

RIVISTA ITALIANA
PER LE
SCIENZE GIURIDICHE

Fondata da Francesco Schupfer e Guido Fusinato

SOTTO GLI AUSPICI DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
DELLA SAPIENZA - UNIVERSITÀ DI ROMA

DIRETTORE
Cesare Pinelli

nuova serie

14

2023



JOVENE EDITORE

Il presente fascicolo è pubblicato con contributi del Dipartimento di Scienze Giuridiche e del Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici della Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza Università di Roma.

Direttore: Cesare Pinelli

Direttore emerito: Mario Caravale

Direzione e redazione: Sapienza - Università di Roma - Facoltà di Giurisprudenza - Presidenza - Piazzale Aldo Moro 5 - 00185 Roma RM

Comitato di direzione: Silvia Diaz Alabart (Madrid) - Guido Alpa (Sapienza, Roma) - Mads Andenas (Oslo) - Jean Bernard Auby (Parigi) - Luisa Avitabile (Sapienza, Roma) - Sergio Bartole (Trieste) - Jurgen Basedow (Amburgo) - Andrea Biondi (Londra) - Enzo Cannizzaro (Sapienza, Roma) - Marta Cartabia (Milano) - Claudio Consolo (Sapienza, Roma) - Enrico Del Prato (Sapienza, Roma) - Oliviero Diliberto (Sapienza, Roma) - Pierre Marie Dupuy (Parigi) - Antonio Gambaro (Milano) - Yves Gaudemet (Parigi) - David Gerber (Chicago) - Jane C. Ginsburg (New York) - Stefan Grundmann (Firenze) - Riccardo Guastini (Genova) - Peter Häberle (Bayreuth) - Natalino Irti (Sapienza, Roma) - Gianni Iudica (Milano) - Erik Jayme (Heidelberg) - Guillaume Leyte (Parigi) - Hans W. Micklitz (Firenze) - Laura Moscati (Sapienza Roma) - Carlos Manuel Petit Calvo (Huelva) - Johannes M. Rainer (Salisburgo) - Filippo Reganati (Sapienza, Roma) - Jerome H. Reichman (Durhan) - Gaetano Silvestri (Messina) - Anne Lefebvre Teillard (Parigi) - Gunther Teubner (Francoforte) - Michel Troper (Parigi) - Hanns Ullrich (Monaco) - Paolo Zatti (Padova)

Redazione: Fulvio Costantino (redattore capo), Nicola Giovanni Cezzi, Andrea Caravita di Toritto, Carolina Rendina

Amministrazione: JOVENE EDITORE - Via Mezzocannone 109 - 80134 Napoli NA Italia
Tel. (+39) 081 552 10 19 - Fax (+39) 081 552 06 87 - website: www.jovene.it - email: info@jovene.it

Abbonamento: € 35,00

Il pagamento va effettuato direttamente all'Editore: **a)** con versamento sul c.c. bancario IBAN: IT62G0307502200CC8500241520 o sul c.c.p. 14015804, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento; **b)** a ricezione fattura; **c)** on line collegandosi al sito dell'Editore: www.jovene.it.

Gli abbonamenti si intendono rinnovati per l'anno successivo se non disdetti con apposita segnalazione entro la scadenza.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Direttore responsabile: Cesare Pinelli

ISSN 0390-6760 - Registrazione presso il Tribunale di Napoli n. 51 del 18 giugno 2010.

Stampato in Italia Printed in Italy

INDICE

PROLUSIONI

- 3 GUSTAVO ROMANELLI
Diritto aereo, diritto della navigazione e diritto dei trasporti
- 27 ALESSANDRO ZAMPONE
Diritto della navigazione, diritto dei trasporti, diritto vivente. Attualità e progressione del pensiero di Gustavo Romanelli

SAGGI

- 47 UGO RUFFOLO
Artificial Intelligence e diritto romano. Lo “schiavo robotico” quale nuovo servus?
- 69 ANDREA AMIDEI
Nuovi “schiavi contemporanei”? Riflessioni su proprietà industriale e intellettuale, “personalità elettronica” e “creazione” della res A.I.
- 89 LAURA MOSCATI
Savigny e la cultura giuridica meridionale in un saggio di Armando De Martino
- 101 CESARE PINELLI
Désinformation, liberté d’expression et régulation des plateformes numériques

IL PRINCIPIO DI EGUAGLIANZA

- 113 CESARE PINELLI
Presentazione
- 115 LUISA AVITABILE
Il principio di eguaglianza
- 127 FEDERICO ROGGERO
Questione forestale ed eguaglianza sociale in italia (1900-1923)

- 147 GAETANO AZZARITI
Realizzare l'eguaglianza
- 159 ALESSANDRA DI MARTINO
Dimensioni costituzionali dell'eguaglianza e linee di conflitto sociale: recenti sviluppi negli Stati Uniti e in Germania
- 179 ALESSANDRA GIANELLI
Il principio di sovrana eguaglianza degli Stati nel diritto internazionale
- 195 ALFREDO MOLITERNI
Principio di eguaglianza e diritto amministrativo
- 215 GIANDOMENICO DODARO
I tortuosi percorsi del principio di uguaglianza nella scienza del diritto penale
- 233 GUIDO ALPA
Il principio di eguaglianza e la responsabilità civile
- 253 MIRZIA ROSA BIANCA
Il principio di uguaglianza e il diritto di famiglia
- 269 ENRICO DEL PRATO
Principio di eguaglianza ed enti non lucrativi
- 287 ALESSANDRO SOMMA
Principio di uguaglianza e ordine economico
- 309 DOMENICO MEZZACAPO
Riflessioni sparse sul principio di eguaglianza nel diritto del lavoro
- 325 ALESSANDRO ZAMPONE
Principio di eguaglianza e diritto della navigazione
- 351 ROBERTA TISCINI
Principio di uguaglianza e processo civile
- 369 FRANCESCO CAPRIOLI
Principio di eguaglianza e processo penale
- 381 PIETRO BORIA
Il potere tributario come funzione dell'eguaglianza
- 401 MARIO CARAVALE
Disuguaglianza giuridica e autorità di governo nei giuristi del periodo fascista

RECENSIONI

- 433 L. SERAFINELLI, *U.S. Law Schools. Una visione alternativa della formazione del giurista negli Stati Uniti*, Giuffrè, Milano, 2023 (Nicola Giovanni Cezzi)

Principio di uguaglianza e ordine economico

Alessandro Somma

SOMMARIO: 1. La parità sostanziale come reazione al neoliberalismo. – 2. Parità sostanziale e via costituzionale al socialismo. – 3. Parità sostanziale e conflitto sociale: dai Trenta gloriosi al rovesciamento del compromesso keynesiano. – 4. La costruzione europea come storia di successo: il federalismo hayekiano. – 5. (*Segue*) Il mercato delle riforme. – 6. Sulle possibilità dell'eguaglianza sostanziale in un ordine neoliberale.

1. *La parità sostanziale come reazione al neoliberalismo*

Una riflessione sul principio di uguaglianza, se vuole prendere le mosse da un dato normativo, non può che richiamare quanto statuito dalla Costituzione italiana in sede di elencazione dei principi fondamentali. Tra questi campeggia l'affermazione della parità in senso formale, ovvero l'indicazione per cui «tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge». Segue poi il riferimento alla parità in senso sostanziale, tale perché impone ai pubblici poteri di promuovere attivamente «il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3).

La parità sostanziale rileva per almeno due aspetti con specifiche ricadute sull'ordine economico cui rinvia la Carta fondamentale.

Il primo attiene alla finalità dell'intervento perequativo dei pubblici poteri, che non concerne le sole vicende rilevanti per lo sviluppo della persona e dunque per la sua emancipazione individuale, bensì anche e soprattutto per il suo concorso alla definizione dell'ordine politico ed economico.

Il secondo aspetto è direttamente connesso al primo e riguarda gli ambiti in cui deve esprimersi l'intervento perequativo dei pubblici poteri: fuori dal mercato attraverso il sistema della sicurezza sociale, ma anche e soprattutto nel mercato con misure volte a incidere sulle relazioni tra capitale e lavoro e tra produttori e consumatori. Il tutto ribadito in altre disposizioni della Costituzione, e in particolare quelle relative all'iniziativa economica e al diritto di proprietà: la prima tenuta a svolgersi con modalità idonee a indirizzarla «a fini sociali» (art. 41), e la seconda da esercitarsi in forme compatibili con la

sua «funzione sociale» (art. 42) e con il proposito di «stabilire equi rapporti sociali» (art. 44).

Altrimenti detto, il principio di parità sostanziale impone allo Stato di bilanciare la debolezza sociale ricorrendo alla forza giuridica, ovvero a un diritto diseguale, tale in quanto attento al profilo del «potere sociale»¹. Il tutto esemplificato al meglio con riferimento a quanto avviene nel diritto del lavoro, che come si sa nasce per affermare l'alterità della relazione con il capitale rispetto a una relazione di mercato qualsiasi.

Proprio questo viene messo in discussione da alcuni anni a questa parte: la relazione di lavoro è sempre più degradata a relazione di mercato qualsiasi. Ovviamente ciò si pone in contrasto con il principio di parità sostanziale, il che ci porta a metterlo in diretto collegamento con un modo specifico di intendere l'ordine economico: il modo consolidatosi alla sconfitta del fascismo e fatto proprio dalle Carte fondamentali che l'hanno seguita proprio per impedire un suo ritorno.

Il fascismo aveva realizzato quanto Polanyi ha descritto in termini di «grande trasformazione»: l'azzeramento delle libertà politiche come preconditione per la riforma di quelle economiche, ovvero la «soluzione fascista dell'impasse raggiunta dal capitalismo liberale». Aveva cioè corrisposto alle aspettative di tutela della società minacciata dall'invadenza dei mercati, ma lo aveva fatto senza mettere in discussione la concorrenza come fondamento per la redistribuzione delle risorse, che aveva anzi voluto presidiare attribuendo ai pubblici poteri il compito di rendere il capitalismo storicamente possibile².

Altrimenti detto, il fascismo aveva ispirato una riforma del liberalismo nel solco di quanto proprio a quell'epoca è stato riassunto nell'espressione «neoliberalismo»: l'edificazione di uno «Stato forte e indipendente» cui attribuire compiti di «severa polizia del mercato»³. Uno Stato chiamato cioè a tradurre in leggi proprie le leggi del mercato, e in tal senso a utilizzare la concorrenza come strumento di direzione politica delle condotte umane: per impedire così

¹ P. RIDOLA, *Il principio libertà nello Stato costituzionale*, Torino, 2018, 150.

² K. POLANYI, *La grande trasformazione* (1944), Torino, 1974, 297 ss.

³ A. RÜSTOW (1938), in S. AUDIER, *Le Colloque Walter Lippman*, Lermont, 2012, 469 s.

le concentrazioni di potere economico, lasciando l'individuo solo di fronte al mercato e condannarlo a tenere i soli comportamenti consistenti in mere reazioni automatiche ai suoi stimoli. Ottenendo in tal modo la separazione della politica dall'economia e con essa la spolticizzazione della sfera economica, o se si preferisce la sua desocializzazione.

Questo programma è stato approfondito in modo particolare da un gruppo di giuristi ed economisti tedeschi ritenuti i padri dell'ordoliberalismo. Essi ritenevano che il loro credo realizzasse il completamento delle idealità promosse dalla Rivoluzione francese: le istanze liberatorie promosse da quest'ultima venivano finalmente combinate con le istanze ordinarie utili a incanalare le forze sprigionate dalla illuministica liberazione dell'individuo. Il tutto con la precisazione che il relativo sistema di direzione solo mediata dell'ordine economico, lungi dal rappresentare una forma di ingerenza discreta, costituiva un «metodo raffinato di direzione politica» cui riconoscere notevole «forza ordinante»⁴.

Le vicende che hanno caratterizzato la fase successiva alla caduta della dittatura nazista sono diverse da quelle comuni a tutti i Paesi europei nei quali si è sperimentato il fascismo, a prescindere dal momento in cui esso è stato sconfitto: alla conclusione del conflitto mondiale o nella metà degli anni Settanta. In Germania non si è infatti sviluppato quanto possiamo definire come costituzionalismo antifascista⁵, tale in quanto intende prevenire il riproporsi della menzionata combinazione di soppressione delle libertà politiche e riforma di quelle economiche. Il che implica un intervento della politica nel mercato, tuttavia non al fine di presidiare il funzionamento della concorrenza, come nella prospettiva neoliberale, bensì per promuovere attivamente l'uguaglianza e con essa l'emancipazione individuale e sociale.

Di qui la necessità di completare la democrazia politica con la democrazia economica, ovvero di operare un bilanciamento tra meccanismo concorrenziale e meccanismo democratico. E ciò equivaleva a promuovere la formazione di contropoteri in luogo della polverizzazione del potere economico, come invece preteso dai neoliberali al

⁴ F. BÖHM, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Stuttgart, 1937, 51 e 141 ss.

⁵ Citazioni in A. SOMMA, *La dittatura dello spread*, Roma, 2014, 19 ss. e 89 ss.

fine di presidiare il libero incontro di domanda e offerta. Si poteva così trasformare il mercato, esattamente come l'arena politica, in un ambito il cui assetto si sarebbe definito in modo partecipato, ovvero riflettendo l'esito del conflitto redistributivo. Il tutto puntando a sostenere gli interessi deboli nel confronto con gli interessi forti, ovvero affidando allo Stato un compito ben preciso: bilanciare un simile confronto, e non anche limitarsi a riprodurne e presidiarne l'esito, e in tal senso realizzare la parità sostanziale.

2. *Parità sostanziale e via costituzionale al socialismo*

A ben vedere una simile lettura del principio di parità sostanziale non risale all'epoca in cui è stata confezionata la Costituzione italiana, quando non se ne avvertirono tutte le potenzialità.

All'Assemblea costituente si è sottolineato come dal modo di intendere il principio l'uguaglianza discendesse «l'essenza dello Stato democratico». Una simile affermazione era tuttavia depotenziata per affetto del valore riconosciuto al principio: si riteneva rilevasse alla stregua di una mera indicazione al legislatore ordinario relativa alle «finalità cui la democrazia tende». Questo precisava il socialista Lelio Basso, con parole la cui sostanza è la medesima di quelle spese dal segretario del Partito comunista Palmiro Togliatti, secondo cui «non si vuole qui alludere a una legislazione sociale completa»⁶. Il tutto, per dirla con il democristiano Amintore Fanfani, finalizzato a promuovere «la realizzazione dei principi proclamati nell'Ottantanove», ovvero per rimuovere «gli ostacoli che hanno impedito di fatto» di attuare «l'uguaglianza giuridica» così come concepita nella tradizione liberale⁷.

Già nei primi anni di vita della Repubblica vi era chi riconobbe le potenzialità del principio di parità sostanziale ben oltre lo schema inizialmente prefigurato. Potenzialità in ultima analisi alimentate dalla valorizzazione del nesso che la Costituzione stabilisce tra il lavoro, fondamento della Repubblica, e la partecipazione democratica, la cui effettività costituisce il fine ultimo del dovere imposto ai pubblici poteri di rimozione dei limiti all'uguaglianza⁸. Da ciò non si

⁶ *Atti Camera*, I SC, 11 settembre 1946, 36.

⁷ *Atti Camera*, AP, 24 marzo 1947, 2424.

erano peraltro ricavate tutte le implicazioni del caso con riferimento al carattere non meramente programmatico del principio di parità sostanziale, ma anche in ordine alla possibilità di applicarlo, oltre che ai rapporti tra lo Stato e i cittadini, anche nelle relazioni tra cittadini e dunque nelle relazioni di mercato.

Questo ulteriore passaggio si compì negli anni Settanta: quando non solo si riflette sulle potenzialità del principio di parità sostanziale come punto di riferimento per un accettabile equilibrio tra capitalismo e democrazia, bensì sui termini di un eventuale superamento del primo attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla Carta fondamentale. A questo miravano invero coloro i quali si sono chiesti «se la nostra Costituzione consenta, senza essere modificata, l'avvento di un sistema socialista»: se cioè un simile evento comportasse necessariamente una rottura rivoluzionaria, ovvero se fosse ammissibile «una innovazione nella continuità costituzionale e nella legalità»⁹.

Il quesito aveva ricevuto risposta affermativa fin dagli anni Quaranta, a partire dalla riflessione togliattiana sulla «democrazia progressiva» come ordine politico alternativo a quello di matrice liberale in quanto aperto a una transizione incruenta verso il socialismo, o comunque al varo di riforme capaci di introdurre il suo avvento: un ordine fatto proprio dalla Costituzione italiana, per questo voluta e difesa dal Partito comunista¹⁰.

Non tutti condividevano però questo orientamento, che negli anni Settanta venne contestato da chi notava come il dettato costituzionale si muovesse entro il ristretto perimetro di un ordine capitalista. Ciò per almeno tre ragioni fondamentali: parla di lavoro salariato e dunque richiama la relazione di questo con il capitale, disciplina poi il credito e tutela con ciò il capitale finanziario, e infine protegge esplicitamente la proprietà privata e la libera iniziativa economica e pertanto «la ricerca del massimo profitto». Certo, vi erano aperture nei confronti del capitalismo di Stato e dell'economia mista, tuttavia questa contemplava unicamente la creazione di imprese pubbliche

⁸ Cfr. C. PINELLI, *Lavoro e progresso nella Costituzione*, in *Giorn. dir. lav.*, 2009, 407 ss.

⁹ C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977, 7 ss.

¹⁰ Ad es. A. HOBEL, *La democrazia progressiva nell'elaborazione del Partito comunista italiano*, in *Hist. mag.*, 2015, 57 ss.

«soggette nell'essenziale alle medesime leggi di mercato» concepite per le imprese private¹¹.

Il carattere programmatico e non precettivo delle disposizioni costituzionali, come abbiamo detto condiviso anche dai Costituenti, è stato invocato per alimentare quanto viene ritenuto il periodo della inattuazione del dettato costituzionale nella sua portata più innovativa. La distinzione tra disposizioni programmatiche e precettive aveva però perso rilevanza per effetto della prima pronuncia della Corte costituzionale, che a metà anni Cinquanta aveva chiarito come il giudizio di illegittimità costituzionale potesse derivare anche dal contrasto con le disposizioni del primo tipo¹². E del resto, proprio negli anni Settanta, il superamento della distinzione ha consentito lo sviluppo di una fase efficacemente definita di «disgelo costituzionale», ovvero di progressiva attuazione per via giudiziaria di principi altrimenti trascurati dal legislatore ordinario¹³.

Detto questo, se si riconosce l'utilità di combinare socialismo e democrazia, ovvero se si auspica la costruzione di una società in cui vi sia «una gestione pubblica della produzione e dello scambio» e «un controllo e un'acquisizione del plusvalore da parte dei lavoratori» da un lato e la promozione di valori come «la libertà e il pluralismo» dall'altro, allora non si può negare la compatibilità tra un simile combinazione e il dettato costituzionale¹⁴. Il tutto evitando di concentrare l'attenzione sulle sole disposizioni in cui si fondano diritti sociali, come in particolare quella concernente la parità sostanziale che tutti li presuppone, o meglio considerandola anche e soprattutto per quanto afferma in materia di sovranità popolare. Se non altro perché le idealità cui rinvia il programma socialista non possono affermarsi attraverso la mera definizione da parte di un legislatore di un catalogo di diritti fondamentali: occorre anche e soprattutto «un mutamento della classe egemone», e a monte il «superamento della crisi della democrazia formale caratterizzata dal divorzio tra titolarità del diritto» e «il suo esercizio»¹⁵.

¹¹ U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e Stato borghese*, 2ª ed., Roma, 1977, 13 ss.

¹² Corte cost., 5 giugno 1956, n. 1.

¹³ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Le riforme costituzionali*, in *Foro it.*, 2005, V, 217 ss.

¹⁴ C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, cit., 27 ss.

¹⁵ U. ROMAGNOLI, *Il principio d'uguaglianza sostanziale*, in C. MORTATI *et al.*, *Prin-*

Occorre insomma valorizzare il principio di parità sostanziale per la sua rilevanza ai fini della «partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese», ovvero con riferimento a quanto abbiamo indicato come i risvolti della parità sostanziale dal punto di vista delle finalità dell'intervento perequativo dei pubblici poteri. E questo significa non arrestarsi di fronte alla valorizzazione della sovranità popolare quale concetto solo politico, come avveniva nell'ambito delle teorie di stampo ottocentesco sulla sovranità come prerogativa della sola entità statale. Significa cioè considerarlo alla base della contrapposizione tra governanti e governati, fondata sulla considerazione per cui «il popolo resta titolare della potestà di governo costituente e costituita» mentre lo Stato semplicemente «sostituisce il popolo nel solo esercizio di una parte di tale potestà»¹⁶, ma anche della contrapposizione tra categorie di governati.

La sovranità popolare è invero radicata in una comunità comprendente entità distinte, tutte investite del diritto di concorrere alla formazione dell'indirizzo politico. Lo è necessariamente, dal momento che il popolo comprende individui dotati di forza sociale differente, quindi portatori di interessi e aspettative non riducibili a unità, se non attraverso forzature destinate in ultima analisi a nascondere la dimensione collettiva delle differenze. Giacché le disparità quanto a forza sociale, sebbene interessino l'individuo, sono legate a vicende condivise quali il ruolo ricoperto entro il sistema di produzione e consumo dei beni, o l'appartenenza di genere o la condivisione di altri tratti identitari. Il tutto alla base del conflitto sociale e dunque della dialettica tra poteri e contropoteri, che in democrazia costituisce il motore delle dinamiche economiche e politiche: ben oltre il momento in cui il popolo designa i suoi rappresentanti e con ciò coloro i quali sono chiamati a esprimere la volontà popolare.

Se così stanno le cose, occorre riconoscere che la rappresentanza dei cittadini richiede meccanismi destinati a correggere l'ambiguità di fondo della democrazia borghese, la quale non fornisce gli strumenti indispensabili a realizzare una «partecipazione conti-

cipi fondamentali, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, 1, Bologna, 1975, 178 s.

¹⁶ V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana* (1954), in *Id.*, *Stato, Popolo, Governo*, Milano, 1985, 91 ss.

nu»¹⁷. A rimuovere un simile sbarramento mirano soprattutto i partiti politici, indicati dal dettato costituzionale come strumenti attraverso cui «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49): se la democrazia borghese consente la partecipazione diffusa solo con le elezioni, i partiti la offrono sempre. Inoltre la democrazia borghese impone la mediazione e la cooperazione nel nome di un non meglio definito interesse generale, mentre i partiti promuovono la rappresentanza e il conflitto utili a realizzare un equilibrio tra interesse generale e interessi di parte: consentendo così di andare effettivamente oltre la «finzione di un popolo e di una nazione omogenei ed esprimenti un'unica volontà»¹⁸. Infine, se la democrazia borghese è di tipo deliberativo, assicura cioè la mera possibilità di prendere parte alla decisione, i partiti producono democrazia partecipativa: contrastano il potere producendo contropotere, e mirano così ad assicurare la concreta possibilità di incidere sull'esito della decisione.

Detto questo, il superamento della democrazia borghese nel senso indicato dalla Costituzione non ha modo di realizzarsi se non nell'ambito di un ordine nel quale sia assicurata la parità sostanziale. Che a questo punto ben possiamo intendere come il fondamento di una redistribuzione delle armi del conflitto sociale, ovvero come lo strumento attraverso il quale esso si sviluppa in modo equilibrato: consentendo ai portatori di debolezza sociale di sviluppare un contropotere capace di contrastare il potere dei portatori di forza sociale.

3. *Parità sostanziale e conflitto sociale: dai Trenta gloriosi al rovesciamento del compromesso keynesiano*

Se dunque la Costituzione italiana si presta a sostenere un mutamento radicale di sistema, non è tanto per quanto afferma in materia di proprietà o di iniziativa economica, e più precisamente per gli spazi assicurati allo sviluppo di alternative alla loro declinazione individualistica: questi ultimi ben possono convivere con un ordine ca-

¹⁷ L. CARLASSARE, *La sovranità del popolo nel pluralismo della democrazia liberale*, in ID. (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004, 7.

¹⁸ L. BASSO, *Il Principe senza scettro* (1958), Milano, 1998, 171.

pitalista, che persegue logiche di sistema evitando di farsi strumento al servizio di «singoli capitalisti o di singoli ceti capitalistici»¹⁹. Centrale è lo spazio assicurato al conflitto sociale, alla possibilità di plasmare l'ordine economico in base alle risultanze di una confrontazione tra capitale e lavoro e più in generale tra interessi contrapposti, equilibrata in quanto disciplinata dal principio di parità sostanziale: «parametro alla stregua del quale vanno risolti i conflitti di interessi»²⁰, o come abbiamo appena detto fondamento di una redistribuzione delle armi del conflitto sociale capace di assicurare una diffusa partecipazione alla vita politica, economica e sociale.

Dal medesimo punto di vista possiamo valutare l'approccio all'ordine economico plasmato da quanto è stato definito in termini di compromesso keynesiano: quella particolare forma di redistribuzione della ricchezza incentrata sull'ampliamento dei sistemi di sicurezza sociale e sull'incremento salariale, fonte di una crescita dei consumi e con ciò dei livelli occupazionali. Fu questa la ricetta alla base dei Trenta gloriosi²¹, l'epoca in cui la socializzazione e politicizzazione dell'ordine economico si è combinata con la difesa e anzi la promozione della partecipazione democratica.

È appena il caso di sottolineare come un simile risultato costituisca indubbiamente un risvolto della piena occupazione, che si traduce in un incremento del potere contrattuale del lavoro e dunque in una fonte di conflitto sociale equilibrato. Tanto che la compressione di quel potere costituisce il movente primo per il rovesciamento del compromesso keynesiano, non a caso perseguito con determinazione dopo la caduta del Muro di Berlino: quando vennero meno gli stimoli ad accreditare l'immagine di un capitalismo dal volto umano²², utile a rappresentarlo come una alternativa di successo al modo socialista di redistribuire ricchezza.

Non è dunque un caso se proprio nel corso degli anni Ottanta prende corpo la definitiva trasformazione della costruzione europea in dispositivo neoliberale, ovvero in architettura istituzionale volta a

¹⁹ F. GALGANO, *Le istituzioni dell'economia capitalista*, 2ª ed., Bologna, 1980, 8 ss.

²⁰ C. VARRONE, *Usò alternativo del diritto privato e attuazione della Costituzione*, in P. BARCELLONA (a cura di), *L'uso alternativo del diritto*, 2, Roma e Bari, 1973, 187.

²¹ A. BARBA, M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, Reggio Emilia, 2016, 51 ss.

²² U. LA MALFA, *John Maynard Keynes*, Milano, 2015, 101.

promuovere l'avanzata del neoliberalismo. Con ciò modificando la sua impronta iniziale decisamente meno definita, in ultima analisi riconducibile alla sensibilità politica tipica dell'epoca in cui prende corpo il processo di unificazione europea.

Certo, l'Europa nasce in anni segnati dalla Guerra fredda, ed è stata pertanto concepita come progetto atlantista, utile a rinsaldare il fronte dei Paesi capitalisti in lotta contro il blocco socialista²³. Ciò nonostante, almeno inizialmente non si è impedito agli Stati di promuovere una redistribuzione della ricchezza realizzata dai pubblici poteri fuori dal mercato tramite il welfare, e nel mercato con la tutela del lavoro e la piena occupazione. Quest'ultima viene del resto menzionata dal Trattato istitutivo della Cee, sebbene in concorso con il mantenimento della stabilità dei prezzi come obiettivo cui deve tendere il coordinamento delle politiche economiche nazionali²⁴. E il secondo obiettivo non prevalse in quanto non venne attuato un principio menzionato anch'esso dal Trattato e tuttavia inizialmente disatteso: il principio della libera circolazione dei capitali²⁵, che impone agli Stati di abbassare i salari e la pressione fiscale sulle imprese come preconditione per attirare investitori. Con ciò determinando l'affossamento del compromesso keynesiano e dunque le politiche di piena occupazione, posto che la moderazione salariale impedisce di alimentare i consumi e quella fiscale di finanziare adeguatamente il sistema della sicurezza sociale²⁶.

Non solo. Sebbene si fosse fin da subito manifestata l'intenzione di definire una politica monetaria comune, fermo era il convincimento che questa sarebbe stata accompagnata da «una certa integrazione delle politiche fiscali e di bilancio»²⁷. E questo significava individuare una gerarchia in particolare tra l'obiettivo della piena occupazione e quello della stabilità dei prezzi, ovvero esplicitare la scelta se rendere il compromesso keynesiano l'orizzonte condiviso della politica economica, o al contrario accedere a una sua rilettura allineata all'ortodossia neoliberale. Il tutto mentre la seconda opzione non ve-

²³ Per tutti F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Milano, 2019, 4 ss.

²⁴ Art. 104 Trattato istitutivo Cee (v. ora art. 3 Trattato Ue).

²⁵ Art. 3 Trattato istitutivo Cee (v. ora art. 26 Trattato sul funzionamento Ue).

²⁶ Citazioni in A. SOMMA, *Abolire il lavoro povero*, Roma e Bari, 2024, 43 ss.

²⁷ L. CARTOU, *Réflexions sur la politique économique dans la Cee*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1965, 39.

niva ritenuta plausibile, posto che una politica fiscale e di bilancio comune avrebbe dovuto valorizzare la diffusione di pratiche di economia mista, così come della tendenza ad adottare politiche congiunturali espansive²⁸.

Questo scenario è mutato sulla spinta delle vicende che hanno caratterizzato gli anni Settanta: lo shock petrolifero e soprattutto la fine del regime di stabilizzazione della politica monetaria internazionale varato a Bretton Woods. La menzionata implosione del blocco socialista ha fatto il resto, ispirando le riforme concepite per introdurre il percorso verso la moneta unica e con essa il consolidamento della costruzione europea nella sua essenza di dispositivo neoliberale.

Protagonista indiscusso di questa fase è stato Jacques Delors, il cui primo atto fu non a caso l'attuazione della libera circolazione dei capitali e con ciò la messa al bando delle politiche fondative del compromesso keynesiano²⁹. Il resto è storia più che conosciuta: si è attribuita all'Europa unita la competenza esclusiva in materia monetaria e nel contempo scelto di informare le relative politiche al solo controllo dell'inflazione, con le misure austeritarie culminate nell'imposizione del pareggio di bilancio. Così, sebbene le politiche fiscali e di bilancio spettino formalmente agli Stati, questi sono privati degli strumenti indispensabili a promuovere la piena occupazione: obiettivo divenuto incompatibile con la costituzione economica europea³⁰.

4. *La costruzione europea come storia di successo: il federalismo hayekiano*

Che l'Europa unita si sia edificata in forma di dispositivo plasmato dal credo neoliberale, impermeabile a qualsiasi stimolo capace di imprimerle una impronta alternativa, lo ricaviamo dal suo essersi strutturata nel solco di teorie elaborate da Friedrich von Hayek nel periodo in cui quel credo ha preso forma.

Risale infatti alla fine degli anni Trenta uno scritto nel quale il padre del neoliberalismo sollecita la formazione di una federazione tra Stati cui attribuire il compito di eliminare ogni ostacolo alla libera circolazione dei fattori produttivi, e ottenere così la moderazione fi-

²⁸ Cfr. P. KERN, *L'inflation européenne*, in *Rev. mar. comm.*, 1964, 339 s.

²⁹ Cfr. G. AZZARITI, *Diritto o barbarie*, Roma e Bari, 2021, 152 ss.

³⁰ Ad es. A. SOMMA, *Quando l'Europa tradì se stessa*, Roma e Bari, 2021.

scale: una pressione elevata «spingerebbe il capitale e il lavoro da qualche altra parte». La libera circolazione consentiva insomma di spoliticizzare l'ordine economico, dal momento che sottraeva alle «organizzazioni nazionali, siano esse sindacati, cartelli od organizzazioni professionali», il «potere di controllare l'offerta di loro servizi e beni». Se infatti lo Stato nazionale alimentava una «solidarietà d'interessi tra tutti i suoi abitanti», la federazione impediva legami di «simpatia nei confronti del vicino», tanto che diventavano impraticabili «persino le misure legislative come le limitazioni delle ore di lavoro o il sussidio obbligatorio di disoccupazione»³¹.

Von Hayek evidenzia insomma come la dimensione nazionale sia alla base del conflitto redistributivo, e come questo possa essere neutralizzato solo edificando un ordine economico nel quale i prezzi si formano per il solo effetto del libero incontro di domanda e offerta: un ordine nel quale «le varie comunità d'interesse si sovrappongano territorialmente e non si identifichino mai a lungo con gli abitanti di una particolare regione»³². Proprio quanto avviene nel contesto europeo, ridotto a ordine economico entro cui i prezzi costituiscono il risultato del funzionamento del principio di concorrenza, in quanto tale impermeabile a qualsiasi intervento capace di mettere a rischio la riduzione dell'inclusione sociale e inclusione nel mercato. Il tutto presidiato da un ordine politico a cui si cede sovranità nella misura necessaria e sufficiente a desocializzare il mercato, quindi privo di meccanismi destinati a consentire la partecipazione democratica.

Nello stesso torno di anni in cui von Hayek teorizza il federalismo neoliberale, altri hanno identificato le coordinate di un diverso federalismo, qualificato come socialista: espressione che all'epoca non intendeva indicare il proposito di superare il capitalismo, ma più semplicemente di edificare un ordine capace di rendere il mercato compatibile con l'emancipazione individuale e sociale³³.

Esemplificative di questa corrente di pensiero sono le riflessioni di Barbara Wootton, che muoveva da una definizione di socialismo

³¹ F.A. VON HAYEK, *Le condizioni economiche del federalismo tra Stati* (1939), Soveria Mannelli, 2016, 58 ss.

³² *Ivi*, 58 s.

³³ Sulla scia di L. DUGUIT, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon* (1911), 2ª ed., Paris, 1920, 8 ss.

come ideologia che persegue «l'uguaglianza economica e sociale» e dunque l'impiego delle risorse disponibili «in modo da procurare la miglior vita possibile a tutti»: finalità per la quale occorre superare «il regime di classi» e realizzare la «disciplina collettiva della vita economica», soprattutto «mediante la sostituzione in larga misura della proprietà collettiva alla proprietà privata delle risorse industriali». Il tutto combinato però con l'indicazione del livello sovranazionale come il più adatto a sostenere l'edificazione di una società socialista, innanzi tutto perché favoriva la diffusione della «solidarietà dei lavoratori» e consentiva lo sviluppo di un «movimento sindacale internazionale»³⁴.

Comunque sia, non è stato questo il federalismo cui l'Europa unita ha fatto riferimento in modo esclusivo a partire dagli anni in cui si è trasformata in dispositivo neoliberale. Come abbiamo detto, le idee di von Hayek sono divenute l'orizzonte fisso per il suo sviluppo in quanto vincolo esterno destinato a spoliticizzare il mercato e a monte a neutralizzare il conflitto sociale. Il tutto nel solco di quanto un artefice della definitiva svolta neoliberale della costruzione europea aveva preventivato fin nei minimi particolari: Guido Carli, prima Governatore della Banca d'Italia e poi Ministro del tesoro impegnato nei negoziati per la definizione dei contenuti del Trattato di Maastricht.

Carli era stupito per la diffusa incapacità di riconoscere tutte le implicazioni della politica monetaria comune: in particolare l'obbligo di «assumere comportamenti non inflazionistici» e la relativa «esigenza di ripensare in profondità le leggi con le quali si è realizzato in Italia il cosiddetto Stato sociale». A questo il percorso verso la moneta unica avrebbe invero sostituito lo «Stato minimo», con ripercussioni sul patto di cittadinanza cui rinvia la Costituzione tali da alterarne definitivamente la sostanza: «l'abbandono della programmazione economica, la ridefinizione delle modalità di ricomposizione della spesa, una redistribuzione delle responsabilità che restringa il potere delle assemblee parlamentari ed aumenti quelle dei governi, l'autonomia impositiva per gli enti locali, il ripudio del principio della gratuità diffusa (con la conseguente riforma della sanità e del sistema previdenziale), l'abolizione della scala mobile (con la sconfes-

³⁴ B. WOOTTON, *Socialismo e federazione* (1940), in H. BRUGMANS *et al.*, *Federazione europea*, Firenze, 1948, 92 s. e 208 ss.

sione del principio del recupero automatico dell'inflazione reale passata e l'aggancio della dinamica retributiva all'inflazione programmata), la drastica riduzione delle aree di privilegio, la mobilità dei fattori produttivi, la riduzione della presenza dello Stato nel sistema del credito e nell'industria, l'abbandono di comportamenti inflazionistici non soltanto da parte dei lavoratori, ma anche da parte dei produttori di servizi, l'abolizione delle normative che stabiliscono prezzi amministrati e tariffe»³⁵.

5. (Segue) *Il mercato delle riforme*

È appena il caso di segnalare che nell'Unione europea il vincolo esterno non si è sviluppato solo attraverso le modalità esplicitate nei Trattati. Queste sono state coadiuvate in modo determinante dal ricorso a quanto potremmo definire in termini di mercato delle riforme: il meccanismo per cui qualsiasi trasferimento di fondi agli Stati membri viene concepito come una contropartita per il loro ancoraggio all'ortodossia neoliberale, a tal fine utilizzata come punto di riferimento per un articolato catalogo di condizionalità³⁶.

A ben vedere il mercato delle riforme è costitutivo della costruzione europea fin dai tempi in cui è stata promossa come argine al ripetersi delle atrocità del secondo conflitto mondiale. Abbiamo già fatto indiretto riferimento a questa circostanza, nel momento in cui abbiamo ricordato l'origine atlantista della costruzione, che in effetti prese corpo il varo dello *European recovery program*, ovvero del cosiddetto Piano Marshall.

Come si sa, il Piano consisteva nel finanziamento della ricostruzione dei Paesi europei devastati dal secondo conflitto mondiale, tuttavia solo di quelli disposti a «sostenere gli sforzi volti a ripristinare un normale benessere economico nel mondo»³⁷: a consolidare il loro ancoraggio al capitalismo. Per questo venne costituita l'Organizzazione per la cooperazione economica europea, precorritrice dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (Ocse), concepita per coordinare gli aiuti del Piano Marshall, ma anche e so-

³⁵ G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana* (1993), Roma e Bari, 1996, 432 ss.

³⁶ Cfr. A. SOMMA, *Il mercato delle riforme*, in *Mat. st. cult. giur.*, 2018, 167 ss.

³⁷ George Marshall nel discorso tenuto il 5 giugno 1947 all'Università di Harvard.

prattutto al fine di armonizzare le politiche economiche dei Paesi europei coinvolti.

Certo, un simile obiettivo non venne perseguito ovunque con la medesima efficacia. In Paesi come la Francia e l'Italia, dove i partiti di ispirazione comunista riscuotevano rilevanti successi elettorali, ci si accontentò di ottenere soprattutto la loro esclusione dagli esecutivi. In altri casi la contropartita per l'assistenza finanziaria fu un più deciso allineamento all'ortodossia neoliberale, come si ricava in modo esemplare da quanto avvenne in Germania. In alternativa l'esecuzione del Piano Marshall determinò l'abbandono di propositi considerati incompatibili con il credo neoliberale, primo fra tutti la volontà di comprimere la proprietà privata dei mezzi di produzione manifestata dall'esecutivo inglese guidato dal laburista Clement Attlee³⁸. Tanto che il suo favore per le nazionalizzazioni finì per determinare la conclusione prematura dell'assistenza finanziaria, con ciò mettendo in luce come l'uso politico dei fondi del Piano fosse almeno di fatto assistito da un efficace impianto sanzionatorio³⁹.

Il mercato delle riforme è poi lo schema utilizzato per preparare i Paesi candidati ai grandi allargamenti che hanno interessato la costruzione europea nel corso degli anni. Ciò è avvenuto in modo esplicito in occasione dell'allargamento verso est, quando i Paesi un tempo appartenuti al blocco sovietico ottennero prestiti condizionati dalla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo⁴⁰. Del resto quest'ultima era stata costituita poco dopo la caduta del Muro, proprio per promuovere l'economia di mercato, quindi «l'iniziativa privata e lo spirito imprenditoriale» e le «riforme strutturali» necessarie «allo smantellamento dei monopoli, al decentramento e alla privatizzazione»⁴¹.

Più occulto il ricorso al mercato delle riforme nel corso del primo grande allargamento della costruzione europea, ovvero quello verso i Paesi dell'Europa del sud liberatisi a metà anni Settanta dalle dittature fasciste: Grecia, Portogallo e Spagna.

³⁸ B. STEIL, *Il Piano Marshall. Alle origini della guerra fredda*, Roma, 2018.

³⁹ M. PATRONO, *Diritto dell'integrazione europea*, 1, Torino, 2013, 72.

⁴⁰ G. AJANI, *Diritto dell'Europa orientale*, in *Trattato di diritto comparato*, dir. da R. SACCO, Torino, 1996, 115 ss.

⁴¹ *Political Aspects of the Mandate of the European Bank for Reconstruction and Development* (documento aggiornato al 2013), www.ebrd.com/downloads/research/guides/aspects.pdf.

Particolarmente problematico fu il Portogallo, la cui costituzione era nata in un clima ancora condizionato dagli eventi rivoluzionari che portarono alla sconfitta della dittatura. Di qui la sua ispirazione democratica e comunista insieme, particolarmente evidente nella precisazione che la Repubblica è «fondata sulla dignità della persona umana e sulla volontà popolare e impegnata nella sua trasformazione in una società senza classi» (art. 1). A preparare il Portogallo per l'adesione ci pensò il Fondo monetario internazionale, che per l'occasione ricevette dalle autorità europee una sorta di mandato neppure tanto tacito a farsi carico della questione⁴². Fu in quel contesto che si accordarono prestiti condizionati a profonde trasformazioni dell'ordine economico in linea con l'ortodossia neoliberale: sostanziale privatizzazione delle imprese in mano pubblica, contenimento della spesa pubblica nei settori della previdenza e assistenza sociale, della sanità e dell'educazione, ostacolo agli aumenti salariali e «flessibilità nell'utilizzo della manodopera»⁴³.

Recente e decisamente paradigmatico è stato poi il ricorso al mercato delle riforme per far fronte alla crisi del debito sovrano scoppiata nel 2008. Fu del resto l'occasione per definire la base giuridica per l'istituzione di quanto è attualmente il Mes: il Trattato sul funzionamento dell'Unione stabilisce ora che l'assistenza finanziaria è possibile solo «ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della Zona Euro nel suo insieme» e solo se «soggetta a una rigorosa condizionalità» (art. 136)⁴⁴.

Possiamo a questo punto segnalare che il mercato delle riforme si è impadronito anche di uno strumento inizialmente concepito per promuovere la coesione in area europea messa a rischio dalla libera circolazione dei capitali: per riequilibrare e dunque redistribuire risorse dalle aree prospere a quelle in sofferenza, Il riferimento è ai fondi strutturali e di investimento, divenuti un modo per amplificare gli effetti dell'assistenza finanziaria condizionata, come sintetizzato nel regolamento europeo che una decina di anni or sono ha riorga-

⁴² Cfr. J.S. LOPES, *Imf Conditionality: The Stand-By Arrangement with Portugal 1978*, in J. WILLIAMSON (a cura di), *Imf Conditionality*, Washington DC, 1983, 475 ss.

⁴³ V. la *Carta de Intenções dirigida ao Fundo Monetário Internacional*, in *Bol. trim. Banco de Portugal*, 1983, 3, 5 ss. e la *Carta de Intenções dirigida ao Fundo Monetário Internacional*, *ivi*, 1984, 3, 5 ss.

⁴⁴ Per tutti G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, Torino, 2019, 279 ss.

nizzato la materia individuando tra i suoi principi fondativi quello per cui occorre collegare l'efficacia dei fondi a una «sana *governance* economica». Il tutto sostenuto da un efficace sistema di sanzioni: «se uno Stato membro non dovesse adottare provvedimenti efficaci nel quadro del processo di *governance* economica, la Commissione dovrebbe presentare una proposta al Consiglio intesa a sospendere, in parte o in tutto, gli impegni o i pagamenti destinati ai programmi in detto Stato membro»⁴⁵.

6. *Sulle possibilità dell'eguaglianza sostanziale in un ordine neoliberale*

Rientra appieno nello schema del mercato delle riforme anche la reazione europea alla crisi economica provocata dalla pandemia da Covid-19, che pure viene celebrata come il segno tangibile di una inversione di tendenza: quella che avrebbe finalmente condotto la costruzione europea a intraprendere la strada di una unione più stretta, in quanto tale attenta alla sua dimensione sociale e meno concentrata su quella economica. Questo si è detto pensando alla circostanza per cui le somme stanziare per la ripresa, quelle raccolte nello strumento finanziario denominato *Next generation Eu*, si sono ottenute ricorrendo a prestiti dai mercati finanziari e dunque contraendo un debito comune. Un ulteriore segno della menzionata inversione di tendenza deriverebbe dall'intenzione di incrementare il sistema delle risorse proprie dell'Unione, che come si sa rappresentano al momento una porzione irrisoria del bilancio europeo: in futuro questa quota verrebbe incrementata, tanto da legittimare l'ipotesi che si stia avviando la definizione di un bilancio comunitario di matrice federalista.

Su quest'ultimo aspetto non vale la pena di trattarsi più di tanto, dal momento che concerne vicende sulle quali un orientamento condiviso è da tempo impedito dalla frizione tra insanabili interessi nazionali, e nulla lascia intendere che nel prossimo futuro le cose possano cambiare in modo significativo. Più interessante è mettere in luce le caratteristiche del *Next Generation Eu*, e in particolare le condizionalità collegate all'assistenza finanziaria nell'ambito del

⁴⁵ Art. 23 Regolamento 17 dicembre 2013, 2013/1303/UE.

più cospicuo tra i fondi di cui esso si compone: il *Recovery and resilience facility* o Dispositivo di ripresa e resilienza⁴⁶.

Le condizionalità sono innanzi tutto quelle derivanti dall'indicazione per cui l'impiego delle somme erogate, da illustrare in Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (Pnrr), deve «contribuire ad affrontare in modo efficace le raccomandazioni» formulate «nel contesto del semestre europeo»⁴⁷: come si sa, quest'ultimo è una complessa procedura volta a imporre uno stretto coordinamento delle politiche fiscali e di bilancio dei Paesi membri, e soprattutto a piegarle all'ortodossia neoliberale⁴⁸. Il tutto secondo uno schema destinato a non subire mutamenti di rilievo: il Patto di stabilità e crescita, sostanzialmente sospeso in conseguenza della pandemia, è stato ripristinato se possibile con riforme che lo hanno inasprito⁴⁹.

Particolarmente insidiose sono poi le condizionalità elencate nei Piani nazionali di ripresa e resilienza, direttamente concordate dagli esecutivi con le autorità europee, che la prassi ha mostrato potersi estendere oltre il perimetro tracciato dalle indicazioni formulate in sede di semestre europeo: come si ricava dal piano italiano, così come dalla decisione del Consiglio Ue concernente la sua approvazione e al relativo allegato⁵⁰.

Se così stanno le cose, si può concludere che l'Unione europea non solo è un dispositivo neoliberale funzionante secondo i desiderata dei suoi architetti: non dunque una costruzione destinata a essere completata con la definizione di una politica fiscale e di bilancio comune che finirebbe per alterarne l'ispirazione hayekiana. L'Unione è altresì un dispositivo irriformalabile, ovvero che ha dimostrato a più riprese di essere refrattaria a sviluppi in direzioni incompatibili con quelle ispirazione.

Mancano del resto i presupposti affinché le cose possano evolvere in un senso diverso, e innanzi tutto quelli relativi allo sviluppo

⁴⁶ Per tutti F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico*, Milano, 2021.

⁴⁷ Regolamento 12 febbraio 2021, 2021/241/Ue.

⁴⁸ Ad es. S. PIATTONI, *La qualità democratica del Semestre europeo*, in *Riv. it. pol. pubbl.*, 2020, 187 ss.

⁴⁹ Ad es. A. GUAZZAROTTI, *La riforma del Patto di stabilità e il sadomasochismo del nuovo Mes* (26 dicembre 2023), in *www.lacostituzione.info*.

⁵⁰ *Decisione* 10160/21 del 6 luglio 2021 e *Allegato riveduto* Add 1 Rev 2 dell'8 luglio 2021. Il Piano ha successivamente subito modifiche tuttavia irrilevanti ai nostri fini.

di un conflitto sociale equilibrato. Non tanto e non solo perché esso deve potersi sviluppare nell'ambito di una comunità politica che abbia le caratteristiche del *demos*⁵¹, ovvero che si fondi sui meccanismi solidaristici indispensabili ad attivare forme di redistribuzione della ricchezza: quelle al cui disinnescamento mira il federalismo hayekiano. A difettare è anche la declinazione del principio di uguaglianza in ambito europeo, che è di tipo formale e non anche sostanziale: per la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione è la mera parità davanti alla legge (art. 20), presidiata da un ampio divieto di discriminazione che semplicemente la specifica (art. 21). Il tutto presidiato da una disposizione in cui si prescrive che essa imponga il «rispetto» dei diritti, ma solo la «osservanza» dei principi in essa contenuti (art. 51): dai lavori preparatori si ricava che i principi sono quelli relativi ai diritti sociali⁵². Il che, oltre a contrastare con la massima della indivisibilità dei diritti fondamentali, porta a subordinare l'attuazione dei diritti sociali alla loro compatibilità economica e di bilancio: come se fossero gli unici diritti ad avere un costo⁵³.

E a una diversa conclusione, nonostante le apparenze, non si può certo giungere considerando il Pilastro europeo dei diritti sociali: un testo in verità meno ampio di quanto lasci intendere la sua intitolazione, dal momento che si concentra soprattutto sulle tematiche lavoristiche.

Lì si dispone innanzi tutto in tema di «accesso al mercato del lavoro», e in particolare di formazione, pari opportunità e sostegno attivo all'occupazione. Si tratta poi di «condizioni di lavoro eque», che tuttavia non devono intralciare «la necessaria flessibilità per adattarsi rapidamente ai cambiamenti del contesto economico», sebbene nel rispetto del diritto alla «tutela della salute e della sicurezza» e a una retribuzione capace di assicurare «un tenore di vita dignitoso». Infine si forniscono indicazioni in tema di «protezione sociale e inclusione» comprendenti un diritto a «prestazioni di disoccupazione di durata ragionevole», a un reddito minimo da coordinare tuttavia con misure volte a spingere i disoccupati nel lavoro, alla pensione e in ge-

⁵¹ G. PRETEROSSO, *Residui, persistenze, illusioni: il fallimento politico del globalismo*, in *Sc. pol.*, 2017, 106.

⁵² The European convention - WG II - Working doc. 23, 4 s.

⁵³ D'obbligo il riferimento a S. HOLMES, C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti* (1999), Bologna, 2000.

nere a risorse sufficienti per tutte le persone in età avanzata, all'assistenza sanitaria «a costi accessibili», all'«assistenza abitativa di qualità», e più in generale all'accesso ai «servizi essenziali di qualità compresi l'acqua, i servizi igienico-sanitari, l'energia, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali»⁵⁴.

Come si vede, ci troviamo di fronte a un elenco di diritti che per un verso sono pensati per promuovere l'occupabilità in luogo della piena occupazione, con ciò evidenziando l'ispirazione neoliberale del documento⁵⁵, ma che per un altro verso ben possono esprimere idealità di altro tipo. Purtroppo, però, il Pilastro, se anche venisse approvato, non potrebbe innovare rispetto allo stato dell'arte. Vi si legge infatti che «non comporta un ampliamento delle competenze dell'Unione quali definite nei Trattati», in cui le politiche sociali e occupazionali sono di norma affidate agli Stati, esattamente come le politiche fiscali e di bilancio. Sappiamo peraltro che in quest'ultimo caso si è ciò nonostante trovato il modo di ottenere una sostanziale cessione di sovranità in materia, mentre nel primo caso avviene esattamente l'opposto: evidente ricaduta di una volontà politica in tutto e per tutto allineata al proposito di conformare la costruzione europea all'ortodossia neoliberale e di farlo ricorrendo al federalismo di matrice hayekiana.

Abstracts

In Europa la sconfitta del fascismo è stata seguita da Costituzioni che hanno recuperato la democrazia politica ma anche edificato la democrazia economica, fondandola sul principio di uguaglianza sostanziale. In tal modo ai pubblici poteri si è attribuito il compito di bilanciare la debolezza sociale con la forza giuridica fuori dal mercato attraverso lo Stato sociale, ma anche nel mercato per conflitto promuovere un conflitto redistribuito equilibrato. L'Unione europea, inizialmente non ostile a questo schema, si è nel tempo sviluppata sotto forma di dispositivo neoliberale, che ha ripristinato la

⁵⁴ *Proposta di proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali* del 26 aprile 2017, Com/2017/251 fin. V. anche la *Comunicazione Piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali*, Com/2021/102 fin.

⁵⁵ Cfr. A. SOMMA, *Il diritto del lavoro dopo i Trenta gloriosi*, in *Lav. dir.*, 2018, 307 ss.

concorrenza come fondamento per la redistribuzione delle risorse. A queste condizioni gli spazi per l'operare del principio di uguaglianza sostanziale sono azzerati e con essi un accettabile equilibrio tra capitalismo e democrazia.

In Europe the defeat of fascism was followed by Constitutions recovering political democracy but also promoting economic democracy, based on substantial equality. This means that the State has to balance social weakness with legal strength outside the market through the welfare state, but also in the market to fight social weakness and promote a balanced social conflict. The European Union, initially open to this scheme, has developed over time in the form of a neoliberal device, which has restored competition as the basis for the redistribution of resources. Under these conditions the possibilities for substantial equality are nullified, together with those for an acceptable balance between capitalism and democracy.