

## PIERO CALAMANDREI E LA GENESI DEI DIRITTI SOCIALI

1. Costituente e questione sociale - 2. Il contributo di Piero Calamandrei alla costituzionalizzazione dei diritti sociali - 3. Rilievi conclusivi

### Abstract

Il contributo analizza la genesi dei diritti sociali nell'ordinamento italiano attraverso il complesso dibattito sulla questione sociale, che è stato animato da sensibilità diverse. Tale dibattito ha preso le mosse dalle acute riflessioni svolte da Santi Romano nei primi anni del Novecento ed è proseguito nel corso del secolo grazie al contributo di importanti giuristi, tra i quali spicca quello di Piero Calamandrei. Al giurista fiorentino va infatti il merito di aver delineato con nitore la diversa struttura giuridica e la diversa funzione politica dei diritti sociali rispetto ai tradizionali diritti di libertà. Particolare attenzione viene dunque dedicata agli interventi di Calamandrei nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente, in esito ai quali i diritti sociali sono stati pienamente riconosciuti nella Costituzione repubblicana del 1948.

The paper analyses the genesis of social rights in the Italian legal system and examines the complex debate on the social question, which was animated by different awareness. The debate was inspired by Santi Romano's crucial reflections in the early 1900s and continued throughout the century thanks to the contribution of important jurists, including Piero Calamandrei. The Florentine jurist is credited with having clearly outlined the different legal structure and political function of social rights compared to the traditional rights of freedom. A special attention is therefore paid to Calamandrei's interventions during the Constituent Assembly debates, which resulted in the full recognition of social rights in the 1948 Republican Constitution.

Keywords: Piero Calamandrei, Social Rights, Constitution, Democracy, Constituent Assembly.

### 1. Costituente e questione sociale

Prima ancora di entrare in Assemblea costituente, eletto tra le fila del Partito d'Azione<sup>1</sup>, Piero Calamandrei si era soffermato in più occasioni sulla questione sociale, che si era imposta come tema dominante nel dibattito politico già nei primi anni del Novecento. Ne sono dimostrazione le acute riflessioni svolte da Santi Romano in occasione della celebre prolusione pisana del 1909, nella quale il giurista palermitano aveva delineato con inquieta consapevolezza il tramonto dello Stato liberale ottocentesco e la crisi della sua strutturazione sociale "monoclasse"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A.F. PATERGNANI, *Tra politica e diritto. Piero Calamandrei e il Partito d'Azione*, Padova, 2019. Si vedano anche E. LUSSU, *Sul partito d'Azione e gli altri*, Milano, 1968 e G. DE LUNA, *Storia del Partito d'Azione*, Torino, 2006.

<sup>2</sup> S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi* (1909), Milano, 1969. Qui Romano metteva in luce che l'inasprimento delle tensioni sociali aveva determinato la "crisi dello Stato moderno", in seno al quale, e «sovente [...]

Il progressivo ampliamento del suffragio elettorale e la conseguente democratizzazione del processo politico avevano dato nuova linfa a tutte quelle forze sociali che prima erano state conculcate per garantire l'affermazione e il consolidamento dell'egemonia borghese. La vitalità democratica aveva disvelato la complessità dell'universo sociale e anche i giuristi formati nella culla dello Stato liberale, tra cui Calamandrei, si erano avveduti che i meccanismi di razionalizzazione del potere politico elaborati nell'Ottocento erano ormai divenuti anacronistici.

A fronte di questi processi di profonda trasformazione, Calamandrei aveva manifestato un vivo interesse scientifico e una profonda sensibilità politica per i temi dei diritti sociali e dell'equa redistribuzione della ricchezza<sup>3</sup>, tanto che Paolo Grossi ha parlato del Maestro fiorentino come uomo del "quarto Stato"<sup>4</sup>. Calamandrei aveva infatti compreso che dal baratro nel quale il fascismo e la guerra avevano precipitato l'Italia si poteva uscire soltanto con uno sforzo di coesione politica e che la Costituzione avrebbe dovuto farsi carico dell'inedito e gravoso compito di tessere la trama unificante di un tessuto sociale pluralistico, solcato dalle fratture e dagli antagonismi espressi dalla società civile<sup>5</sup>.

In questa prospettiva, la *Integrationslehre* elaborata da Rudolf Smend agli inizi degli anni Venti del Novecento aveva contribuito ad affermare la concezione dell'integrazione politica come «il nucleo e il senso proprio della Costituzione»<sup>6</sup>. Secondo Smend, infatti, tra Stato e integrazione intercorreva non un rapporto, che presupporrebbe un'alterità dei termini in relazione, ma un'identificazione, giacché lo Stato non era altro che l'integrazione attraverso la quale e grazie alla quale esso stesso si costituiva in quanto Stato. In questo modo, l'unità statale era concepita non più come un *dato*, ma come un *processo*, che consisteva appunto nell'integrazione, la quale era non solo una tecnica di costruzione dell'unità, ma era quell'unità nel processo del suo continuo farsi e rinnovarsi.

---

contro di esso, si moltiplicavano e fiorivano con vita rigogliosa ed effettiva potenza una serie di organizzazioni ed associazioni, che, alla loro volta, tendevano ad unirsi e collegarsi tra loro», traendone la conseguenza che «il diritto pubblico moderno [...] non domina, ma è dominato da un movimento sociale, al quale si viene stentatamente adattando, e che intanto si governa con delle leggi proprie» (p. 12).

<sup>3</sup> AA.VV., *Diritti di libertà, diritti sociali e sacralità della giurisdizione in Piero Calamandrei*, Firenze, 2007.

<sup>4</sup> P. GROSSI, *Calamandrei e l'assillo della legalità*, in ID., *Stile fiorentino. Gli studi giuridici nella Firenze italiana 1859-1950*, Milano, 1986, in particolare p. 167.

<sup>5</sup> Per una più ampia analisi del contributo reso da Calamandrei alla costituzionalizzazione dei diritti sociali si rinvia a G. DONZELLI, *Diritto e politica nel pensiero di Piero Calamandrei*, Bologna, 2022, pp. 255-273.

<sup>6</sup> R. SMEND, *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform* (1923) e *Verfassung und Verfassungsrecht* (1928), entrambi in ID., *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, 1955, rispettivamente pp. 68-88 e 119-276, per la cui traduzione italiana si rinvia a ID., *Costituzione e diritto costituzionale*, a cura di F. Fiore e J. Luther, Milano, 1988, con introduzione di G. Zagrebelsky.

Il problema della questione sociale appariva dunque nevralgico ed era affiorato per la prima volta nelle riflessioni di Calamandrei nel 1943, quando lo studioso, colpito da un mandato di cattura e rifugiatosi nel piccolo borgo umbro di Collicello per sfuggire alle persecuzioni nazifasciste, aveva avviato la stesura del saggio *Libertà e legalità*<sup>7</sup>, nel quale il principio di legalità era declinato come traduzione nella dimensione giuridica dell'idea morale di libertà<sup>8</sup>, sicché il diritto non era più concepito come ordine *imposto*, ma come ordine *voluta*, che presupponeva la «partecipazione attiva di tutti i cittadini alla formazione della legge»<sup>9</sup>.

Qui il problema del rapporto tra i tradizionali diritti di libertà e i diritti sociali era soltanto accennato e sarebbe stato approfondito nel saggio del 1945 intitolato *Costituente e questione sociale*<sup>10</sup>, nel quale Calamandrei aveva esordito affermando che la libertà individuale e la giustizia sociale costituivano «*un problema solo*»<sup>11</sup>. Con ciò egli intendeva dire che l'effettività dei diritti di libertà consegnati dall'augusta tradizione del costituzionalismo moderno poteva essere garantita soltanto se a questa “vecchia” generazione di diritti se ne fosse affiancata una “nuova”, che avrebbe consentito di realizzare una forma di democrazia non solo politica, ma anche sociale<sup>12</sup>. Affinché questo disegno potesse realizzarsi, l'ordinamento doveva garantire non solo i tradizionali diritti di libertà, ma anche i nuovi e complementari diritti sociali, quali in particolare il diritto al lavoro, alla salute, all'istruzione, all'equa retribuzione e all'assistenza sociale.

Ripercorrendo l'evoluzione storica dei diritti di libertà, Calamandrei aveva osservato che tali diritti, proclamati nella *Déclaration* del 1789 per abolire i privilegi dell'assolutismo feudale contro i quali era insorta la Rivoluzione francese, avevano finito per esaurire la loro funzione storica nel corso del XIX secolo. Con la solenne proclamazione dell'*égalité*, infatti, erano venuti meno gli ostacoli giuridici che sotto l'*Ancien Régime* avevano limitato la partecipazione alla vita politica a ristrette categorie sociali, ma la libertà aveva incontrato nuove barriere, che non erano più di carattere

---

<sup>7</sup> Cfr. Biblioteca comunale di Montepulciano, Archivio storico «Piero Calamandrei», *Fondo Donazione Mauro Cappelletti*, Serie 2, *Manoscritti scientifici e produzione scientifica*, fasc. 126. Le settantacinque pagine manoscritte sono oggi pubblicate in P. CALAMANDREI, *Non c'è libertà senza legalità*, Roma-Bari, 2013.

<sup>8</sup> B. CROCE, *Revisione filosofica dei concetti di «libertà» e «giustizia»*, in *La Critica. Rivista di letteratura, storia e filosofia*, 41, 1943, n. 41, pp. 276-284.

<sup>9</sup> P. CALAMANDREI, *Appunti sul concetto di legalità*, in ID., *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, vol. III, Napoli, 1968, p. 56.

<sup>10</sup> ID., *Costituente e questione sociale*, in *Il Ponte*, I, n. 5, agosto 1945, pp. 368-379, confluito in ID., *Costruire la democrazia. Premesse alla Costituente*, Firenze, 1945, riedito da Vallecchi nel 1995, pp. 91-113, poi in N. BOBBIO (a cura di), *Scritti e discorsi politici*, vol. I, 1, *Storia di dodici anni*, Firenze, 1966, pp. 141-157 e in ID., *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, vol. III, cit., pp. 170-182.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 172.

<sup>12</sup> ID., *Appunti sul concetto di legalità*, cit., pp. 110-112.

politico, ma economico. Era dunque accaduto che le libertà politiche, benché formalmente riconosciute a tutti i cittadini, erano diventate di fatto libertà della sola borghesia, che attraverso la proprietà privata, l'iniziativa economica e il sistema ereditario era riuscita ad accumulare ingenti ricchezze e a creare monopoli capitalistici non meno tirannici dei privilegi politici dell'*Ancien Régime*<sup>13</sup>.

Nello Stato liberale dell'Ottocento, la torsione dell'ordinamento costituzionale in funzione dell'affermazione dell'egemonia borghese aveva fatto sì che sotto la pretesa astrattezza della figura del *citoyen* fosse mascherata la concretezza del *bourgeois*, come testimoniano sia la politica di restrizione del suffragio, sia l'impianto dei diritti nei quali la cittadinanza si risolveva, che pretendevano di valere astrattamente per tutti, ma che erano in realtà calibrati su una sola categoria di plausibili fruitori<sup>14</sup>. L'impronta formalistica conferita a tali diritti aveva dunque oscurato la circostanza che la dignità e la libertà dei singoli consociati sono sempre condizionate da presupposti reali, tra i quali spicca un livello sufficiente di benessere economico individuale.

A Jacques Chardonne, che decantava le lodi del capitalismo borghese e della possibilità che esso offriva a ciascuno «d'y prendre place selon ses dons et même sa fantaisie, car il y a place pour tous, pour le rapace et pour le rossignol»<sup>15</sup>, Calamandrei replicava che l'esperienza di più di un secolo aveva dimostrato che i diritti di libertà erano un sostegno assai più comodo per gli sparvieri che non per gli usignoli, giacché «ai lavoratori schiacciati dalla servitù economica la proclamata uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge appariva giustamente come una beffa»<sup>16</sup>. Per queste ragioni, i problemi della giustizia sociale e dell'equa redistribuzione della ricchezza avevano segnato

<sup>13</sup> P. RIDOLA, *Esperienza Costituzioni Storia. Pagine di storia costituzionale*, Napoli, 2019, in particolare pp. 91-163; ID., *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, 2018, pp. 52-143.

<sup>14</sup> C.B. MACPHERSON, *The Political Theory of Possessive Individualism: From Hobbes to Locke*, Oxford, 1962; P. ROSANVALLON, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, 1998; ID., *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, 2000; ID., *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, 2001.

<sup>15</sup> J. CHARDONNE, *Politique*, in *La Nouvelle Revue Française*, 27, 1939, n. 305, p. 209. Calamandrei osservava con pungente sarcasmo che «dire a un *caruso* siciliano che, in grazia delle libertà politiche scritte nello statuto, egli, se non si trova bene nella zolfatara, era libero di iscriversi all'università e di scegliersi la professione che preferiva "selon ses dons et même sa fantaisie", era un discorso che poteva ricordare la famosa frase attribuita a Maria Antonietta, che al popolo affamato consigliava, in mancanza di pane, di nutrirsi di "brioches"!» (cfr. P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, cit., p. 175).

<sup>16</sup> *Ibid.*, ove Calamandrei si domandava: «che giova al povero la libertà di stampa, quando solo i grandi capitalisti hanno a disposizione i mezzi occorrenti per finanziare i grandi giornali sostenitori dei loro interessi? Che giova al povero la libertà teorica di mandare i propri figli agli studi, quando il bisogno gli comanda di forzarli ancora bambini a guadagnarsi il pane? Anche la pretesa uguaglianza *in partenza* è una menzogna: perché, colla proprietà e colla eredità, i figli dei ricchi si trovano dalla nascita già portati di peso, senza alcuno sforzo, in prossimità della mèta».

sempre più profondamente l'impegno scientifico e civile di Calamandrei, come dimostra l'introduzione – significativamente intitolata *L'avvenire dei diritti di libertà*<sup>17</sup> – alla seconda edizione dei *Diritti di libertà*<sup>18</sup> di Francesco Ruffini del 1946.

Qui Calamandrei aveva osservato che, se da un lato la proclamata uguaglianza politica aveva poco senso dinanzi alla stridente disuguaglianza economica, dall'altro lato i diritti di libertà non dovevano essere considerati soltanto per questo come strumenti giuridici del privilegio borghese. Al contrario, egli sosteneva che, in seno a un ordinamento democratico e pluralista, i diritti di libertà dovevano essere concepiti «come *la garanzia della partecipazione del singolo alla vita politica della comunità*»<sup>19</sup> e che la giustizia sociale era «*condizione della libertà individuale*»<sup>20</sup>. In questo senso, dunque, libertà individuale e giustizia sociale rappresentavano un problema unico: «se vera democrazia può aversi soltanto là dove ogni cittadino sia in grado di esplicar senza ostacoli la sua personalità per poter in questo modo contribuire attivamente alla vita della comunità, non basta assicurargli teoricamente le libertà politiche, ma *bisogna metterlo in condizione di potersene praticamente servire*»<sup>21</sup>.

Ciò era possibile proprio grazie ai diritti sociali, la cui funzione era quella di garantire a tutti i cittadini, a integrazione dei tradizionali diritti di libertà, quel minimo di “giustizia sociale”, ossia di benessere economico che consentiva di liberare i non abbienti dalla schiavitù del bisogno e di metterli nelle condizioni di potersi valere *di fatto* di quelle libertà politiche che *di diritto* erano proclamate come uguali per tutti<sup>22</sup>. L'intuizione delle Costituzioni affermatesi nel secondo dopoguerra, dunque, era stata quella di fondare il vincolo politico tra i consociati non solo su un ampio

---

<sup>17</sup> ID., *L'avvenire dei diritti di libertà*, in F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, Firenze, 1946, pp. VII-LVI, poi in ID., *Costruire la democrazia. Premesse alla Costituente*, cit., pp. 115-164, successivamente in ID., *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, vol. III, cit., pp. 183-210, ora in ID., *L'avvenire dei diritti di libertà*, con introduzione di E. Di Salvatore, Teramo, 2018.

<sup>18</sup> F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, Torino, 1926, che aveva avuto una circolazione assai limitata e, costretto alla clandestinità, era scomparso fino alla riedizione de *La Nuova Italia* promossa da Calamandrei nel 1946. Cfr. F. MARGIOTTA BROGLIO, *La figura e l'opera di Francesco Ruffini*, in AA.VV., *Francesco Ruffini (1863-1934). Celebrazioni per il cinquantenario della morte*, Ivrea, 1985; A. GALANTE GARRONE, *Francesco Ruffini (1863-1934)*, in ID., *I miei maggiori*, Milano, 1984, pp. 13-52; ID., *I diritti di libertà da Ruffini a Calamandrei*, in P. BARILE (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, Milano, 1990, pp. 269-301; M. DOGLIANI, *Ruffini storico della libertà* ed E. MONGIANO, *Francesco Ruffini, maestro di libertà e antifascista, nel ricordo dei maestri del dopoguerra*, entrambi in G.S. PENE VIDARI (a cura di), *Francesco Ruffini (1863-1934). Studi nel 150° della nascita*, Torino, 2017, rispettivamente pp. 105-122 e 123-137; A. FRANGIONI, *Francesco Ruffini. Una biografia intellettuale*, Bologna, 2017.

<sup>19</sup> P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, cit., p. 187.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 196-197.

<sup>21</sup> ID., *Costituente e questione sociale*, cit., p. 176.

<sup>22</sup> N. BOBBIO, *Eguaglianza e libertà*, Torino, 2009.

spettro di valori condivisi, ma anche sulla comunione di interessi materiali e di condizioni di vita, secondo un paradigma che aveva trovato la sua più limpida formulazione nella concezione romana della cittadinanza<sup>23</sup>.

Negli ordinamenti democratici e pluralisti, la compresenza di libertà e di eguaglianza quali elementi fondativi del medesimo disegno costituzionale aveva consentito di battere in breccia il pregiudizio tradizionale dell'asserita superiorità dei diritti di libertà rispetto ai diritti sociali<sup>24</sup>. Invero, la circostanza che soltanto i primi erano contemplati, *statu nascenti*, dai documenti fondativi del costituzionalismo moderno consentiva di desumere unicamente la loro precedenza storica rispetto ai secondi, non anche la loro superiorità assiologica<sup>25</sup>. Calamandrei non voleva pertanto contestare che la trama del costituzionalismo moderno fosse percorsa dal filo rosso del principio di libertà, ma intendeva piuttosto rilevare che ad esso si erano poi affiancati i principi di eguaglianza sostanziale e di solidarietà, da cui erano derivati storicamente e logicamente i diritti sociali, che costituiscono un connotato indefettibile delle democrazie moderne al pari dei diritti di libertà<sup>26</sup>.

Al fine di correggere l'impronta formalistica che lo Stato liberale aveva conferito a tali diritti, Calamandrei aveva richiamato in più occasioni il pensiero politico che animava il "socialismo liberale" di Carlo Rosselli<sup>27</sup>, il "liberalsocialismo" di Guido Calogero<sup>28</sup> e di Aldo Capitini e gli ideali di "giustizia e libertà" propugnati dal Partito d'Azione, che avevano cercato di conciliare, sia pure con sfumature diverse, il pensiero liberale con quello socialista<sup>29</sup>. Queste correnti avevano infatti

---

<sup>23</sup> CICERONE, *De re publica*, I, 39, ove il popolo era definito non come «omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus».

<sup>24</sup> C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, 1928.

<sup>25</sup> G. PRETEROSI, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, 2015; G. PINO, *Diritti sociali. Per una critica di alcuni luoghi comuni*, in *Ragion pratica*, 2016, 2, pp. 495-518; ID., *Diritti sociali. Analisi teorica di alcuni luoghi comuni*, in N. RIVA (a cura di), *I diritti sociali. Un dialogo multidisciplinare*, Torino, 2016, pp. 17-22; L. FERRAJOLI, *Manifesto per l'uguaglianza*, Roma-Bari, 2019.

<sup>26</sup> M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, vol. II, Padova, 1995, pp. 97-134; M. GALIZIA, *Diritto costituzionale (Profili storici)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XII, Milano, 1964, pp. 962-976.

<sup>27</sup> C. ROSSELLI, *Socialismo liberale*, Firenze, 1945, riedito nel 2009 da Einaudi, a cura di J. Rosselli, con introduzione e saggi critici di N. Bobbio.

<sup>28</sup> G. CALOGERO, *Primo manifesto del liberalsocialismo*, diffuso per la prima volta in forma clandestina nel 1940 con il titolo *Note sul concetto dello Stato*, oggi in ID., *L'Abc della democrazia*, a cura di M. Viroli, Milano, 2019, pp. 3-40. Si vedano inoltre ID., *Difesa del liberalsocialismo*, Roma, 1945 e ID., *Le regole della democrazia e le ragioni del socialismo*, Roma, 1968, riedito da Diabasis nel 2001 a cura di T. Casadei.

<sup>29</sup> G. DE RUGGIERO, *Storia del liberalismo europeo*, Bari, 1925; ID., *Lezioni sulla libertà*, a cura di F. Mancuso, Napoli, 2007; A. SPINELLI, E. ROSSI, *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto* (1941), Roma, 1944, con prefazione di Eugenio Colorni; N. BOBBIO, *Liberalsocialismo*, in *Il Ponte*, n. 1, gennaio-febbraio 1986, pp. 143-173; ID., *Il pensiero politico*, in P. BARILE (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, cit., pp. 205-227.

compreso che, in un ordinamento democratico e pluralista, la libertà non poteva essere disgiunta dalla giustizia sociale, sicché il costituzionalismo moderno doveva costruire l'impianto dei diritti fondamentali sui temi dominanti della loro effettività, della "libertà dal bisogno" e della rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che minano alle fondamenta la tenuta democratica di una comunità politica<sup>30</sup>. Un livello minimo di benessere economico costituiva pertanto una condizione necessaria a garantire l'effettività dei tradizionali diritti di libertà, nonché la pari dignità sociale di ogni uomo<sup>31</sup>, che aveva trovato una prima felice formulazione nella Costituzione di Weimar del 1919<sup>32</sup>, nonché successivamente nelle più illuminate correnti del liberalsocialismo inglese e americano, che vedevano le proprie colonne portanti nell'azione riformatrice di Beveridge<sup>33</sup> e di Roosevelt<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> M. CAPPELLETTI, *I diritti sociali di libertà nella concezione di Piero Calamandrei*, in ID., *In memoria di Piero Calamandrei*, Padova, 1957, pp. 79-90, poi in ID., *Processo e ideologie*, Bologna, 1969, pp. 511-524; P. BARILE, *La nascita della Costituzione: Piero Calamandrei e le libertà*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. II, Bologna, 1980, pp. 15-58; A. GALANTE GARRONE, *I diritti di libertà da Ruffini a Calamandrei* e A. PACE, *Diritti di libertà e diritti sociali nel pensiero di Piero Calamandrei*, entrambi in P. BARILE (a cura di), *Piero Calamandrei. Ventidue saggi su un grande maestro*, cit., rispettivamente pp. 269-301 e 303-332; T. CASADEI, *La grammatica della democrazia in Piero Calamandrei*, in AA.VV., *Diritti di libertà, diritti sociali e sacralità della giurisdizione in Piero Calamandrei*, cit., pp. 50-60; S. MERLINI, *La forma di governo della nuova Costituzione. La "questione sociale", le norme programmatiche e la proposta della Repubblica presidenziale*, in ID. (a cura di), *Piero Calamandrei e la costruzione dello Stato democratico 1944-1948*, Roma-Bari, 2007, pp. 99-128; E. BINDI, *Calamandrei e la questione sociale*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia costituzionale*, 2012, n. 3; EAD., *Calamandrei e lo Stato sociale in Italia: il periodo costituente*, in *Il Ponte*, 2013, 11-12, pp. 92-120; EAD., *Calamandrei e lo Stato sociale: il disgelo costituzionale*, in *Il Ponte*, 2014, 3, pp. 95-116; EAD., *Partito d'Azione e processo costituente: il ruolo di Bracci e Calamandrei*, in *Studi Senesi*, 2015, pp. 267-301.

<sup>31</sup> S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona*, Napoli, 2007; ID., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012; G. ALPA, *Giuristi e interpretazioni. Il ruolo del diritto nella società postmoderna*, Genova, 2017, pp. 84-122; P. RIDOLA, *La dignità dell'uomo e il "principio libertà" nella cultura costituzionale europea*, in ID., *Il principio libertà nello Stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, cit., pp. 235-301.

<sup>32</sup> Sulla Costituzione di Weimar si vedano in particolare C. MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Roma, 1946, consultabile oggi nella ristampa curata dal Centro di studi per la storia del pensiero giuridico moderno, Milano, 2019, e da ultimo M. GREGORIO, P. CORONA (a cura di), *Weimar 1919. Alle origini del costituzionalismo democratico novecentesco*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 141, 2023, in particolare il contributo di M. STOLLEIS, *La "Costituzione sociale" di Weimar del 1919*, pp. 49-70.

<sup>33</sup> Cfr. in particolare il numero monografico *L'esperienza socialista in Inghilterra*, *Il Ponte*, VIII, n. 5-6, maggio 1952, pubblicato subito dopo gli anni del governo laburista, che, a seguito della grande vittoria elettorale del 1945, aveva attuato il proprio programma di riforme sociali con un intenso lavoro legislativo. Si vedano inoltre W.H. BEVERIDGE, *Unemployment: A Problem of Industry*, London, 1930; ID., *Pillars of Security*, London, 1943; ID., *Full Employment in a free Society*, London, 1944; ID., *The Price of Peace*, London, 1945; ID., *Why I am a Liberal*, London, 1945. Accanto alle tradizionali libertà politiche, Beveridge enumerava i mali della società contro i quali lo Stato doveva combattere: «Want, Disease, Ignorance, Squalor and Idleness» (cfr. ID., *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* del 1942, su cui si vedano le riflessioni di F. MANCUSO, *Libertà, giustizia, democrazia. Un'altra visione del liberalismo*, in ID., *Il doppio volto del diritto*, Torino, 2019, pp. 279-312).

<sup>34</sup> Per la profonda ammirazione che Calamandrei nutriva nei confronti di Roosevelt si veda P. CALAMANDREI, *Il profeta armato*, in *Il Ponte*, I, n. 2, maggio 1945, pp. 81-82, ora in N. BOBBIO (a cura di), *Scritti e discorsi politici*, vol. I, 1, *Storia di dodici anni*, cit., pp. 127-129.

## 2. Il contributo di Piero Calamandrei alla costituzionalizzazione dei diritti sociali

Nell'Europa continentale, e in particolare in Italia, la promozione dei diritti sociali avrebbe trovato piena espressione soltanto nella sensibilità del costituzionalismo della seconda metà del Novecento, che mirava a superare il carattere formalistico e individualistico che lo Stato liberale ottocentesco aveva conferito ai diritti di libertà. Le Costituzioni moderne si proponevano infatti di promuovere la pienezza e l'effettività del proprio impianto di diritti attraverso il compito dello Stato di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che minano alle fondamenta la tenuta democratica di una comunità e che impediscono l'effettiva partecipazione dei cittadini alla vita politica del proprio Paese.

In ciò risiedeva la diversa funzione che i diritti di libertà e i diritti sociali erano chiamati ad assolvere: «coi primi si mira a salvaguardare la libertà del cittadino dalla oppressione politica; coi secondi si mira a salvaguardarla dalla oppressione economica»<sup>35</sup>. Attraverso questa efficace sintesi, Calamandrei aveva colto pienamente che le nuove esigenze sociali affiorate nei regimi democratici del secondo dopoguerra inducevano a concepire i diritti di libertà non più «come il recinto di filo spinato entro cui il singolo cerca scampo contro gli assalti della comunità ostile, ma piuttosto come la porta che gli consente di uscir dal suo piccolo giardino sulla strada, e di portare di lì il suo contributo al lavoro comune: libertà, non garanzia di isolamento egoistico, ma garanzia di espansione sociale»<sup>36</sup>.

Alla diversa funzione politica assolta dai diritti di libertà e dai diritti sociali corrispondeva una loro diversa struttura giuridica, sulla quale gravava la pesante ipoteca dommatica della teoria dei *Reflexrechte* di Karl Friedrich von Gerber<sup>37</sup>. I diritti di libertà, infatti, erano concepiti come il

---

<sup>35</sup> ID., *L'avvenire dei diritti di libertà*, cit., p. 199.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 188.

<sup>37</sup> K.F. v. GERBER, *Über öffentliche Rechte*, Tübingen, 1852; ID., *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, Leipzig, 1865, per la cui traduzione italiana si rinvia a ID., *Diritto pubblico*, a cura di P.L. Lucchini, Milano, 1971. Si vedano inoltre G. JELLINEK, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, 1892, per la cui traduzione italiana si rinvia a ID., *La dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, a cura di D. Nocilla, Milano, 2002, e P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen, 1876-1882. Interessante ricordare le severe critiche mosse da Ruffini alle tesi di Gerber, Jellinek e Laband, che erano state ripudiate dalla Germania di Weimar, ma non dai giuristi italiani vicini al regime fascista: «ebbene, su quei vecchi e screditati articoli politico-giuridici di scarto, dei quali i Tedeschi si vanno disfacendo, si sono gettati ora con repentina avidità e senza il menomo discernimento critico i nostri novelli pubblicisti, e cioè i teorici del nuovo Regime; a quella guisa che i musicanti di provincia rilevano in blocco, senza guardare tanto per il sottile, divise e pennacchi smessi da quelli delle metropoli» (cfr. F. RUFFINI, *Diritti di libertà*, cit., p. 122). Per un'ampia e approfondita analisi dell'influenza esercitata dalla teoria dei *Reflexrechte* nella cultura giuridica italiana si rinvia in particolare a M. CARVALE, *La lettura italiana della teoria dei diritti riflessi*, in *Rivista*



riflesso della volontà sovrana dello Stato di autolimitarsi, sicché ad essi era stato conferito un contenuto essenzialmente *negativo*<sup>38</sup>, nel senso che lo Stato assumeva l'obbligo di non ingerirsi nella sfera di autonomia riconosciuta ai soggetti titolari di tali diritti. Calamandrei concludeva pertanto che, «se il cittadino vorrà e saprà valersi di quelle libertà, lo Stato, nei limiti che si è impegnato a rispettare, *lo lascerà fare*. Se il cittadino riuscirà ad avere una opinione politica, lo Stato non gli impedirà di manifestarla; se troverà un giornale disposto a pubblicare i suoi articoli di propaganda politica o religiosa, lo Stato non glielo proibirà; se vorrà studiare e avrà i mezzi per mantenersi agli studi, lo Stato non gli vieterà di accedere alla professione alla quale si sente portato...»<sup>39</sup>.

Era invece del tutto diversa la struttura dei diritti sociali, dei quali Calamandrei aveva messo in luce il contenuto *positivo*, che poneva lo Stato non più nella comoda inerzia del *laissez faire*, ma nella gravosa condizione di dover agire per promuovere la pienezza e l'effettività dell'intero impianto di diritti riconosciuti dall'ordinamento, anche attraverso l'impegno di rimuovere gli «ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», come dispone in modo paradigmatico l'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana<sup>40</sup>.

Alla luce dei gravosi impegni assunti dallo Stato, Calamandrei osservava che l'insegnamento di Ferdinand Lassalle, secondo cui le Carte costituzionali non potevano modificare la realtà sociale per sola virtù di solenni dichiarazioni di diritti<sup>41</sup>, valeva *a fortiori* per le previsioni programmatiche e, in particolare, per i diritti sociali, la cui enunciazione doveva essere assistita dai «mezzi pratici per soddisfarli e per evitare che essi rimanessero come vuota formula teorica scritta sulla carta, ma non

---

*Italiana per le Scienze Giuridiche*, 7, 2016, pp. 215-250; ID., *Una incerta idea. Stato di diritto e diritti di libertà nel pensiero italiano tra età liberale e fascismo*, Bologna, 2016, pp. 201-212.

<sup>38</sup> Calamandrei qualificava i diritti di libertà come «diritti soggettivi *pubblici, negativi, costituzionali*. *Pubblici*, perché in essi si concreta un rapporto giuridico tra il cittadino e lo stato; *negativi*, perché lo stato, riconoscendo i diritti di libertà del cittadino, non si impegna a fare alcunché di positivo a suo favore, ma assume soltanto un dovere di *astenersi*, di lasciare che il cittadino compia indisturbato certe attività di cui mediante questi diritti gli si vuole assicurare il libero esercizio; *costituzionali*, perché il riconoscimento di questi diritti è posto come parte integrante e insopprimibile della costituzione dello stato» (cfr. P. CALAMANDREI, *L'avvenire dei diritti di libertà*, cit., p. 188).

<sup>39</sup> ID., *Costituente e questione sociale*, cit., p. 174.

<sup>40</sup> N. BOBBIO, *Diritti dell'uomo e società*, in *Sociologia del diritto*, 26, 1989, pp. 15-27, ora in ID., *L'età dei diritti*, Torino, 1990, pp. 66-85; U. ALLEGRETTI, P. BARCELLONA, F. CASSANO, E. DENNINGER, G. DUSO, H. HOFMANN, F. MERLINI, M. NEGRO, R. RACINARO, *Diritto e politica nell'età dei diritti*, a cura di A. Carrino, Napoli, 2004.

<sup>41</sup> F. LASSALLE, *Delle costituzioni*, in E. CICCOTTI (a cura di), *Scritti di C. Marx, F. Engels e F. Lassalle*, Roma, 1902, p. 22.

traducibile nella realtà»<sup>42</sup>. Il riconoscimento dei diritti sociali era infatti, ancor «prima che una questione politica, *una questione finanziaria*»<sup>43</sup>, la quale doveva essere risolta attraverso la predisposizione di un sistema economico che consentisse allo Stato di far fronte ai gravosi oneri assunti con l'impegno di sollevare i cittadini dall'indigenza e di fornire loro il lavoro, l'istruzione, le cure sanitarie e l'assistenza<sup>44</sup>.

Calamandrei aveva pertanto sostenuto che, oltre alla questione istituzionale, l'Assemblea costituente avrebbe dovuto affrontare anche la questione sociale, la cui soluzione, tuttavia, non poteva essere immediata, ma era necessariamente differita alla progressiva attuazione del progetto di trasformazione sociale ed economica prefigurato dai Costituenti. Del resto, già negli scritti precedenti ai lavori dell'Assemblea, Calamandrei aveva previsto che quest'ultima avrebbe potuto porre soltanto «alcune premesse: formulare in articoli promesse consolatrici, segnare mete che servissero di faro al cammino dei figli e dei nipoti; e [...] chiedere a chi soffre di continuare, chissà per quanto, a soffrire»<sup>45</sup>. Ciò nonostante, egli aveva concluso che l'ingresso dei diritti sociali in Costituzione non era affatto privo di valore giuridico, giacché la loro costituzionalizzazione rappresentava per lo Stato l'assunzione di un impegno solenne, che sarebbe servito «da orientamento pratico per la legislazione futura»<sup>46</sup>, specie in un ordinamento retto da una Costituzione rigida, presidiata dalla garanzia del sindacato di costituzionalità.

Tuttavia, questa convinzione sarebbe stata messa in discussione dallo stesso Calamandrei, che durante i lavori dell'Assemblea costituente aveva manifestato una serie di perplessità in merito all'introduzione dei diritti sociali in Costituzione<sup>47</sup>. Sembrava infatti che le convinzioni scientifiche maturate dallo studioso, anziché saldarsi con il suo impegno civile e politico, fossero entrate in aperto contrasto con esso, come dimostrano alcuni suoi interventi in Assemblea, nei quali si avverte l'oscillazione tra il rigore del giurista, che temeva i contorni ancora sfumati dei nuovi diritti sociali, e lo slancio del politico, che scorgeva in essi un connotato indefettibile delle moderne democrazie pluralistiche<sup>48</sup>.

---

<sup>42</sup> P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, cit., p. 174.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 179.

<sup>44</sup> T. CASADEI, *I diritti sociali. Un percorso filosofico-giuridico*, Firenze, 2012. Si veda da ultimo lo studio sui «pilastri» dello Stato sociale di L. DI SANTO, *Per un'ermeneutica dei diritti sociali. I quattro Pilastri. Famiglia Lavoro Partecipazione Salute*, Bologna, 2020.

<sup>45</sup> P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, cit., p. 181.

<sup>46</sup> ID., *L'avvenire dei diritti di libertà*, cit., p. 202.

<sup>47</sup> Tali perplessità erano state manifestate sia nell'adunanza plenaria della Commissione per la Costituzione (sedute del 25 ottobre e del 28 novembre 1946) sia in Assemblea (sedute del 4 e del 12 marzo 1947).

<sup>48</sup> A. GALANTE GARRONE, *I diritti di libertà da Ruffini a Calamandrei*, cit., p. 299.

Combattuto tra queste due anime, Calamandrei aveva finito per proporre l'inserimento dei diritti sociali non direttamente in Costituzione, ma in un preambolo, nel quale sarebbero dovute confluire tutte le previsioni che si limitavano a esprimere i «propositi che la Repubblica poneva a se stessa per trovare in essi la guida della legislazione futura»<sup>49</sup>. Calamandrei aveva aggiunto che tale preambolo avrebbe dovuto dichiarare espressamente, per debito di lealtà, che i diritti in esso contenuti avevano «carattere non attuale, ma preparatore del futuro»<sup>50</sup>, in modo tale che i cittadini potessero comprendere che si trattava di propositi e di programmi che non si erano ancora tradotti in realtà.

In questo modo, Calamandrei non voleva rinnegare le proprie convinzioni scientifiche, ma intendeva piuttosto tener fede all'impegno profuso a favore della «chiarezza nella Costituzione»<sup>51</sup>. In particolare, egli sosteneva che l'introduzione dei diritti sociali dovesse essere accompagnata da contestuali riforme economiche volte a garantire l'effettività di tali diritti. Tuttavia, Calamandrei si era presto avveduto che i partiti di sinistra non erano intenzionati ad avviare queste riforme in sede di Assemblea costituente, sicché egli aveva rilevato con estrema lucidità politica che le previsioni costituzionali in materia di diritti sociali sottendevano un delicato compromesso in forza del quale, «per compensare le forze di sinistra della rivoluzione *mancata*, le forze di destra non si erano opposte ad accogliere nella Costituzione una rivoluzione *promessa*»<sup>52</sup>.

L'ingresso in Costituzione dei diritti sociali ha dunque rappresentato un punto nevralgico del compromesso costituente. Ne è dimostrazione l'asprezza del dibattito politico tra le diverse anime dell'Assemblea, che intendevano perseguire diversi progetti di politica del diritto, dai quali sarebbe dipesa la portata delle innovazioni costituzionali, nonché la loro capacità di incidere effettivamente sulla realtà sociale ed economica che era in procinto di prendere forma in Italia nel secondo dopoguerra<sup>53</sup>. Se dunque era condivisa in astratto l'idea che il patto fondativo della Repubblica dovesse

---

<sup>49</sup> Discorso pronunciato all'Assemblea costituente nella seduta del 4 marzo 1947 nel corso della discussione sul progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei Settantacinque (cfr. P. CALAMANDREI, *Chiarezza nella Costituzione*, in *Atti della Assemblea Costituente. Discussione sul Progetto di Costituzione*, vol. I, Roma, 1951, pp. 1743-1755, ora in N. BOBBIO (a cura di), *Scritti e discorsi politici*, vol. II, *Discorsi parlamentari e politica costituzionale*, Firenze, 1966, pp. 17-48).

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> ID., *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. I, Firenze, 1949, pp. LXXXIX-CXXXX, ora in ID., *Opere giuridiche*, a cura di M. Cappelletti, vol. III, cit., p. 332.

<sup>53</sup> S. RODOTÀ, *I diritti sociali*, in P. GROSSI (a cura di), *Giuristi e legislatori. Pensiero giuridico e innovazione legislativa nel processo di produzione del diritto. Atti dell'incontro di studio Firenze, 26-28 settembre 1996*, Milano, 1996, pp. 61-74; ID., *Il diritto di avere diritti*, cit., in particolare pp. 18-27.

essere quanto più ampio e aperto possibile, ossia che il compromesso politico dovesse andare ben oltre la soglia minima del paradigma antifascista per trovare equilibri più alti<sup>54</sup>, in concreto la vicenda costituente italiana dimostra come talvolta i partiti non siano «riusciti a trovarsi d'accordo con sincerità nella sostanza»<sup>55</sup>.

La vicenda dei diritti sociali è particolarmente istruttiva al riguardo perché, come rilevava Calamandrei, i partiti conservatori, pur di evitare che le riforme economico-sociali fossero fatte “a caldo” in seno all'Assemblea costituente, avevano consentito che nelle previsioni costituzionali trapelassero le più ampie promesse di rinnovamento sociale, la cui attuazione futura sarebbe stata tutt'altro che scontata<sup>56</sup>. Per queste ragioni, Calamandrei aveva colto pienamente le insidie che potevano celarsi nelle previsioni costituzionali che la giurisprudenza e la dottrina del tempo avrebbero qualificato come “meramente programmatiche”<sup>57</sup>, sicché egli aveva avanzato la proposta di inserire i diritti sociali in un preambolo proprio al fine di evitare che le aspettative generate nei cittadini rimanessero deluse.

---

<sup>54</sup> Cfr. *Atti della Assemblea Costituente. Discussione sul progetto di Costituzione*, vol. I, cit., in particolare le sedute del 5 e del 13 marzo 1947.

<sup>55</sup> P. CALAMANDREI, *Chiarezza nella Costituzione*, cit., p. 1745. Secondo Calamandrei, ad alcuni articoli della Costituzione era accaduto «quello che si dice avvenisse a quel libertino di mezza età, che aveva i capelli grigi ed aveva due amanti, una giovane e una vecchia: la giovane gli strappava i capelli bianchi e la vecchia gli strappava i capelli neri; e lui rimase calvo. Nella Costituzione ci sono purtroppo alcuni articoli rimasti calvi».

<sup>56</sup> Ne offrono puntuale dimostrazione le vigorose critiche che Calamandrei aveva mosso nel corso della prima legislatura alla mancata attuazione della Costituzione, che egli aveva denominato schubertianamente l'«Incompiuta» (cfr. P. CALAMANDREI, *La festa dell'Incompiuta*, in *Il Ponte*, 1951, n. 6, pp. 565-566). Secondo Calamandrei, la colpevole inerzia del Parlamento e del Governo aveva assunto i tratti di una vera e propria «desistenza» (cfr. ID., *Desistenza*, in *Il Ponte*, 1946, n. 10, pp. 837-838, su cui si vedano in particolare M. ISNENGHI, *Dalla Resistenza alla desistenza. L'Italia del «Ponte»*, Roma-Bari, 2007 e da ultimo A. GALANTE GARRONE, *Per l'eguaglianza e la libertà*, a cura di P. Borgna, F. Campobello, M. Vogliotti, Torino, 2023, pp. 5-29).

<sup>57</sup> La distinzione delle previsioni costituzionali in “programmatiche” e “precettive” sarebbe stata elaborata nel 1948 dalle Sezioni Unite penali della Corte di cassazione (cfr. Cass. pen., Sez. Un., 7 febbraio 1948) per poi essere recepita dalla V Sezione del Consiglio di Stato (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 26 maggio 1948) e dalla dottrina, che aveva introdotto l'ulteriore distinzione tra norme precettive di applicazione immediata e differita. Con la sua prima sentenza, la Corte costituzionale ha messo in luce la fragilità dogmatica della distinzione tra norme precettive e norme programmatiche ai fini del sindacato di costituzionalità: «la nota distinzione fra norme precettive e norme programmatiche può essere [...] determinante per decidere della abrogazione o meno di una legge, ma non è decisiva nei giudizi di legittimità costituzionale, potendo la illegittimità costituzionale di una legge derivare, in determinati casi, anche dalla sua non conciliabilità con norme che si dicono programmatiche, tanto più che in questa categoria sogliono essere comprese norme costituzionali di contenuto diverso: da quelle che si limitano a tracciare programmi generici di futura ed incerta attuazione, perché subordinata al verificarsi di situazioni che la consentano, a norme dove il programma, se così si voglia denominarlo, ha concretezza che non può non vincolare immediatamente il legislatore, ripercuotersi sulla interpretazione della legislazione precedente e sulla perdurante efficacia di alcune parti di questa; vi sono pure norme le quali fissano principi fondamentali, che anche essi si riverberano sull'intera legislazione» (cfr. Corte cost., sent. n. 1 del 1956, su cui si vedano in particolare P. CALAMANDREI, *La prima sentenza della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto processuale*, 11, 1956, II, pp. 149-160 e ID., *La Costituzione si è mossa*, in *La Stampa*, XII, n. 140, 16 giugno 1956, ora in N. BOBBIO (a cura di), *Scritti e discorsi politici*, vol. I, 2, *Storia di dodici anni*, Firenze, 1966, pp. 180-183).

Gli equilibri politici sottesi al patto costituente avevano indotto Calamandrei a scongiurare quello che appariva il pericolo più grave, ossia che i diritti sociali sanciti dalla Costituzione repubblicana apparissero come una «lunga promessa con l'attender corto». Del resto, lo scarto tra l'idea della democrazia e la realtà dei limiti oggettivi esperiti dalla sua realizzazione concreta era reso ancora più profondo dalla difficile situazione economica e finanziaria in cui versava l'Italia nell'immediato dopoguerra. Ciò rendeva ancora più lunga e complessa la soluzione della questione sociale, sicché il cammino intrapreso dai Costituenti era soltanto agli inizi e doveva essere proseguito negli anni a venire dal futuro Parlamento con spirito di lealtà costituzionale.

Queste ragioni avevano indotto Calamandrei a manifestare i propri timori per l'avvenire: «quando io leggo questi articoli e penso che in Italia in questo momento, e chi sa per quanti anni ancora, negli ospedali [...] gli ammalati nelle cliniche operatorie muoiono perché mancano i mezzi per riscaldare le sale, e gli operati, guariti dal chirurgo, muoiono di polmonite; quando io penso che in Italia oggi, e chi sa per quanti anni ancora, le Università sono sull'orlo della chiusura per mancanza di mezzi necessari per pagare gli insegnanti, quando io penso tutto questo e penso insieme che fra due o tre mesi entrerà in vigore questa Costituzione in cui l'uomo del popolo leggerà che la Repubblica garantisce la felicità alle famiglie, che la Repubblica garantisce salute ed istruzione gratuita a tutti, e questo non è vero, e noi sappiamo che questo non potrà essere vero per molte decine di anni, allora io penso che scrivere articoli con questa forma grammaticale possa costituire, senza che noi ce ne accorgiamo, una forma di sabotaggio della nostra Costituzione»<sup>58</sup>.

Benché queste preoccupazioni avessero pieno fondamento, lo stesso Calamandrei avrebbe riconosciuto che la proposta del preambolo era stata «infelice»<sup>59</sup>. Contro di essa si erano levate le voci autorevoli di Mortati, Togliatti, Dossetti, Basso e Fanfani<sup>60</sup>, tutti concordi nell'affermare –

---

<sup>58</sup> P. CALAMANDREI, *Chiarezza nella Costituzione*, cit., pp. 28-29.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 24, ove si osservava che la proposta del preambolo aveva incontrato il favore soltanto dei rappresentanti del Partito d'Azione, che – ironizzava Calamandrei – «non erano molti».

<sup>60</sup> Alla proposta di Calamandrei di inserire i diritti sociali in un preambolo si replicò in questi termini: «se questo contenuto nuovo viene relegato nel preambolo, si faranno delle affermazioni che potranno essere le più larghe, le più generose, ma tutti capiranno che si tratta di qualche cosa che è stato fatto tanto per dare a una parte dell'opinione una soddisfazione di forma, e nella sostanza lavarsene le mani. Queste affermazioni diventano invece qualche cosa di costituzionalmente e quindi giuridicamente importante quando siano poste in determinati articoli, anche se questi articoli possano avere una forma che non corrisponda a quella dei vecchi articoli dei codici civili o di una precedente legge costituzionale. Perciò i diritti sociali devono essere affermati in concreto in articoli della Costituzione, i quali avranno un carattere normativo, ma in pari tempo anche un carattere programmatico. Si tratta di un avviamento, di un impegno, di un orientamento alla creazione di un nuovo ordinamento sociale e quindi anche di una nuova legalità» (cfr. *Resoconto sommario della seduta di venerdì 25 ottobre 1946*, in *Assemblea Costituente. Commissione per la Costituzione. Adunanza plenaria. Discussioni*, Roma, 1951, pp. 37-53).

come del resto aveva sostenuto lo stesso Calamandrei nel 1945 – che anche le previsioni programmatiche hanno pieno carattere giuridico, giacché esse rappresentano impegni solenni che lo Stato assume per l'avvenire<sup>61</sup>. Ne conseguiva che esse esprimevano pienamente la lungimiranza e l'audacia delle scelte politiche dei Costituenti, che avevano optato per una Costituzione «presbite»<sup>62</sup>, tanto aspra nella lotta contro il passato quanto fervida nel tracciare le linee di sviluppo della società futura.

Era stato Togliatti a persuadere Calamandrei evocando l'immagine dantesca di Virgilio e ricordando al Maestro fiorentino che il compito dei Costituenti era proprio quello di fare «come quei che va di notte, che porta il lume dietro e sé non giova, ma dopo sé fa le persone dotte». La soluzione della “questione sociale” imponeva pertanto di volgere lo sguardo verso orizzonti lontani e, allo stesso tempo, di mantenere fede agli impegni assunti nel presente, solennemente sanciti nella Costituzione repubblicana, che si presentava come «l'annuncio di una rivoluzione, nel senso giuridico e legalitario, ancora da fare»<sup>63</sup>.

### 3. Rilievi conclusivi

La capacità dei diritti sociali di modificare la realtà sociale ed economica italiana era e resta affidata all'attuazione della Costituzione da parte del legislatore, nonché alla sua applicazione giurisdizionale da parte della Corte costituzionale, che dalla sua entrata in funzione nel 1956 ha operato per bonificare il terreno «disseminato di mine sotterrate»<sup>64</sup> su cui la democrazia italiana doveva essere edificata.

Il bilancio che oggi si può trarre a quasi ottant'anni di vita della Costituzione indica chiaramente che il compito del Parlamento e della Corte costituzionale è stato agevolato proprio dalla riserva di legittimazione che le previsioni programmatiche hanno offerto alle scelte legislative orientate alla promozione dei diritti sociali, nonché alla copiosa giurisprudenza costituzionale che ha assunto quelle previsioni come parametro del sindacato di costituzionalità<sup>65</sup>.

---

<sup>61</sup> P. BARILE, *La nascita della Costituzione: Piero Calamandrei e le libertà*, cit.; ID., *Calamandrei e la Costituzione*, in ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI, *Giornata lincea in ricordo di Piero Calamandrei (Roma, 20 marzo 1992)*, Roma, 1993, pp. 29-33.

<sup>62</sup> Cfr. *Atti della Assemblea Costituente. Discussione sul progetto di Costituzione*, vol. I, cit., p. 1752.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 1744.

<sup>64</sup> ID., *Bonifica costituzionale*, in *La Stampa*, XII, n. 60, 10 marzo 1956, ora in N. BOBBIO (a cura di), *Scritti e discorsi politici*, vol. I, 2, *Storia di dodici anni*, cit., pp. 145-149; ID., *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in N. BOBBIO (a cura di), *Scritti e discorsi politici*, vol. II, *Discorsi parlamentari e politica costituzionale*, cit., pp. 467-577.

<sup>65</sup> Da ultimo, G. AMATO, D. STASIO, *Storie di diritti e di democrazia. La Corte costituzionale nella società*, Milano, 2023. Si vedano anche S. SCIARRA, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista*

Le previsioni programmatiche hanno pertanto costituito la via maestra attraverso la quale i Costituenti hanno tessuto la trama unificante di un ordinamento pluralistico, volto alla piena realizzazione dell'ambizioso progetto di emancipazione personale e di giustizia sociale prefigurato dalla Costituzione, ossia da una Carta «dinamica, fluida, impegnata, poiché in essa l'incandescente materia della politica non s'era rappresa ancora nel cristallo levigato della norma, ma era rimasta allo stato incandescente»<sup>66</sup>.

Tutto ciò induce a ritenere, almeno *ex post*, che la proposta del preambolo avanzata da Calamandrei in seno all'Assemblea costituente sia stata «infelice»<sup>67</sup>, come aveva riconosciuto lo stesso studioso. Il preambolo, infatti, quand'anche avesse dettato le previsioni più ampie e generose in materia di diritti sociali, con ogni probabilità non avrebbe potuto offrire la medesima riserva di legittimazione che le scelte politiche del legislatore e la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno trovato nelle previsioni costituzionali programmatiche<sup>68</sup>. L'impegno profuso da Calamandrei nell'attuazione della Carta costituzionale ha infatti dimostrato che tali previsioni e, in particolare, i diritti sociali hanno rappresentato un vero e proprio «ponte» tra il passato e l'avvenire, attraverso il quale la libertà individuale ha potuto congiungersi con la giustizia sociale.

Con ciò non si vuole affatto indulgere a una ricostruzione irenica della genesi dei diritti sociali nell'ordinamento italiano, ma si intende piuttosto evidenziare il carattere problematico che l'intero impianto dei diritti ha assunto nel pensiero di Calamandrei, in particolare laddove egli aveva affermato che il riconoscimento dei diritti sociali era innanzitutto «una questione finanziaria»<sup>69</sup>. Questa

---

*italiana di diritto del lavoro*, 36, 2017, n. 3, pp. 347-367 e M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 3, pp. 1-18.

<sup>66</sup> M. CAPPELLETTI, *I diritti sociali di libertà nella concezione di Piero Calamandrei*, cit., p. 87, ove l'Autore proseguiva rilevando che, in seno alla Costituzione, la norma non era «statica pacata posizione di rapporti, ma imposizione dinamica pugnace di un programma di azione». A tal proposito, si vedano in particolare P. CALAMANDREI, *Questa nostra Repubblica*, in *Il Ponte*, XII, n. 10, ottobre 1956, pp. 1633-1634, ora in N. BOBBIO (a cura di), *Scritti e discorsi politici*, vol. I, 2, *Storia di dodici anni*, cit., pp. 188-190; ID., *La Costituzione e le leggi per attuarla*, cit., pp. 467-577.

<sup>67</sup> ID., *Chiarezza nella Costituzione*, cit., p. 24.

<sup>68</sup> AA.VV., *Piero Calamandrei "l'ultimo dei Mohicani" all'Assemblea costituente. Una tavola rotonda sulla validità e sui limiti del "compromesso costituzionale". Interventi di Giulio Andreotti, Giorgio Napolitano, Domenico Fisichella*, in S. MERLINI (a cura di), *Piero Calamandrei e la costruzione dello Stato democratico 1944-1948*, cit., pp. 181-199. Interessante ricordare che la definizione di Calamandrei come "l'ultimo dei Mohicani" deve essere attribuita a Palmiro Togliatti, che, in un articolo su *l'Unità* del 2 aprile 1947, aveva indicato proprio con questi termini la posizione di minoranza assunta da Calamandrei in occasione della votazione sull'art. 7 Cost.

<sup>69</sup> P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, cit., p. 179. Per il tema del «costo dei diritti» si rinvia da ultimo a F. PAMMOLLI, C. TUCCIARELLI (a cura di), *Il costo dei diritti*, Bologna, 2021. Si vedano inoltre S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*, New York-London, 1999, trad. it. a cura di E. Cagliari, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna, 2000.

intuizione sembra oggi ancora più corretta se si considera che, a seguito della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, il nuovo art. 81 Cost. impone di affrontare il problema della tutela dei diritti sociali alla luce del principio dell'equilibrio di bilancio<sup>70</sup>.

Tuttavia, l'individuazione delle risorse economiche disponibili, dalle quali dipende l'effettività dei diritti sociali (e più in generale di tutti i diritti), non è soltanto una questione *finanziaria*, ma è anche una questione *politica*. Anzi, l'allocazione delle risorse è forse la decisione più politica che si dà nell'ordinamento, in quanto da essa dipende la realizzazione di un determinato progetto di politica del diritto, con ripercussioni che si avvertono maggiormente sul terreno dei diritti sociali, che sono appunto considerati come "diritti finanziariamente condizionati"<sup>71</sup> in ragione della loro significativa incidenza sul bilancio dello Stato, specie nei momenti di crisi, come è accaduto negli ultimi anni, funestati da crisi economico-finanziarie, pandemico-sanitarie e oggi persino belliche.

Ne consegue che è proprio dalle decisioni di bilancio che dipendono gli esiti delle politiche redistributive della ricchezza, le quali possono, anzi devono, assumere carattere anticiclico, dovendo lo Stato assicurare l'equilibrio – che non è pareggio – di bilancio «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico» (art. 81, comma 1, Cost.). Ciò significa che, nella prospettiva assunta dalla Costituzione, l'efficienza economica è pur sempre funzionale all'attuazione del progetto di trasformazione sociale prefigurato dall'art. 3, comma 2, Cost.<sup>72</sup>, giacché altrimenti

---

<sup>70</sup> Si vedano in particolare R. DICKMANN, *Governance economica europea e misure nazionali per l'equilibrio dei bilanci pubblici*, Napoli, 2013; AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del Seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Milano, 2014; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020; P. ZITOLI, *L'equilibrio del bilancio delineato nella Costituzione*, Roma, 2020.

<sup>71</sup> Con specifico riferimento al diritto alla salute, la Corte costituzionale ha affermato che tale diritto ha carattere "finanziariamente condizionato", giacché «in presenza di una inevitabile limitatezza delle risorse, non è pensabile di poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni, quale ne sia la gravità e l'urgenza. È viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute», restando salvo, in ogni caso, quel «nucleo essenziale del diritto alla salute connesso all'inviolabile disparità della persona umana» (cfr. *ex plurimis* Corte cost., sentt. nn. 356 del 1992; 355 del 1993; 218 del 1994; 304 del 1994; 267 del 1998; 509 del 2000 e 248 del 2011). Più di recente, la Corte costituzionale ha aggiunto che, una volta «normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto fondamentale non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali [...]. È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (cfr. in particolare Corte cost., sentt. nn. 275 del 2016; 62 del 2020 e 142 del 2021).

<sup>72</sup> Si rinvia in particolare ad A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, pp. 582-609; G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983; M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. V, Torino, 1993;



si aprirebbero le porte dell'ordinamento a «una concezione inumana dell'uomo e della società»<sup>73</sup>, come aveva affermato Calamandrei nelle riflessioni programmatiche del primo numero de *Il Ponte* del 1945.

Emerge così, ancora una volta, il nesso indissolubile tra la dimensione politica e quella economica, che si congiungono nella tutela e nella promozione dei diritti sociali, come conferma oggi anche il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (c.d. «Codice del Terzo Settore»)<sup>74</sup>. Questo testo rappresenta un approdo normativo di notevole rilievo storico e culturale per lo Stato sociale, in quanto offre una disciplina e una veste giuridica a un complesso di enti che sono volti a «perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa» (art. 1).

Il riconoscimento del valore e della funzione sociale di questi enti e, in particolare, della «cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo» (art. 2), dimostra come il legislatore, sia pure con difficoltà e ritardi, abbia saputo cogliere e coltivare il sostrato assiologico della Carta costituzionale, assumendo come modello antropologico di riferimento non già quello tradizionale dell'*homo oeconomicus*, bensì quello dell'*homo donator* o *reciprocans*<sup>75</sup>, che trova oggi nel Terzo Settore una dimensione nuova in cui adempiere ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale<sup>76</sup>.

Questi recenti sviluppi del nostro ordinamento concorrono a confermare come il magistero del giurista fiorentino preservi intatta la sua attualità e come il suo importante contributo

---

AA.VV., *La Costituzione economica (Ferrara, 11-12 ottobre 1991)*, Padova, 1997; G. DELLA CANANEA, G. NAPOLITANO, *Per una nuova Costituzione economica*, Bologna, 1998; G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XI, Roma, 2001; N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2003; C. PINELLI, T. TREU (a cura di), *La costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e Società*, 2011, n. 4, pp. 635-719; G. CONTE, *L'impresa responsabile*, Milano, 2018; S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2023<sup>3</sup>.

<sup>73</sup> P. CALAMANDREI, *Il nostro programma*, in *Il Ponte*, 1945, n. 1, p. 2.

<sup>74</sup> Per il Codice del Terzo Settore vedano in particolare F. SANCHINI, *Profili costituzionali del Terzo Settore*, Milano, 2021; L. GORI, *Terzo Settore e Costituzione*, Torino, 2022; A. FUSARO, *Gli enti del Terzo Settore. Profili civilistici*, in *Trattato di diritto civile e commerciale già diretto da A. Cicu e F. Messineo*, diretto da F. Anelli e V. Roppo, Milano, 2022; C. MARIA, *Terzo Settore in frammenti. Considerazioni di diritto privato*, Torino, 2022; A. PROPERSI, G. ROSSI, *Gli enti del Terzo Settore. Gli altri enti non profit dopo la Riforma*, Milano, 2022; F. LOFFREDO, *Gli enti del Terzo Settore*, Milano, 2023<sup>2</sup>; G. SEPIO (a cura di), *Terzo Settore*, Milano, 2023.

<sup>75</sup> L. BECCHETTI, L. BRUNI, S. ZAMAGNI, *Dall'homo oeconomicus all'homo reciprocans*, Bologna, 2010; F. CHANIAL, F. FISTETTI, *Homo donator. Come nasce il legame sociale*, Genova, 2011.

<sup>76</sup> Sul principio di solidarietà si rinvia in particolare a S. RODOTÀ, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2014, nonché al recente e illuminante volume di G. ALPA, *Solidarietà. Un principio normativo*, Bologna, 2022.

all'attuazione della Costituzione rappresenti ancora oggi un esempio fecondo di impegno civile a favore dei valori democratici e dei diritti dell'uomo. Il precipitato di ogni sua elaborazione era infatti la centralità della persona, la sua dignità, intesa non solo *in astratto*, come la *Menschenwürde* del *Grundgesetz*, ma anche e soprattutto *in concreto*, ossia calata nei rapporti economico-sociali nei quali è immersa l'esistenza di ogni uomo<sup>77</sup>.

Questo è il banco di prova dei diritti sociali: rivendicare l'attenzione sulle effettive condizioni di vita della persona, collegate ai problemi concreti della sopravvivenza, del lavoro, della salute, dell'assistenza, della previdenza, dell'istruzione, dello sfruttamento delle classi più umili e dell'emarginazione dei deboli. Calamandrei lo aveva inteso fin dal primo momento e per questo aveva manifestato, nonostante l'ora buia della storia italiana, una salda "fede nel diritto"<sup>78</sup>, che non era altro che la «fede nell'uomo, questo senso operoso di fraterna solidarietà umana per cui ciascuno sente rispecchiata nella sua libertà e nella sua dignità la libertà e la dignità di tutti gli altri, e in mancanza della quale la vita diventa una lotta di brutali sfruttamenti»<sup>79</sup>.

GIULIO DONZELLI  
Università degli Studi di Cassino  
e del Lazio Meridionale

---

<sup>77</sup> S. RODOTÀ, *Dal soggetto alla persona e Antropologia dell'homo dignus*, entrambi in ID., *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, rispettivamente pp. 140-178 e 179-199. Si veda inoltre P. HÄBERLE, *La dignità umana come fondamento della comunità statale*, in ID., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*. *Saggi*, Milano, 2003, pp. 1-79.

<sup>78</sup> Si tratta della conferenza *Fede nel diritto*, tenuta da Calamandrei a Firenze presso la Federazione Universitaria Cattolica Italiana il 21 gennaio 1940, oggi in P. CALAMANDREI, *Fede nel diritto*, a cura di S. Calamandrei, Roma-Bari, 2008 con prefazioni di G. Alpa, P. Rescigno e G. Zagrebelsky. Gli appunti preparatori della conferenza sono ora pubblicati in G. DONZELLI, *Diritto e politica nel pensiero di Piero Calamandrei*, cit., pp. 341-364.

<sup>79</sup> P. CALAMANDREI, *Il nostro programma*, cit., p. 2.