

INTRODUZIONE

Sommario: 1.1. Introduzione. – 1.2. ingiustizia strutturale e diseguaglianze strutturali: definizioni. – 1.2.1. Istituzioni, strutture, sistemi ed organizzazioni. – 1.2.2. Ingiustizia strutturale e disuguaglianza strutturale: contesto. – 1.2.3. Disparità formale e sostanziale nel diritto costituzionale italiano. – 1.3. Obiettivo e approccio. – 1.4. Quadro teorico: ingiustizia strutturale. – 1.4.1. L’ingiustizia strutturale nella teoria politica. – 1.4.2. Traslare l’approccio strutturale nel diritto. – 1.4.3. Ingiustizia strutturale, diritto e il ruolo della regolazione. – 1.4.4. Ingiustizia strutturale in Italia. – 1.5. Studiare le ingiustizie e le disuguaglianze strutturali attraverso casi di studio. – 1.5.1. Casi studio nel Sud d’Italia e nel Global South. – 1.5.1.1. La Terra dei Fuochi. – 1.5.1.2. Ingiustizia ed edilizia sociale: le Vele di Scampia. – 1.5.1.3. catene globali del valore e caporalato. – 1.6. Metodo. – 1.7. Struttura.

“Rimasi particolarmente colpito dall’estrema difficoltà di provare la colpevolezza di una sola persona sul treno, e dalla strana coincidenza per cui, in ogni caso, la testimonianza che forniva un alibi proveniva da quella che potrei definire una persona “improbabile”. Mi dissi: È straordinario – non possono essere tutti coinvolti!... E poi, signori, vidi la luce. Erano tutti coinvolti...”

Agatha Christie, *Murder on the Orient Express* (1934)

1.1. Introduzione

Nel romanzo *Assassinio sull’Orient Express*, il detective Poirot si trova di fronte a un caso straordinario: nessuno sembra essere responsabile dell’omicidio di un facoltoso passeggero americano a bordo del treno. Era stato pugnalato 12 volte, le ferite avevano profondità diverse ed erano state fatte con forza diversa, suggerendo il coinvolgimento di *molte mani*¹. Sebbene i passeggeri

¹ Ci si riferisce metaforicamente al Problema di “diverse mani” (“*the many hands problem*”) che è spesso utilizzato per esplicitare i difetti nella contabilità. Vedi il lavoro di DENNIS F. THOMPSON, *Moral responsibility of public officials: The problem of many hands*, in *APSR*, n. 74.4, 1980, 905. Vedi anche M. BOVENS, T. SCHILLEMANS, P.T. HART. *Does public accountability*

inizialmente sembrassero estranei tra loro, Poirot alla fine scopre che erano legati da un filo rosso e che avevano cospirato insieme. Anni prima, infatti, la vittima (Cassetti) aveva rapito e ucciso una bambina di nome Daisy Armstrong, devastando un'intera famiglia. Tuttavia, lo Stato non era riuscito a fornire una giustizia adeguata e a punire l'assassino. Dunque, un gruppo di conoscenti della famiglia Armstrong intravide nel viaggio sull'*Orient Express* l'opportunità per accoltellarlo in un atto di vendetta collettiva. «Erano tutti coinvolti», concluse Poirot. Eppure, alla fine della storia, Poirot si ritira dal caso, e nessuno viene consegnato alla giustizia nel senso tradizionale del termine. Era colpa di tutti, e quindi non era colpa di nessuno. Non denunciando, Poirot diventa complice morale, proteggendo “il sistema”.

I giuristi positivisti avrebbero potuto fornire una risposta legale accurata al dilemma di Poirot, affermando la responsabilità penale collettiva. Tuttavia, questo crimine collettivo raccontato nel romanzo di Christie è una metafora utile per introdurre l'argomento di questo libro: le disuguaglianze e le ingiustizie strutturali nel diritto amministrativo. Difatti, la metafora proposta si riferisce al ruolo delle diverse strutture istituzionali all'interno dei nostri stati che permettono alle ingiustizie di persistere, diventandone responsabili. In particolare ciò avviene quando le autorità pubbliche nazionali, i regolatori globali e gli attori privati sono invischiati in accordi multilivello talmente complessi da impedire una chiara accountability. Quest'opera tratta delle ingiustizie strutturali e delle disuguaglianze strutturali, nonché su come gli ordinamenti giuridici esistenti non riescano a fronteggiarne la complessità.

La scelta della metafora di Christie è profondamente connessa alla natura dei tre casi analizzati in questo libro che riguardano ingiustizie e disuguaglianze strutturali: (i) di natura ambientale e sanitaria, nel caso della *Terra dei Fuochi* (Campania), (ii) abitativa, in quello delle *Vele di Scampia* (Napoli), e infine (iii) lavorativa, quando si parla delle catene globali del valore, e in particolare del *caporalato* nel Sud Italia. In tutti e tre i casi, le ingiustizie subite dalle vittime non sono state – o sono ancora – causate da un singolo attore, ma piuttosto sono state determinate ed acuite dall'azione collettiva di attori pubblici e privati, a volte a causa della loro incapacità di far rispettare la legislazione esistente, o dalla corruzione o dalla mancanza di politiche efficaci, a volte a causa della stigmatizzazione e della discriminazione delle vittime. Invero, in tutti e tre i casi, le vittime hanno contribuito, direttamente o indirettamente alla situazione in cui si trovavano, sia a causa della percezione fuorviante che ciò che stavano vivendo fosse normale sia perché non potevano uscirne, intrappolate in una situazione di ingiustizia strutturale, vulnerabilità e disuguaglianza strutturale.

work? An assessment tool, in *Public adm.*, n. 86.1, 2008, 225. In italiano ci si riferisce al concetto “più persone”.

Trattando dei tre casi, la *Terra dei Fuochi* è una area fortemente inquinata tra Napoli e Caserta, dove per anni un clan della Camorra (i Casalesi) ha smaltito illegalmente rifiuti tossici, contaminando acqua, suolo e aria. Negli ultimi due decenni, nella regione è stato osservato un alto tasso di cancro, tumori, infertilità e diverse altre condizioni di salute che sono state collegate a questo smaltimento illegale di rifiuti (*infra*, cap. II). Il clan smaltiva rifiuti tossici e persino nucleari prodotti in diverse parti d'Italia e all'estero, contando su una complessa rete di intermediari che operavano nel settore della gestione dei rifiuti, spesso grazie all'aggiudicazione di appalti pubblici, e su politici corrotti e autorità pubbliche che chiudevano un occhio sulla situazione, oltretutto su diversi altri attori pubblici e privati.

Nel secondo caso, Scampia, quartiere della periferia nord di Napoli, è diventato l'emblema del degrado urbano, in particolare attraverso la sua associazione con il complesso residenziale delle *Vele di Scampia*. Originariamente progettate per ospitare circa 40.000 residenti di diversa estrazione sociale, le Vele sono state rapidamente sopraffatte da una densità di popolazione ben superiore a quella che l'infrastruttura poteva sostenere. Questo è stato il risultato di una complessa interazione di fattori, tra cui un'inadeguata pianificazione urbana, uno scarso coordinamento tra le autorità pubbliche e la crescente influenza della mafia camorrista. Malgestite e lasciate senza un'efficace supervisione statale, le Vele divennero il simbolo della povertà, dell'emarginazione e dell'abbandono istituzionale. L'incapacità di fornire servizi di base, manutenzione o sicurezza ha poi contribuito al loro progressivo degrado e alla diffusa occupazione illegale. Anche in questo caso, l'ingiustizia strutturale è stata il risultato della complessa interazione tra attori pubblici e privati e della negligenza dello Stato.

Infine, le catene globali del valore offrono esempi transnazionali di ingiustizia strutturale, in cui la frammentazione della produzione economica crea condizioni di sfruttamento sistemico ed oscurato. In queste catene, i segmenti che coinvolgono la manodopera più vulnerabile – spesso situati nel Sud del mondo – sono caratterizzati da condizioni in cui i lavoratori sono sistematicamente sottopagati, privi di adeguate tutele e marginalizzati sul piano politico, mentre le imprese leader, che estraggono e concentrano la maggior parte dei profitti, restano in larga parte sottratte da qualunque forma di responsabilità.

Il crollo del Rana Plaza in Bangladesh e il disastro di Bhopal in India rappresentano tragici promemoria di come quadri normativi deboli, rapporti di potere asimmetrici e responsabilità disperse formino l'architettura dell'impunità. Non si tratta di eccezioni isolate, bensì di manifestazioni sintomatiche di una più ampia struttura globale che normalizza il danno. Anche più vicino a noi, il fenomeno italiano del *caporalato* – lo sfruttamento di migranti e lavoratori locali di imprese private, in cui si inserisce una rete di criminalità organizzata, soprattutto nel settore agricolo – mostra come simili dinamiche di sfruttamento

strutturale persistano all'interno dell'Europa, alimentate da scappatoie legali, pressioni economiche e negligenza istituzionale.

La metafora di Agatha Christie con il misterioso omicidio del passeggero riflette perfettamente la complessità alla base di tutti questi casi. A una prima analisi, si potrebbe facilmente ridurre il caso a un'espressione di criminalità organizzata, attribuendolo all'azione di un gruppo mafioso, così come si potrebbe interpretare l'*Assassinio sull'Orient Express* come un mero crimine pianificato collettivamente. Tuttavia, la realtà è molto più complessa. Questi casi, come l'omicidio narrato da Christie, rivelano una matrice ben più complessa: non si tratta di atti isolati, ma di esiti che scaturiscono da sistemi integrati, dall'inerzia dello Stato, dalle azioni irreprensibili che tipicamente caratterizzano l'ingiustizia strutturale². Nella Terra dei Fuochi e nelle Vele di Scampia, le risposte statali limitate o inadeguate ai bisogni dei cittadini sono state giustificate dalla mancanza di risorse, dai disastri naturali (ad esempio, il terremoto dell'Irpinia), dalla criminalità organizzata e dall'esistenza di corruzione all'interno delle autorità pubbliche.

Ma cosa c'è veramente dietro queste ingiustizie? Perché la Campania, piuttosto che altre regioni, è diventata la *pattumiera d'Italia* come ha affermato la Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso *Cannavacciuolo*?³ Perché gli abitanti delle case popolari di Scampia sono stati esposti a situazioni estreme di degrado urbano e di insicurezza? Perché i migranti muoiono a causa di condizioni di lavoro non sicure mentre raccolgono la nostra frutta e verdura nelle zone rurali della provincia di Latina e di Campania e Puglia? Perché questi gruppi e non altri? Perché loro e non noi? Al centro di quest'opera ci sono le seguenti domande: perché questi gruppi di individui sono stati strutturalmente discriminati, e quindi esposti a decenni di ingiustizia strutturale? E cosa può fare la legge per cambiare queste strutture di disuguaglianza?⁴

²D. ATENASIO, *Blameless Participation in Structural Injustice*, in *Social Theory and Practice*, n. 45(2), 2019, 149.

³Corte Edu, Ricorso n. 15326/20, 30 gennaio 2025, *Cannavacciuolo and Others contro Italia*.

⁴Per l'accademia internazionale si veda E. ROYCE, *Poverty and power: The problem of structural inequality*, Rowman & Littlefield, 2022; J. STOLTE, R.M. EMERSON, *Structural inequality: Position and power in network structures*, in J. STOLTE, G.C. HOMANS (eds), *Behavioral theory in sociology*, Routledge, 2021, 117; K.S. RAHMAN, *Constructing and contesting structural inequality*, in *Critical Analysis L.*, n. 5, 2018, 99; A.P. HARRIS, A. PAMUKCU, *The civil rights of health: a new approach to challenging structural inequality*, in *UCLA L. Rev.*, 67, 2020, 758; L. BOWLEG, *We're not all in this together: On COVID-19, intersectionality, and structural inequality*, in *American journal of public health*, 110.7, 2020, 917.

1.2. Ingiustizia strutturale e diseguglianze strutturali: definizioni

1.2.1. Istituzioni, strutture, sistemi ed organizzazioni

Quattro concetti sono fondamentali per comprendere l'argomento contenuto in questo libro: *istituzioni, strutture, sistemi e organizzazioni*. Analizzando le istituzioni, Douglass North le ha definite come «le regole del gioco in una società» o «i vincoli ideati dall'uomo che modellano l'interazione umana»⁵. Le istituzioni strutturano gli incentivi allo scambio umano, che siano politici, sociali o economici; il modo in cui esse cambiano modella l'evoluzione delle società nel tempo ed è la chiave per comprendere il cambiamento storico⁶.

Le istituzioni, spesso definite in modo restrittivo nel contesto pubblico quali istituzioni governative, come le autorità pubbliche, sono tipicamente incorporate in strutture che plasmano modelli di interazione sociale più ampi e più profondi. Le strutture sono alla base e informano la creazione delle istituzioni, ma sono anche un costrutto che deriva da queste istituzioni. In quanto tali, le istituzioni non sono mai *neutre*, ma sono riflessi e riproduzioni di diseguglianze strutturali⁷.

Passando all'analisi delle strutture, secondo Iris Marion Young, esse denotano una confluenza di regole istituzionali e routine interattive, mobilitazione di risorse e strutture fisiche; queste costituiscono le informazioni storiche in relazione ai quali gli individui agiscono, e che sono relativamente stabili nel tempo⁸. Il termine "struttura" si riferisce anche ai risultati sociali più ampi che emergono dalla convergenza di molteplici azioni individuali all'interno di specifiche relazioni istituzionali, le cui conseguenze collettive spesso non riflettono l'intenzionalità di un singolo individuo o gruppo. Le strutture sono quindi assetti relativamente stabili e normalizzati che organizzano la società: includono elementi formali, come leggi e burocrazia, ma anche aspetti informali, come norme sociali, gerarchie di classe o il funzionamento dei mercati del lavoro e dell'abitare. Le strutture tendono a persistere nel tempo e a normalizzarsi. Nell'ambito dell'ingiustizia strutturale, strutture come una politica abitativa o un mercato immobiliare speculativo rappresentano i meccanismi attraverso cui si incorporano le diseguglianze. Questo è il fulcro del presente volume.

Sebbene i termini "sistemico" e "strutturale" siano talvolta considerati sinonimi, essi rimandano a concetti distinti. A differenza della "struttura", con

⁵ D.C. NORTH, *Institutional Change and Economic Performance, Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge University Press, 1990, 3-4.

⁶ *Ibidem*.

⁷ C. MONTOYA, *Institutions*, in L. DISCH, M. HAWKESWORTH (eds), *The Oxford Handbook of Feminist Theory*, Oxford University Press, 2016, 367, 369.

⁸ I.M. YOUNG, *Inclusion and Democracy*, Oxford University Press, 2002, 20.

“sistema” ci si riferisce alle dinamiche tra insiemi di elementi interconnessi che operano come un tutto integrato. Il termine suggerisce principalmente funzionalità e interdipendenza. Nell’ingiustizia sistemica, l’attenzione si concentra sulle interazioni tra diversi attori (per esempio, una famiglia) e su come le dinamiche di potere tra gruppi possano tradursi in disuguaglianze⁹.

Studiando qualsiasi sistema complesso e autopoietico come le ingiustizie strutturali, ci imbattiamo in altri concetti, vale a dire l’organizzazione. In tempi recenti, i sociologi e i sociologi legali si sono ispirati alla biologia, considerata un sistema complesso ma intrinsecamente regolato, per meglio comprendere la complessità sociale. In questo contesto, facciamo riferimento alla distinzione di Maturana tra organizzazione e altri concetti:

«[L’organizzazione] si riferisce alle relazioni tra i componenti che definiscono e specificano un sistema come un’unità composta di una particolare classe, e determinano le sue proprietà come tale unità ... specificando un dominio in cui può interagire come un insieme non analizzabile dotato di proprietà costitutive.

[La struttura] si riferisce ai componenti effettivi e alle relazioni effettive che queste devono soddisfare nella loro partecipazione alla costituzione di una data unità composita [e] determina lo spazio in cui esiste come un’unità composita che può essere perturbata attraverso le interazioni dei suoi componenti, ma la struttura non determina le sue proprietà come unità»¹⁰.

È l’organizzazione che definisce l’identità di un sistema, il modo in cui certi individui appartengono a una particolare classe, e tale organizzazione può essere realizzata attraverso varie strutture¹¹.

⁹I.M. YOUNG, *Responsibility for Justice*, Oxford University Press, 2011; A. GIDDENS, *The Constitution of Society*, Polity Press, 1986. Sui sistemi e la legge si veda anche: N. LUHMANN, *Social Systems*, Stanford University Press, 1995; N. LUHMANN, *Law as a social system*, in *Northwestern University Law Review*, 83, 1988, 136; Sostenendo che i sistemi autopoietici sono sempre sistemi storici, i quali partono dallo stato in cui essi stessi si sono posti, ‘essi fanno sempre ciò che fanno per la prima e per l’ultima volta, N. LUHMANN, *Law as a social system*, Oxford socio-legal studies, Oxford University Press, 2004, 85.

¹⁰H. MATURANA, *Biology of Language: The Epistemology of Reality*, in G. MILLAR, E. LENNEBERG (eds), *Psychology and Biology of Language and Thought: Essays in Honour of Eric Lenneberg*, Academic Press, 1978, 32, trad. ingl.: «(Organization) refers to the relations between components that define and specify a system as a composite unity of a particular class, and determine its properties as such a unity ... by specifying a domain in which it can interact as an unanalyzable whole endowed with constitutive properties. [Structure] refers to the actual components and the actual relations that these must satisfy in their participation in the constitution of a given composite unity [and] determines the space in which it exists as a composite unity that can be perturbed through the interactions of its components, but the structure does not determine its properties as a unity».

¹¹M. PAUN, *Law and technology through the lens of autopoiesis: An analytical framework for dealing with regulatory disconnection illustrated through the case of the GDPR*, 2023.

1.2.2. Ingiustizia strutturale e disuguaglianza strutturale: contesto

Questo libro esamina le strutture di diritto pubblico che radicano la disuguaglianza e generano ingiustizia strutturale, attraverso tre casi di studio incentrati sulle ingiustizie ambientali, abitative e lavorative. L'opera analizza tali disuguaglianze strutturali nel contesto dell'ingiustizia strutturale, definite come segue:

L'ingiustizia strutturale è un insieme di disuguaglianze sociali ed economiche che derivano da una complessa interazione di condizioni storiche, politiche, istituzionali e socioeconomiche – caratterizzate da disuguaglianza, dipendenza e sfruttamento – che si auto-rafforzano e sono spesso causate dal coinvolgimento di reti di attori pubblici e privati.

L'ingiustizia strutturale prospera in contesti in cui ci sono asimmetrie di potere, di informazione e di ricchezza tra i diversi attori, che consentono ad alcuni di assoggettare gli altri. Nel contesto della relazione tra lo Stato e i suoi cittadini, l'ingiustizia strutturale esiste principalmente in ambienti complessi in cui lo Stato ha spesso fallito nell'adottare le normative necessarie per affrontare i problemi sociali, o dove non è riuscito a far rispettare la regolamentazione esistente, a volte a causa della mancanza di risorse e altre volte per la mancanza di volontà politica. Tuttavia, senza concentrarci sulla politica o la moralità, questa opera combina prospettive socio-legali, casi studio e diversi approcci teorici e interdisciplinari allo Stato amministrativo alla luce dell'ingiustizia strutturale e nel quadro del diritto amministrativo.

Il libro si concentra sulla *disuguaglianza strutturale*, cioè sulle forme storiche e radicate di disparità di trattamento che derivano dall'accumulo di diversi fattori socioeconomici e politici. La disuguaglianza strutturale si manifesta in disparità sistematiche di ricchezza, accesso alle risorse e altri esiti sociali, originate da pratiche istituzionali discriminatorie incorporate nei sistemi legale, governativo, sanitario e non solo. Tali disuguaglianze possono emergere anche attraverso l'inazione dello Stato oppure tramite l'uso sistematico di poteri discrezionali che penalizzano determinati gruppi, o la mancata allocazione di risorse adeguate per soddisfare i bisogni della popolazione, o ancora attraverso scelte politiche che trascurano le disuguaglianze storiche (*infra*, capp. II e III).

Invero, la disuguaglianza strutturale può avere origine nella stigmatizzazione persistente dei gruppi emarginati, nell'incapacità di affrontare problemi cronici che colpiscono determinate popolazioni, in dinamiche ripetitive di carenze e fallimenti istituzionali che tendono a perpetuarsi nel tempo, e nella negligenza dello Stato, inclusa l'incapacità o la riluttanza a rispondere in modo efficace e sistemico ai bisogni dei cittadini. Come si avrà modo di evidenziare nella

presente opera, le cause della disuguaglianza strutturale possono essere molteplici. Tuttavia, essa affonda principalmente le sue radici in squilibri storici di potere tra gruppi sociali, ovvero in una tradizione consolidata in cui un gruppo determina le regole che, intenzionalmente o meno, escludono altri dall'accesso alla ricchezza, alle risorse o ostacolano l'esercizio dei loro diritti¹². In alcuni casi, la disuguaglianza strutturale persiste anche quando la legislazione ha cercato di promuovere l'uguaglianza formale.

La disuguaglianza strutturale è difficile da affrontare con le normative e i meccanismi esistenti che si concentrano principalmente su decisioni individuali o atti di discriminazione. Le Nazioni Unite l'hanno definito come:

«Una condizione in cui a una categoria di persone viene attribuito uno status diseguale rispetto ad altre categorie di persone. Questa relazione è perpetuata e rafforzata da una confluenza di relazioni ineguali in ruoli, funzioni, decisioni, diritti e opportunità. A differenza della disuguaglianza culturale, che si concentra sulle decisioni individuali associate a questi squilibri, la disuguaglianza strutturale si riferisce specificamente alle disuguaglianze che sono sistematicamente radicate nelle normali operazioni delle istituzioni sociali dominanti e possono essere suddivise in categorie come la segregazione residenziale, la sanità, l'occupazione e la discriminazione educativa»¹³.

Vi è stato interesse per il legame tra disuguaglianze strutturali e razzismo strutturale negli Stati Uniti, in particolare a causa dell'eredità di politiche discriminatorie nella regolazione finanziaria e nelle politiche abitative. Un esempio eloquente di ingiustizia strutturale negli Stati Uniti è la politica del *redlining*, attraverso la quale ai neri americani e ai residenti dei quartieri delle minoranze è stato sistematicamente negato l'accesso ai mutui ipotecari¹⁴. Sebbene

¹² S. ASSARI, *How unjust social structures help some but harm others*, in *The Conversation*, 2019, <https://theconversation.com/how-unjust-social-structures-help-some-but-harm-others-113622>. A.B. SØRENSEN, *The structural basis of social inequality*, in *Soc. Am. J.*, 101, 5, 1996, 1333.

¹³ United Nations, Economic and Social Commission for Western Asia, *Structural Inequalities*, link: <https://archive.unescwa.org/structural-inequalities>, trad. ing.: «A condition where one category of people are attributed an unequal status in relation to other categories of people. This relationship is perpetuated and reinforced by a confluence of unequal relations in roles, functions, decisions, rights, and opportunities. As opposed to cultural inequality, which focuses on the individual decisions associated with these imbalances, structural inequality refers specifically to the inequalities that are systemically rooted in the normal operations of dominant social institutions, and can be divided into categories like residential segregation or healthcare, employment and educational discrimination».

¹⁴ Fino al 1960, la regolazione sull'edilizia razzista era legale negli Stati Uniti, si veda: M. DICKERSON, *Homeownership And America's Financial Underclass: Flawed Premises, Broken Promises*, in *New Prescription*, 191, 2014; C. LEE, J.D. SKRENTNY, *Race Categorization and the Regulation of Business and Science*, in *Law and Soc. y Rev.*, n. 44, 2010, 617. N. FINNEY, J. NAZROO, L. BECARES, D. KAPADIA, N. SHLOMO, *Introduction: The Need for Evidence for*

formalmente proibito dal *Fair Housing Act* del 1968, il *redlining* ha radicato modelli di segregazione razziale e ha privato molte comunità nere dell'opportunità di costruire ricchezza generazionale.

Nel Regno Unito, l'incendio della Grenfell Tower è diventato il simbolo dell'intersezione tra razzismo strutturale, disuguaglianza di classe e negligenza normativa¹⁵. L'edificio, abitato principalmente da residenti a basso reddito e appartenenti a minoranze razziali, era stato oggetto di lamentele continue sulla sicurezza antincendio e sulla manutenzione, e queste sono state sistematicamente ignorate dalle autorità locali. La tragedia ha quindi messo in luce non solo un fallimento della regolamentazione degli alloggi, ma anche ingiustizie strutturali più profonde insite nel modo in cui le istituzioni pubbliche valutano, o non valutano, le vite e le voci delle comunità emarginate.

Nonostante la crescente attenzione degli studiosi alla disuguaglianza strutturale, questo dibattito è stato piuttosto ristretto e molto legato al razzismo storico¹⁶. In Europa, i dibattiti sulla disuguaglianza strutturale sono stati collegati a categorie specifiche e studiati con riferimento alla discriminazione delle minoranze Rom e alla discriminazione di genere¹⁷. Tuttavia, nei casi studiati in questo libro, osserviamo come le disuguaglianze strutturali esistano in realtà in altri contesti intersezionali, dove la discriminazione non si verifica tipicamente sulla base di categorie di genere, di età o razza¹⁸. Invece, riflette una complessa dinamica di potere che combina elementi socioeconomici, culturali, politici e burocratici. In quanto tali, le disuguaglianze strutturali non si adattano bene alle due forme di uguaglianza esistenti (uguaglianza formale e uguaglianza sostanziale) che sono tipicamente sancite dal diritto pubblico nazionale e transnazionale. Poiché i casi analizzati in questo libro si sono verificati in Italia, concentriamo ora l'attenzione sul sistema italiano, al fine di comprendere in che modo

Equality, in N. FINNEY, J. NAZROO, L. BECARES, D. KAPADIA, N. SHLOMO (eds), *Racism and ethnic inequality in a time of crisis* 1, in *Policy Press*, 2023.

¹⁵ N. CLARE, N. DE NORONHA, S. FRENCH, *What the Grenfell Report Gets Wrong – Structural Racism Is Evident in Access to Safe Social Housing*, in *The Conversation*, Sept. 11, 2024, <https://theconversation.com/what-the-grenfellreport-gets-wrong-structural-racism-is-evident-in-access-to-safe-social-housing-238377>.

¹⁶ S. RANCHORDAS, *Regulatory Silence and Institutional Racism*, C. COGLIANESE, D. WALTERS (eds), *Regulation in a Turbulent Era*, Edward Elgar, 2026 (di prossima pubblicazione), disponibile su <https://ssrn.com/abstract=5109816> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5109816>.

¹⁷ S. POPOVICIU, C. TILEAGĂ, *Roma Prejudices in the European Union: Responses to structural inequality*, in C. TILEAGĂ, M. AUGUSTINOS, K. DURRHEIM (eds), *Routledge international handbook of discrimination, prejudice and stereotyping*, Routledge, 2021, 90-103; M. VERLOO, *Multiple inequalities, intersectionality and the European Union*, in *European Journal of Women's Studies*, n. 13(3), 2006, 211.

¹⁸ Si veda anche il saggio di E. DARIAN-SMITH, *Structural Inequalities in the Global Legal System*, in *L. & Soc.y Review*, n. 34(3), 2000, 809.

gli elementi della disuguaglianza strutturale faticano a trovare riconoscimento nelle disposizioni costituzionali vigenti in materia di uguaglianza formale e sostanziale.

1.2.3. Disparità formale e sostanziale nel diritto costituzionale italiano

Il co. 1 dell'art. 3 Cost. italiana recita:

«Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

Questa disposizione sancisce l'uguaglianza *formale*, ossia tutti i cittadini devono essere trattati allo stesso modo davanti alla legge. Invero, il co. 2 dell'art. 3 sancisce l'uguaglianza *materiale* o *sostanziale*:

«È compito della Repubblica 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».

È con questo paragrafo che la Costituzione segna il passaggio dallo *Stato di diritto* allo *Stato sociale*¹⁹. Come spiega Sabino Cassese, questa disposizione costituzionale è stata rivoluzionaria al momento della sua adozione e ha avuto un impatto fondamentale nella cultura costituzionale italiana²⁰. Da allora, il principio di uguaglianza *sostanziale* è stato applicato in diversi contesti, che vanno dall'integrazione dei migranti nel sistema scolastico italiano, alla richiesta di una maggiore alfabetizzazione digitale come mezzo per affrontare il problema del divario digitale²¹. La Corte costituzionale italiana ha più volte sottolineato l'importanza del principio di uguaglianza sostanziale, in particolare nei casi che coinvolgono cittadini affetti da condizioni di vulnerabilità tra loro interconnesse²². Recentemente, nella sentenza n. 25/2025, la Corte ha discusso di *uguaglianza sostanziale* in un caso in materia di disabilità e cittadinanza, dove i requisiti per la cittadinanza di cui agli artt. 5 e 9 della legge n. 91/1992, ossia

¹⁹ Sull'impatto storico, si veda: S. CASSESE, *L'eguaglianza sostanziale nella Costituzione: genesi di una norma rivoluzionaria*, in *Le carte e la storia*, n. 23(1), 2017, 5.

²⁰ *Ivi*, 5.

²¹ F. BIONDI DAL MONTE, S. FREGA, *Per l'uguaglianza sostanziale tra i banchi di scuola: Immigrazione, inclusione e contrasto alla dispersione scolastica*, FrancoAngeli, 2023; G. PESCI, *Il digital divide, l'uguaglianza sostanziale e il diritto all'istruzione*, in *Cyberspazio e diritto: riv. int. inf. giur.*, n. 22, 2, 2021, 259; A. PAPA, *Il principio di uguaglianza sostanziale nell'accesso alle tecnologie digitali*, in *Federalismi*, n. 12, 2008, 11.

²² Corte cost., sent. n. 1 del 3 gennaio 2025; Corte cost., sent. n. 3 del 23 gennaio 2025; Corte cost., sent. n. 264 del 13 novembre 2013; Corte cost., sent. n. 163 del 15 aprile 2013; Corte cost., sent. n. 258 del 7 dicembre 2017.