzazione delle «misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità» basata sul riconoscimento delle «peculiarità delle Isole», che pare corrispondere ad una *presunzione costituzionale (relativa) di ragionevolezza* delle differenziazioni di trattamento giuridico rispetto a quello che sarebbe astrattamente previsto sulla base del primo livello della qualificazione⁷.

⁷ Tale "presunzione" era già contemplata dall'art. 119, comma 3, Cost. nella formulazione previgente alla l. cost. n. 3/2001 («Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali»), che ha

Tale presunzione si fonda dunque sulla presa d'atto che, in presenza di un'irremovibile condizione svantaggiosa di contesto, la coincidenza tra primo e secondo livello della qualificazione non può essere pienamente ristabilita attraverso attività di conformazione del contesto: la differenziazione del trattamento giuridico (rispetto a quanto sarebbe previsto sulla base del primo livello) è dunque inevitabile. La differenziazione rappresenta quindi la risposta presuntivamente adeguata a una disfunzionalità strutturale.

Un discorso analogo – pur con gradazioni diverse – potrebbe svolgersi in relazione alle «zone montane», in relazione alle quali la Costituzione affida alla «legge» il compito di disporre «provvedimenti a favore» (art. 44, comma 2).

Anche in questo caso, le condizioni geomorfologiche del territorio possono rendere più complesso l'accesso ai servizi essenziali, la realizzazione di infrastrutture, lo sviluppo economico, in sintesi: ostacolare l'esercizio delle SGS astrattamente attribuite dall'ordinamento. Forse, rispetto all'insularità, la condizione di svantaggio potrebbe non essere così radicalmente irremovibile e, in certa misura e in certi casi, il previo (necessario) tentativo di conformazione del contesto potrebbe rivelarsi fruttuoso. La logica fondamentale del discorso, tuttavia, rimane la medesima: la generale configurazione di una condizione di svantaggio *resistente* (più o meno) ai tentativi di rimozione.

Da ciò sembra derivare, anche nel caso delle zone montane, l'opportunità della previsione di una *presunzione costituzionale (relativa) di ragionevolezza*, meno intensa, forse, ma fondata sulla medesima *ratio*: la generale ed oggettiva impossibilità (o quantomeno grave difficoltà) di ripristinare la fisiologica coincidenza tra primo e secondo livello della qua-

espunto dal testo costituzionale le Isole (poi reintrodotte: v. *supra*, nota precedente) come il Mezzogiorno (su cui v. le considerazioni svolte *infra*).

lificazione giuridica attraverso azioni di conformazione del contesto, cui è subordinata la legittimità delle differenziazioni del trattamento giuridico dei soggetti.

L'insularità e la "montanità", dunque, non introducono eccezioni al principio di eguaglianza: ne rappresentano, piuttosto, una coerente modalità di attuazione, nella cornice semantica del "sistema unitario-inclusivo". In presenza di condizioni di svantaggio non eliminabili per ragioni oggettive, la differenziazione non rompe l'unità del sistema, ma al contrario ne preserva la coerenza interna, in conformità ad un principio di eguaglianza che non intenda risolversi in una *finzione giuridica*.

Da questo discorso sembra possibile trarre un criterio generale: quando la disfunzionalità dei rapporti soggetto-contesto non può essere rimossa tramite azioni di conformazione del contesto, perché questo è normalmente caratterizzato da condizioni strutturalmente immodificabili, è opportuno che la Costituzione valorizzi esplicitamente tali condizioni, introducendo una presunzione (pur sempre relativa) di ragionevolezza della differenziazione del trattamento giuridico rispetto a quello che sarebbe previsto sulla base della qualificazione di primo livello. Se invece l'immodificabilità del contesto non è *intrinseca*, ma contingente o storicamente determinata, il compito primario dell'ordinamento di tentare di conformarlo non può ragionevolmente venir meno. La fisiologia dovrebbe, infatti, essere caratterizzata dalla *coincidenza* tra il primo e il secondo livello della qualificazione giuridica: solo nei casi in cui tale coincidenza si riveli impossibile, in tutto o in parte, in modo temporaneo o permanente, per *ragioni oggettive*, la differenziazione del trattamento giuridico – ossia la mancata coincidenza tra primo e secondo livello della qualificazione – non rischia di rappresentare una rottura dell'unità dell'ordinamento, ma anzi ne costituisce *imprescindibile modalità di garanzia*. Fuori da tale ipotesi, costituzionalizzare una condi-

zione svantaggiosa di contesto potrebbe rischiare, per eterogenesi dei fini, di contribuire a cristallizzare la disfunzionalità dei rapporti, anziché a porvi rimedio.

3. *L'esistenza di una lontananza: le "aree interne" e la loro possibile costituzionalizzazione*

Il caso delle "aree interne" è particolarmente interessante ai fini del presente discorso. Si tratta, infatti, di una categoria relativamente recente, che non trova (ancora) nella Costituzione un esplicito fondamento, ma che si è progressivamente affermata nel dibattito scientifico e pubblico come indicatore di marginalità territoriale⁸.

⁸ La Strategia nazionale per le aree interne 2014-2020 costituisce una delle linee strategiche di intervento dei *Fondi strutturali europei del ciclo di programmazione 2014-2020*, definite nell'ambito dell'Accordo di Partenariato. Essa è sostenuta sia dai fondi europei (FESR, FSE e FEASR), per il cofinanziamento di progetti di sviluppo locale, sia da risorse nazionali. Gli indirizzi operativi della Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne 2014-2020 sono stati definiti dal CIPE con la delibera 28 gennaio 2015, n. 9. La SNAI trova continuità nella *programmazione 2021-2027*, in base a quanto indicato nell'Accordo di Partenariato per l'Italia, adottato con Decisione di esecuzione della Commissione C(2022) 4787 del 15 luglio 2022, che conferma la SNAI all'interno delle più complessive strategie territoriali collegate prevalentemente all'Obiettivo strategico di policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini". Gli indirizzi operativi della SNAI 2021-2027 sono stati definiti con la delibera CIPESS 2 agosto 2022, n. 41.

Nel 2020, è cominciato un complesso processo di aggiornamento della mappatura delle aree interne, scaturito, il 15 febbraio del 2022, nella *nota tecnica del NUVAP*, il Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione istituito presso il Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per un'efficace analisi dettagliata dei passaggi citati, cfr. il report *La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e il Fondo di sostegno per i comuni marginali*, a cura del Servizio Studi della Camera dei Deputati, 25

A differenza dell'“insularità” e della “montanità”, il concetto di “area interna” non si riferisce a condizioni geomorfologiche (più o meno “adattabili”) del territorio, ma alla lontananza di una certa area da determinati servizi pubblici essenziali, presenti nei c.d. “poli”. Tale concetto non individua, dunque, territori specifici del Paese.

In questa prospettiva, il “carattere interno” o, potrebbe dirsi, “marginale”⁹ di un'area, non rappresentando qualità intrin-

settembre 2025 e *Che cosa sono le aree interne*, in *Openpolis.it*, aggiornato al 6 febbraio 2024.

La letteratura in materia è molto vasta: cfr., *ex plurimis*, L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 1/2025, 9 ss. ed EAD. (a cura di), *L'economia dei territori tra dinamiche demografiche e politiche di coesione: il caso delle aree interne*, in *Economia & Lavoro*, 3/2025 (sezione monografica), 9 ss.; F. BARCA, G. CARROSI, S. LUCATELLI, *Le aree interne da luogo di disuguaglianza a opportunità per il paese: teoria, dati, politica*, in L. PAOLAZZI, T. GARGIULO, M. SYLOS LABINI (a cura di), *Le sostenibili carte dell'Italia*, Venezia, 2018; G. CARROSI, *La Strategia Nazionale per le Aree Interne: ragioni, teoria e metodo di una politica emancipativa per i luoghi lasciati indietro*, in M. DEGNI (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni. I comuni davanti alla sfida del PNRR*, Roma, 2022, 379 ss.; C. CIPOLLONI, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2021, 52 ss.; L. CORAZZA, R. DIPACE, *La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile*, in M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PASSAGLI (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Catanzaro, 2017, 81 ss.; in relazione specificamente ad alcuni territori italiani, M. DELLA MORTE, M.A. GLIATTA, *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in *Le Regioni*, 6/2017, 1270 ss.

⁹ Probabilmente, definire “marginali” queste aree, piuttosto che “interne”, potrebbe favorire una più efficace ed evidente espressione della fondamentale caratteristica di *lontananza* che connota queste aree.

Su un'ipotesi di “nuova mappatura dell'Italia marginale” cfr. M. BARONE, E. CAMELI, C. LALLO, G. ZUCCA, *Aree interne e spopolamento: una correlazione complessa*, in M. BARONE, C. FICCADENTI, C. LALLO, G. ZUCCA (a cura di), *Il contrasto allo spopolamento delle aree interne tra welfare e società civile*, Report di ricerca (marzo 2024) dell'Università degli Studi

seche di un territorio, evoca direttamente l'idea della disfunzionalità dei rapporti tra soggetti del diritto e contesto. Esso, infatti, si riferisce alla misura in cui l'esercizio effettivo di SGS – si pensi, in particolare, a quelle connesse alla salute, all'istruzione, alla mobilità, al lavoro – risulti ostacolato dalla distanza rispetto ai soggetti erogatori dei servizi pubblici essenziali.

Anche in questo caso, la qualificazione giuridica di primo livello resta identica: i soggetti che operano in un'area interna sono, in astratto, titolari delle medesime SGS riconosciute a tutti i loro omologhi. È, invece, sulla base del secondo livello della qualificazione giuridica che i “soggetti interni” – o forse, per meglio dire, “marginali” – risultano *sostanzialmente diversi* rispetto ai loro omologhi sul piano astratto. Infatti, la distanza dai suddetti servizi può ostacolare *di fatto* l'esercizio delle connesse SGS, determinando una divergenza tra primo e secondo livello della qualificazione giuridica, che rende *giuridicamente doverosa* la previsione degli adeguati interventi tesi al ripristino della funzionalità dei rapporti: *quid iuris*?

A differenza dei casi di “insularità” e “montanità”, il concetto di “area interna” non implica necessariamente la presenza di caratteristiche territoriali svantaggiose impossibili o molto difficili da modificare: esso si riferisce, invece, all'*esistenza di una lontananza*, la lontananza di una determinata area dai servizi pubblici essenziali, che rende presumibilmente disfunzionali, almeno in parte, i rapporti tra soggetti e contesto. Tale lontananza, dunque, in linea di principio non può presumersi incolmabile: deve anzi *presumersi il contrario*¹⁰.

del Molise e dell'IREF – Istituto di Ricerche Educative e Formative, Roma, 2026, 20 ss.

¹⁰ Fatta eccezione per i casi di “aree interne insulari” ed “aree interne montane”, che non sono affatto isolati, ma che sembrano tuttavia ricadere nella disciplina costituzionale relativa all'*insularità* ed alla *montanità*. Cfr. A. GENTILINI, *Comunità montane o Unioni di Comuni montani?*, in Ita-

Il concetto di “area interna” sembra dunque nato per (tendere a) scomparire: tali aree vengono individuate affinché il loro carattere “interno” o “marginale” possa essere rimosso, in un modo o nell’altro. Non esistono aree *intrinsecamente e ineluttabilmente “interne”*: esistono aree che, in una determinata fase storica, si trovano a vivere una condizione di *lontananza*, che può e deve essere colmata.

Potrebbe allora acquisire senso l’ipotesi di una costituzionalizzazione della condizione di marginalità-lontananza – attualmente espressa attraverso il concetto di “area interna” – alla stregua dell’*insularità* e della *montanità*?

La risposta parrebbe affermativa. Se è vero che la condizione di lontananza viene *rilevata per essere colmata*, attraverso azioni di conformazione del contesto tese a ristabilire la funzionalità dei rapporti giuridici, sembra altresì vero che, anche in questo caso, la ragionevolezza delle differenziazioni di trattamento giuridico dovrebbe *costituzionalmente presumersi (in modo relativo)*. Invero, se le azioni di conformazione del contesto, nel caso delle “aree interne”, sono possibili e pongono “soltanto” una *questione di tempo*, tale questione non pare affatto trascurabile: *quanto tempo* occorre per «accorciare le distanze»¹¹ tra i soggetti e i servizi pubblici essenziali? Vista l’intrinseca complessità di gestione di questi settori, sembra possibile presumere in generale una risposta: molto tempo.

lian Papers on Federalism, 2/2021, 20 ss.; G.P. BOSCARIOL, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 3/2017, 691 ss.

¹¹ Si v. M. BARONE, P. COLASANTE (a cura di), *Accorciare le distanze. PNRR e riduzione dei divari territoriali*, Napoli, 2026. Cfr., altresì, il discorso di fine anno del Presidente Mattarella 31/12/2024: tra «Nord e Sud c’è una disuguale disponibilità di servizi. Continua il pericolo dell’abbandono delle aree interne e montane.

Colmare queste distanze. Assicurare un’effettiva pienezza di diritti è il nostro compito»: <https://www.quirinale.it/elementi/123612>.

Questo fattore, insieme al carattere “*costituzionalmente sensibile*” dei settori in questione, suggerisce l’opportunità di costituzionalizzare il concetto di “area interna” o “lontana-marginale”, al fine di stabilire una *presunzione costituzionale (relativa) di ragionevolezza* delle differenziazioni *temporanee* – seppur dalla durata presumibilmente non trascurabile – di trattamento giuridico, *nelle more* del doveroso svolgimento delle azioni di conformazione del contesto volte colmare la condizione di lontananza per ristabilire *radicalmente* la funzionalità dei rapporti giuridici.

L’ipotesi di costituzionalizzazione delle aree interne non sembrerebbe comportare il rischio di cristallizzazione delle condizioni di “marginalità-lontananza”: le aree interne (o “marginali-lontane”) non lo sono intrinsecamente, ma solo in un determinato momento storico. Pertanto, l’eventualità che in virtù di una costituzionalizzazione del concetto e della sua disciplina l’*attuale “mappatura”* possa cristallizzarsi sembra poco plausibile.

Di conseguenza, sembra contenuto anche il rischio che una tale costituzionalizzazione possa favorire l’affermazione dell’idea di ineluttabilità della condizione di lontananza-marginalità e dunque un “appiattimento” delle modalità di rimozione delle disfunzionalità dei rapporti sulle differenziazioni di trattamento giuridico, a scapito delle azioni di conformazione del contesto volte a rimuovere *alla radice* le disfunzionalità stesse. Una simile idea di ineluttabilità sarebbe, infatti, contraddittoria rispetto allo stesso “concetto dinamico” di “area interna” (non esistono aree “ineluttabilmente interne”). Proprio alla luce di tale contraddittorietà, al contrario, la costituzionalizzazione che qui si suggerisce potrebbe invece rappresentare uno stimolo per la tematizzazione della necessità costituzionale delle azioni di conformazione del contesto¹².

¹² È proprio questo elemento dinamico a distinguere radicalmente l’i-

Ad ogni modo, anche a ritenere più elevati questi rischi,

dea di costituzionalizzare le aree interne da quella di costituzionalizzazione di un territorio determinato, quale il “Mezzogiorno” (espunto dal testo costituzionale ad opera della l. cost. n. 3/2001). Quest’ultimo designa una parte specifica del Paese; le aree interne, invece, possono trovarsi ovunque. Esse non rappresentano una porzione del territorio stabilmente individuata, ma una categoria funzionale che intercetta, in un dato momento storico, situazioni di disfunzionalità. Se la costituzionalizzazione di condizioni intrinsecamente svantaggiose (come l’“insularità”, la “montanità” o la “lontananza”) può giustificarsi in ragione dell’oggettiva non conformabilità (quantomeno temporanea) del contesto, quella di una parte determinata del territorio nazionale sembra rischiare di suggerire l’idea di una fragilità ineluttabile, con l’effetto paradossale di contribuire alla cristallizzazione della disfunzionalità che si vorrebbe rimuovere. Ciò non toglie, naturalmente, l’assoluta validità e condivisibilità delle preoccupazioni alla base della costituzionalizzazione del “Mezzogiorno” da parte dei Costituenti, legate ad una fragilità, per quanto in teoria storicamente contingente, comunque atavica, radicata (radicale) e dunque, per certi versi, potrebbe dirsi anche strutturale. Elevare, tuttavia, una *parte specifica del Paese*, e non una “categoria di contesti”, al rango di *contesto intrinsecamente fragile*, sembra possa essere poco opportuno dal punto di vista giuridico oltre che strategico: la disfunzionalità dei rapporti giuridici va rimossa alla radice, attraverso la conformazione del contesto, *ogniquale volta sia oggettivamente possibile*. Non si vede per quale ragione il Mezzogiorno debba essere considerato un contesto territoriale *oggettivamente immodificabile*, ovvero in relazione al quale il rischio di marginalità è permanente, come per la *categoria* delle “aree interne”. Le differenziazioni di trattamento giuridico dei soggetti che si rapportano col “contesto-Mezzogiorno”, dunque, possono considerarsi ragionevoli e doverose solo nella stretta misura in cui si rivelino necessarie *nelle more delle doverose azioni* di conformazione del contesto finalizzate a rimuovere le disuguaglianze *alla radice*. Le differenziazioni stesse non possono, invece, legittimamente rappresentare l’ordinaria modalità di ripristino della funzionalità dei rapporti. Una tale prospettiva non sarebbe fisiologica ai fini della salvaguardia dell’unità del sistema: per tale ragione, le differenziazioni stesse finirebbero per rivelarsi irriducibilmente insufficienti, nonché per rappresentare l’inadeguata giustificazione (o, per meglio dire, il *pretesto*) dell’inerzia rispetto alle azioni di conformazione del contesto. In tale ottica, come la storia ha dimostrato, le stesse differenziazioni di trattamento assunte come via ordinaria di rimozione delle disuguaglianze non possono che tendere a ridursi nel tempo, lasciando i contesti svantag-

una costituzionalizzazione del concetto di area interna (o lontana-marginale) e della relativa disciplina parrebbe comunque opportuna, per tentare di evitare un pericolo molto più grave, costituito dalla stessa *esistenza della lontananza* di cui si è discusso. Essa, invero, data l'estrema e sempre crescente complessità di funzionamento dei sistemi di erogazione dei servizi pubblici essenziali, non può mai considerarsi scongiurata una volta per tutte: sebbene sia una condizione illegittima e dunque *da rimuovere*, la sua concreta possibilità andrebbe pur sempre contemplata, specie alla luce della citata *sensibilità costituzionale* dei settori inerenti ai servizi pubblici essenziali. Ciò sembra suggerire l'esigenza che l'ordinamento

giati privi tanto delle soluzioni ordinarie-strutturali (le azioni di conformazione, che le differenziazioni di trattamento indebitamente tendevano a sostituire), quanto privi delle stesse differenziazioni, che avrebbero dovuto rappresentare rimedi straordinari-temporanei: il Mezzogiorno è scomparso dalla Costituzione, tuttavia non perché le ataviche disfunzionalità siano state rimosse, non perché si sia cambiato paradigma – nel senso che in questa sede si tenta di suggerire – ma perché lo si è sostanzialmente lasciato a sé stesso, privandolo tanto dei rimedi ordinari, quanto di quelli straordinari. Pertanto, solo se l'espunzione dalla Costituzione del «Mezzogiorno» dall'art. 119, comma 3, Cost. – che non è stato reinserito neanche quando le «Isole», con esso rimosse ad opera della l. cost. n. 3/2001, sono tornate a far parte del disegno costituzionale grazie alla l. cost. n. 2/2022, che le ha reintrodotte al comma 6 dello stesso articolo – viene colta come l'occasione per un cambio di paradigma (secondo la massima *ex malo, bono*), il Mezzogiorno potrà superare le sue condizioni di svantaggio, restando fuori dalla Costituzione (in modo, in teoria, giuridicamente corretto) eppur diventando *non più marginale*.

In tema, cfr. E. FELICE, *Perché il Sud è rimasto indietro?*, Bologna, 2016; G. VIESTI, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, 2021; T.E. FROSINI, *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2022; S. CAFIERO, *Storia dell'intervento straordinario del Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria, 2006; P. CARETTI, *Autonomia regionale e intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano, 1974.

appresti la sua *massima tutela*, per evitare il più possibile la verifica di questa “*lontananza*” e soprattutto la produzione dei conseguenti effetti negativi, che in settori così delicati potrebbero persino diventare nefasti.

Una tematizzazione delle aree interne anche sul piano costituzionale potrebbe rappresentare il banco di prova della capacità dell’ordinamento italiano di rimediare *in modo equilibrato* alle disfunzionalità dei rapporti che si rivelano nella divergenza tra primo e secondo livello della qualificazione giuridica¹³. Ciò, attraverso un utilizzo delle differenziazioni di trattamento giuridico come *extrema ratio*, legittima e allo stesso tempo doverosa soltanto nella stretta misura in cui le azioni di conformazione del contesto si rivelino (in tutto o in parte, in modo temporaneo o permanente) impossibili per ragioni oggettive. Solo in questo quadro, la differenziazione, da strumento di rottura dell’unità del “sistema unitario-inclusivo”, che finisce per cristallizzare le diseguaglianze, può tramutarsi in strumento legittimo e doveroso di garanzia dell’unità stessa *attraverso l’eguaglianza*.

4. *Il carattere fondamentale “binario” del giudizio di eguaglianza*

L’analisi svolta consente, in definitiva, di chiarire un punto teorico essenziale. Il principio di eguaglianza può operare come criterio effettivo e vincolante per l’ordinamento solo a condizione che la qualificazione giuridica dei soggetti *non sia mai rimessa* a una discrezionalità illimitata. Ogni trattamento giuridico dovrebbe essere riconducibile a una SGS costi-

¹³ La disfunzionalità può discendere naturalmente anche da un errore compiuto al primo livello della qualificazione stessa.

tuzionalmente prevista o, quantomeno, orientata da vincoli teorico-prescrittivi, che in questa sede si è suggerito di riconoscere nelle “tre grandi dimensioni dell’esistenza”. Se così non fosse, ciò implicherebbe logicamente la possibilità della presenza di un soggetto dotato di capacità eteronormativa illimitata nei confronti degli altri. In una simile prospettiva, tuttavia, come evidenziato, verrebbe meno la stessa garanzia della plurisoggettività come *condizione di possibilità* di un *sistema unitario-inclusivo*.

Se è vero, dunque, che ogni SGS – su cui si fonda la qualificazione giuridica dei soggetti del diritto – debba essere connotata da un “equilibrio autonomistico” tra vincolo e discrezionalità, sembra anche vero, di conseguenza, che il “giudizio di eguaglianza” teso a garantire il rispetto del principio si fonda generalmente su un *rapporto binario* prima che “ternario”: il rapporto tra l’*essere* e il *dover essere* della qualificazione giuridica. Tale dimensione del *dover essere* – che, per i motivi anzidetti, non potrebbe mai mancare – delle SGS e dunque dei soggetti che sulla base di esse vengono qualificati è, in ultima istanza, di rango costituzionale. Non potrebbe essere altrimenti: è il soggetto unitario complessivo (che, si è detto, in Italia potrebbe denominarsi “Stato-legislatore costituzionale”) ad esser dotato di capacità eteronormativa nei confronti di tutti gli altri soggetti ed è dunque negli atti ad esso imputabili che va ricercato il rango più elevato del *dover essere dei soggetti del diritto*.

In tale prospettiva, sembrerebbe possibile relativizzare almeno in parte l’importanza della risoluzione dei problemi tipicamente legati alla ricerca dei *tertia comparationis*, che è connotata da incertezze¹⁴: la garanzia dell’eguaglianza risiede

¹⁴ Cfr., su tutti, G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*², I, *Storia, principi, interpretazioni*, Bologna, 2018, 160 ss. Per le ragioni

in primo luogo nei vincoli alla capacità eteronormativa dei soggetti del diritto, a partire da quelli cui soggiace lo Stato-legislatore costituzionale. La verifica del rispetto del principio di eguaglianza è, dunque, anzitutto verifica del rispetto di quei *vincoli alla capacità di vincolare* che, come sottolineato, sembrano soggiacere essi stessi a criteri di carattere teorico-prescrittivo che formano parte integrante del “sistema unitario-inclusivo” come modello che intende collocarsi nel solco del costituzionalismo democratico. Se, in ciascun rapporto binario, quei vincoli (a loro volta vincolati) sono rispettati, dovrebbe esserlo di conseguenza anche il principio di eguaglianza. In relazione alla ricerca dell’esatto parametro vincolante la qualificazione giuridica dei soggetti, l’individuazione di un *tertium comparationis* può certamente fungere da elemento *ad adiuvandum* del giudizio di eguaglianza: non pare, tuttavia, l’elemento decisivo, che risiede in quel vincolo alla capacità di vincolare, che non può mai mancare e che per questo sembra condizione *necessaria e tendenzialmente sufficiente* per l’effettiva garanzia del principio di eguaglianza nella sua attuazione.

Se questo è vero, quelle che si basano sul secondo livello della qualificazione giuridica sono differenziazioni di trattamento giuridico rispetto a quanto previsto dalla SGS astratta *di cui al primo livello* della qualificazione stessa. Il termine di paragone della differenziazione è, per così dire, interno alla stessa qualificazione giuridica dei soggetti. Ad esempio, la SGS “diritto-dovere di lavorare” di cui sono titolari le persone fisiche («i lavoratori»), afferendo alla seconda dimensione dell’esistenza (*libera e dignitosa*) contempla prescrittivamen-

esplicitate nel presente paragrafo, si è scelto, in questa sede, di non focalizzare la riflessione sul “versante ternario” del giudizio di eguaglianza: ciò non toglie, naturalmente, la sua rilevanza.

te un riparto delle responsabilità dell'inclusione tra soggetto titolare e sistema (segnatamente, soggetti unitari pubblici) che prevede in capo a quest'ultimo la responsabilità di *garantire* l'inclusione tramite l'esercizio di questa SGS, *alla sola condizione* che il soggetto titolare adempia al proprio dovere di lavorare. In presenza di tale adempimento, grava sui soggetti unitari la responsabilità di rendere effettiva la piena inclusione in questa dimensione dell'esistenza tramite l'esercizio della suddetta SGS, che dev'essere necessariamente caratterizzata da una serie di aspetti, tra cui quello della garanzia del «diritto ad una retribuzione [...] in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia» – appunto – «un'esistenza libera e dignitosa». Di converso, ai soggetti che non adempiono al dovere di lavorare, l'inclusione in questa dimensione dell'esistenza tramite la stessa SGS *non è assicurata*. Questo, sulla base del primo livello della qualificazione giuridica.

La qualificazione, tuttavia, non può fermarsi ad un livello astratto: dev'essere calata nel concreto della realtà in cui ciascun soggetto esercita la SGS che gli è attribuita. Ebbene, in caso di inadempimento *non imputabile* al titolare della SGS, si impone una differenziazione del trattamento giuridico *rispetto a quanto previsto sulla base del primo livello della qualificazione*: l'inclusione nella dimensione dell'esistenza libera e dignitosa va pienamente garantita (con tutto ciò che ne consegue, anche in relazione al *diritto al reddito*) anche al soggetto inadempiente, poiché tale inadempimento è imputabile a *cause di forza maggiore*.

Occorre soltanto precisare che quando il primo e il secondo livello della qualificazione giuridica non coincidono, a rigore, non può parlarsi di una contraddizione tra trattamenti giuridici interna al principio di eguaglianza, la cui logica rimane intrinsecamente *unitaria e coerente*: occorre parlare, appunto, di *differenziazione di trattamento giuridico*, che è

fisiologica – alle condizioni sopra esposte – in quanto basata sul *momento concreto* dell’attuazione dell’eguaglianza, che non si contraddice ma *si raffina* per risultare *effettiva*.

In tal modo, l’eguaglianza dei soggetti del diritto si rivela come principio di salvaguardia dell’unità nella pluralità: essa impedisce che la soggettività giuridico-costituzionale venga spezzata o manipolata, preservando la struttura plurale del sistema unitario-inclusivo. Margini di discrezionalità nella qualificazione dei soggetti non mancano mai, come non mancano mai i vincoli costituzionali che delimitano l’esercizio della *capacità di vincolare*.

In definitiva, la correttezza della qualificazione giuridica dei soggetti¹⁵ non pare fondarsi in modo decisivo su meccanismi di individuazioni di soggetti “terzi” rispetto al rapporto binario tra *vincoli alla capacità di vincolare* e *capacità di vincolare*: pare piuttosto dipendere dal livello di accuratezza del modo in cui la Costituzione viene “interrogata” sul rapporto binario tra vincoli e discrezionalità.

¹⁵ Da cui dipende, in modo pressoché automatico, l’applicazione del principio di eguaglianza. Se, ad esempio, uno dei due termini di paragone è correttamente individuato come “2” e un altro è altrettanto correttamente individuato come “2”, il rapporto tra i due termini non può che essere contrassegnato da un “=” (identità); se viceversa, i termini in questione sono “2” e “3”, il loro rapporto non può che essere contrassegnato da un “≠” (diversità). Tutto sta, dunque, nell’individuare correttamente i termini di paragone: l’applicazione del principio di eguaglianza diventa, dunque, una logica conseguenza. Ecco perché qui si sostiene che il vero banco di prova dell’eguaglianza non sia l’operazione di comparazione, ma quanto essa presuppone, l’assai più complessa operazione di identificazione dei termini di paragone, con tutto ciò che essa comporta.

5. Tra conclusione ed inizio: una domanda esistenziale

Il presente studio non può che concludersi con una domanda cruciale e forse, nell'attuale momento storico, persino *esistenziale*. Se quanto sostenuto in questa sede è vero ed in particolare se lo è che, fuori dal modello del *sistema unitario-inclusivo*, la plurisoggettività è a rischio, la soggettività giuridica degli Stati nazionali che compongono la "comunità internazionale" potrebbe oggi ritenersi pienamente salvaguardata? Se a questo interrogativo non può risponderci con certezza in senso affermativo, la logica conseguenza è che ad essere a rischio è la plurisoggettività *interna* agli Stati nazionali stessi, per quanto essi possano internamente organizzarsi come sistemi unitario-inclusivi.

Il sottosistema che si struttura attorno ad una Regione non potrebbe mai risultare sostanzialmente *unitario-inclusivo* se si sviluppa nell'ambito di un sistema statale di tutt'altra ispirazione. Allo stesso modo, posto che gli Stati nazionali *non sono affatto sistemi isolati* (men che meno nell'attuale contesto globalizzato), ma intrattengono relazioni tra loro, come possono attorno ad essi strutturarsi sistemi unitario-inclusivi quando gli Stati sono inseriti in un ambito, la comunità internazionale, che a tale modello non è improntata?

Com'è evidente, la riflessione sulle *prospettive costituzionali dell'eguaglianza dei soggetti del diritto nel "sistema unitario-inclusivo"* non può che spostarsi fisiologicamente su un livello più ampio, quello *sovranaZIONALE*.

Accade generalmente che le conclusioni rappresentino l'altro lato della medaglia degli inizi: quella del presente studio non fa eccezione.

Bibliografia

- AA.Vv., *Accorciare le distanze. PNRR e riduzione dei divari territoriali*, a cura di M. BARONE, P. COLASANTE, Napoli, 2026
- AA.Vv., *Costantino Mortati a Macerata: la Costituzione materiale e il pensiero giuridico*, a cura di G.M. SALERNO, G. CAPORALI, Macerata, 2024
- AA.Vv., *Diritto del governo del territorio*⁴, a cura di M.A. CABIDDU, Torino, 2025
- AA.Vv., *Diritto pubblico*⁷, a cura di F. MODUGNO, Torino, 2025
- AA.Vv., *Europa e Costituzione. Oltre la globalizzazione neoliberale*, in C. DE FIORES, M. DELLA MORTE (a cura di), Napoli, 2021
- AA.Vv., *Il contrasto allo spopolamento delle aree interne tra welfare e società civile*, Report di ricerca (marzo 2024) dell'Università degli Studi del Molise e dell'IREF - Istituto di Ricerche Educative e Formative, a cura di M. BARONE, C. FICCADENTI, C. LALLO, G. ZUCCA, Roma, 2026
- AA.Vv., *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia*, a cura di A. PAPA, F.G. PIZZETTI, F. SCUTO, in *federalismi.it*, Numero speciale 4/2022
- AA.Vv., *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*, a cura di A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI, Roma, 2011
- AA.Vv., *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, Atti del convegno annuale del Gruppo di Pisa, Bergamo 8-9 giugno 2014, a cura di B. PEZZINI e S. TROILO, Napoli, 2015
- AA.Vv., *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa (Campobasso, 19-20 giugno 2015), a cura di M. DELLA MORTE, Napoli, 2016
- AA.Vv., *La doverosità dei diritti. Analisi di un ossimoro costituzionale?*, Atti del Seminario del Gruppo di Pisa (Napoli, 19 ottobre 2018), a cura di F. MARONE, Napoli, 2019
- AA.Vv., *La nuova fase dell'integrazione europea. Stato e società alla prova del Next Generation EU*, a cura di M. BARONE E O.M. PALLOTTA, Napoli, 2024

- AA.Vv., *Le norme standard sulle pari opportunità dei disabili*, a cura di M.R. SAULLE, Napoli, 1998
- AA.Vv., *Partiti politici e forma di governo*, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa (Napoli, 14-15 giugno 2019), a cura di S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO, Napoli, 2020
- AA.Vv., *Rappresentanza politica e autonomie*, BUZZACCHI C., a cura di A. MORELLI, F. PIZZOLATO, Milano, 2016
- AA.Vv., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Napoli, 2009
- ADAMO U., *Costituzione e fine vita. Disposizioni anticipate di trattamento ed eutanasia*, Milano, 2018
- AGRÒ A.S., *Art. 3. Il principio di eguaglianza formale*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna, 1975, 133 ss.
- ALBERTI A., *Riflessioni sugli autovincoli legislativi*, in AA.Vv., *La tecnica normativa tra legislatore e giudici*, Seminario annuale del Gruppo di Pisa Novara, 15-16 novembre 2013, a cura di M. CAVINO e L. CONTE, Napoli, 2014, 195 ss.
- ALLEGRETTI U., *Democrazia partecipativa*, in *Enc. dir.*, Annali, IV, Milano, 2011
- ALLMENDINGER P., G. HAUGHTONN, F. OTHENGRAFEN, *Soft Spaces in Europe. Re-negotiating Governance, Boundaries and Borders*, Londra-New York, 2015
- AMATO G., *Il dilemma del principio maggioritario*, in *Quaderni costituzionali*, 2/1994, 171 ss.
- AMATO G., *Il regionalism cooperative. Una risorsa delle democrazie*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli, 2023, 15 ss.
- AMATO G., *Regioni e istituzioni*, in *Le Regioni*, 2/2024, 257 ss.
- AMATO G., F. BASSANINI, G. MACCIOTTA (a cura di), *Regioni sì, ma non così. Riflessioni e proposte in memoria di Valerio Onida*, Bologna, 2025
- AMBROSINI G., *L'ordinamento regionale. La riforma regionale nella Costituzione italiana*, Bologna 1957
- AMBROSINI G., *Un tipo di Stato intermedio tra l'unitario' e il*

- 'federale', caratterizzato dall'«autonomia» regionale», in *Riv. dir. pubbl.*, 2/1933, ora in ID., *Autonomia regionale e federalismo*, Roma, 1950, 7 ss.
- ANDERINI S., *Strumenti normativi e misure per la rivitalizzazione dei borghi in aree marginali del Sud attraverso il patrimonio artistico, culturale e naturalistico*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno* 3-4/2024, 687 ss.
- ANGIOLINI V., *Referendum, potere costituente e revisione costituzionale*, in *Jus*, 3/1996, 317 ss.
- ANTONIAZZI S., *Sistema sanitario nazionale e principio comunitario di libera prestazione dei servizi: la scelta dell'utente per prestazioni mediche erogate in un diverso paese membro, subordinata alla necessaria autorizzazione dello Stato membro di appartenenza per rimborso delle spese sostenute*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/2004, 603 ss.
- ANTONINI L., *Federalismo fiscale* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, *Annali X*, Milano, 2017
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000
- ANTONINI L., *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 159 ss.
- ANZON A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/2003, 2782 ss.
- APOSTOLI A., *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, parte I
- APOSTOLI A., *La svalutazione del principio di solidarietà*, Milano, 2012
- APOSTOLI A., *La tutela dei diritti fondamentali al di là della prospettiva nazionale*, in N. ZANON (a cura di), *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, Napoli, 2006
- ARABIA A.G., IACOVIELLO A., NAPOLITANO G.M. (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Milano, 2020

- ARABIA A.G., *L'attività normativa delle Regioni ordinarie: tipologia dei poteri e materie di intervento*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012, 211 ss.
- ARCONZO G., *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, 2020
- ARCONZO G., BALDUZZI R., COSULICH M., GORLANI M., POGGI A.M., STAIANO S., VIOLINI L., *Il Forum: riaprire il discorso sul regionalismo italiano. Tra istanze cooperative e prospettive di differenziazione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2022, 134 ss.
- AZZARITI G., *Democrazia partecipativa: cultura giuridica e dinamiche istituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2009
- AZZARITI G., *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*⁶, Roma-Bari, 2010
- AZZARITI G., *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Roma-Bari, 2021
- AZZARITI G., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino, 2000
- AZZARITI G., DELLA MORTE M. (a cura di), *Il Führerprinzip. La scelta del capo*, Napoli, 2024
- AZZARITI G., *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013
- AZZARITI G., *Per un'università "senza condizione"*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2009
- AZZARITI G., *Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione*, Relazione al convegno "Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale" (Roma, 14 dicembre 2015), in *Nomos*, 1/2016
- BALDASSARRE A., *Diritti inviolabili* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, XI, Roma, 1989
- BALDASSARRE A., *Diritti sociali*, in ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, 123 ss.
- BALDASSARRE A., *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, 1971

- BALESTRIERI G.M., *Sindacato: autonomia e leggi*, Milano, 2016
- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto costituzionale*⁹, Milano, 1970
- BARBERA A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2001, 345 ss.
- BARBERA A., *Costituzione materiale e diritto vivente*, in A. CATELANI, S. LABRIOLA (a cura di), *La Costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, Milano, 2001
- BARBERA A., *Esiste una «costituzione europea»?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2000, 59 ss.
- BARBERA A., *Il «peccato originale» delle regioni*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, cit., 57 ss.
- BARBERA A., *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2010, 311 ss.
- BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973
- BARBERA A., *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991
- BARCA F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, aprile 2009
- BARCA F., CARROSIO G., LUCATELLI S., *Le aree interne da luogo di disuguaglianza a opportunità per il paese: teoria, dati, politica*, in L. PAOLAZZI, T. GARGIULO, M. SYLOS LABINI (a cura di), *Le sostenibili carte dell'Italia*, Venezia, 2018
- BARILE P., *Corso di diritto costituzionale*², Padova, 1964
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984
- BARILE P., *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953
- BARILE P., *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951
- BARILE P., *Potere costituente* (voce), in *Noviss. Dig. It.*, XIII, Torino, 1966
- BARONE A., MANGANARO F., *Pnrr e Mezzogiorno*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2022, 148 ss.
- BARONE M., *L'incerta legittimità della disciplina sugli aiuti di Stato come segno di un'Europa incompiuta*, in M. BARONE,

- O.M. PALLOTTA (a cura di), *La nuova fase dell'integrazione europea...*, cit., 205 ss.
- BARONE M., *Un "diritto costituzionale al reddito"? A margine della sentenza C. cost. n. 31/2025 in materia di «reddito di cittadinanza»*, in *Giur. cost.*, 3/2025, 771 ss.
- BARTHOLINI S., *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, 1967
- BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 578 ss.
- BARTOLE S., *Considerazioni in tema di modificazioni costituzionali e Costituzione vivente*, in *Rivista AIC*, 1/2019
- BARTOLE S., *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, 1992
- BARTOLE S., *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, in *Astrid Rassegna*, 1/2025
- BARTOLE S., *L'autonomia regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Diritto e società*, 1973, 575 ss.
- BARTOLE S., *Partiti politici*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, X, Torino, 1995, 705 ss.
- BARTOLINI M., TODARO S., *Cure all'estero: l'Italia chiede regole certe*, in *Il Sole 24 ore*, 23 giugno 2003
- BASCHERINI G., CIERVO A., *L'integrazione difficile: il diritto alla salute e all'istruzione degli stranieri nella crisi del welfare state*, in *Gli stranieri*, 3/2011, 39 ss.
- BASSANINI F., *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid Rassegna*, 6/2019
- BASSU C., *Insularità, forma di Stato e godimento dei diritti tra riconoscimento formale ed effettività*, in *DPCE online*, 3/2023, 2773 ss.
- BECCHI B., MONACO F., *Una nuova stagione per gli investimenti territoriali: dalla politica di coesione al PNRR*, in M. DEGNI (a cura di), *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni. I comuni davanti alla sfida del PNRR*, Roma, 2022, 76 ss.
- BELLETTI M., *Dialogo sulle dinamiche di ricentralizzazione del*

- regionalismo. Quali prospettive?, in *Le Regioni*, 1/2024, 73 ss.
- BELLO B.G., *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, Milano, 2020
- BELLOMO G., *Ordinamento militare e «spirito democratico» della Repubblica nell'art. 52 della Costituzione*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 1/2024
- BENELLI F., *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, nota a C. cost., sent. n. 87/2006, in *Le Regioni*, 5/2006, 933 ss.
- BENELLI F., BINR., *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 6/2009, 1185 ss.
- BENELLI G., *Insularità, trasporti aerei e continuità territoriale*, in *DPCE online*, 3/2023, 2789 ss.
- BENVENUTI F., *L'autonomia regionale: memento essenziale dell'ordinamento repubblicano*, in ID., *Scritti giuridici*, II, Milano, 2006, 665 ss.
- BENVENUTI F., *Prefazione*, in E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla Costituzione repubblicana (1943-1947)*, Milano, 1967, I, ss.
- BENVENUTI M., *«La scuola è aperta a tutti»? Potenzialità e limiti del diritto all'istruzione*, in *Federalismi.it*, 4/2018, 99 ss.
- BERGANTINO A., F. PORCELLI, *Il successo del PNRR? Dipende dalla capacità di spesa dei Comuni*, in *LaVoce.info*, 27 febbraio 2024
- BERGO M., *L'autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L'esperienza dei fondi settoriali*, in *Federalismi.it*, 4/2023, 19 ss.
- BERGONZINI C., *Le Unioni di Comuni: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in M. DEGNI (a cura di), *V Rapporto...*, cit., 302 ss.
- BERTAGNA G., *Autonomia. Storia, bilancio e rilancio di un'idea*, Brescia, 2008
- BERTI G., *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, I, Artt. 1-12, Bologna, 1975, 277 ss.

- BERTI G., *Manuale di interpretazione costituzionale*³, Padova, 1994
- BERTOLISSI M., *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 429 ss.
- BERTOLISSI M., *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Consulta Online*, 2/2023, 495 ss.
- BETZU M., COINU G., *L'insularità e la difficile strada verso l'effettività*, in *DPCE online*, 3/2023, 2897 ss.
- BIANCHI L., FRASCHILLA A., *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Soveria Mannelli, 2020
- BIANCHI L., CARAVITA B., *Il Pnrr alla prova del Sud*, Napoli, 2021
- BIANCHI L., GIANNOLA A., PETRAGLIA C., *Perché il disegno di legge Calderoli ostacola l'attuazione del federalismo simmetrico e cooperativo della legge delega n. 42 del 2009*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1/2024, 77 ss.
- BIANCHI L., PETRAGLIA C., VECCHIONE G., *Europa-Italia, Nord-Sud: il doppio divario*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 3-4/2019, 673 ss.
- BIFULCO L., *Citizenship and Governance at a Time of Territorialization: The Italian Local Welfare between Innovation and Fragmentation*, in *European Urban and Regional Studies*, XXIII, 4/2016, 628 ss.
- BILANCIA F., *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e unione monetaria*, in *Rivista AIC*, 2/2016
- BILANCIA F., *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, parte II
- BILANCIA F., *PNRR, emergenza, fattore tempo e normalizzazione della crisi del regionalismo*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1/2024, 7 ss.
- BIN R., CERRI A., *Ragionevolezza delle leggi* (voce), in *Enc. Giuridica*, XXV, 2006

- BIN R., *Che cos'è la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1/2007, 11 ss.
- BIN R., *In nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 gennaio 2002
- BIN R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1213 ss.
- BIN R., *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, 4/2012, 735 ss.
- BIN R., *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in M. LA TORRE, A. SPADARO (a cura di), *La ragionevolezza nel diritto*, Torino, 2002, 59 ss.
- BIONDI DAL MONTE F., *Lo Stato sociale di fronte alle migrazioni. Diritti sociali, appartenenza e dignità della persona*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 3/2012
- BISCARETTI DI RUFFIA P., *Territorio dello Stato*, in *Enc. del diritto*, XLIV, Milano, 1992, 334 ss.
- BOBBIO N., *Autonomia*, in *Parolechiave*, 4/1994, 11 ss.
- BOBBIO N., *Eguaglianza e libertà*, Torino, 1995
- BOBBIO N., *Pluralismo* (voce), in N. BOBBIO, N. MATTEUCCI, G. PASQUINO, *Il Dizionario di Politica*, Torino, 2004, 700 ss.
- BOBBIO N., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino, 1960
- BÖCKENFÖRDE E.W., *Questioni costituzionali inerenti alla democrazia*, in ID., *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, a cura di M. Nicoletti e O. Brino, Milano, 2006, 377 ss.
- BOMBARDELLI M., COSULICH M. (a cura di), *L'autonomia scolastica nel sistema delle autonomie*, Padova, 2006
- BONANNI R., *Lavoro, Principi costituzionali*, in *Enc. Treccani*, 2019
- BONFIGLIO S., *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in *Nomos*, 2/2017
- BOSCARIOL G.P., *La legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 1/2018, 203 ss.
- BOSCARIOL G.P., *La strategia per le aree interne quale strumen-*

- to di sviluppo dei territori montani, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 3/2017, 691 ss.
- BOZZAO P., *La soggettività giuridica degli enti del terzo settore: profili lavoristici*, in *federalismi.it*, 22/2018
- BRANCASI A., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 451 ss.
- BUSCEMA L., CARIDÀ R., DE LUCA G., DI MARIA R., MORELLI A., PUPO V., *Lineamenti di legislazione scolastica per l'inclusione*, Torino, 2024
- BUZZACCHI C., *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, *Astrid Rassegna*, n. 18/2024
- CAFIERO S., *Storia dell'intervento straordinario del Mezzogiorno (1950-1993)*, Manduria, 2006
- CALAMANDREI P., *L'avvenire dei diritti di libertà* (1945), a cura di E. Di Salvatore, Giulianova, 2018
- CALASSO F., *Autonomia (storia)*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 349 ss.
- CALASSO F., *I glossatori e la teoria della sovranità*, Milano 1957
- CALIFANO L., *I nodi irrisolti del regionalismo italiano*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 10/2022
- CALISE M., *Tra governo e governance: la Costituzione nelle democrazie contemporanee*, in L. ORNAGHI (a cura di), *La nuova età delle Costituzioni*, Bologna, 2000
- CALVANO R., *Il diritto-dovere all'istruzione*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti...*, cit.
- CALVANO R., *L'istruzione, il Covid-19 e le diseguaglianze*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2020, parte III, 57 ss.
- CALVANO R., *La parabola dell'autonomia scolastica o dell'eterogenesi dei fini*, in *Democrazia e diritto*, 3/2021, 7 ss.
- CALVANO R., *Scuola e Costituzione, tra autonomie e mercato*, Roma, 2019
- CAMERLENGO Q., *Costituzione e anarchia*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, parte II, 2 ss.
- CAMERLENGO Q., *Persona e formazioni sociali, tra diritti individuali e diritti collettivi*, in *Diritto costituzionale*, 2/2021, 5 ss.

- CAMERLENGO Q., *Stato, Regioni ed enti locali come «istituzioni parimenti repubblicane»*. Dai «livelli di governo» agli «anelli istituzionali», in *Le Regioni*, 1/2016, 47 ss.
- CAMMELLI M., *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.*, in *Astrid Rassegna*, 10/2019
- CAMMELLI M., *Regioni e regionalismo: la doppia impasse*, in *Le Regioni*, 4/2012, 673 ss.
- CANTARO A., *Amato Popolo. Il sacro che manca da Pasolini alla crisi delle democrazie*, Roma, 2025
- CANTARO A., *Costituzione e ordine economico*, Acireale, 1990
- CANTARO A., *Introduzione*, in C. DE FIORES, D. PETROSINO, *Secessione*, Roma, 1996, 7 ss.
- CANTARO A., DEGNI M. (a cura di), *Il principio federativo. Federalismo e stato sociale*, Molfetta, 1995
- CANTARO A., *Postpandemia. Pensieri (meta)giuridici*, Torino, 2021
- CANTARO A., *Stato federale, eguaglianza e diritti sociali*, in *Dem. Dir.*, 2-3/1994, 317 ss.
- CAPOGRASSI G., *Il nuovo regionalismo (1919)*, ora in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 649 ss.
- CAPORALI G., *La legge quadro sull'autonomia differenziata: un'analisi delle criticità e delle prospettive*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2024, 372 ss.
- CARAVITA DI TORITTO B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2, della Costituzione*, Padova, 1984
- CARETTI P., *Autonomia regionale e intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Milano, 1974
- CARETTI P., TARLI BARBIERI G., *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*⁵, Torino 2022
- CARETTI P., *I diritti fondamentali nell'ordinamento nazionale e nell'ordinamento comunitario: due modelli a confronto*, in *Diritto pubblico*, 3/2001, 939 ss.
- CARETTI P., *La Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, 18/2024

- CARETTI P., *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, 381 ss.
- CARETTI P., *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Camera dei Deputati — Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, Roma, 2003, 191 ss.
- CARETTI P., *Le prospettive incerte del nostro regionalismo*, in R. BIN e F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, cit., 75 ss.
- CARETTI P., *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2008
- CARIOLA A., *Il regionalismo differenziato e le sue procedure*, in *Diritti Regionali*, 3/2023, 795 ss.
- CARIOLA A., *Riflessioni su sovranità e rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 4/2016
- CARLASSARE L. (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001
- CARLASSARE L., *Amministrazione e potere politico*, Padova, 1974
- CARLASSARE L., *Conversazioni sulla Costituzione*⁴, Padova, 2020
- CARLASSARE L., *Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2004
- CARLASSARE L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, parte II, 137 ss.
- CARLASSARE L., *Fonti del diritto (dir. cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, II, 2008, 536 ss.
- CARLASSARE L., *Forma di Stato e diritti fondamentali*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1995, 33 ss.
- CARLASSARE L., *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2013
- CARLASSARE L., *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, in ID. (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladini*. Atti del Convegno di studio di Padova (19-20-21 giugno 2003), Padova, 2004, 6 ss.

- CARLASSARE L., *Maggioritario*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2008
- CARLASSARE L., *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, 4 giugno 2013
- CARLASSARE L., *Solidarietà: un progetto politico*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, parte I, 45 ss.
- CARLASSARE L., *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, I, *Sovranità e democrazia*, nonché in *Costituzionalismo.it*, 1/2006
- CARLI M., *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2023, 5 ss.
- CARLONI E., *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004
- CARNELUTTI F., *Teoria generale del diritto*, Roma, 1940
- CAROSI A., *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4/2017
- CARRINO A., *L'ordine delle norme. Stato e diritto in Hans Kelsen*, Napoli, 1992
- CARROSIO G., *La Strategia Nazionale per le Aree Interne: ragioni, teoria e metodo di una politica emancipativa per i luoghi lasciati indietro*, in M. DEGNI (a cura di), *V Rapporto...*, cit., 379 ss.
- CARTABIA M., *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Relazione alla Conferenza trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, in www.cortecostituzionale.it
- CARTABIA M., *Riflessioni in tema di eguaglianza e di non discriminazione*, in M. D'AMICO e B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 415 ss.
- CARUSO C., *Cooperare per unire. I raccordi tra stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2021, 283 ss.
- CASSESE S., *Federalismo e Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4/2004, 989 ss.

- CASSESE S., *Il valore legale del titolo di studio*, in *Annali di storia delle università italiane*, VI, 2002; 9 ss.
- CASSESE S., *La nuova costituzione economica*⁶, Roma-Bari, 2021
- CASSESE S., *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le carte e la storia*, 1/2017, 5 ss.
- CASSESE S., *Le regioni cinquant'anni dopo: un bilancio*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, cit., 83 ss.
- CASSESE S., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016
- CASSETTI L., *Art. 41*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna, 2018, 267 ss.
- CASTELLI L., *Alla ricerca del "limite dei limiti": il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le Corti*, in *Rivista AIC*, 1/2021, 454 ss.
- CASTORINA E., *Democrazia diretta e democrazia rappresentativa in Italia: crisi dei tradizionali istituti di partecipazione politica e riforme mancate*, in *federalismi.it*, 1/2017
- CAVAGGION G., *PNRR: il ruolo di governo e parlamento e la partecipazione degli enti territoriali*, in P. BILANCIA (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello: opportunità e criticità*, Bologna, 2024, 95 ss.
- CAVINO M., *Diritto vivente* (voce), in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. IV, Torino, 2010
- CAVINO M., *Non ossimoro, ma endiadi: il diritto-dovere al lavoro*, in F. MARONE (a cura di), *La doverosità dei diritti...*, cit., 181 ss.
- CECCHETTI M., *Le fonti della "differenziazione regionale" e i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, in A. PAJNO, G. VERDE, (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le fonti delle autonomie territoriali*, II, Milano, 2010, 69 ss.
- CERETI C., *Costituzione e territorio*, in AA.Vv., *Scritti giuridici in memoria di V. Orlando*, I, Padova, 1957, 397 ss.
- CERRI A., *Imparzialità ed indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973

- CERRI A., *Poteri dello Stato (conflitti tra i)*, in *Enc. Giur. Treccani*, XXIII, Roma 1991
- CERRI A., *Revisione costituzionale* (voce), in *Enc. Giur. Treccani*, XXVII, Roma, 1991
- CERRI A., *Significati e valenze del principio di eguaglianza*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, II, Napoli, 2004, 569 ss.
- CERRUTI T., *PNRR e territorio: una visione dinamica*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, 1/2023, 217 ss.
- CERULLI IRELLI V., *Osservazioni “a prima lettura” sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, 18/2024
- CHELI E., *Le regioni in un cono d’ombra*, in G. AMATO, D. SERRANI (a cura di), *Dalla parte delle Regioni. Bilancio di una legislatura*, Milano 1975, 123 ss.
- CHESSA O., *Brevi note sul “contenuto essenziale” (dei diritti inviolabili) come parametro del giudizio di costituzionalità*, in G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE (a cura di), *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, Torino, 2000
- CHESSA O., *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 4/2004, 941 ss.
- CHITI M.P., *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l’influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6/2002, 1401 ss.
- CICCONETTI S.M., *Le fonti del diritto italiano*⁴, Torino, 2019
- CIGGIOLA N., *Le prestazioni sanitarie tra principio di libera circolazione dei servizi e tutela dell’equilibrio finanziario e dei sistemi di assicurazione sanitaria degli Stati membri*, in *Giurisprudenza italiana*, 8-9/2003, 1697 ss.
- CIPOLLONI C., *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne*, in *Italian Papers on Federalism*, 3/2021, 52 ss.
- CLARICH M., *Stato, gruppi intermedi e individuo*, in *Dir. Pubbl.*, 3/2016, suppl., 141 ss.
- COCCONI M., *Il riconoscimento costituzionale dell’autonomia scolastica dopo venticinque anni: una riforma mancata o un progetto incompiuto?*, in *federalismi.it*, 24/2025, 58 ss.

- COLAPIETRO C., *I diritti dei disabili e Costituzione*, Napoli, 2011
- COLAPIETRO C., *Il contenuto multiforme del principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in G. DALLA TORRE, C. MIRABELLI (a cura di), *Le sfide del diritto*, Soveria Mannelli, 2009.
- COLAPIETRO C., RUOTOLO M., *Diritti e libertà*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., 631 ss.
- COLASANTE P., *Il regionalismo italiano e il potenziale sviluppo di un Compact fra le Regioni per modularne l'autonomia: asimmetria uti singuli o uti universi?*, in *Diritti regionali*, 3/2023, 766 ss.
- COMPAGNA F., *L'Europa delle Regioni*, Napoli, 1968
- COPPOLA G., DESTEFANIS S., *Sono efficaci le politiche per la riduzione dei divari territoriali in Italia?*, in *Regional Economy*, 1/2022
- CORAZZA L. (a cura di), *L'economia dei territori tra dinamiche demografiche e politiche di coesione: il caso delle aree interne*, in *Economia & Lavoro*, 3/2025 (sezione monografica), 9 ss.
- CORAZZA L., *Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi*, in *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 1/2025, 9 ss.
- CORAZZA L., *Il ruolo femminile per il futuro delle aree interne*, in *Il Sole 24 Ore*, 7 novembre 2023
- CORAZZA L., DIPACE R., *La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile*, in M. MARCHETTI, S. PANUNZI, R. PASSAGLI (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Catanzaro, 2017, 81 ss.
- CORSI C., *Lo stato e lo straniero*, Padova, 2001
- CORSO G., *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/1981, 755 ss.
- CORTESE E., *Il problema della sovranità nel pensiero giuridico medievale*, Roma 1966
- CORTESE E., *Sovranità* (voce), in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990
- COSTA P., *Il modello giuridico della sovranità: considerazioni*

- di merito ed ipotesi di ricerca*, in *Filosofia politica*, 1/1991, 51 ss.
- CRISAFULLI V., *Diritto al lavoro, diritto di sciopero, libertà di organizzazione sindacale: diritti (fondamentali) concorrenti* (1977), in ID., *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985, 301 ss.
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, riedito in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 162 ss.
- CRISAFULLI V., *La Scuola nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 55 ss.
- CRISAFULLI V., *La sovranità nella Costituzione italiana* (1957), in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 91 ss.
- CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella Costituzione italiana. (Note preliminari)*, in *Rass. Giuliana dir. e giurispr.*, 1954 e in *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, 1955; ora in ID. *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985, 91 ss.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*⁵, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984
- CRISAFULLI V., *Partiti, Parlamento, Governo* (1967), in ID., *Stato Popolo Governo*, Milano, 1985, 209 ss.
- CRISAFULLI V., *Prima e dopo la Costituzione*, con premessa di F. Modugno e intr. di M. Dogliani e G. Silvestri, Napoli, 2015
- CRISAFULLI V., *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982/4, 498 ss.
- CURRERI S., STEGHER M.S., *I partiti politici in Italia*, in *federalismi.it*, 23/2018
- D'ALBERTI M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008
- D'ALOIA A. (a cura di), *Il diritto alla fine della vita. Principi, decisioni, casi*, Napoli, 2012
- D'ALOIA A., *Commento all'art. 39 Cost.*, in R. BIFULCO, A. CELLOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006
- D'ALOIA A., *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1063 ss.

- D'ALOIA A., *Diritti sociali e politiche di eguaglianza nel processo costituzionale europeo*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi fondamentali ed effettività*, Napoli, 2022.
- D'ALOIA A., *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, 2002
- D'ALOIA A., *Eutanasia (dir. cost.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, agg. V, Torino, 2012, 300 ss.
- D'ALOIA A., *Possiamo rinunciare alle Regioni?*, in *confrontocostituzionali.it*, 1/2014
- D'AMICO G., *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SABRINO, *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, 17/2020, 109 ss.
- D'AMICO M., *Diritti contesi. Problematiche attuali del costituzionalismo*, Milano, 2016
- D'AMICO M., *Emergenza, diritti, discriminazioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2020, 16 ss.
- D'AMICO M., *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e la rappresentanza politica*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, 2001, 163 ss.
- D'ANDREA L., *Brevi notazioni critiche sull'autonomia differenziata*, in *Diritti regionali*, 1/2025, 31 ss.
- D'ANDREA L., *Il principio di sussidiarietà tra radice personalistica e funzione conformativa del sistema normativo*, in *Iustitia*, 2/2011, 249 ss.
- D'ANDREA L., *L'indirizzo politico tra sfera politica e istituzioni pubbliche: brevi notazioni di sintesi*, in *federalismi.it*, 18/2024, 77 ss.
- D'ANDREA L., *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Milano, 2005
- D'ATENA A. (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003
- D'ATENA A., *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, 4/2020, 313 ss.

- D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni cost.*, 1/2001, 17 ss.
- D'ATENA A., *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991
- D'ATENA A., *Diritto regionale*³, Torino, 2017
- D'ATENA A., *Dove vanno le regioni*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, cit., 107 ss.
- D'ATENA A., *Federalismo e regionalismo*, in P. CAPPELLINI, P. COSTA, M. FIORAVANTI, B. SORDI, (a cura di), *Il contributo italiano alla storia del pensiero. Diritto, Istituto dell'Enciclopedia italiana*, Roma 2012, ora in ID., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016
- D'ATENA A., *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista Giurisprudenza costituzionale per il cinquantesimo anniversario*, Milano, 2006, 270 ss.
- D'ATENA A., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 1997, 603 ss.
- D'ATENA A., *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, 737 ss.
- D'ATENA A., *Il riparto delle competenze tra stato e regioni ed il ruolo della corte costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/ 2015
- D'ATENA A., *Il territorio regionale come problema di diritto costituzionale*, in *Issirfa.cnr.it*, 2008
- D'ATENA A., *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974
- D'ATENA A., *La crisi della legge regionale*, in *Quad. reg.*, 1990, 1276 ss.
- D'ATENA A., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005
- D'ATENA A., *Le regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981
- D'ATENA A., *Le regioni, tra crisi e riforma*, in A. PACE (a cura), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, 9 ss.

- D'ATENA A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2003, 15 ss.
- D'ATENA A., *Tra autonomia e neocentralismo. Verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Torino, 2016
- DAHL R.A., *I dilemmi della democrazia pluralista*, Milano, 1988
- DAHL R.A., *Intervista sul pluralismo*, a cura di G. Bosetti, Roma-Bari, 2002
- DE CESARE I., *Concorrenza e utilità sociale*, in *Federalismi.it*, 8/2020, 55 ss.
- DE CRESCENZO A., *Indirizzo politico. Una categoria tra complessità e trasformazione*, Napoli, 2020
- DE DONNO M., TUBERTINI C., *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Ist. del Fed.*, 2/2020, 297 ss.
- DE FIORES C., *Alla ricerca dell'interesse perduto. Riflessioni sull'interesse nazionale e sulla sua scomparsa*, in L. CHIEFFI, (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la Riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, 211 ss.
- DE FIORES C., *Il finanziamento degli atenei*, in *Osservatorio costituzionale*, 6/2021, 104 ss.
- DE FIORES C., *Il principio internazionalista*, in M. DELLA MORTE, F.R. DE MARTINO, L. RONCHETTI (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, 2020, 203 ss.
- DE FIORES C., *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, 2013
- DE GIOVANNI B., *Elogio della sovranità politica*, Napoli, 2015
- DE JOUVENEL B., *De la souveraineté. A la recherche du bien politique*, Paris, 1955
- DE LUNGO D., *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2023, 67 ss.
- DE MARIA B., *Le garanzie dei doveri costituzionali*, Napoli, 2012
- DE MARTIN G.C., *Il disegno autonomistico disatteso tra contraddizioni e nuovi scenari problematici*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2014

- DE MARTIN G.C., *L'amministrazione locale nel sistema delle autonomie*, Milano, 1984
- DE MARTINO F.R., *L'attualità del principio pluralista come problema*, in *Rivista AIC*, 2/2019
- DE MARTINO F.R., *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014
- DE MASI D., *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*, Milano, 2020
- DE MINICO G., *Internet. Regola e anarchia*, Napoli, 2012
- DE PHILIPPIS M., LOCATELLI A., PAPINI G., TORRINI R., *La crescita dell'economia italiana e il divario nord-sud: trend storici e prospettive alla luce dei recenti scenari demografici*, in *Questioni di economia e finanza (Bank of Italy Occasional Papers)*, 683/2022
- DE SANITS V., *Cittadinanza digitale e diseguaglianze*, in *Italian Papers On Federalism*, 1/2025
- DE SIERVO U., *La ripresa del regionalismo nel dibattito costituente*, in S. MANGIAMELI, (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, 2012, 51 ss.
- DE SIERVO U., *Le Regioni nelle prime proposte di Ambrosini*, in *Le Regioni*, 1993, 1253 ss.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale*¹¹, XIII, Padova, 2025
- DELFINO M., *Salario legale, contrattazione collettiva e concorrenza*, Napoli 2019
- DELLA CANANEA G., *Dal territorio statale allo spazio giuridico europeo*, in M. CAMELLI (a cura di), *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Bologna, 2007, 65 ss.
- DELLA MORTE M., *Art. 36 Cost.*, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, I, Bologna 2018, 156 ss.
- DELLA MORTE M., *Il futuro dei territori (e del Sud). Rilanciare rappresentanza e partecipazione per una migliore attuazione del PNRR*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2021, parte I
- DELLA MORTE M., *Il valore costituzionale dell'autonomia e la sua "deriva" politica*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie*, cit., 411 ss.

- DELLA MORTE M., *Istruttoria e partecipazione: alcune brevi considerazioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2025, 75 ss.
- DELLA MORTE M., GLIATTA M.A., *La Strategia per lo Sviluppo delle Aree Interne e la sua implementazione in Molise e in Abruzzo*, in *Le Regioni*, 6/2017, 1270 ss.
- DELLA MORTE M., *Rappresentanza vs. partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Milano, 2012
- DESIDERI C., *Regioni, politiche e territori: per una storia del regionalismo italiano*, Milano, 2015
- DESIDERI C., *Se le regioni italiane abbiano un fondamento territoriale e quale sia*, in *Issirfa.cnr.it*, 2012
- DI COSIMO G., *L'organizzazione regionale alle prese con il PNRR*, in *Le Regioni*, 1/2023, 89 ss.
- DI MAJO L., *Art. 39 Cost. e contratto collettivo*, in *federalismi.it*, 24/2017
- DI MAJO L., *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato (a partire da violazioni di «prerogative» e «diritti» dei Parlamentari). Nota ad ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Forum costituzionale*, 11 aprile 2019
- DI MARIA R., *La potestà legislativa regionale tra (endogena) autonomia politica ed (esogena) attuazione programmatica*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 115 ss.
- DI SALVATORE E., *Brevi osservazioni sulla modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2022, parte III, 1/2022
- DI SALVATORE E., *L'evoluzione dei fini e dei compiti dello stato e il dovere di protezione dei diritti fondamentali*, in *Rivista Gruppo Di Pisa*, 1/2024, 93 ss.
- DICKMAN R., *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la l. cost. 3 del 2001*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2003, 485 ss.
- DOGLIANI M., *Diritto costituzionale e scrittura*, in ID., *La ricerca dell'ordine perduto. Scritti scelti*, Bologna, 2015, 105 ss.
- DOGLIANI M., *Il problema della rigidità e della revisione della*

- costituzione, in M. FIORAVANTI, S. GUERRIERI (a cura di), *La costituzione italiana*, Roma, 1999, 291 ss.
- DOGLIANI M., *Indirizzo politico*, in *Dig. dir. pubbl.*, VIII, Torino, 1993, 244 ss.
- DOGLIANI M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985
- DOGLIANI M., *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994
- DOGLIANI M., BIN R., MARTINEZ DALMAU R., *Il potere costituente*, Napoli, 2017
- DONATI D., *Stato e territorio* (1914), a cura di A. Cassatella, Macerata, 2023
- DWORKIN R., *Eguaglianza* (voce), in *Enc. Scienze Soc.*, III, Roma, 1993
- ELAZAR D.J., *Idee e forme del federalismo*, trad. it. L. M. Bassi, Milano, 1995
- ELIA L., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009
- ELIA L., *L'ineludibile e indifferibile referendum*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001
- ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 67 ss.
- ESPOSITO C., *Eguaglianza e giustizia nell'art. 3 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana*, cit., 17 ss.
- ESPOSITO C., *I partiti nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana*, cit., 215 ss.
- ESPOSITO C., *Lo Stato e sindacati* (1954), in ID., *La Costituzione italiana*, cit., 151 ss.
- ESPOSITO E., *Il potere sostitutivo. Amministrazione centrale ed enti locali*, Napoli, 1968
- ESPOSITO L., *Il digital divide. Una trasformazione necessaria per il Paese*, Perugia, 2023
- FABRIZZI F., *Il Parlamento nella "democrazia decidente". Il ruolo delle Camere oggi*, Bologna, 2024
- FALCON G., *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 391 ss.

- FALCON G., *Modello e “transizione” nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1247 ss.
- FALCONE M., *Le città italiane nelle politiche europee di coesione: considerazioni critiche da una prospettiva di giustizia spaziale*, in *Ist. del Fed.*, numero speciale 2023, 71 ss.
- FALUDI A., *Territorial cohesion and subsidiarity under the European Union Treaties: a critique of the “Territorialism” underlying*, in *Regional studies*, 9/2013, 1594 ss.
- FARAGUNA P., *Ai confini della Costituzione. Principi supremi e identità costituzionale*, Milano, 2015
- FELICE E., *Perché il Sud è rimasto indietro?*, Bologna, 2016
- FERRAIUOLO G., *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 2/2022, 307 ss.
- FERRAJOLI L., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma-Bari, 2009
- FERRAJOLI L., *La sovranità nel mondo moderno*, Milano, 1995
- FERRARA A. (a cura di), *Le autonomie territoriali nella riforma costituzionale*. Atti del Forum, Roma, 27 febbraio 1998, Milano, 2001
- FERRARA A. (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni. Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*. Atti del Forum, Roma, 5 maggio 2000, Milano, 2001
- FERRARA A., SALERNO G.M. (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Milano, 2003
- FERRARA A., *Tra favorevoli e contrari all’autonomia differenziata: è possibile trovare una comune convergenza per la realizzazione di un regionalismo d’esecuzione da avviarsi in via asimmetrica?*, in *Federalismi.it*, 30 aprile 2025
- FERRARA G., *A proposito del federalismo fiscale. Sulla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2009
- FERRARA G., *Dell’eguaglianza*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, 1994, 29 ss., ora in ID., *Per la democrazia costituzionale. Scritti scelti*, a cura di C. De Fiores e M. Della Morte, Napoli, 2020, 113 ss.

- FERRARA G., *Diritto soggettivo, diritto oggettivo. Uno sguardo sugli apici del giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, 14 settembre 2008
- FERRARA G., *Per la democrazia costituzionale*, cit.
- FERRARA G., *Revisione costituzionale e principio di sussidiarietà: due sfigurazioni*, in *Nuova fase*, 1997
- FERRARESE M.R., *Prima Lezione di diritto globale*, Roma-Bari, 2012
- FILIPPETTI A., RONDINELLA S., TUZI F., *The Italian Constitutional Court and Recentralization along the Pendulum of Regionalism*, in *Constitutional Political Economy*, XXXVI, 2025, 95 ss.
- FIORAVANTI M., *Appunti di storia delle costituzioni moderne. Le libertà fondamentali*³, Torino, 2014
- FORTE F., *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*, Firenze, 2009
- FREEMAN E.A., *Lo Stato federale*, in *Bibl. di scienze polit.* diretta da A.Brunialti, Vol. VII, Torino, 1891, 23 ss.
- FRICANO A., *Il principio di insularità in Costituzione tra necessità e attuazione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2023, 79 ss.
- FRIEDMAN D.D., *L'ordine del diritto*, Bologna, 2004
- FROSINI T.E., *Costituzione, autodeterminazione, secessione*, in *Rivista AIC*, 1/2015
- FROSINI T.E., *Il concetto giuridico di Mezzogiorno*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 3-4/2024, 593 ss.
- FROSINI T.E., *Isole e insularità nella Costituzione*, in *Rassegna Parlamentare*, 1/2024, 243 ss.
- FROSINI T.E., *Per una ri-costituzionalizzazione del Mezzogiorno e delle isole*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2022
- FROSINI T.E., *Presentazione. Insularità e comparazione giuridica*, in *DPCE online*, 3/2023
- GABRIELE A., *I divari territoriali e di genere: una prospettiva intersezionale*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 1-2/2024, 25 ss.
- GABRIELE S., TUZI F. (a cura di), *Regioni e sistema creditizio*. Atti del convegno, Roma, 2 dicembre 2014, Milano, 2015
- GALDI M., *L'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali fra tentativi di attuazione e ristabilimento dello status quo. Commento a Corte cost. 4 marzo 2019, n. 33*, in *Dirittifondamentali.it*, 1/2019

- GALEOTTI S., *Un governo scelto dal popolo. Il “governo di legislatura”*, Milano, 1984
- GALIZIA M., *La teoria della sovranità dal medioevo alla rivoluzione francese*, Milano, 1951
- GAMBINO S., *Diritti fondamentali, costituzionalismo e crisi economica*, in ID. (a cura di), *Diritti sociali e crisi economica. Problemi e prospettive*, Torino, 2015
- GARDINI G., *Il difficile cammino del decentramento tra riforme, emergenze e resistenze. Alla ricerca di un “sistema delle autonomie territoriali”*, in *La Nuova Giuridica*, 1/2024
- GASPARI F., *Il diritto all’istruzione dalla riforma Gentile alla “Costituzione scolastica”, ovvero del “sabotaggio della Costituzione”*, in *Nomos*, 1/2024
- GEMMA G., *Vita (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, Torino, 1999, 670 ss.
- GENTILINI A., *Comunità montane o Unioni di Comuni montani?*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2021, 20 ss.
- GENTILINI A., *Corte, Stato, Regioni: tre monadi isolate dall’attrazione in sussidiarietà (osservazioni alla sent. n. 40 del 2022)*, in *Giur. cost.*, 1/2022, 443 ss.
- GENTILINI A., *La direzione “discendente” della sussidiarietà legislativa: una rivoluzione all’orizzonte per il regionalismo italiano?*, in *Giur. cost.*, 6/2024, 2162 ss.
- GIAMPIERETTI M., *Il principio costituzionale di libera concorrenza: fondamenti, interpretazioni, applicazioni*, in *Diritto e società*, 2003, 439 ss.
- GIANFRANCESCO E., *I partiti politici e l’art. 49 della Costituzione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 ottobre 2017
- GIANFRANCESCO E., *L’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2019
- GIANNINI M.S., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, pp. 851 ss., ripubblicato con il titolo *Autonomia*, in *Studi in onore di Luigi Rossi*, Milano, 1952 ora in ID., *Scritti*, III, 1949-1954, Milano, 2003, 345 ss.
- GIANNINI M.S., *Autonomia (teoria generale, diritto pubblico)*,

- in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959, p. 356, ora in *Id.*, *Scritti*, IV, 1955-1962, Milano, 2004, 567 ss.
- GIANNINI M.S., *Autonomia locale e autogoverno*, in *Il corriere amministrativo*, IV, 15-30 novembre 1948, 1061 ss.
- GIANNINI M.S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977
- GIANNINI M.S., *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986
- GIANNINI M.S., *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1981
- GIANNINI M.S., *Problemi dell'amministrazione delle Regioni insufficientemente sviluppate*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 1-2/2011, 77 ss. (già in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3/1962, 552 ss.)
- GIANNINI M.S., *Riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 461 ss.
- GIORGI G., *La dottrina delle persone giuridiche*, Firenze, 1890
- GIORGIS A., *Le garanzie giurisdizionali dei diritti costituzionali all'uguaglianza distributiva*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Diritti e Costituzione. Profili evolutivi e dimensioni inedite*, Milano, 2003
- GIOVENCO L., *In tema di autonomia degli Enti locali*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1947, 13 ss.
- GIOVENCO L., *L'ordinamento regionale*⁷, Milano, 1974
- GIRARDI M.C., *La proprietà pubblica. Percorsi costituzionali nell'evoluzione della forma di stato*, Napoli, 2023
- GLINOS I.A., BAETEN R., HELBEN M., MAARSE H., *A typology of cross-border patient mobility*, in *Health Place*, 10/2010, 1153 ss.
- GRAGNOLI E., *Commento all'art. 4*, in M. GRANDI, G. PERA, R. DE LUCA TAMAJO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Commentario breve alle leggi sul lavoro*, Padova, VI, 2018
- GRASSO G., *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012
- GRASSO P.G., *Proposte di autonomia regionale agli inizi dell'unità d'Italia*, in *Il Politico*, 2/1994, 250 ss.
- GRECO G., *Il potere di sostituzione dello Stato alle Regioni*, in *Il Foro amm.*, 3/1989, 876 ss.

- GRISOSTOLO F.E., *La tutela del diritto alla salute dello straniero in Italia e in Francia*, in *Rivista AIC*, 2/2018
- GROPPI T., *Autonomie territoriali e uguaglianza nei diritti: tra decentramento delle competenze e garanzia del principio unitario*, in L. AMMANNATI, M.A. CABIDDU, P. DE CARLI (a cura di), *Servizi pubblici, concorrenza, diritti*, Milano, 2001
- GROSSI P., *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni²*, Padova, 2008
- GROSSI P., *Un diritto senza stato (La nozione di autonomia come fondamento della costituzione giuridica medievale)*, in ID., *Assolutismo giuridico e diritto privato*, Milano, 1998, 275 ss.
- GROSSO E., *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Diritto Costituzionale*, 1/2018, 35 ss.
- GROSSO E., *Stranieri irregolari e diritto alla salute: l'esperienza giurisprudenziale*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Cittadinanza, corti e salute*, Padova, 2007, 157 ss.
- GUARINO G., *Autonomia e controlli (1951)*, ora in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea. Del fare diritto per cinquant'anni*, IV, Napoli, 1994, 413 ss.
- GUZZETTA G., *Potenzialità, rischi e aspettative dell'autonomia differenziata*, in *Nuove Autonomie*, 1/2024, 323 ss.
- HÄBERLE P., *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, in M. LUCIANI (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, Roma-Bari, 1994, 93 ss.
- HÄBERLE P., *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, a cura di P. Ridola, Roma, 2005
- HEGEL F.W., *Lineamenti di Filosofia del diritto³*, a cura di F. Messineo, Bari, 1965
- IACOVIELLO A. (a cura di), *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale*. Atti del convegno, Roma, 29-30 ottobre 2014, Milano, 2016
- IACOVIELLO A., *Autonomia regionale e unità giuridica ed economica della Repubblica: i limiti costituzionali per l'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Italian Papers on Federalism*, n. 2/2023, 132 ss.

- IANNUZZI A., *Norme generali sull'istruzione e riserva di legge*, in *federalismi.it*, 24/2010
- IBÁÑEZ COLOMO P., *Competition on the Merits*, in *CMLRev.*, LXI, 2/2024, 399 ss.
- IRTI N., *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1998
- IRTI N., *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2005
- IVETIC E., *Sud/Nord. La frontiera globale del Mediterraneo*, Bologna, 2024
- JELLINEK G., *La dottrina generale del diritto dello Stato*, trad. it. di M. Petrozziello, con introduzione e capitoli aggiunti di V.E. Orlando, Milano, 1949
- KANT I., *La dottrina generale del diritto*, trad. it. a cura di G. Vidari, Torino, 1995
- KELSEN H., *Allgemeine Staatslehre*, trad. it., *Dottrina generale dello Stato*, a cura di J. Luther, E. Daly, Milano 2013, 711 ss.
- KELSEN H., *Demokratie*, trad. it. *La democrazia*, in ID., *Il primato del parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, 1982, 3 ss.
- KELSEN H., *Essenza e valore della democrazia*, in ID., *La democrazia*, Bologna, 1981, 39 ss.
- KELSEN H., *Il problema del parlamentarismo*, in ID., *Il primato del parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, 1982, 171 ss.
- KELSEN H., *Il problema della sovranità*, Milano, 1989
- KELSEN H., *La dottrina pura del diritto*, trad. it. di *Reine Rechtslehre* (1960), a cura di M.G. Losano, Torino, 2021
- KELSEN H., *Souveränität* (1962), in H. KELSEN, A. MERKL, A. VERDROSS, *Die wiener rechtstheoretische Schule*, II, Wien, 1968
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*³, trad. it. di *General Theory of Law and State* (1945), Milano, 1959
- LA SALA G.P., *Intermediazione, disintermediazione, nuova intermediazione: i problemi regolatori*, in M. CIAN, C. SANDEI (a cura di), *Diritto del Fintech*, Padova, 2020
- LA TORRE M., *Democrazia e tensioni. Rappresentanza, principio di maggioranza, diritti fondamentali*, in *Riv. intern. filosofia dir.*, 4/1995

- LANCHESTER F. (a cura di), *Costantino Mortati, Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale*, Atti del convegno (Roma, 14 dicembre 2015), Padova, 2017
- LANCHESTER F., *Stato (forme di)*, voce, in *Enc. dir.*, XLIII, 1990, 796 ss.
- LANZONI L., *Il territorio tra diritto nazionale ed europeo. Contesto istituzionale e politiche di sviluppo regionale*, Napoli, 2013
- LAVAGNA C., *Basi per lo studio delle figure soggettive contenute nella Costituzione italiana*, in *Studi economico-giuridici Fac. giurispr. Università Cagliari*, 1953, 78 ss.
- LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*⁶, Torino, 1985
- LAVAGNA C., *Ragionevolezza e legittimità costituzionale*, in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, 650 ss.
- LEONARDI R., *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione europea*, Bologna, 1998
- LEONE S., *Il referendum costituzionale. Ovvero dei rischi di una "esaltazione" dell'intervento popolare nel procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2024, 282 ss.
- LEVI A., *Teoria generale del diritto*, Padova, 1953
- LIBERTINI M., *Competizione fra università e valore legale del titolo*, in *Federalismi.it*, 3/2009
- LIBERTINI M., *Concorrenza*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2010, 551 ss.
- LO CALZO A., *La legge della Regione Toscana n. 16/2025 sulle "Modalità organizzative per l'attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 242/2019 e n. 135/2024", tra esigenze di certezza nell'uniforme godimento dei diritti e riserve di competenza del legislatore statale*, in *Corti supreme e salute*, 3/2025, 799 ss.
- LOMBARDI P., *Divario territoriale, governo del territorio e innovazione: un approfondimento*, in *federalismi.it*, 16/2024, 71 ss.
- LOSANA M., *Il riconoscimento del principio di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Napoli, 2010

- LOSURDO F., *Lo Stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016
- LOY G., *Una repubblica fondata sul lavoro*, in *associazione deico-stituzionalisti.it*, 25 marzo 2009
- LUCARELLI A., *Considerazioni sulla forma di Stato europea*, in *federalismi.it*, 33/2025, 50 ss.
- LUCARELLI A., *Diritti sociali e principi "costituzionali" europei*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Idee e percorsi*, Napoli, 2003
- LUCARELLI A., DE MARIA B., GIRARDI M.C. (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime. Principi costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, II, Napoli, 2023
- LUCARELLI A., *Il diritto alla salute nella Carta europea dei diritti fondamentali*, in *L'arco di Giano*, 32/2002
- LUCARELLI A., *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, 2013
- LUCARELLI A., *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020
- LUCARELLI A., *Principi costituzionali europei, politiche pubbliche, dimensioni dell'effettività. Per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in *Rass. dir.pubbl. europeo*, 1/2006
- LUCATELLO G., *Lo stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Atti del primo Convegno di Studi regionali*, Padova, 1955, 136
- LUCIANI M., *A mo' di conclusione: le prospettive del federalismo in Italia*, in A. PACE (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, 224 ss.
- LUCIANI M., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin...*, cit.
- LUCIANI M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 3/2016
- LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Politica del diritto*, 3/2002, 345 ss.

- LUCIANI M., *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 109 ss.
- LUCIANI M., *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, 124 ss.
- LUCIANI M., *La Costituzione e il pluralismo*, in P. CAPPELLINI, G. CAZZETTA (a cura di), *Pluralismo giuridico. Itinerari contemporanei*, Milano, 2023, 197 ss.
- LUCIANI M., *Sui diritti sociali*, in *Democrazia e diritto*, 4/1994, 569 ss.
- LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 4/2011, 635 ss.
- LUHMANN N., *Il principio di uguaglianza come forma e come norma*, Roma, 2017
- LUPO N., *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1/2022
- MAINARDIS C., *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 139 ss.
- MANGIAMELI S. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Atti del Seminario, Roma, 13 giugno 2013, Milano, 2014
- MANGIAMELI S. (a cura di), *Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, Roma, 2012
- MANGIAMELI S., *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno Annuale Aic, in *Rivista AIC*, 4/2013
- MANGIAMELI S., *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, in *Diritti regionali*, 1/2023
- MANGIAMELI S., FILIPPETTI A., TUZI F., CIPOLLONI C., *Prima che il Nord somigli al Sud. Le regioni tra divario e asimmetria*, Soveria Mannelli, 2020
- MANGIAMELI S., *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referen-*

- dum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, in *Italian Papers on Federalism*, 1/2017
- MANGIAMELI S., *La questione locale. Le nuove autonomie nell'ordinamento della Repubblica*, Roma, 2009
- MANGIAMELI S., *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentrismo*, Milano, 2013
- MANGIAMELI S., *Quale futuro per il regionalismo italiano*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Milano, 2012, 596 ss.
- MANGIAMELI S., *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Diritti regionali*, 1/2024, 113 ss.
- MANGIAMELI S., *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1/2003, 337 ss.
- MANNINO A., *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Milano, 1973
- MARCHI G., *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale. Profili lavoristici del contrasto al lavoro povero*, Bologna, 2025
- MARTINES T., *Consiglio regionale*, in *Enc. dir.*, XXI, 1961, 268 ss.
- MARTINES T., *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, XXI, Milano, 1971, 134 ss.
- MARTINES T., RUGGERI A., SALAZAR C., MORELLI A., *Lineamenti di diritto regionale*¹⁰, Milano, 2019
- MARTINES T., *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss.
- MASSA PINTO I., *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 3/2001, 1095 ss.
- MATTARELLA B.G., *Qualche domanda sulla c.d. abolizione del valore legale dei titoli di studio*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2/2012, 215 ss.
- MATTEUCCI N., *Pluralismo* (voce), in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, 1996
- MAZZIOTTI M., *I conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato*, Milano, 1972
- MAZZIOTTI M., *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956

- MAZZOLA A., *Il diritto alla salute tra dimensione individuale e dovere sociale*, in *Consulta online*, 2/2021, 629 ss.
- MENGGONI L., *Fondata sul lavoro: la Repubblica tra diritti inviolabili dell'uomo e doveri inderogabili di solidarietà*, in *Jus*, 1/1998, 45 ss.
- MESSINEO D., *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012
- MIELE G., *La Regione nella Costituzione italiana*, Pisa, 1949
- MINISCALCO N., *La tecnologia come fattore di istruzione*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 569 ss.
- MOCCIA S., *Il diritto penale tra essere e valore. Funzione della pena e sistematica teologica*, Napoli, 1992
- MODUGNO F., *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995
- MODUGNO F., *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale* (In occasione di un commento al messaggio alle camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991), in *Giur. Cost.*, 2/1992, 1649 ss.
- MODUGNO F., *La dicotomia "Stato ordinamento" - "Stato soggetto" nel pensiero dei tre maestri*, in L. CARLASSARE, (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito*, Crisafulli, Paladin, cit., 61 ss.
- MODUGNO F., *La ragionevolezza nella giustizia costituzionale*, Napoli, 2007
- MODUGNO F., *Ordinamento, Diritto, Stato*, in ID. (a cura di), *Diritto pubblico*⁷, Torino, 2025
- MODUGNO F., *Ragione e ragionevolezza*, Napoli, 2012
- MODUGNO F., *Unità-indivisibilità della Repubblica e principio di autodeterminazione dei popoli (Riflessioni sull'ammissibilità-ricevibilità di un disegno di legge costituzionale comportante revisione degli artt. 5 e 132 Cost.)*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, 1011 ss.
- MONTE D., *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Napoli, 2023
- MORANA D., *La salute come diritto costituzionale*, Torino, 2021

- MORELLI A., *I diritti senza legge*, in *Consulta online*, 1/2015, 10 ss.
- MORELLI A., *I principi costituzionali relativi ai doveri inderogabili di solidarietà*, in *Forum di Quad. cost.*, 20 aprile 2015
- MORELLI A., *L'autonomia territoriale nella dimensione costituzionale alla luce del principio personalista*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie*, cit., 447 ss.
- MORELLI A., *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, 3/2019
- MORRONE A., *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001
- MORRONE A., *Lo stato regionale dopo la sentenza n. 192 del 2024*, in *Giustizia insieme*, 28 gennaio 2025
- MORRONE A., *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in *Ist. Fed.*, 1/2021, 29 ss.
- MORRONE A., *Sovranità*, in *Rivista AIC*, 3/2017
- MORTATI C., *Art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Bologna-Roma, 1975
- MORTATI C., *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca*, 1949
- MORTATI C., *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Milano, 1952, 379 ss.
- MORTATI C., *Il lavoro nella Costituzione (1954)*, ora in L. GAETA (a cura di), *Costantino Mortati e "il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Milano, 2005, 7 ss.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, Tomo I, Padova, 1975
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, Tomo II, Padova, 1976
- MORTATI C., *La costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, 1945
- MORTATI C., *La Costituzione in senso materiale (1940)*, ristampa inalterata con una premessa di Gustavo Zagrebelsky, Milano, 1998
- MORTATI C., *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, Torino, 1959
- MORTATI C., *La teoria del potere costituente*, a cura di M. Galdoni, Macerata, 2020

- MUSUMECI M., *L'implementazione del PNRR nel Mezzogiorno*, in *Astrid Rassegna*, 3/2025
- NANIA R., *Indirizzo politico e accordi di coalizione nel funzionamento della forma di Governo*, in G. AMATO, F. LANCHESTER (a cura di), *La riflessione scientifica di Pier Alberto Capotosti sulla forma di Governo*, Atti del convegno (Roma, 19 marzo 2015), Milano, 2015, 29 ss.
- NAPOLITANO G.M., *Differenziazione e simmetria nel regionalismo italiano*, in *Minorigiustizia*, 4/2023, 82 ss.
- NEUMANN F., *Sulla teoria dello Stato federale*, ora in *Lo Stato democratico e lo Stato autoritario*, trad. it. G. Sivini, Bologna, 1973
- NICOTRA I., *"Vita" e sistema dei valori nella Costituzione*, Milano, 1997
- NIGRO M., *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Politica del diritto*, 1975, 579 ss.
- NIGRO M., *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 1205 ss.
- NINATTI S., *Democrazia e cittadinanza nelle autonomie territoriali*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie*, cit., 137 ss.
- ORSI BATTAGLINI A., *Le autonomie locali nell'ordinamento regionale*, Milano, 1974
- PACE A., *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 4/2010
- PACE A., *Eguaglianza e libertà*, in *Politica del diritto*, 2/2001, 155 ss.
- PACE A., *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano: il ruolo del legislatore e dei giudici "comuni"*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 3/1989, 685 ss.
- PACE A., *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/1983, 2341 ss.
- PACE A., *Libertà «del» mercato e «nel» mercato*, in AA.VV., *La costituzione economica*, Padova, 1997, 175 ss.

- PAGE A., *Libertà e diritti di libertà*, in A. D'ATENA (a cura di), *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, 965 ss.
- PAGE A., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*², Padova, 2002
- PAGE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Lezioni. Parte generale*², Padova, 1990
- PAGE A., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 6 ss.
- PADOA SCHIOPPA T., *Il governo dell'economia*, Bologna, 1997
- PAJNO S., *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. ANTONETTI, A. PAJNO (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia*, Bologna, 2022, 237 ss.
- PAJNO S., *L'«adeguamento automatico» degli Statuti speciali*, in A. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto. Le fonti delle autonomie territoriali*, II, Milano, 2010, 173 ss.
- PAJNO A., *L'autonomia delle istituzioni scolastiche: un cantiere abbandonato*, in *Osservatorio sulla scuola dell'autonomia. Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Roma, 2003, 240 ss.
- PAJNO S., *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, in federalismi.it*, 7/2023, 206 ss.
- PALADIN L., *Diritto costituzionale*³, Padova, 1998
- PALADIN L., *Diritto regionale*⁷, Padova, 2000
- PALADIN L., *I «principi fondamentali» della Costituzione repubblicana: una prospettiva storica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1997, 3029 ss.
- PALADIN L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1962
- PALADIN L., *Il territorio degli enti autonomi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 607 ss.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 1996
- PALADIN L., *Stato e prospettive dell'autonomia universitaria*, in *Quaderni costituzionali*, 1/1988, 161 ss.
- PALADIN L., *Valori nazionali e principio di unità della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Studi Mazziotti*, Padova, 1995, 382 ss.
- PALERMO F., *Emergency Constitutionalism, Federalism and Plu-*

- ralism, in M. Belov (a cura di), *Constitutional Polycrisis and Emergency Constitutionalism*, Palgrave Macmillan, 2025, 215 ss.
- PALERMO F., KÖSSLER K., *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart Publishing, London, 2017
- PALLOTTA O.M., *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, Milano, 2024
- PALMA G., *Indirizzo politico statale e autonomia comunale, I, Trattati di una parabola concettuale*, Napoli, 1982
- PALMIERI G. (a cura di), *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19*, I, II, Napoli, 2020
- PANUNZIO S., *Il metodo e i limiti della revisione costituzionale*, in G. AZZARITI (a cura di), *Quale riforma della Costituzione?*, Atti del seminario sul progetto di revisione della Costituzione, Torino, 1999, 340 ss.
- PANUNZIO S., *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1992
- PAPPADÀ D., *Il costo dell'insularità: un problema irrisolto*, in *Nuove Autonomie*, 1-2/2024, 243 ss.
- PARISI S., *Fonti del diritto e criterio gerarchico in Costantino Mortati*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2009, 843 ss.
- PARUZZO F., *Tra valorizzazione della "società solidale" e crisi dello stato sociale. Terzo settore e pubblico potere nell'erogazione di prestazioni sociali*, in *Dirittifondamentali.it*, 3/2023, 132 ss.
- PASQUI G., *Il territorio delle politiche. Innovazione sociale e pratiche di pianificazione*, Milano, 2001
- PASQUINO G., *Art. 49*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1992
- PATRONI GRIFFI A., *Regionalismo differenziato* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 2021, 317 ss.
- PATRONI GRIFFI F., *Autonomie locali e nuove forme di democrazia: ovvero, del recupero della partecipazione*, in *Dir. e Soc.*, 2/2017, 157 ss.
- PEDRAZZA GORLERO M., *Le variazioni territoriali delle regioni*,

- Regioni storiche e regionalismo politico nelle scelte dell'assemblea Costituente*, Padova, 1979
- PEDRAZZA GORLERO M., *Libertà costituzionali e democrazia interna nelle formazioni sociali*, in *Diritto e società*, 2/1992, 257 ss.
- PERGOLESI F., *Rigidità ed elasticità della costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1959, 44 ss.
- PEZZINI B., *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, in B. PEZZINI, S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie*, cit.
- PEZZINI B., *Lo statuto costituzionale del non cittadino: diritti sociali*, in *Rivista AIC*, 16 ottobre 2009
- PIAZZA M., *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Padova, 2002
- PIAZZA M., *Libertà, Potere, Costituzione. Saggio su Rivoluzione potere costituente e rigidità costituzionale*, Roma, 2012
- PINELLI C., *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984
- PINELLI C., *Forme di stato e forme di governo*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 285 ss.
- PINELLI C., *Forme di stato e forme di governo. Corso di diritto costituzionale comparato²*, Napoli, 2009
- PINELLI C., *La crisi dei Consigli e i circuiti fra Stato e Regioni*, in *Issirfa.cnr.it.*, 2008
- PINELLI C., "Lavoro" e "progresso" nella Costituzione, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2009, 401 ss.
- PINELLI C., *Massimo Severo Giannini costituzionalista*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/2015, 833 ss.
- PIOGGIA A., *Diritto sanitario e dei servizi sociali⁴*, Torino, 2024
- PIOGGIA A., *Il riconoscimento dell'altro e la pubblica amministrazione. Una prospettiva nell'orizzonte costituzionale della cura*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2025, parte I, 52 ss.
- PIOGGIA A., VANDELLI L. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006
- PIROZZI L., *Appunti per una riflessione sul diritto alla vita nel-*

- la Costituzione italiana (a partire dall'ord. n. 207/2018 sul "caso Cappato")*, in *federalismi.it*, 13/2019
- PITRUZZELLA G., *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in *Le Regioni*, 5/2002, 977 ss.
- PIZZETTI F.G., *Alle frontiere della vita: il testamento biologico tra valori costituzionali e promozione della persona*, Milano, 2008
- PIZZOLATO F., *Democrazia come autogoverno: la questione dell'autonomia locale*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2015
- PLUCHINO A., TUZI F. (a cura di), *Giornata di Studio sulle Società Finanziarie Regionali*. Atti della Giornata di Studio, Roma, 16 dicembre 2015, Milano, 2016
- PODETTA M., *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in *Consulta Online*, 2/2023, 353 ss.
- POGGI A.M., *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 199 ss.
- POGGI A.M., *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001
- POGGI A.M., *Per un "diverso" stato sociale. La parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese*, Bologna, 2019
- POPULIZIO I., *Pubblico e privato. Teoria e storia di una grande dicotomia*, Torino, 2019
- PRETEROSSO G., *Teologia politica e diritto*, Roma-Bari, 2022
- PROVENZANO G.L.C., *Le politiche europee e nazionali di coesione e la mancata convergenza: il caso del Mezzogiorno*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 1/2016, 177 ss.
- RAZZANO G., *La legge della regione Toscana sul suicidio assistito: regionalismo differenziato «in un ambito ad altissima sensibilità etico-sociale», concernente i principi supremi, i diritti inviolabili e la materia penale?* in *Consulta online*, 2/2025, 560 ss.
- RENNA M., *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2/2005, 353 ss.
- REPOSO A., *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2005

- RESCIGNO G.U., *Corso di diritto pubblico*, diciannovesima edizione a cura di Alessandro Gentilini, Torino, 2024
- RESCIGNO G.U., *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici* (Atti del XIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti, Trieste, 17-18 dicembre 1998), Padova, 1999
- RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Milano, 1967
- RICCOBONO F., *Autonomia e diritto: un percorso giusfilosofico*, in *Parolechiave*, 4/1994, 21 ss.
- RICOUER P., *Autonomia e vulnerabilità*, in ID., *Il giusto*, II, Torino, 2007, 94 ss.
- RIDOLA P., *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, 1982
- RIMOLI F., *Pluralismo* (voce), in *Enc. giur.*, Roma, 1997
- RIMOLI F., *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, 1999
- RINALDI E., *Legge ed autonomia locale*, Napoli, 2008
- RINALDI P.G., *La scuola come autonomia funzionale*, in *Dir. pubbl.*, 1/2004, 61 ss.
- RIVOSECCHI G., *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *issirfa.cnr.it*, settembre 2013
- RIVOSECCHI G., *Poteri, diritti e sistema finanziario (tra Stato e Regioni)*, in *Enciclopedia del Diritto. I Tematici*, V, *Potere e Costituzione*, diretto da M. CARTABIA e M. RUOTOLO, Milano, 2023, 754 ss.
- RIVOSECCHI G., *Regolamenti parlamentari del 1971, indirizzo politico e questione di fiducia: un'opinione dissenziente*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008
- RODOTÀ S., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2013
- RODOTÀ S., *La vita e le regole: tra diritto e non diritto*, Milano, 2006
- RODOTÀ S., *Solidarietà. Una utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014
- ROLLA G., *Autonomia delle comunità territoriali. Profili costituzionali*, Milano, 2008

- ROLLA G., *Forme di autonomia territoriale ed esperienze di regionalismo asimmetrico: considerazioni di diritto comparato*, in *DPCE online*, 4/2024, 2431 ss.
- ROMANO S., *Autonomia*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico* (1947), Milano, 1983, 14 ss.
- ROMANO S., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1926
- ROMANO S., *Decentramento amministrativo*, in *Enc. Giur.*, 1897, IV, Parte I, 450 ss., ora in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 641 ss.
- ROMANO S., *L'ordinamento giuridico* (1918), a cura di M. Croce, Macerata, 2018
- ROMANO S., *Osservazioni sulla natura giuridica del territorio dello Stato* (1902), ora in ID., *Scritti minori*, I, *Diritto costituzionale*, a cura di G. Zanobini, Milano, 1950, 204 ss.
- ROMANO S., *Principi di diritto costituzionale generale* (1946), ora in ID., *L'Ultimo Santi Romano*, Milano, 2013
- RONCHETTI L., *Gli anni della riscrittura del Titolo V*, in N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, Milano, 2013, 31 ss.
- RONCHETTI L., *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018
- RONCORONI A., *Conosci te stesso. L'esperienza del dolore nell'Edipo di Sofocle*, Milano, 2004
- RONGA U., *L'emergenza in parlamento. Attraverso e oltre la pandemia*, Napoli, 2022
- ROSSI E., *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1/2011
- ROSSI E., *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989
- ROTELLI E., *L'alternativa delle autonomie. Istituzioni locali e tendenze politiche dell'Italia moderna*, Milano, 1978
- RUFFILLI R., *Pagine regionalistiche di Santi Romano e Giuseppe Capograssi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 629 ss.
- RUFFINI E., *Il principio maggioritario: profilo storico*, Milano, 1976
- RUGGERI A., SPADARO A., *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2022
- RUGGERI A., *Costituzione e formazioni sociali: modello ed espe-*

- rienze a confronto (note minime, introduttive ad un dibattito), in *Consulta online*, 2/2019, 271 ss.
- RUGGERI A., *Eguaglianza, solidarietà e tecniche decisorie nelle più salienti esperienze della giustizia costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2017
- RUGGERI A., *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*⁵, Torino, 2009
- RUGGERI A., *I diritti fondamentali degli immigrati e dei migranti, tra linearità del modello costituzionale e le oscillazioni dell'esperienza*, in *Consulta online*, 2/2017, 364 ss.
- RUGGERI A., *Il regionalismo differenziato fa tappa presso la Consulta prima di riprendere il suo viaggio verso ... l'ignoto*, in *dirittiregionali.it*, 3/2024, 856 ss.
- RUGGERI A., *L'autonomia regionale (profili generali)*, in *Federalismi.it*, 24/2011
- RUGGERI A., *La legge come fonte sulla normazione?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2010
- RUGGERI A., *Note minime in tema di limiti alla discrezionalità del legislatore*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3/2024, 136 ss.
- RUGGERI A., *Pluralismo assiologico, pluralismo istituzionale, integrazione di sistemi*, in *Diritti fondamentali.it*, 24 marzo 2015
- RUGGERI A., *Principio di responsabilità e integra trasmissione dell'ordinamento nel tempo (prime notazioni)*, in *Dirittifondamentali.it*, 2/2022, 225 ss.
- RUGGERI A., *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1461 ss.
- RUOTOLO M., *Autonomia regionale*, in *Dizionario enciclopedico del diritto*, Vol. I, diretto da F. GALGANO, Torino, 1996, 160 ss.
- RUOTOLO M., *Il potere, tra pubblico e privato. Tracce per un dialogo tra civilisti e costituzionalisti*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2024, parte IV, 46 ss.
- SACCO E., *Politica di coesione e regioni meridionali: tra centralizzazione e autonomia*, in *Stato e mercato*, 2011, 245 ss.
- SAITTA A., *Quale futuro per l'autonomia differenziata? La ri-*

- sposta è nella sentenza n. 192 del 2024. Relazione svolta in occasione del seminario *Quale futuro per l'autonomia differenziata?* (Roma, 28 febbraio 2025) in *federalismi.it*, 13/2025
- SALERNO G.M., *Autonomia differenziata: problema o prospettiva costituzionale?*, in *federalismi.it*, 19/2023
- SALERNO G.M., *Autonomia differenziata e "ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà": prime considerazioni*, *Giur. Cost.*, 6/2024, 2327 ss.
- SALERNO G.M., *Autonomie e ambiente: sull'innovatività delle recenti modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, cit., 263 ss.
- SALERNO G.M., *Leale collaborazione (tra Stato e Regioni)*, in *Enciclopedia del Diritto. I Tematici*, V, cit., 290 ss.
- SALERNO M., *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013
- SALERNO M., *La valorizzazione del merito nel pubblico impiego: frammenti di un percorso a ostacoli lungo un sentiero senza fine?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2/2021, 517 ss.
- SALMONI F., *Responsabilità, indirizzo politico e teoria dei controlli costituzionali nella prima dottrina giuspubblicistica italiana*, in *Nomos*, 3/2021
- SANCHINI F., *La condizione di insularità nella Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2023, 147 ss.
- SANDEL M., *La tirannia del merito. Perché viviamo in una società di perdenti e vincitori*, Milano, 2021
- SANDULLI A., *Il Sistema nazionale di istruzione*, Bologna, 2003
- SANDULLI A., *Sussidiarietà e autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2004, 543 ss.
- SANDULLI A., *Un sistema scolastico per lo studente*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2023, parte III
- SARTORI G., *Democrazia e definizioni*, Bologna, 1969
- SARTORI G., *Democrazia*, in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, 1992
- SCACCIA G., *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000

- SCHMITT C., *Il concetto di 'politico' (1932)*, in ID., *Le categorie del 'politico'*, a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1972, 89 ss.
- SCHMITT C., *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello "jus publicum europaeum"*, a cura di F. Volpi, Milano, 1991
- SCHMITT C., *Le categorie del 'politico'*, cit.
- SCIORTINO A., *L'impatto del PNRR sulle diseguglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3/2022
- SEN A., *Globalizzazione e libertà*, Milano, 2003
- SICARDI S., *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Politica del diritto*, 1/2003, 115 ss.
- SILVESTRI G., *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *Rivista AIC*, 14 marzo 2008
- SILVESTRI G., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1/1996, 3 ss.
- SILVESTRI G., *Lo squilibrio originario (e persistente) del regionalismo italiano*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, cit., 283 ss.
- SILVESTRI G., *Rileggendo, sessant'anni dopo, il saggio di Temistocle Martines sulla autonomia politica delle regioni in Italia*, in *Diritti regionali*, 3/2016, 470 ss.
- SORRENTINO F., *Eguaglianza formale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2017, parte I
- SORRENTINO F., *Eguaglianza. Lezioni raccolte da E. Rinaldi*, Torino, 2011
- SORRENTINO F., *L'eguaglianza nella giurisprudenza della corte costituzionale e della corte di giustizia delle comunità europee*, in *Politica del diritto*, 2/2001, 179 ss.
- SORRENTINO F., *La tutela multilivello dei diritti*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, XV, 1/2005, 79 ss.
- SPADARO A., *Riflessioni sparse sul regionalismo italiano: il caso delle Regioni meridionali*, in *Le Regioni*, 5/2017, 899 ss.
- SPADARO I., *Il regionalismo italiano alla prova dello European Green Deal*, in *Passaggi Costituzionali*, 2/2024, 133 ss.

- SPADARO I., *Regionalismo differenziato e forma di Stato. Riflessioni sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alla luce dell'esperienza spagnola*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2023, 151 ss.
- SPAGNA MUSSO E., *L'autonomia regionale come problema di diritto costituzionale* (1964), ora in *Studi di diritto costituzionale*, Napoli, 1966, 58 ss.
- STAIANO S. (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli, 2006
- STAIANO S., *Art. 5. Costituzione italiana*, Roma, 2017
- STAIANO S., *La frattura Nord-Sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica*, in *Il Politico*, 2/2019, 268 ss.
- STAIANO S., *Le culture dell'autonomia locale in tempo di riforme*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, III, Torino, 2005, 633 ss.
- STAIANO S., *Né modello, né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, II, *Il diritto pubblico della pandemia*, Collana di studi di *Consulta online* (4), Genova, 2020, 37 ss.
- STAIANO S., *Salvare il regionalismo dalla differenziazione dissolutiva*, in *federalismi.it*, 7/2023
- STAMMATI S., *La riflessione sulla Costituzione in senso materiale: l'opera di Costantino Mortati nel periodo dello Stato totalitario*, in *Giur. cost.*, II, 1990, 2947 ss.
- STARRANTINO G., *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, in *Consulta Online*, 2/2024, 861 ss.
- STERPA A., *Come tenere insieme la 'disintermediazione' istituzionale e la rappresentanza della Nazione?*, in *federalismi.it*, 24/2018
- STERPA A., *La frammentazione del processo decisionale e l'equilibrio costituzionale tra i poteri*, in *federalismi.it*, 23/2019
- STIGLITZ J.E., *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2003
- STURZO L., *Il mezzogiorno e la politica italiana*, in *Le autonomie regionali e il Mezzogiorno*, Roma, 1944, 35 ss.
- STURZO L., *La regione nella nazione* (1920), ora in *Nord e sud*, 1998, 126 ss.

- TARLI BARBIERI G., *Il principio negoziale nel riparto di competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali*, in *Nuove autonomie*, 1/2024, 111 ss.
- TARLI BARBIERI G., *La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano*, Milano, 2018
- TONDI DELLA MURA V., *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 2010
- TONDI DELLA MURA V., *Per un regionalismo differenziato rispettoso della coesione nazionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 2/2019
- TONIATTI R. (a cura di), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, 2018
- TONOLETTI B., *Il mercato come oggetto della regolazione*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1/2014, 5 ss.
- TORRENTE S., SCHLESINGER P., *Manuale di diritto privato*, Milano, 2023
- TOSI D.E., *Insularità e statualità: aporie di un rapporto evocativo*, in *DPCE online*, 3/2023, 2871 ss.
- TRENTIN S., *Autarchia regionale e stato unitario*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1924, I, pp. 75 ss., ora in *Id.*, *Politica e Amministrazione*, Padova, 1984
- TRENTIN S., *Federalismo e libertà. Scritti teorici 1935-1943*, a cura di Norberto Bobbio, Venezia, 1987
- TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Sui fondamenti costituzionali del reddito di cittadinanza*, Torino, 2013
- TRIPODINA C., *Il diritto nell'età della tecnica. Il caso dell'eutanasia*, Napoli, 2004
- TUBERTINI C., *La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?*, in *Ist. del Fed.*, 3/2012, 32 ss.
- TUBERTINI C., *Riflessioni sullo stato attuale e futuro delle Comunità montane nel quadro delle forme associative tra enti locali*, in *Giur. Cost.*, 6/2010, 4696 ss.
- TUCCIARELLI C., *Nuove forme della specialità? Le isole come questione di diritto costituzionale*, in *federalismi.it*, 20/2025, 131 ss.

- VANDELLI L., BASSANINI F. (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012
- VARI F., *Ancora in tema di assistenza al suicidio ed eutanasia*, in *Consulta online*, 1/2025, 516 ss.
- VECCHIO G., *Partiti, autonomia privata, democraticità*, in *issirfa.it*, maggio 2017
- VERBARI G.B., *L'indirizzo politico: discussione sull'attualità della teoria giuridica di Vezio Crisafulli*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Il contributo di Vezio Crisafulli alla scienza del diritto costituzionale*, Atti delle giornate di studio di Trieste (1-2 ottobre 1993), Padova, 1994, 237 ss.
- VERONESI G., *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, Cost.*, in *Istituzioni del Federalismo*, 5/2002, 733 ss.
- VERONESI G., *Poteri sostitutivi: recenti orientamenti*, in *Le Regioni*, 1/2001, 13 ss.
- VIESTI G., *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, 2021
- VIESTI G., CHIAPPERINI C., *Il PNRR e i divari territoriali*, in *Menabò di Etica ed Economia*, 28 febbraio 2024
- VIESTI G., *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Roma, 2023
- VIOLINI L., *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in *www.lecostituzionaliste.it*, dicembre 2024
- VIOLINI L., *Considerazioni sul saggio di Andrea Morrone sullo stato delle Regioni nella legislazione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1/2024, 123 ss.
- VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 587 ss.
- VIOLINI L., *Il regionalismo italiano e le riforme. Le diverse tappe e le complesse prospettive della differenziazione*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle regioni*, cit., 315 ss.
- VIRGA P., *La Regione*, Roma, 1949
- VITTA C., *Il regionalismo*, Firenze, 1923
- VOLPI M., *Le forme di Stato*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO,

- A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna, 1997, 415 ss.
- VOLPI M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*⁹, Torino, 2025
- VOSA G., 'Cure essenziali'. *Sul diritto alla salute dello straniero irregolare: dall'auto-determinazione della persona al policentrismo decisionale*, in *Diritto pubblico*, 2/2016, 721 ss.
- YOUNG M., *L'avvento della meritocrazia*, Bologna, 1958
- ZAGREBELSKY G., *Diritti per forza*, Torino, 2017
- ZAGREBELSKY G., *Il diritto mite. Legge, diritti e giustizia*, Torino, 1992
- ZAGREBELSKY G., *La dottrina del diritto vivente*, in *Giur. cost.*, 6/1986, 1148 ss.
- ZAGREBELSKY G., *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2008
- ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale*², I, *Storia, principi, interpretazioni*, Bologna, 2018
- ZAGREBELSKY G., MARCENÒ V., *Giustizia costituzionale*², II, *Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018
- ZANARDI A., *Il ruolo degli enti territoriali nell'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, 3/2022, 239 ss.
- ZANOBINI G., *Caratteri particolari dell'autonomia*, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. Ranelletti*, II, Padova, 1931, 391 ss., ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, 273 ss.
- ZANOBINI G., *Le norme della Costituzione intorno ai controlli sugli enti locali*, in *Nuova Rassegna*, 1951, 3 ss., ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1955, 397 ss.
- ZANON N., *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001
- ZITO A., *Mercato, regolazione del mercato e legislazione anti-trust: profili costituzionali*, in *Jus*, 2-3/1989., 219 ss.
- ZOLO D., *Sovranità* (voce), in *Enciclopedia Italiana Treccani*, VI Appendice, XXXII, 2000, 188.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2026
dalla Vulcanica srl - Nola (NA)