

Gruppo di Pisa
La dis-eguaglianza nello stato costituzionale
Campobasso, 19 e 20 giugno 2015

DIS-EGUAGLIANZA E MERCATO
di Marco Giampieretti
(Università di Padova – marco.giampieretti@unipd.it)

(BOZZA PROVVISORIA)

SOMMARIO: 1. *Premessa.* – 2. *Le «naturali» diseguaglianze del mercato e il ruolo della politica.* – 3. *Poteri economici privati e dis-eguaglianze nel sistema costituzionale.* – 4. *Il crescente divario tra ricchezza e povertà in Italia: una violazione dell'art. 3, co. 2, Cost.?* – 5. *L'ordine costituzionale del mercato e i suoi limiti.*

1. Premessa.

L'argomento che mi è stato affidato può essere affrontato da molteplici punti di vista. Sul piano *economico*, esso coinvolge alcune tra le più controverse problematiche relative al conflitto tra efficienza ed equità nell'ambito dell'economia di mercato¹: problematiche che, paradossalmente, hanno finito per assumere toni sempre più polemici con il progressivo arricchirsi delle società². Sul piano *politico*, esso comprende l'ampio ventaglio delle azioni pubbliche volte a ridurre le diseguaglianze sociali prodotte dalle dinamiche di mercato: azioni che sono il frutto di scelte del legislatore e delle amministrazioni circa i tempi e i modi dell'intervento pubblico nell'economia (a monte, all'interno o a valle del mercato; in forma di regolazione, gestione o perequazione)³. Sul piano *giuridico*, esso riguarda tutto l'insieme delle norme e delle istituzioni che in un determinato ordinamento disciplinano il funzionamento del mercato, cercando di contemperare adeguatamente libertà individuale ed equità sociale.

¹ Con la formula *economia di mercato* – spesso impropriamente utilizzata come sinonimo di *capitalismo* – si indica un modo di organizzazione della società in cui: a) la soluzione dei problemi economici fondamentali relativi all'allocazione delle risorse (cosa, come e per chi produrre) è il frutto dell'interazione tra domanda e offerta di beni e di servizi; b) la proprietà privata e le libertà di iniziativa economica, di contratto e di concorrenza sono garantite. Sull'argomento, che rappresenta ormai un classico negli studi economici, oggetto di una sterminata bibliografia, v., per tutti, P.A. SAMUELSON, W.D. NORDHAUS, *Economics*¹⁸, New York, McGraw-Hill, 2005 [trad. it. *Economia*, Milano, McGraw-Hill, 2006, 26-30].

² *Ibidem*, 383, secondo cui «si potrebbe pensare che diventando più prospero, un Paese sia disposto a devolvere una quota maggiore del suo reddito ai programmi di assistenza destinati alle persone più bisognose, sia in patria sia all'estero; tuttavia, si è visto che non sempre è così», poiché «le persone sono sempre più consapevoli di come i tentativi di riequilibrio dei redditi possano incidere negativamente sugli incentivi e sull'efficienza».

³ Sulle forme dell'intervento pubblico nell'economia, v., tra i molti, J.E. STIGLITZ, *The economic Role of the State*, Oxford, Blackwell, 1989 [trad. it. *Il ruolo economico dello stato*, Bologna, il Mulino, 1992]; T. PADOA-SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, 1997.

La prospettiva adottata in questa sede è, naturalmente, quella del *diritto costituzionale*. Dopo avere sinteticamente ricostruito il modello economico delineato dalla nostra Carta fondamentale, nei suoi presupposti teorici e nei suoi sviluppi dottrinali e giurisprudenziali, si tratta di comprendere se esso abbia trovato attuazione nella realtà o sia stato in tutto o in parte disatteso. Attraverso un percorso che parte dai fondamenti del pensiero economico e di quello politico per arrivare alle loro applicazioni pratiche, si cercherà quindi di valutare la compatibilità con il sistema costituzionale – e, segnatamente, con il *principio di eguaglianza formale e sostanziale* di cui all’art. 3 Cost. – dell’odierno «capitalismo di mercato»⁴.

2. Le «naturali» diseguaglianze del mercato e il ruolo della politica.

Il rapporto tra *diseguaglianza e mercato* è uno dei temi più discussi dell’economia politica, fin dalla sua nascita intorno alla metà del XVIII secolo.

Nel *Tableau économique* (1758), il primo modello descrittivo di un’economia di mercato, François Quesnay pone a fondamento delle attività di produzione e di scambio la *distinzione tra le classi sociali*, individuate nella classe produttiva (contadini), nella classe sterile (artigiani, commercianti e liberi professionisti) e nella classe dei proprietari terrieri (aristocratici)⁵. Nella sua ricostruzione la diseguaglianza rappresenta una condizione «naturale», e in qualche modo fisiologica, dell’economia di mercato, giacché solo la *diversità nelle posizioni originarie* degli individui in termini di bisogni, risorse e capacità consente l’avvio dei processi produttivi e l’instaurarsi di rapporti di scambio di beni e di servizi. Se il riferimento alle classi sociali dell’epoca appare indubbiamente datato, il nucleo centrale del ragionamento mantiene invece intatta la sua attualità: l’idea che una *certa dose* di diseguaglianza tra gli individui sia necessaria per l’esistenza e il funzionamento del mercato è stata ripresa infatti da generazioni di economisti e viene ancora oggi sostenuta con vari argomenti. Quale sia questa dose, e in quale misura essa possa ritenersi vantaggiosa per i singoli e per la società, è tuttavia una questione ben lungi dall’essere risolta.

⁴ Sulle forme del capitalismo moderno e contemporaneo, v., per tutti, P.A. HALL, D. SOSKICE (eds.), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001; W.J. BAUMOL, R.E. LITAN, C.J. SCHRAMM, *Good Capitalism, Bad Capitalism, and the Economics of Growth and Prosperity*, Yale, Yale University Press, 2007 [trad. it. *Capitalismo buono, capitalismo cattivo. L’imprenditorialità e i suoi nemici*, Milano, EGEA, 2009], secondo cui «non vi è un unico tipo di capitalismo dominante, né nelle insieme delle economie, né al loro interno, né nel tempo. Le economie possono dare luogo – come di fatto avviene – a combinazioni dei vari tipi di capitalismo, che variano nelle diverse fasi della loro storia» (78).

⁵ F. QUESNAY, *Tableau économique* (1758), in INED - Institut National d’Études Démographiques, *François Quesnay et la Physiocratie*, Paris, 1958, 667 ss.; ora anche in ID., *Il Tableau économique e altri scritti di economia*, a cura di M. Ridolfi, Milano, ISEDI, 1973, 3 ss.

Nelle prime pagine della *Ricchezza delle nazioni* (1776) Adam Smith osserva come la divisione del lavoro, tipica dell'economia di mercato, sfrutti la *differenza dei talenti naturali* degli uomini per aumentare la produttività del sistema, dando luogo, «in una società ben governata, a quell'universale opulenza che si estende sino alle classi sociali più basse»⁶. Secondo il padre dell'economia classica, le diverse inclinazioni degli individui – derivanti dall'abitudine, dal costume e dall'educazione, più che dalla loro innata propensione allo svolgimento di certe attività – rappresentano un potente fattore di crescita economica e di progresso sociale se vengono incanalate nelle giuste direzioni. Solo così «i più diversi ingegni si rendono utili gli uni agli altri; i diversi prodotti dei rispettivi talenti, in conseguenza della generale attitudine a trafficare, barattare e scambiare, si può dire vengano messi in un fondo comune in cui ognuno può comprare qualsiasi parte gli serve del prodotto di talenti altrui»⁷. Al stesso tempo, però, egli sottolinea come la divisione del lavoro contribuisca ad aumentare le *diseguaglianze sociali*, approfondendo il divario culturale tra chi è libero di esercitare il proprio intelletto e chi passa la propria vita a eseguire alcune operazioni semplici e ripetitive. Mentre gli appartenenti alle classi sociali superiori, dopo un lungo corso di studi, accedono a professioni che lasciano loro «molto tempo a disposizione per perfezionarsi in ogni ramo di nozioni utili o dilettevoli», potendo così arricchire il proprio spirito e affinare il proprio gusto nei più diversi campi, la maggior parte della popolazione è costretta a vivere del lavoro manuale, finendo preda, alla lunga, di un «torpore della mente» che la rende incapace «di formarsi un giusto giudizio relativamente a molti normalissimi doveri della vita privata» e «di giudicare dei grandi e vasti interessi del suo paese»⁸. Al fine di preservare la libertà individuale e garantire la sicurezza pubblica, lo Stato deve cercare quindi di colmare tale divario, occupandosi dell'*istruzione* della gente comune «più di quella delle persone di un certo rango e di una certa fortuna» e permettendole di apprendere almeno le «parti più essenziali dell'educazione»⁹. Esso deve

⁶ A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (1776) [trad. it. *La ricchezza delle nazioni*, Torino, UTET, 1996, libro I, cap. I, 79 ss.], il quale, dopo essersi chiesto se questo progresso nelle condizioni dei ceti più bassi del popolo – per effetto del quale «i poveri che lavorano non vogliono più accontentarsi dei cibi, degli abiti e degli alloggi di cui si consideravano soddisfatti in passato» – debba ritenersi un vantaggio o un inconveniente per la società, risponde che «tutto ciò che fa progredire le condizioni della maggioranza non può mai essere considerato un inconveniente per l'insieme. *Nessuna società può essere florida e felice se la grande maggioranza dei suoi membri è povera e miserabile*. Oltretutto, è semplice *questione di equità* il fatto che coloro che nutrono, vestono e alloggiavano la gran massa del popolo debbano avere una quota del prodotto del loro stesso lavoro tale da essere loro stessi passabilmente ben nutriti, vestiti e alloggiati» [corsivi nostri].

⁷ *Ibidem*, cap. II, 93-94.

⁸ Le considerazioni di Smith sulla condizione degli operai stanno alla base della teoria dell'*alienazione* del lavoro industriale elaborata da K. MARX, *Manoscritti economici-filosofici del 1844*, Torino, Einaudi, 1968.

⁹ *Ibidem*, libro V, cap. I, art. II, 949 ss. Sull'importanza dell'istruzione popolare per contrastare il processo di alienazione degli operai e consentire loro di formarsi una coscienza di classe, v. K. MARX, *Das Kapital. Kritik der politischen Oekonomie* (1867) [trad. it. *Il capitale*, Torino, UTET, 2013, libro I, 12, 5], al quale pare tuttavia che Smith la raccomandi solo in «prudenti dosi omeopatiche».

inoltre farsi carico di tutte le altre spese per le *istituzioni* e i *servizi comuni* (giustizia, difesa, polizia, strade, comunicazioni ecc.) che il mercato non è in grado di fornire ma che sono indispensabili per la vita associata. Trattandosi di spese «fatte per il beneficio generale dell'intera società», appare «ragionevole che esse siano sostenute dalla contribuzione dell'intera società, contribuendo tutti i suoi diversi membri, per quanto possibile, in proporzione alle rispettive capacità», e «non molto irragionevole che i ricchi contribuiscano (...) non solo in proporzione al loro reddito, ma anche qualcosa di più che in proporzione»¹⁰.

Nelle parole del grande economista scozzese sono presenti *in nuce* tutti gli elementi tipici del *liberalismo economico classico*: da un lato, l'idea che il mercato sia dotato di una propria virtù intrinseca, consistente nella capacità di sfruttare le inclinazioni e gli egoismi individuali per creare ricchezza e benessere a vantaggio di tutta la società (c.d. teoria della *mano invisibile*); dall'altro, l'idea che, lasciato a se stesso, esso finisca per dare luogo a una serie di squilibri economici e sociali che necessitano di un *intervento correttivo* dello Stato. Ma soprattutto, al fondo del suo pensiero sta la convinzione, propriamente liberale, che l'economia di mercato rappresenti uno strumento essenziale per lo *sviluppo della persona umana*, della sua libertà e della sua creatività: uno strumento benefico e irrinunciabile, ma imperfetto – o comunque perfezionabile – e, come tale, soggetto a revisioni e deroghe. Tanto più quando il suo funzionamento finisca per determinare l'insorgere di posizioni di potere – economico e talora anche politico – arrecando pregiudizio alla *libertà* e all'*egualianza* degli individui¹¹.

¹⁰ *Ibidem*, libro V, cap. I, art. II, 973 ss., 995.

¹¹ *Ibidem*, libro V, cap. I, art. I, 601 ss., in cui si osserva che la creazione di *monopoli*, come quello dei manifatturieri inglesi, finisce per cristallizzare i rapporti economici rendendo di fatto impossibile il ripristino della concorrenza. Questo perché al monopolista viene attribuita una *posizione di potere* che gli consente di esercitare forti pressioni sui membri del Parlamento e di impedire così l'adozione di provvedimenti in contrasto con il suo interesse. Il parlamentare che appoggiasse le proposte favorevoli ai monopolisti saprebbe infatti di assicurarsi il sostegno di un'influente categoria di persone; se, al contrario, cercasse di ostacolarle, si esporrebbe senz'altro agli «insolenti oltraggi di monopolisti furiosi e delusi». Il sistema economico migliore, a suo avviso, è invece quello fondato sulla *libertà naturale*, in cui «ogni uomo, purché non violi le leggi della giustizia, viene lasciato perfettamente libero di perseguire il proprio interesse a suo modo e di mettere la sua attività ed il suo capitale in *concorrenza* con quelli di ogni altro uomo o categoria di uomini» Da questa premessa traggono origine, da un lato, la critica alle politiche mercantiliste, accusate di impedire «che ogni uomo persegua il suo proprio interesse a modo suo su un piano liberale di *equità, libertà e giustizia*», dando «ad alcuni rami dell'industria straordinari privilegi» e imponendo «ad altri altrettanto straordinarie restrizioni», e, dall'altro, la tesi dei *poteri limitati del sovrano*, ampiamente sviluppata nel libro V.

I fondamenti del pensiero liberale, e del concetto, che gli è proprio, di *potere limitato*, si trovano espressi in J. LOCKE, *Two Treatises of Government* (1690) [trad. it. *Due trattati sul governo*, Torino, UTET, 1992, vol. II, par. 4], il quale afferma che «(p)er ben intendere il potere politico e derivarlo dalla sua origine, si deve considerare in quale stato si trovino naturalmente gli uomini e questo è uno stato di perfetta *libertà* di regolare le proprie azioni e disporre dei propri possessi e delle proprie persone come si crede meglio, entro i limiti delle leggi di natura, senza chiedere permesso o dipendere dalla volontà di nessun altro. È anche uno stato di *egualianza*, in cui ogni potere e giurisdizione è reciproco, nessuno avendone più di un altro» [corsivi nostri].

Sulla centralità della *persona* nel pensiero degli economisti classici, cfr., di recente, M. ul HAQ, *The Human Development Paradigm*, in S. FUKUDA-PARR, K. SHIVA KUMAR (eds.), *Readings in Human Development*, Oxford, Oxford University Press, 2003, 21, secondo cui «The founders of economic thought never forgot that

Si tratta di una convinzione condivisa da tutti quegli studiosi che, nei secoli successivi, si sono riconosciuti nella qualifica di «neoliberali» e il cui massimo esponente nel nostro Paese è stato Luigi Einaudi. In un articolo del 1925, pubblicato sul *Corriere della Sera* e intitolato *La dottrina liberale*, egli afferma che «è principio dello stato liberale che l'individuo possa meglio raggiungere il massimo vantaggio negli scambi agendo liberamente»; ma, nello stesso tempo, «se si persuade che l'individuo libero di agire sopraffà altrui e va contro all'interesse collettivo, lo stato liberale non indugia nel porre limiti alla libertà assoluta degli individui»; e anche quando «col perfezionarsi e col complicarsi della vita collettiva, crescono i limiti ed vincoli all'azione individuale (...), il loro crescere ha sempre per scopo di promuovere lo sviluppo intimo, spontaneo della *personalità umana*»¹². Questo perché uno Stato autenticamente liberale è uno Stato «il quale impone limiti alla violenza fisica, al predominio di un uomo sugli altri, di una classe sulle altre, il quale cerca di dare agli uomini le *opportunità più uniformemente distribuite* per partire verso mete diversissime o lontanissime le une dalle altre»¹³. Ne deriva la necessità per lo Stato di *contrastare qualunque forma di potere* pubblico o privato, nella politica come nell'economia, al fine di garantire a tutti gli individui un'*eguale possibilità* di «dispiegare liberamente le proprie energie umane» nei più diversi campi, consentendo loro di formarsi differenti opinioni e di realizzare differenti «esperimenti di vita»¹⁴.

Con specifico riguardo al funzionamento dell'economia di mercato, egli si mostra fermamente critico nei confronti del liberismo di stampo ottocentesco, osservando che «se si lascia libero gioco al *laissez faire laissez passer*, passano soprattutto gli accordi e le sopraffazioni dei pochi contro i molti, dei ricchi contro i poveri, dei forti contro i deboli, degli astuti contro gli ingenui». A suo modo di vedere, non basta dunque lasciare agire liberamente gli interessi opposti perché dal loro contrasto nasca il vantaggio comune, ma bisogna creare una *cornice di norme e istituzioni* capaci di assicurare il buon andamento del sistema concorrenziale: un sistema che, contrariamente a quanto potrebbe sembrare a prima vista, «implica altrettanto e forse maggior intervento di qualunque altro sistema eco-

the real objective of development was to benefit people – creating wealth was only a means. That is why, in classic economic literature, the preoccupation is with all of society, not just with the economy. Fascination with industrial chimneys and technology did not replace early economists' concern with real people».

¹² L. EINAUDI, *La dottrina liberale*, in *Corriere della Sera*, 6 settembre 1925, 1.

¹³ L. EINAUDI, *Verso la città divina*, in *Rivista di Milano*, III, 1920, n. 26, ora in ID., *Il Buongoverno. Saggi di economia e politica 1897-1954*, a cura di E. Rossi, Roma - Bari, Laterza, 1973², vol. I, 37 [corsivo nostro].

¹⁴ L. EINAUDI, *Liberalismo, borghesia e origini della guerra* (1928); ID., *Liberalismo e liberismo* (1931); ID., *Le premesse del ragionamento economico* (1941), in ID., *Il Buongoverno*, cit., 196 ss., 228 e 267 ss., con riferimento alle tesi di J.S. MILL, *On Liberty* (1859) [trad. it. *Sulla libertà*, Milano, Mondadori, 1991, 85, 97].

nomico; intervento destinato a serbare intatta l'azione della concorrenza, unica vera forza che dal contrasto degli interessi fa sprigionare l'osservanza dell'interesse comune»¹⁵.

Analoghe considerazioni si ritrovano, più o meno nello stesso periodo, nelle opere degli autori¹⁶ che in vario modo si richiamano agli indirizzi «ordoliberali» della c.d. Scuola di Friburgo. Alla base delle loro teorie sta l'idea che il mercato non è un fatto «naturale», in grado di autoaffermarsi e di autoregolarsi, ma un sistema ordinato di rapporti economici, un «ordine costituzionale» frutto in parte dell'evoluzione spontanea delle interazioni individuali e in parte di scelte consapevoli dei poteri pubblici e in cui il grado di libertà ed eguaglianza (o dis-eguaglianza) degli operatori dipende in larga misura da *decisioni politiche*. Ne consegue che se si vuole realizzare un giusto equilibrio tra *libertà economica* ed *equità sociale*, occorre che lo Stato intervenga non già per guidare il mercato o interferire con il suo normale andamento, ma per correggerlo e integrarlo laddove esso fallisce nella sua funzione. Il compito delle istituzioni pubbliche è dunque, da un lato, quello di fissare le regole del gioco per il libero sviluppo della concorrenza, astenendosi sia da misure che possano alterarla sia da azioni discrezionali con effetti non prevedibili a priori che turbino le scelte degli operatori sostituendo l'arbitrio all'ordine, e, dall'altro, quello di completare il mercato con regole che impediscano la formazione di monopoli, oligopoli e altre forme di potere economico privato (disciplina *antitrust*)¹⁷, assicurino la massimizzazione delle externalità positive e garantiscano la protezione di quanti vengono esclusi o lasciati indietro dal libero svolgersi delle dinamiche concorrenziali (c.d. *economia sociale di mercato* o *capitalismo sociale*). Le linee di politica economica da loro indicate cercano, in definitiva, di conciliare libera iniziativa privata e progresso sociale nel contesto di un'economia competitiva, ponendosi come una «terza via» tra liberismo e socialismo¹⁸.

¹⁵ L. EINAUDI, *Economia di concorrenza e capitalismo storico*, in *Rivista di storia economica*, VII, 1942, n. 2, 58, 64.

¹⁶ V., specialmente, F. BÖHM, *Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Stuttgart, Kohlhammer, 1937; ID., *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, Tübingen, Mohr, 1950; W. EUCKEN, *Die Grundlagen der Nationalökonomie*, Jena, Fischer, 1940; nonché, più in generale, gli articoli pubblicati nella rivista *Ordo. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, a cura di W. Eucken, F. Böhm, Godesberg, Küpper, a partire dal 1937, da cui deriva il termine «ordoliberalismo», coniato da H. Moeller nel 1950.

¹⁷ Sul ruolo giocato dalla Scuola di Friburgo, e in particolare da Franz Böhm, divenuto nel frattempo parlamentare, nell'elaborazione della legge *antitrust* in Germania nel 1957, v. D. GERBER, *Constitutionalizing the Economy: German Neo-Liberalism, Comparative Law and the «New» Europe*, in *The American Journal of Comparative Law*, 25 (1994), n. 42; G. AMATO, *Il potere e l'antitrust*, Bologna, il Mulino, 1998, 44-45.

¹⁸ Tra i contributi più significativi in materia, W. RÖPKE, *Die Lehre von der Wirtschaft*, Wien, Springer, 1937; ID., *Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart*, Erlenbach - Zürich, Rentsch, 1942 [trad. it. *La crisi sociale del nostro tempo*, Roma, Giulio Einaudi Editore, 1946]; ID., *Civitas humana. Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform*, Erlenbach - Zürich, Rentsch, 1944 [trad. it. *Civitas humana. I problemi fondamentali di una riforma sociale ed economica*, Milano, Rizzoli, 1947]; A. RÜSTOW, *Zwischen Kapitalismus und Kommunismus*, in *Ordo*, 1949, Bd. 2, 100-169; A. MÜLLER-ARMACK, *Soziale Marktwirtschaft. Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1956, Vol. 9, 390 ss.; *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, Freiburg im Breisgau, Rombach, 1966.

Nel solco di questa tradizione, la maggior parte dei Paesi europei – fra cui l’Italia¹⁹ – si è dotata di una legislazione *antitrust* e di una serie di politiche pubbliche che puntano a ridurre le dis-eguaglianze economiche e sociali attraverso: a) *interventi regolativi*, miranti a correggere i fallimenti del mercato limitando il potere dei soggetti più forti o avvantaggiati (datori di lavoro, imprese monopoliste e oligopoliste, grandi istituzioni finanziarie ecc.) e realizzando obiettivi di giustizia sociale senza intaccare il diritto di proprietà privata e la libertà di iniziativa economica (*Stato regolatore*); b) *interventi diretti*, volti a garantire il perseguimento di fini di interesse generale (controllo della quantità, della qualità e dei prezzi di beni e servizi essenziali, fornitura del servizio pubblico e del servizio universale ecc.) nell’esercizio di attività economiche affidandone la gestione a soggetti pubblici (*Stato gestore*); c) *interventi perequativi*, tendenti a ridurre gli squilibri determinati dal sistema economico redistribuendo la ricchezza prodotta e assicurando adeguati livelli di protezione sociale ai soggetti più deboli o svantaggiati (donne, giovani, disabili, precari, consumatori, risparmiatori ecc.) e a quelli esclusi dal mercato (anziani, invalidi, infortunati, malati, disoccupati ecc.) (*Stato sociale*). La stessa Unione europea, nei suoi Trattati istitutivi dal 1957 a oggi, si richiama espressamente ai principi dell’economia sociale di mercato, affermando che essa «Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell’Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un’economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell’ambiente»; «promuove il progresso scientifico e tecnologico»; «combatte l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore»; «promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri» (art. 3.3 TUE).

Non molto distanti negli esiti, sebbene parzialmente diverse nelle premesse, sono state le politiche del *New Deal*, adottate negli Stati Uniti d’America sotto la presidenza Roose-

Sull’economia sociale di mercato, v., tra i molti, C.J. FRIEDRICH, *The Political Thought of Neo-Liberalism*, in *American Political Science Review*, American Political Science Association, 49 (2) (1955), 509-525; A. PEACOCK, H. WILLGERODT, *Germany’s Social Market Economy*, London, Macmillan, 1989; J.C. VAN HOOK, *Rebuilding Germany: The Creation of the Social Market Economy 1945-1957*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004; nonché, più di recente, F. FORTE e F. FELICE, *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell’economia sociale di mercato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2010.

¹⁹ L’introduzione in Italia di una legge a tutela della concorrenza e del mercato (l. 10 ottobre 1990, n. 287, c.d. legge *antitrust*) è avvenuta con notevole ritardo rispetto agli altri Paesi industrializzati (sulle cause di tale ritardo v., per tutti, LIBERTINI, *La prospettiva giuridica: caratteristiche della normativa antitrust e sistema giuridico italiano*, in AA.VV., *Concorrenza e Autorità Antitrust. Un bilancio a dieci anni dalla legge*, atti del convegno (Roma, 9-10 ottobre 2000), Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l’informazione e l’editoria, 2001, 69 ss; per una ricostruzione storica dell’intera vicenda, v., inoltre, AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, *Presentazione della Relazione annuale sull’attività svolta nel 1990*), con la conseguenza che il nostro è rimasto per molto tempo l’unico Stato membro della Comunità europea senza una normativa *antitrust* nazionale e, anzi, con una legislazione interna tendenzialmente favorevole alle restrizioni della concorrenza.

velt dopo la Grande Depressione del 1929 e largamente ispirate alle idee di John Maynard Keynes²⁰. Anche in questo caso si è assistito a una significativa espansione del ruolo dello Stato nell'economia – tramite l'adozione di norme limitative del potere dei *trust*, volte a ridurre gli effetti negativi delle grandi concentrazioni di potere industriale e finanziario, e di misure contro la povertà, a difesa dell'occupazione e a sostegno della domanda delle masse popolari e dei ceti più deboli (garanzia di minimi salariali, settimana lavorativa di 40 ore, legge sulla sicurezza sociale per garantire la pensione di vecchiaia alla maggior parte dei lavoratori, rafforzamento del movimento sindacale ecc.), a cui si sono aggiunti una ristrutturazione del sistema creditizio, una riforma fiscale e un vasto programma di opere pubbliche – che ha contribuito ad attenuare notevolmente le dis-eguaglianze all'interno della società americana, assicurandole un lungo periodo di stabilità e di prosperità²¹.

Nel frattempo, a partire dagli studi di alcuni economisti austriaci della c.d. Scuola di Vienna, tra cui Ludwig von Mises e Friedrich August von Hayek, e del francese Jacques-Léon Rueff, stava iniziando a farsi strada, soprattutto nel mondo anglosassone, una diversa corrente di pensiero, definita come «*neoliberismo*» o «*neoconservatorismo*» (*new conservatism*), secondo la quale lo Stato deve limitarsi a porre le regole minime per garantire l'*esistenza* del mercato, lasciando la massima libertà di azione alle forze in esso operanti (*Stato minimo*). Per realizzare tale obiettivo gli Stati dovrebbero ridurre il più possibile il loro intervento a monte, all'interno e a valle del mercato attraverso massicci programmi di: a) privatizzazione di imprese e servizi pubblici (sanità, scuola, previdenza, assistenza, credito, energia, poste, telecomunicazioni ecc.); b) deregolamentazione (*deregulation*), eliminando tutte le norme che limitano ingiustificatamente la libertà degli operatori e l'accumulazione dei profitti; c) diminuzione delle tasse (anche per le classi di reddito più elevate) e delle spese sociali (ad es., per il sistema pensionistico, l'assistenza sanitaria, il salario di disoccupazione)²².

A favore di questa tesi vengono generalmente addotti due ordini di argomenti.

Il primo è di carattere politico e consiste nella convinzione che la dis-eguaglianza non rappresenti affatto un dis-valore, anzi. Nella sua opera principale, intitolata *La società li-*

²⁰ J.M. KEYNES, *The End of the Laissez-faire*, London, Hogarth Press, 1926 [trad. it. *La fine del laissez-faire*, in ID., *La fine del laissez-faire e altri scritti economico-politici*, Torino, Bollati Boringhieri, 2002]; ID., *General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan & Co., 1934 [trad. it. *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, in ID., *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta e altri scritti*, Torino, UTET, 2006].

²¹ Sull'argomento, v., di recente, P. KRUGMAN, *The Conscience of a Liberal*, New York - London, Norton & Co., 2007 [trad. it. *La coscienza di un liberal*, Roma - Bari, Laterza, 2009].

²² M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, Chicago, Chicago University Press, 1962 [trad. it. *Capitalismo e libertà*, Torino, IBL, 2010] e altri esponenti della c.d. Scuola di Chicago. Sullo *Stato minimo*, v., specialmente, G.J. STIGLER, P. SAMUELSON, *A Dialogue on the Proper Economic Role of the State, Selected Papers*, n. 7, 1963, Chicago, University of Chicago Graduate School of Business; R. NOZICK, *Anarchy, State, and Utopia*, New York, Basic Books, 1974 [trad. it. *Anarchia, stato e utopia. I fondamenti filosofici dello «Stato minimo»*, Firenze, Le Monnier, 1981].

bera (1960), von Hayek sostiene che l'unica forma di eguaglianza che contribuisca alla libertà e sia con essa compatibile è l'«eguaglianza delle norme generali della legge e della condotta», il cui effetto è di preservare le originarie diversità fra gli esseri umani²³, mentre l'«eguaglianza materiale», consistente nella pretesa di «livellare le condizioni di tutti», gli appare una «discriminatoria coercizione» basata «esclusivamente sull'invidia» verso il successo di alcuni e che finisce per sottrarre risorse utili all'intera società²⁴.

Il secondo è di carattere economico e viene da una duplice constatazione: da un lato, che le differenze di reddito, quali riconoscimenti economici del merito²⁵, spingono le imprese a rischiare, innovare e migliorare continuamente processi e prodotti, aumentandone l'efficienza e la competitività²⁶, e incoraggiano le persone a lavorare, risparmiare e investire, stimolando la crescita e lo sviluppo²⁷; dall'altro, che i *costi dell'intervento pubblico nell'economia*, in particolare quelli per le politiche redistributive²⁸, sono spesso superiori ai benefici che ne derivano. Un argomento, quest'ultimo, a cui si è recentemente replicato ricordando i *costi delle dis-eguaglianze* generate dall'attuale capitalismo di mercato²⁹: a) *costi economici*, derivanti dall'instabilità del sistema, con il rischio di crisi dovute al crollo della domanda (es. *credit crunch* 2008) e conseguente impatto sulle finanze pubbliche delle misure anticicliche e di protezione sociale che si rendono necessarie per fronteggiarle (es. crisi del debito sovrano 2010); b) *costi sociali*, consistenti nell'iniquità delle condizioni di vita e di lavoro delle persone, con diffusione di sentimenti di diffidenza verso gli altri e sfiducia verso le istituzioni, che mettono a dura prova la coesione della società; c)

²³ PLATONE, *Leggi*, VI, 757a: «Per i diseguali, gli eguali diventano diseguali».

²⁴ F.W. VON HAYEK, *The Constitution of Liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1960 [trad. it. *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, 181 ss.]. *Contra*, v. L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale* (1944), Torino, Einaudi, 1977, 250, il quale giustifica invece l'intervento dello Stato, diretto a garantire a tutti gli uomini *un minimo di eguaglianza nei punti di partenza*, per permettere a coloro i cui «genitori non riescono a consentire ad essi di partecipare alla gara della vita senza troppo grave soma iniziale» di ottenere «quel minimo che sia indispensabile affinché essi non siano costretti ad accettare subito quelle qualsivoglia più basse occasioni di lavoro che ad essi si presentano e possano attendere a fare la scelta di lavoro considerata meglio conforme alle loro attitudini».

²⁵ *Ibidem*, 192 ss.

²⁶ Sul processo di «distruzione creatrice» come elemento essenziale dell'economia capitalistica, v., per tutti, J.A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy* (1948) [trad. it. *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, Edizioni di Comunità, 1955].

²⁷ Sull'«avidità» come strumento di sviluppo economico e sociale, v. B. MANDEVILLE, *The Fable of The Bees: or, Private Vices, Public Benefits* (1705) [trad. it. *La favola delle api*, Roma - Bari, Laterza, 2008, 9-21].

²⁸ A.M. OKUN, *Equality and Efficiency. The Big Tradeoff*, Washington DC, Brookings Institution, 1975 [trad. it. *Eguaglianza ed efficienza. Il grande tradeoff*, Napoli, Liguori, 1990], secondo cui le politiche redistributive del reddito dai ricchi ai poveri tendono a frenare la crescita economica, essendo impossibile al tempo stesso «raggiungere l'efficienza di mercato e ripartirne equamente i risultati» (come dimostra l'esempio del «secchio forato»).

²⁹ Cfr. P. KRUGMAN, *op. cit.*, 242 ss.; ID., *Liberty, Equality, Efficiency*, in *New York Times*, 10th March 2014; J.E. STIGLITZ, *The Price of Inequality. How Today's Divided Society Endangers Our Future*, 2012 [trad. it. *Il prezzo della diseguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Torino, Einaudi, 2014];

costi politici, dati dal potenziale inquinamento dei processi democratici attraverso la «cattura dei regolatori»³⁰ da parte delle grandi *lobby* industriali e finanziarie.

Certo è che, dopo i successi delle politiche di Ronald Reagan e Margaret Thatcher negli Stati Uniti e in Gran Bretagna nel corso degli anni Ottanta e il crollo dei regimi socialisti all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, il neoliberismo sembra essersi affermato come la nuova *ideologia dominante* a livello globale, finendo per dare luogo a un ordine mondiale basato sulla generale *subordinazione della politica all'economia* che fa sentire i suoi effetti anche nel nostro Paese e la cui compatibilità con la nostra Costituzione è tutta da verificare.

3. Poteri economici privati e dis-eguaglianze nel sistema costituzionale.

Quando, tra il 1946 e il 1947, i Costituenti italiani si trovarono a discutere sulle linee portanti del nuovo sistema economico dopo le tragiche esperienze del fascismo e i disastri provocati dalla guerra, la loro comune preoccupazione era quella di creare un sistema che fosse in grado di garantire elevati livelli di sviluppo e di benessere sociale³¹ e consentisse, al tempo stesso, un corretto funzionamento della democrazia. Sui modi per raggiungere questo obiettivo essi avevano, però, opinioni molto diverse.

Mentre comunisti, socialisti e democristiani nutrivano una profonda *sfiducia nel mercato* come strumento di efficienza economica e sviluppo sociale e ritenevano che il libero gioco della concorrenza tendesse per sua natura alla concentrazione della ricchezza nelle mani di pochi soggetti, i liberali erano convinti che solo un'*economia concorrenziale* potesse assicurare il benessere della collettività e garantire, attraverso la protezione dei consumatori, una migliore giustizia sociale³². Non sorprende, quindi, che i primi fossero più favorevoli a misure forti quali le nazionalizzazioni, le pianificazioni, le programmazioni e

³⁰ I fenomeni di «cattura dei regolatori» riguardano tutte quelle situazioni in cui i soggetti privati regolati riescono a influenzare, direttamente o indirettamente, a proprio beneficio, l'attività dei soggetti regolatori. Cfr., al riguardo, G.J. STIGLER, *The Theory of Economic Regulation*, in *Bell Journal of Economic & Management Science*, vol. 2, 1971, 3 ss.

³¹ Sulla drammatica situazione dell'economia italiana alla fine della Seconda Guerra Mondiale e sulle alternative della ricostruzione, v., per tutti, V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia*, Torino, Einaudi, 1995, 361 ss.

³² La categoria giuridica dei «consumatori» in quanto tale non ha trovato esplicito riconoscimento nella Carta costituzionale, nonostante la proposta, avanzata da alcuni Costituenti, di inserire un emendamento aggiuntivo all'art. 39, poi divenuto art. 41, così formulato: «La legge regola l'esercizio dell'attività economica al fine di difendere gli interessi e la libertà del consumatore» (v. gli interventi di CORBINO, in *Atti Ass. cost.*, II, 1545-1546, e CORTESE, in *Atti Ass. cost.*, II, 1371 ss., secondo cui si sarebbero in tal modo contemperate le esigenze dell'economia e della produzione con quelle di *giustizia sociale*, nella consapevolezza che «tutti i cittadini sono consumatori» e che «difendere il consumatore significa soprattutto difendere gli interessi delle categorie meno abbienti»). Tale proposta fu quindi ritirata per aderire a un altro emendamento, proposto da EINAUDI, diretto a contrastare la formazione di *monopoli* e, qualora questi già esistessero, a sottoporli al controllo pubblico (v. *Atti Ass. cost.*, II, 1668).

il controllo sociale sulle imprese, mentre i secondi preferissero fare ricorso a una normativa a tutela della concorrenza e del mercato (disciplina *antitrust*)³³. Particolarmente significative, in questo senso, furono le parole di Einaudi, che, nel proporre un emendamento aggiuntivo all'art. 39 del progetto, poi divenuto art. 41, in forza del quale le pubbliche istituzioni avrebbero dovuto combattere le concentrazioni economiche esistenti e astenersi dal crearne di nuove, osservò che «il male più profondo della società presente» non era la mancanza di programmi e di piani – giacché se ne erano avuti fin troppi – ma l'esistenza di monopoli, «vera fonte della disuguaglianza, vera fonte della diminuzione dei beni prodotti, vera fonte della disoccupazione delle masse operaie»³⁴. Il rifiuto della sua proposta non fu dovuto affatto a una scarsa sensibilità delle altre forze politiche circa la necessità di combattere i monopoli. Al contrario, esso fu ritenuto pleonastico, essendo opinione diffusa tra i Costituenti che il *principio antimonopolistico* potesse ricavarsi con facilità dal combinato disposto degli artt. 41, co. 3, e 43 Cost.

Ma quel che più conta è che, al di là delle distanze ideologiche, le varie forze presenti in Assemblea abbiano espresso un comune *sfavore* nei confronti di tutte le forme di potere economico privato, considerate una minaccia per la libertà, l'eguaglianza e la democrazia, indicando mezzi diversi per conseguire un unico scopo: la *regolamentazione del mercato*³⁵.

Se un'indicazione si può trarre dai lavori preparatori, essa va dunque nel senso di un modello di *economia mista*³⁶ – non molto diverso da quello della maggior parte dei Paesi dell'Europa continentale – capace di conciliare libertà individuale ed equità sociale facendo leva su cinque pilastri fondamentali: a) intervento dello Stato (artt. 41, co. 3, 42, co. 3, e 43 Cost.); b) controllo sociale dell'economia (artt. 41, co. 2 e 3, 42, co. 2, e 46 Cost.); c) tutela della concorrenza (artt. 2, 3, 41, co. 1 e 2, Cost.; nonché, più di recente, art. 117, co. 2, lett. m), Cost., introdotto con l. cost. n. 3/2001; d) tutela dei lavoratori (artt. 1, co. 1, 4,

³³ Cfr. G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione* (1991), in AA.VV., *La costituzione economica*, Padova, CEDAM, 1997, 7 ss., spec. 10. Parzialmente diversa è l'opinione di G. BOGNETTI, *La costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario* (1991), *ivi*, 77-79, secondo il quale, mentre per le sinistre il mercato «non costituiva solo un sistema economico poco capito e dunque poco apprezzato: costituiva, senza meno, il nemico», ai democristiani non doveva sfuggire «che il mercato – fondato sulla proprietà privata, l'iniziativa imprenditoriale, il libero contratto – serve, tra l'altro, a soddisfare i bisogni effettivi, reali della gente, le loro scelte autonome di consumo: cioè serve concretamente e potentemente alla loro libertà».

³⁴ *Atti Ass. cost.*, II, 1668.

³⁵ Cfr. R. NIRO, *Profili costituzionali della disciplina antitrust*, Padova, CEDAM, 1994, 101.

³⁶ Sul modello di *economia mista* delineato dalla Costituzione, v., tra i molti, F. GALGANO, *Articolo 41*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, vol. II – *Rapporti economici*, Bologna - Roma, Zanichelli - Foro Italiano, 1982, 1 ss.; M. LUCIANI, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. V, Torino, UTET, 1990, 376 ss.; G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie* (1991), in *Quad. cost.*, 1992, 21 ss., e G. BOGNETTI, *La costituzione economica*, cit., 69 ss.; P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, 75-109 e 111-133. S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*⁵, Roma - Bari, Laterza, 2012.

e 35-38 Cost.) e dei sindacati (artt. 39 e 40 Cost.); e) tutela del risparmio e controllo del credito (art. 47 Cost.). Un modello elastico e flessibile, suscettibile di svilupparsi in direzioni diverse al mutare delle esigenze del ciclo economico e degli orientamenti politici e sociali, escludendosi in ogni caso sia la possibilità di una sua trasformazione in senso radicalmente socialista sia la legittimità di politiche economiche di stampo ultraliberista.

Sullo sfondo di questo sistema, a illuminarne il senso e a indicarne la direzione, c'è il fondamentale *principio di eguaglianza* di cui all'art. 3 Cost. Un principio che, da una parte, vieta al legislatore, alle amministrazioni e ai giudici di trattare in modo irragionevolmente diverse situazioni simili e in modo irragionevolmente simile situazioni diverse (*eguaglianza formale*) (co. 1) e, dall'altra, impone alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono loro di sviluppare liberamente la propria personalità e di partecipare effettivamente all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (*eguaglianza sostanziale*) (co. 2). Per quanto attiene all'oggetto della nostra indagine, sotto il primo profilo si pone il problema della giustificazione dei *trattamenti differenziati* tra i vari soggetti del mercato per contrastare la formazione e lo sfruttamento di posizioni di potere; sotto il secondo profilo si pone il problema delle *azioni positive* nell'economia al fine di combattere le dis-eguaglianze prodotte dal mercato³⁷. Si tratta di questioni delicate e complesse, che vanno a incidere in misura considerevole sulle libertà degli individui e investono l'essenza stessa del costituzionalismo come scienza della limitazione del potere in tutte le sue possibili manifestazioni.

A ben vedere, le *dis-eguaglianze economiche* appaiono infatti in molti casi un riflesso del *potere* economico, pubblico e privato, e dei suoi *abusi* in varie forme e all'interno dei vari mercati: a) nel mercato del lavoro (dis-eguaglianze tra datori e lavoratori e tra lavoratori); b) nel mercato dei beni e dei servizi (dis-eguaglianze tra imprenditori e tra produttori e consumatori); c) nel mercato dei capitali (dis-eguaglianze tra grandi investitori e piccoli risparmiatori). Al fine di cogliere le linee di fondo della giurisprudenza costituzionale sull'argomento e valutarne le tendenze, conviene dunque cercare di analizzarla separatamente in relazione a ciascuno di essi.

Con riferimento al *mercato del lavoro*, la giurisprudenza della Corte – così come quella dei giudici ordinari – sulle misure di contrasto delle dis-eguaglianze tra datori di lavoro

³⁷ Sulle *azioni positive* e i loro limiti, v., specialmente, M. AINIS, *Azioni positive e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1992, I, 582 ss. A. CERRI, *Eguaglianza giuridica ed egualitarismo*, L'Aquila, Japadre, 1984; A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Padova, CEDAM, 2002; A. GIORGIS, *Articolo 3, 2° comma, Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, UTET, 2006; F. VARI, *L'affermazione del principio d'eguaglianza nei rapporti tra privati: profili costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2013.

e lavoratori e tra lavoratori è sterminata e non può essere qui interamente richiamata. Tra le pronunce più significative si possono ricordare quelle in materia di: a) tutela del lavoratore come *contraente debole* rispetto al datore (ad es., sent. n. 63/1966 sul decorso della prescrizione del diritto alla retribuzione durante il rapporto di lavoro; sentt. n. 76/1962, 1467/1967, 146/1971, 101/1975, 102/1976, 23/1982 sull'irrinunciabilità del diritto al riposo; sentt. n. 178/1975, 189/1975, 81/1992, 420/1998 sulla disciplina dei licenziamenti individuali; sentt. n. 89/1977, 14/1983, 149/1993 sulla formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori, specialmente dei giovani); b) divieto di *discriminazioni* nei rapporti di lavoro (ad es., sent. n. 17/1987 sui licenziamenti discriminatori; sent. n. 103/1989 sull'obbligo di inquadramento dei lavoratori nelle categorie e nei livelli retributivi in base alle mansioni effettivamente svolte); c) tutela della *donna lavoratrice* (ad es., sentt. n. 27/1969, 200/1983 sul divieto di clausole negoziali che comportino l'estinzione automatica del rapporto di lavoro in caso di matrimonio o di gravidanza; sentt. n. 123/1969, 34/1975, 137/1986, 498/1988 sulla parità retributiva e previdenziale tra uomo e donna; sentt. n. 210/1986 e 246/1987 sul divieto di lavoro notturno femminile; sent. n. 17/1987 sul licenziamento discriminatorio per motivi di sesso; sent. n. 109/1993 sulle azioni positive per la promozione del lavoro femminile) e della lavoratrice madre (ad es., sentt. n. 106/1980; 972/1988; 997/1988; 132/1991; 423/1995; 270/1999; 405/2001). Nel complesso, si può dire che – sebbene nell'estrema varietà delle situazioni considerate – vi sia una sostanziale omogeneità di indirizzo, consistente nella tendenziale *giustificazione* delle differenze di trattamento tra lavoratori e datori che si rendano necessarie per garantire i diritti dei primi nei confronti delle possibili violazioni da parte dei secondi.

Con riferimento al *mercato dei beni e dei servizi*, le pronunce della Corte si possono distinguere in due filoni.

Il primo filone riguarda il problema delle dis-eguaglianze tra imprenditori e comprende tutta la tematica della *concorrenza*, quale sistema economico tendente a *limitare il potere di mercato*³⁸ favorendo l'aumento della qualità e della quantità dei prodotti e la riduzione dei prezzi. Sotto questo aspetto, dagli anni Cinquanta a oggi si è registrata una notevole evoluzione negli orientamenti della Consulta.

³⁸ Sul *potere di mercato*, v., per tutti, W.L. LANDES, R.A. POSNER, *Market Power in Antitrust Cases*, in *Harvard Law Review*, vol. 94, (March 1981), n. 5, 937 ss., secondo cui «The term “market power” refers to the ability of a firm (or a group of firms, acting jointly) to raise price above the competitive level without losing so many sales so rapidly that the price increase is unprofitable and must be rescinded». Nello stesso senso, v. US Supreme Court, *NCAA v. Board of Regents of the University of Oklahoma*, 468 U.S. 85, 109 n. 38 (1984), che definisce il *market power* as «the ability to raise prices above those that would be charged in a competitive market»; *Jefferson Parish Hospital District No. 2 v. Hyde*, 466 U.S. 2, 27 n. 46 (1984) («As an economic matter, market power exists whenever prices can be raised above levels that would be charged in a competitive market»); *United States v. E. I. du Pont de Nemours & Co. (Cellophane)*, 351 U.S. 377, 391 (1956), che si riferisce al *monopoly power* as «the power to control prices or exclude competition».

Nelle sue prime decisioni essa appariva poco fiduciosa sugli effetti benefici del mercato concorrenziale per i singoli e per la collettività. Si pensi, ad es., alla sent. n. 29/1957, con cui la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa al divieto di vendita di medicinali a prezzo diverso da quello stabilito nell'etichetta (art. 125, TULLSS n. 1265/1934, mod. da l. n. 1528/1942), osservando che il prezzo imperativo dei farmaci «persegue lo scopo di *tutelare il pubblico (...) da inconvenienti legati al regime di libera concorrenza*, che porterebbe al ribasso dei prezzi e, inevitabilmente, alla preparazione dei medicinali con materie prime meno costose e, perciò, con risultati terapeutici che potrebbero recare nocimento alla salute dei cittadini»; oppure alla sent. n. 21/1964, nella quale, pronunciandosi su una questione di legittimità costituzionale delle norme che stabilivano il divieto di lavoro notturno dei fornai (artt. 1 e 2, l. n. 105/1908), con particolare riguardo al caso in cui l'attività fosse esercitata personalmente dallo stesso imprenditore, ha dichiarato non fondata la questione, individuando tra i fini della disciplina quello di «*evitare una causa di ingiustificata concorrenza a favore dell'esercente che, lavorando personalmente, si potrebbe sottrarre alla disciplina comune, il cui carattere di generalità è imposto dall'esigenza di tutelare gli interessi di tutta la categoria degli esercenti e quella dei consumatori*»; oppure ancora, alla sent. n. 60/1965, nella quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 15, l. n. 294/1939, che disciplinavano le vendite straordinarie o di liquidazione. Nel rigettare le censure di costituzionalità sollevate dal giudice *a quo*, essa ha ritenuto opportuno che tali attività fossero soggette a controllo, «*onde evitare forme di concorrenza sleale e mistificazioni a danno degli acquirenti*». A suo avviso, le norme impugnate non risultavano in contrasto con l'art. 41 Cost., non essendo dirette a limitare l'iniziativa economica privata, ma a «*prevenire e reprimere vere e proprie frodi a danno dei commercianti onesti e dei consumatori incauti*».

A partire dagli anni Ottanta le cose iniziano un po' alla volta a cambiare. Nella sent. n. 223/1982 la Corte, nel decidere una questione di costituzionalità relativa all'art. 2596 c.c., nella parte in cui non prevede la nullità del patto di non concorrenza ove questa abbia per oggetto o per effetto di restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato italiano, osserva che «*la libertà di concorrenza tra imprese ha una duplice finalità: da un lato, integra la libertà di iniziativa economica privata che spetta nella stessa misura a tutti gli imprenditori e, dall'altro, è diretta alla protezione della collettività, in quanto l'esistenza di una pluralità di imprenditori, in concorrenza tra loro, giova a migliorare la qualità dei prodotti e a contenere i prezzi*». Ciò non toglie che la libertà di concorrenza possa comprendere pure la possibilità di *autolimitazione* mediante accordi, «*la quale non*

turba necessariamente il gioco della libera concorrenza, anzi talvolta può agevolarlo (come nel caso di *accordi intesi ad evitare l'emarginazione di imprese più deboli e la conseguente formazione di posizioni di monopolio o di quasi monopolio ovvero di oligopoli, da parte delle imprese più forti*). Naturalmente detta autolimitazione non può superare quei limiti che l'ordinamento giuridico pone nell'interesse individuale o in quello della collettività». Nel tentativo di ricostruire questi interessi, la Corte riconosce che «è ben vero che dai lavori preparatori si ricava che l'intento principale dei compilatori del codice fu quello di "evitare una eccessiva compressione della libertà individuale nel perseguimento di un'attività economica"». Ma tale intento «non esclude che la norma si risolva anche nella protezione dell'interesse collettivo, impedendo eccessive restrizioni alla libertà di iniziativa economica e tutelando così, nella misura – sia pure modesta – espressa dalla norma stessa, il mercato nelle sue oggettive strutture». Si tratta di un vero e proprio *revirement* giurisprudenziale, con cui la Corte passa da un'idea di concorrenza come «rischio», in quanto possibile fonte di inconvenienti, a un'idea di concorrenza come «vantaggio», in quanto strumento di protezione degli interessi della collettività: da situazione potenzialmente contrastante con l'utilità sociale, la concorrenza viene a essere dunque sempre più considerata un valore interno alla stessa³⁹.

Questo orientamento trova conferma nella sent. n. 241/1990, relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 180, l. n. 633/1941 (Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio), in quanto attribuisce alla Società Italiana Autori ed Editori (S.I.A.E.) l'esclusiva nella gestione dei diritti di utilizzazione economica delle opere tutelate da detta legge – e le assegna perciò una posizione dominante sul mercato – ma non prevede adeguati strumenti giuridici di tutela contro l'abuso di tale posizione, atti ad assicurare l'obbligo dell'ente di contrarre e di osservare la parità di trattamento fra gli utenti e a consentire a questi di reagire contro eventuali discriminazioni. In tale decisione, dopo avere ribadito che la libertà di concorrenza è un «valore basilare della libertà di iniziativa economica», si afferma che essa è «funzionale alla protezione degli interessi della collettività dei consumatori», tanto che in assenza di una disciplina *antitrust* «rischiano di essere pregiudicate le esigenze di costoro e dei contraenti più deboli». Secondo la Corte, la mancanza di una legge a tutela della concorrenza ostacola infatti «il programma di eliminazione delle diseguaglianze di fatto additato dall'art. 3 comma 2 Cost., che va attuato anche nei confronti dei poteri privati e richiede tra l'altro controlli sull'autonomia privata

³⁹ V., inoltre, sent. n. 439/1991, nella quale la Corte sembra avvicinarsi alle posizioni dottrinali che riconducono il principio di libera concorrenza alla clausola dell'*utilità sociale* di cui all'art. 41, co. 2, Cost., considerando «la permanenza delle imprese in un mercato libero» e «il mantenimento delle regole della libera concorrenza» come valori idonei a garantire l'efficienza, la produttività e la competitività delle imprese, che vanno fatti rientrare tra «quei fini di utilità sociale ai quali deve essere finalizzata l'attività imprenditoriale».

finalizzati ad evitare discriminazioni arbitrarie». Questo perché i vincoli alla libertà economica previsti dall'art. 41, co. 2 e 3, Cost., «sono fatalmente scavalcati o elusi in un ordinamento che consente l'acquisizione di *posizioni di supremazia* senza nel contempo prevedere *strumenti atti ad evitare un loro esercizio abusivo*».

Il passo decisivo verso il riconoscimento della concorrenza come strumento di lotta alle dis-eguaglianze economiche – sia in senso orizzontale, tra gli imprenditori, sia in senso verticale, tra i produttori e i consumatori – è ormai compiuto.

Nelle successive pronunce la Corte affina progressivamente i propri giudizi in materia: da un lato, precisando come la *tutela della concorrenza* rappresenti una garanzia di *eguale libertà economica* degli imprenditori (artt. 3, co. 1, e 41, co. 1, Cost.), la quale implica un «*principio di non discriminazione tra imprese*» fondato sul «criterio della parità che deve caratterizzare l'assetto competitivo di un mercato» (sentt. 443/1997; 64/2007); dall'altro, estendendo le proprie valutazioni alle *politiche di concorrenza*, consistenti in tutte quelle misure dirette a promuovere l'assetto e/o il funzionamento concorrenziale del mercato attraverso la limitazione delle *posizioni dominanti* e/o l'attribuzione di *speciali responsabilità* a chi le detenga (sentt. n. 14/2004; 69/2004; 272/2004), nonché attraverso l'adozione di specifici provvedimenti in favore di categorie di *imprese svantaggiate* (artt. 3, co. 2, e 41, co. 1) (es. sent. n. 109/1993 sulle misure di sostegno all'imprenditoria femminile).

Il secondo filone riguarda il problema delle diseguaglianze tra produttori e consumatori e la tutela di questi ultimi come *contraenti deboli* nei rapporti di scambio. Tra le decisioni più significative in questo senso si possono ricordare, ad. es., la sent. 152/1976 sull'obbligo di indicare il prezzo sulle merci di largo e generale consumo; la sent. 362/1998 sull'obbligo di esclusività dei locali adibiti ad agenzia di viaggio, con cui la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, co. 6, l.r. Lombardia n. 27/1996 (Disciplina dell'attività e dei servizi concernenti viaggi e soggiorni. Ordinamento amministrativo delle agenzie di viaggio e turismo e delega alle Province), osservando che la disposizione che impone alle agenzie di viaggio, che svolgano la loro attività all'interno di strutture pubbliche o private alle quali il pubblico non abbia libero accesso, il requisito di indipendenza dei locali da altre attività, «lungi dal comportare una violazione della libertà di impresa, appare non irragionevolmente preordinata alla salvaguardia dell'affidamento dell'utente e del suo interesse ad una agevole identificabilità del soggetto con il quale si accinge a concludere un contratto e che assume la responsabilità del servizio offerto, né dai principi della legge quadro è desumibile «un divieto a carico del legislatore regionale di *ampliare la tutela del consumatore* fino al punto di pretendere l'e-

sclusività dei locali da adibire all'esercizio dell'attività di agenzia»; la sent. 75/2012, con cui la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15 d.lgs. n. 111/1995 (Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti «tutto compreso»), nella parte in cui, con riguardo alla responsabilità per danni alla persona, pone come limite all'obbligo di ristoro degli stessi quello indicato dalla Convenzione internazionale sul contratto di viaggio (Bruxelles, 1970), ratificata con l. n. 1084/1977, sul presupposto che la ratio della legge di delega, conforme a quella della direttiva, consista nell'assicurare «un trattamento più favorevole alla tutela del consumatore, salva l'opportunità di limitare il risarcimento conformemente alle convenzioni in essa richiamate», con la conseguenza che una limitazione di responsabilità meno favorevole rispetto alle prestazioni di viaggio-tipo non sarebbe giustificabile, «non solo perché non prevista dalla direttiva, quanto perché *norma chiaramente meno favorevole rispetto al consumatore danneggiato*». Anche in questo caso, come in quello della tutela dei lavoratori, si è in presenza di un elevato numero di pronunce, andate peraltro aumentando, e facendosi sempre più penetranti, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 206/2005 (Codice del consumo). A differenza delle pronunce relative al mercato del lavoro, quelle relative ai mercati dei beni e dei servizi appaiono tuttavia molto più condizionate dalle norme dell'Unione europea sulla tutela dei consumatori, sia in generale sia nei singoli settori.

Con riferimento al *mercato dei capitali*, particolarmente interessante appare la sent. n. 52/2010, relativa alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 62, d.l. n. 112/2008, conv., con modd., in l. 133/2008 e l. n. 203/2008 (legge finanziaria 2009) sull'uso degli *strumenti finanziari derivati* da parte delle Regioni e degli enti locali, sollevata dalla Regione Veneto e dalla Regione Calabria per violazione di una serie di disposizioni costituzionali tra cui l'art. 117 Cost. Premesso che con l'emanazione del d.lgs. n. 415/1996 (Recepimento della direttiva 93/22/CEE sui servizi di investimento nel settore dei valori mobiliari e della direttiva 93/6/CEE sull'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi), poi sostituito dal d.lgs. n. 58/1998 (Testo unico della finanza), «è stato abbandonato il modello pubblicistico di gestione del mercato mobiliare, essendosi optato per un *modello privatistico*, in conformità ai principi di *liberalizzazione dei servizi di investimento* in ambito comunitario e del mutuo riconoscimento», sulla base della nuova normativa l'attività di organizzazione e gestione dei mercati regolamentati⁴⁰

⁴⁰ Un *mercato regolamentato* è un «mercato mobiliare basato su una specifica regolamentazione relativa all'organizzazione e al funzionamento del mercato stesso e gestito da una società di gestione». Al contrario, un *mercato non regolamentato* è un «mercato mobiliare non soggetto a regolamentazione specifica relativa all'organizzazione e al funzionamento del mercato stesso». I mercati non regolamentati sono definiti anche «sistemi di scambi organizzati» (SSO) o mercati «*over the counter*» (OTC) e hanno un grado di trasparenza e di liquidità generalmente inferiore a quello dei mercati regolamentati. Cfr. www.borsaitaliana.it/Glossario.

«non è più riconducibile alla nozione di servizio pubblico, ma costituisce un'attività economica esercitata da un soggetto di diritto privato» (c.d. «società di gestione»), la quale opera «anche senza scopo di lucro» (art. 61, co. 1) secondo la disciplina stabilita dal «regolamento del mercato» deliberato dall'assemblea ordinaria o dal consiglio di sorveglianza della stessa società (art. 62, co. 1). Ciò posto, la Corte osserva che «la permanenza di rilevanti interessi pubblici» nel settore «– connessi soprattutto all'esigenza di tutelare il risparmio (art. 47 Cost.) e assicurare la stabilità dei mercati finanziari – giustifica tuttavia, pure a seguito della suindicata privatizzazione, l'intervento dello Stato che, nella specie, si sostanzia nella predisposizione di un penetrante sistema di vigilanza attribuito sia alla Banca d'Italia – per quanto attiene, in particolare, al contenimento del rischio e alla stabilità patrimoniale degli intermediari – sia alla Commissione per la società e la borsa (CONSOB), relativamente all'attività posta in essere dalla società di gestione (art. 73) e, più in generale, all'attività che si svolge nell'ambito dei mercati regolamentati al fine di assicurare, tra l'altro, la trasparenza, l'ordinato svolgimento delle negoziazioni e la tutela degli investitori (art. 74)». Accanto a questo sistema di vigilanza, affidato ad autorità esterne al circuito governativo in conformità ai principi dello Stato regolatore, si è introdotto un sistema di tutela dei risparmiatori nei confronti dei «soggetti abilitati» ai servizi di investimento (banche, imprese di investimento, società di gestione del risparmio, SICAV e altri intermediari finanziari autorizzati)⁴¹, fatto di «regole imperative che attengono essenzialmente alle modalità di conclusione, alla forma e ai contenuti dei singoli contratti⁴² e che sono finalizzate a proteggere la sfera giuridica dei soggetti che accedono a tale tipologia di finanziamento, i quali sono considerati alla stregua di *contraenti deboli*, che si trovano rispetto al professionista che opera nel mercato in una posizione di *asimmetria informativa*⁴³. Con una tale disciplina del mercato mobiliare e dei contratti aventi ad oggetto strumenti finanziari derivati, il legislatore ha inteso dunque tutelare «il mercato stesso, la sua stabilità, nonché i risparmiatori che vi operano». A conclusione del proprio ragionamento, la Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale rispetto all'art. 117 Cost., ritenendo che si tratti di una materia attinente, per un verso, alla «tutela del risparmio e mercati finanziari» e, per altro verso, all'«ordinamento civile», entrambe di compe-

⁴¹ In particolare, in relazione alle modalità di conclusione del contratto, sono state stabilite puntuali regole di condotta che si sostanziano nella previsione di *obblighi di informazione* cui sono tenuti i «soggetti abilitati»; in relazione alla forma, è imposto, sempre a fini di protezione e a pena di nullità, che può essere fatta valere solo dal cliente, l'obbligo di rispettare la *forma scritta*; in relazione al contenuto, è prevista la *nullità* di «ogni pattuizione di *rinvio agli usi* per la determinazione del corrispettivo dovuto dal cliente e di ogni altro onere a suo carico» (art. 23, d.lgs. n. 58/1998).

⁴² Art. 1, co. 1, lett. r), d.lgs. n. 58/1998.

⁴³ Sul concetto di *asimmetria informativa*, consistente in una situazione nella quale il venditore dispone di una maggiore quantità di informazioni sul bene o sul servizio offerto all'acquirente, v. G. AKERLOF, *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 84, No. 3 (August, 1970), 488-500.

tenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, co. 2, lett. e) e l), in quanto «le indicate norme imperative mirano a tutelare la parte che, in ragione della sua debolezza contrattuale derivante da oggettive deficienze informative, occupa nel rapporto contrattuale una *posizione diseguale* rispetto al professionista».

Sia pure senza menzionare esplicitamente l'art. 3 Cost., la Corte fa in questo caso un uso estremamente efficace del *principio di eguaglianza*, combinandolo con un'interpretazione «soggettivistica» dell'art. 47 che la porta a riconoscere ai risparmiatori una tutela analoga – se non addirittura maggiore, data la particolare complessità e tecnicità del settore e il rischio di subire perdite anche superiori al capitale investito – a quella dei consumatori di beni e di servizi.

4. Il crescente divario tra ricchezza e povertà in Italia: una violazione dell'art. 3, co. 2, Cost.?

Fin qui si è visto come dalla Costituzione, alla luce delle principali interpretazioni dottrinali e giurisprudenziali, sia ricavabile un vero e proprio *programma* di contrasto delle dis-eguaglianze economiche derivanti dalla detenzione o dall'abuso di posizioni di potere all'interno dei vari mercati. Un programma che ha il suo nucleo centrale nelle *politiche di concorrenza* e che è completato da una lunga serie di *doveri di tutela dei soggetti più deboli* del mercato. Resta ora da comprendere se e in quale misura il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost.⁴⁴ – da solo o in combinazione con altre disposizioni della Carta – possa essere utilizzato per valutare la legittimità costituzionale delle azioni pubbliche volte a contrastare le dis-eguaglianze prodotte dal mercato attraverso *misure redistributive* della ricchezza.

Il problema, date le condizioni in cui versa oggi l'economia nazionale, appare di scottante attualità.

Tutti gli indicatori economici mostrano infatti un consistente *aumento del divario tra*

⁴⁴ Sul *principio di eguaglianza sostanziale*, i suoi significati e le sue possibili implicazioni, v., tra i molti, P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituzione ed i suoi lavori*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, I, CXXX; G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, Stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, 274 ss.; L. MICCO, *Lavoro ed utilità sociale nella Costituzione*, Torino, Giappichelli, 1966, 5; F. GALGANO, *Articolo 41*, cit., 27; P. BARILE, 1984; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, CEDAM, 1983, 129-131; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale: un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, CEDAM, 1984; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Napoli, Jovene, 1999; S. LABRIOLA, *Il principio di eguaglianza materiale (art. 3, comma 2, cost.)*, in ID. (a cura e per la direzione di), *Sovranità e democrazia*, Roma - Bari, Laterza, 2006.

ricchezza e povertà in Italia a partire dagli anni Ottanta⁴⁵: in particolare, nel periodo della crisi (2008-2015) è fortemente cresciuta la concentrazione dei grandi patrimoni a scapito delle fasce più deboli della popolazione. Si tratta di una tendenza che si registra anche in altre parti del mondo – soprattutto negli Stati Uniti d’America⁴⁶ – ma che nel nostro Paese assume dimensioni piuttosto rilevanti. Basti pensare che a fine 2014 il 10% più ricco della popolazione deteneva il 50% della ricchezza complessiva: dei quasi 4.000 miliardi di risparmio privato degli italiani, depositato nei conti correnti o impiegato in strumenti finanziari, 2.000 miliardi erano appannaggio di 2 milioni di famiglie italiane sui 20 milioni di nuclei familiari⁴⁷. Una simile sperequazione della ricchezza ha finito per esercitare un effetto negativo sullo sviluppo: come dimostrano i dati sull’andamento dei consumi, chi ha grandi disponibilità risparmia infatti sempre di più, accumulando per il futuro, mentre chi ha meno risorse spende sempre meno e intacca i pochi risparmi per sopravvivere.

Se è vero che non bisogna confondere la *dis-eguaglianza* con la *povertà* e che «spesso maggiore disuguaglianza significa anche maggiore povertà, ma non sempre, e soprattutto, non in economie che crescono molto e nelle quali tutti, sia i poveri sia i ricchi, migliorano la loro posizione»⁴⁸, è tuttavia anche vero che alti livelli di dis-eguaglianza sono generalmente associati a livelli più bassi di crescita economica e a una crescita economica meno sostenibile nel medio termine, anche nelle economie avanzate⁴⁹. Senza contare che negli ultimi decenni l’Italia è cresciuta a un ritmo molto più lento della media degli altri Paesi sviluppati. Va tenuto presente, inoltre, che le dis-eguaglianze economiche, date dalle differenze di reddito tra persone, famiglie e imprese prodotte dal mercato, se non compensate da interventi perequativi, possono facilmente tradursi in *dis-eguaglianze sociali*, consistenti in una *differenza di opportunità e di risultati* per tali soggetti, portando a una gene-

⁴⁵ V., specialmente, il *coefficiente di Gini*, quale misura riassuntiva che stima la differenza media di reddito fra gli individui nella distribuzione della ricchezza, andando dal valore 0, se la ricchezza di un Paese è egualmente distribuita fra i suoi abitanti, al valore 100 (o 1), se una sola persona dispone di tutto il reddito. Secondo tale indicatore, l’indice di disuguaglianza nel nostro Paese, al netto di tasse e trasferimenti, alla fine del 2014 è pari 0,32 a livello nazionale e a 0,34 nel Sud (sopra la media dei Paesi OCSE). Il che significa che il 20% più ricco delle famiglie percepisce il 37,7% del reddito totale, mentre al 20% più povero spetta il 7,9%.

⁴⁶ T. PIKETTY, E. SAEZ, *Income Inequality in the United States, 1913-1998 (series updated to 2000 available)*, in *NBER Working Paper Series*, n. 8467, September 2001; ID., *The Evolution of Top Incomes: A Historical and International Perspective*, in *NBER Working Paper Series*, n. 11955, January 2006; A.B. ATKINSON, T. PIKETTY (eds.), *Top Incomes Over the Twentieth Century: A Contrast Between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2007; ID. (eds.), *Top Incomes: A Global Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

⁴⁷ Cfr. F. PAVESI, *Il paradosso delle due Italie: ricchezza privata record (a 4mila miliardi) e debito pubblico ai massimi*, ne *Il Sole 24 Ore*, 30 novembre 2014, con riferimento al rapporto dell’Ufficio studi della BNL.

⁴⁸ A. ALESINA, F. GIAVAZZI, *Il liberismo è di sinistra*, Milano, Il Saggiatore, 61, secondo cui «il vero nemico è la povertà, non la disuguaglianza in quanto tale».

⁴⁹ Per tutti, J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza*, cit., 10-11, il quale osserva che la «teoria dell’effetto a cascata» (*trickle-down*), secondo cui lasciare più denaro a chi sta in cima alla scala sociale avvantaggerebbe tutti, perché porterebbe una maggiore crescita, «non funziona», mentre un’economia che andasse in direzione contraria «potrebbe farlo»: tutti, anche coloro che stanno in alto, potrebbero infatti beneficiarne se si desse di più a chi sta in fondo o a metà della scala sociale. Nello stesso senso, da ultimo, OECD, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris, OECD Publishing, 2015.

rale riduzione della mobilità sociale, anche a livello intergenerazionale⁵⁰, e a una tendenziale separazione tra «mondo dei ricchi» e «mondo dei poveri»⁵¹.

Tra gli studiosi dei fenomeni macroeconomici è comune l'opinione che tale situazione sia riconducibile a diverse cause: a) *crisi economica*, con conseguente calo della produzione e aumento della disoccupazione, specialmente giovanile; b) aumento della *competizione globale*, con generale compressione dei diritti dei lavoratori (abbassamento dei salari di operai e impiegati, limitazione del diritto alla reintegrazione nel caso di licenziamento illegittimo, precariato ecc.)⁵² e progressivo declino dei sindacati⁵³; c) *crisi della finanza pubblica*, con conseguenti politiche di austerità e riduzione delle risorse destinate agli istituti dello Stato sociale; d) *politiche fiscali* tendenti a favorire le classi di reddito più elevate, in tendenziale contrasto con il principio di progressività contributiva previsto dall'art. 53 Cost.; e) assenza di una *politica retributiva* nel settore privato, mirante a restringere la forbice tra gli stipendi più alti e quelli più bassi⁵⁴, in palese violazione dei principi di retribuzione proporzionata e dignitosa di cui all'art. 36, co. 1, Cost.; f) *insufficiente politica dell'istruzione pubblica e della formazione professionale* rispetto a quanto richiesto dall'art. 34 Cost., con conseguente diminuzione delle opportunità lavorative per gli appartenenti alle fasce sociali più deboli; g) aumento del peso della finanza nella gestione delle imprese, con incremento di *bonus* e incentivi ai *top manager* collegati ad attività speculative (es. *performance share*, *stock option*). Alcune di esse – lett. a) e b) e, almeno in parte, c) e g) – sono di natura esogena, altre invece sono il frutto di precise *scelte* del legislatore (statale e talvolta regionale) che, sull'onda della prevalente ideologia neoliberista, ha dato luogo negli ultimi decenni a un vero e proprio smantellamento dello Stato sociale.

Sul piano costituzionale, la progressiva erosione delle norme e delle istituzioni di redistribuzione della ricchezza e di protezione sociale determinata dall'insieme di queste scelte sembrerebbe configurare una *violazione del fondamentale dovere di combattere le diseguaglianze economiche e sociali*, imposto a tutti i poteri pubblici dall'art. 3, co. 2, Cost.

⁵⁰ P. KRUGMAN, *La coscienza*, cit., 244-245.

⁵¹ R. FRANK, *Richistan. A Journey Through the American Wealth Boom and the Lives of the New Rich*, New York, Crown Publishers, 2008 [trad. it. *Richistan. Come i ricchi sfondati spendono i loro fantastilioni*, Milano, ISBN, 2008, 3 ss.], in cui si osserva che «I ricchi non stanno semplicemente diventando più ricchi: stanno diventando finanziariamente estranei, si stanno creando il loro paese all'interno di un paese, la loro società all'interno di una società e la loro economia all'interno di un'economia».

⁵² V., ad es., art. 1, co. 7, lett. c), l. n. 183/2014.

⁵³ Sulla correlazione tra declino dei sindacati e aumento nelle dis-eguaglianze nei redditi, v. il recente contributo di F. JAUMOTTE, C.O. BUITRON, *Power from the People*, in IMF, *Finance & Development*, March 2015, vol. 52, n. 1. In uno studio del 2011, anche l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico aveva del resto già riconosciuto che la riduzione del numero di lavoratori iscritti al sindacato contribuisce a un aumento delle dis-eguaglianze (OECD, *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*, Paris, OECD Publishing, 2011).

⁵⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, *Atto di indirizzo* 12 marzo 2014. Con riferimento al *settore pubblico*, v. art. 9, co. 2, d.l. n. 78/2010, conv. in l. n. 122/2010, dichiarato illegittimo da Corte cost., sent. n. 223/2012; artt. 23-*bis* e 23-*ter*, d.l. n. 201/2011, conv. in l. n. 214/2011.

Finora la giurisprudenza costituzionale è apparsa molto prudente nel giudicare le decisioni di politica economica e sociale dello Stato e delle regioni in relazione a tale parametro, ritenendo che esse rientrino nella sfera di *discrezionalità del legislatore*, soprattutto quando comportino decisioni di spesa; in realtà – come è stato puntualmente osservato – il mancato ancoraggio della discrezionalità legislativa a parametri costituzionali e criteri di giudizio che consentano di valutarne la *ragionevolezza* rischia, alla lunga, di trasformarla in *arbitrio*⁵⁵. Si pone pertanto il problema della *sindacabilità* in relazione all'art. 3, co. 2, Cost. – integrato dalle disposizioni costituzionali in materia di diritti economici e sociali – delle scelte legislative sulla destinazione delle risorse pubbliche, distinguendo tra misure *imposte, consentite e vietate* dalla Costituzione. Seguendo questa strada, la Corte potrebbe arrivare a considerare *irragionevoli*, in quanto *incoerenti* con il sistema costituzionale (sent. n. 1/2013), tutte quelle scelte di politica economica e sociale che tendono ad *aumentare*, anziché ridurre, *le dis-eguaglianze* tra i soggetti del mercato, ripristinando il rispetto delle priorità costituzionali nell'allocazione delle risorse (sull'esempio di quanto si è fatto con le sentt. n. 217/1987, 226/2000, 251/2008 sulle misure a tutela dei diritti dei disabili e con la sent. 80/2010 sull'assunzione degli insegnanti di sostegno nelle scuole)⁵⁶.

Naturalmente, con riferimento a tali giudizi, rimane ferma la difficoltà, se non addirittura l'impossibilità, per la Corte di sanzionare, da un lato, le *omissioni* del legislatore e, dall'altro, le misure imposte dal *diritto dell'Unione europea* (artt. 11 e 117, co. 1, Cost.), fatti salvi i c.d. *controlimiti* in caso di contrasto insanabile con i principi supremi (fra cui il principio di eguaglianza) e i diritti inviolabili (fra cui i diritti sociali) contenuti nella nostra Costituzione⁵⁷.

5. L'ordine costituzionale del mercato e i suoi limiti.

Anche ammettendo che le scelte di politica economica e sociale possano essere efficacemente sindacate rispetto al principio costituzionale di eguaglianza, formale e sostanziale, resta comunque il fatto che molte di esse sono – e probabilmente continueranno a essere a lungo – condizionate da fattori esterni al sistema.

Non c'è chi non veda come il legislatore, le amministrazioni, e talora perfino i giudici, siano costretti a tenere conto, nelle proprie decisioni in materia economica, delle dinamiche dei *mercati internazionali* e delle indicazioni provenienti da *istituzioni sovranazionali*

⁵⁵ L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2013.

⁵⁶ *Ibidem*, spec. 11 ss.

⁵⁷ Cfr. Corte cost., sentt. n. 98/1965; 183/1973; 170/1984; 232/1989; 509/1995.

(prime fra tutte, l'Unione europea, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario Internazionale⁵⁸ e l'Organizzazione Mondiale del Commercio)⁵⁹. Esempi significativi in questo senso sono le numerose riforme del sistema pensionistico intervenute dalla metà degli anni Novanta (l. n. 335/1995, c.d. riforma Dini) a oggi (art. 24, d.l. n. 201/2011, conv. con modd. in l. n. 214/2011, c.d. riforma Fornero)⁶⁰, nel tentativo di ridurre la nostra spesa pubblica e di riportarla all'interno dei parametri europei; le varie leggi finanziarie e di bilancio, tenute a rispettare il *Patto di stabilità e crescita* del 1997; l'introduzione del nuovo art. 81 Cost., contenente il principio del «pareggio di bilancio», in ottemperanza al *Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria* del 2012 (c.d. *Fiscal compact*)⁶¹; fino alla recente approvazione della d.l. n. 34/2014, conv. in l. n. 78/2014 e dei relativi decreti attuativi (dd.lgs. n. 22/2015 e n. 23/2015, sulla base della l. n. 183/2014) (c.d. Jobs Act), dichiaratamente rivolti ad adeguare il mercato del lavoro italiano agli «standard internazionali» al fine di accrescere la competitività delle imprese e favorire così la ripresa dell'occupazione.

Ne deriva una forte *limitazione della sovranità nazionale* nel campo economico e so-

⁵⁸ La Banca Mondiale (World Bank) e il Fondo Monetario Internazionale (International Monetary Fund) sono stati istituiti il 27 dicembre 1945 come parte degli accordi di scambio conclusi il 22 luglio 1944, durante la conferenza di Bretton Woods.

La Banca Mondiale – il cui nome originario era «Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo» – è stata creata principalmente per aiutare la ricostruzione dell'Europa e del Giappone dopo la II Guerra Mondiale attraverso il finanziamento di grandi infrastrutture (centrali elettriche, autostrade, aeroporti). In seguito alla loro ripresa, ha iniziato a occuparsi dello sviluppo economico dei Paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America Latina e, a partire dal 1990, dei Paesi post-comunisti.

In base all'art. 1 dello Statuto, gli scopi del Fondo Monetario Internazionale sono: promuovere la cooperazione monetaria internazionale; facilitare l'espansione e la crescita equilibrata del commercio internazionale al fine di contribuire a instaurare e mantenere elevati livelli di occupazione e di reddito e a sviluppare le risorse produttive degli Stati membri; promuovere la stabilità e l'ordine dei regimi di cambio evitando svalutazioni competitive; aiutare a stabilire un sistema multilaterale di pagamenti relativi alle transazioni correnti tra gli Stati membri e a eliminare le restrizioni valutarie che limitano la crescita del commercio internazionale; assicurare agli Stati membri, prendendo le opportune cautele, la disponibilità temporanea di risorse del Fondo per consentire loro di correggere squilibri nelle loro bilance dei pagamenti, senza dover ricorrere a misure che rischierebbero di compromettere la prosperità nazionale o internazionale; abbreviare la durata e ridurre la misura degli squilibri delle bilance dei pagamenti degli Stati membri.

Secondo una regola non scritta, il direttore del Fondo Monetario Internazionale è designato dai governi europei, mentre il presidente della Banca Mondiale è nominato dal governo degli Stati Uniti, che ne sono il principale azionista.

⁵⁹ L'Organizzazione Mondiale del Commercio (World Trade Organization), a cui aderiscono attualmente 160 Paesi, è nata nel 1995 per sostituirsi al General Agreement on Tariffs and Trade che dal 1948 al 1994 è stato lo strumento per facilitare e regolamentare il commercio internazionale. L'obiettivo dell'Organizzazione è la progressiva liberalizzazione del commercio mondiale, da perseguire con lo strumento della negoziazione di accordi commerciali tra i governi dei Paesi membri. I principi generali cui si ispira l'Organizzazione riguardano la non discriminazione nel trattamento concesso ai beni provenienti dai diversi Paesi membri; uguale trattamento riservato ai beni importati rispetto ai beni nazionali; determinazione di regole commerciali prevedibili e stabili.

⁶⁰ L'art. 24, co. 25, d.l. n. 201/2011, conv. con modd. in l. n. 214/2011 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo da Corte cost., sent. n. 70/2015, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento».

⁶¹ F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. «pareggio di bilancio»*, in AIC, 2012.

ciale, con conseguente riduzione della capacità delle istituzioni statali (e a volte anche europee) di combattere le dis-eguaglianze a monte, all'interno e a valle del mercato: una limitazione, questa, che si registra ormai in quasi tutti i settori e che appare particolarmente evidente in quelli della *finanza*⁶² e dei *servizi web*⁶³, per l'attitudine dei grandi capitali e dei colossi di internet a spostarsi da un ordinamento a un altro, eludendo i vincoli di legge e i controlli amministrativi e sfuggendo ai sistemi di tassazione: con l'effetto che proprio mentre le dis-eguaglianze stanno continuando a crescere su scala globale, gli strumenti a disposizione degli Stati per contrastarne l'avanzata si stanno progressivamente riducendo⁶⁴. Il risultato finale è che, in Italia come nel resto del mondo, «i ricchi stanno diventando più ricchi, i più ricchi tra i ricchi stanno diventando ancora più ricchi, i poveri stanno diventando più poveri e più numerosi, e la classe media sta scomparendo»⁶⁵.

Se tutto ciò, per un verso, mostra l'inefficienza dei meccanismi autoregolativi del mercato, che non sembra riuscire da solo a estendere i vantaggi derivanti dalla crescita economica a fasce sempre più ampie di cittadini, per altro verso mina la fiducia – come è stato evidenziato da recenti indagini empiriche e come si è visto anche in occasione delle ultime tornate elettorali nel nostro Paese – nella capacità della politica e delle classi politiche di garantire uno sviluppo equo, facendo sì che l'«universalismo del mercato» prodotto dalla globalizzazione si traduca in uno strumento di crescita civile e culturale⁶⁶. A nessuno può sfuggire infatti che sebbene le forze del mercato contribuiscano in larga misura a definire il grado di eguaglianza o di dis-eguaglianza di una società, dovrebbero essere le politiche pubbliche a «plasmare le forze del mercato»⁶⁷. Si manifesta così una profonda (e preoccupante) *crisi della democrazia*, che nei Paesi più avanzati prende la forma di una delusione crescente nei confronti dei suoi sistemi deliberativi e di una conseguente rinuncia alla partecipazione⁶⁸, mentre nei Paesi in via di sviluppo (compresi quelli che negli ultimi decenni si erano accostati al modello occidentale) finisce per risolversi in una rinuncia al sistema democratico nel suo complesso e in un ritorno a vecchi (o nuovi) regimi autoritari. D'altra parte, si è giustamente osservato che se le attuali classi dirigenti non sono

⁶² V. lo «storico» problema dei capitali esportati in Paesi a fiscalità privilegiata, inclusi nella c.d. «black list» di cui all'art. 1, d.l. n. 40/2010, conv. con modd. in l. n. 73/2010, aggiornata con D.M. economia 27.04.2015, fino al recentissimo caso della c.d. «lista Feliciani», contenente rivelazioni sui capitali esteri depositati presso la filiale svizzera della HSBC.

⁶³ V., ad. es., i casi «Microsoft» del 1994-2001 (USA) e del 2009 (UE), «Apple» del 2013 (USA) e «Google» del 2015 (UE), nonché le inchieste avviate dal Commissario Europeo alla concorrenza Joaquín ALMUNIA nel giugno 2014 nei confronti di Apple, Fiat e Starbucks per sospetta elusione fiscale.

⁶⁴ J.E. STIGLITZ, *In un mondo imperfetto. Mercato e democrazia nell'era della globalizzazione*, Roma, Donzelli, 2001, 3.

⁶⁵ J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della diseguaglianza*, cit., 11.

⁶⁶ Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Roma - Bari, Laterza, 2000, 217 ss.

⁶⁷ J.E. STIGLITZ, *op. ult. cit.*, 53.

⁶⁸ A. GIDDENS, *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*, Bologna, il Mulino, 2000, 89; R. SENNETT, *La cultura del nuovo capitalismo*, Bologna, il Mulino, 2006, 127.

in grado di promuovere meccanismi di riequilibrio economico e sociale capaci di funzionare nel presente, sembra difficile attendersi che siano in grado di delineare credibili modelli di sviluppo per il futuro⁶⁹.

In questo scenario emerge in tutta la sua gravità la mancanza di istituzioni – o reti di istituzioni – che riescano a esercitare un effettivo controllo sul funzionamento dei mercati, garantire la redistribuzione dell'enorme quantità di ricchezza prodotta a livello mondiale e costruire efficaci sistemi di riequilibrio sociale. Si può dire che oggi stiamo vivendo «un processo di globalizzazione analogo a quello di un secolo e mezzo fa, ma senza istituzioni globali capaci di affrontarne le conseguenze»; possediamo cioè «un sistema di *governance globale*, ma senza un *governo globale*»⁷⁰. Un sistema nel quale le esigenze delle persone finiscono per essere relegate sempre più spesso ai margini delle decisioni politiche e subordinate – di fatto, se non addirittura di diritto – alle «superiori» *leggi del mercato*. Si tratta di una situazione in aperto contrasto con i cardini del pensiero liberale, a cui formalmente invece questa tendenza si richiama, e con i principi della nostra Carta costituzionale, la quale riconosce l'assoluta centralità della *persona umana*, con la sua dignità e i suoi diritti, e pone le istituzioni al suo servizio⁷¹.

Quello che servirebbe per uscire da questo *impasse* è, dunque, un *atto di orgoglio della politica*, la quale dovrebbe cercare di riappropriarsi quanto prima del proprio compito fondamentale di governare in modo autonomo e consapevole le sorti degli individui e dei popoli⁷². Un compito a cui ha per troppo tempo abdicato, lasciando libero gioco alle forze dell'economia; e dimenticando, o fingendo di dimenticare, che dietro all'apparente «neutralità» delle grandi organizzazioni economiche ci sono sempre individui pronti ad arricchiarsi a danno di altri, e che dietro alle c.d. «leggi» del mercato si celano spesso mere logiche di potere⁷³. Se è vero che «mentre siamo ampiamente convinti di vivere in un mondo liberale, il capitalismo che ci governa ha ben poco a che vedere con i principi del liberalismo»⁷⁴, dovremmo provare a regolare l'economia di mercato a livello globale in modo da renderla compatibile con i fondamenti dello *stato costituzionale* – democrazia, libertà,

⁶⁹ R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma - Bari, Laterza, 1995, 48 ss.; L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Roma - Bari, Laterza, 2000, 97 ss. Sull'argomento, v. inoltre, diffusamente, V. GIOIA, *Sviluppo economico, disuguaglianze sociali, sostenibilità: i dilemmi della scienza economica contemporanea*, in *Etica ed economia*, n. 2, 2007, 113 ss., spec. 119-120.

⁷⁰ *Ibidem*, 5 [corsi nostri].

⁷¹ Per tutti, L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2011, 84.

⁷² U. CERRONI, *Globalizzazione e democrazia*, Lecce, Manni, 2002, 107, il quale sottolinea l'esigenza di nuove istituzioni capaci di promuovere una forma di democrazia che abbandoni «i lidi sconfortanti del linguaggio politichese» e diventi «comunicazione di significati moderni, regolatore dinamico, orizzonte di civiltà, forma nuova di universalismo consensuale, innestato alla quotidianità».

⁷³ Cfr. L. CARLASSARE, *Conversazioni*, cit., 88, secondo cui «in nome di un *falso liberalismo* non solo si tende ad annientare l'intero sistema sociale previsto dalla Costituzione, ma anche le strutture di garanzia che «disturbano» il libero esplicarsi degli egoismi individuali».

⁷⁴ V. CHAROLLES, *Le libéralisme contre le capitalisme*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 2006, 13.

eguaglianza e solidarietà⁷⁵ – prima di andare alla ricerca di nuove forme di organizzazione politica compatibili con il mercato.

⁷⁵ V., in questo senso, i *Sustainable Development Goals* (SDGs) e i *Millennium Development Goals* (MDGs) del Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (United Nations Development Programme - UNDP), consistenti nella lotta alla povertà e alla disuguaglianza a livello globale e nella promozione dello sviluppo sostenibile.