

La democrazia sociale è la forma politica che ha caratterizzato l'esperienza costituzionale dell'Occidente capitalistico fino all'emersione del ciclo neoliberale al volgere del Novecento, secolo nel quale ha rappresentato un'alternativa concreta alle ricette autoritarie e organicistiche dei fascismi, che per primi avevano beneficiato della crisi dello Stato liberale di diritto.

La complessa vicenda politica e costituzionale di questa peculiare forma di Stato, nata dalla materialità dei rapporti sociali delle società occidentali e conseguentemente evolutasi con loro, è affrontata dal volume seguendo la duplice chiave di lettura dei "momenti" – esperienze specifiche ormai storicamente concluse – e dei "percorsi" – direttrici storiche ben visibili nei processi politici attivi nel panorama delle democrazie contemporanee. Un'eredità ancora viva, dunque, in grado di fondare la riflessione futura per una nuova sfida: progettare l'uguaglianza dell'intero spazio pubblico europeo e occidentale.

Mattia Gambilonghi è dottorando in Scienze politiche presso l'Università degli Studi di Genova e l'Université Libre de Bruxelles. Interessato alla storia del movimento operaio europeo e alle teorie dello Stato e della democrazia, ha pubblicato la monografia *Controllo operaio e transizione al socialismo. Le sinistre italiane e la democrazia industriale tra anni Settanta e Ottanta* (2017) e curato il volume *La Sinistra radicale in Europa. Memoria, sfide, prospettive* (2020).

Alessandro Tedde, avvocato e giurista, si interessa al diritto costituzionale in occasione della laurea conseguita all'Università degli Studi di Sassari. In seguito perfeziona i suoi studi quale allievo del Seminario di studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi" presso l'Ateneo di Firenze. Attualmente frequenta il Dottorato di ricerca in Diritto dell'Unione Europea e ordinamenti nazionali dell'Università degli Studi di Ferrara, dove lavora al tema della riforma democratica e sociale dei trattati europei.

MATTIA GAMBILONGHI - ALESSANDRO TEDDE (A CURA DI) PROGETTARE L'UGUAGLIANZA

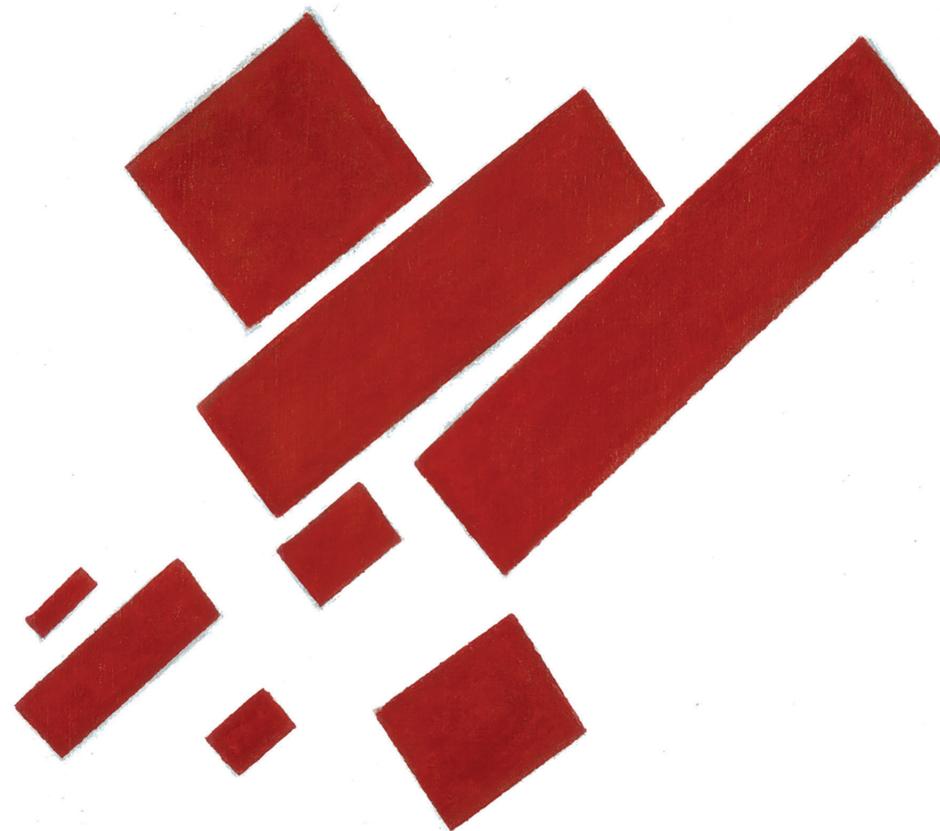
PROGETTARE L'UGUAGLIANZA

MOMENTI E PERCORSI DELLA DEMOCRAZIA SOCIALE

A CURA DI MATTIA GAMBILONGHI E ALESSANDRO TEDDE

PREFAZIONE DI MARIO BARCELLONA

POSTFAZIONE DI MICHELE CARDUCCI



Mimesis Edizioni
Eterotopie
www.mimesisedizioni.it

25,00 euro

ISBN 978-88-5756-525-5



MIMESIS

 MIMESIS / ETERO TOPIE



PROGETTARE L'UGUAGLIANZA

Momenti e percorsi
della democrazia sociale

A cura di Mattia Gambilonghi e Alessandro Tedde

Prefazione di Mario Barcellona
Postfazione di Michele Carducci



 MIMESIS



 **MIMESIS / ETEROTOPIE**

N. 696

Collana diretta da Salvo Vaccaro e Pierre Dalla Vigna

COMITATO SCIENTIFICO

Pierandrea Amato (*Università degli Studi di Messina*), Stefano G. Azzarà (*Università di Urbino*), Oriana Binik (*Università degli Studi Milano Bicocca*), Pierre Dalla Vigna (*Università degli Studi "Insubria", Varese*), Giuseppe Di Giacomo (*Sapienza Università di Roma*), Raffaele Federici (*Università degli Studi di Perugia*), Maurizio Guerri (*Accademia di Belle Arti di Brera*), Salvo Vaccaro (*Università degli Studi di Palermo*), José Luis Villacañas Berlanga (*Universidad Complutense de Madrid*), Valentina Tironi (*Université Nice Sophia Antipolis*), Jean-Jacques Wunenburger (*Université Jean-Moulin Lyon 3*), Micaela Latini (*Università degli Studi di Cassino*), Luca Marchetti (*Sapienza Università di Roma*)

Volume pubblicato con il contributo della Fondazione “Transform! Europe” nell’ambito del progetto “Democracy as self-government” promosso dall’associazione “Sinistra XXI”.
“Transform! Europe” è in parte finanziata grazie a una sovvenzione del Parlamento Europeo.

MIMESIS EDIZIONI (Milano – Udine)
www.mimesisedizioni.it
mimesis@mimesisedizioni.it

Collana: *Eterotopie*, n. 696
Isbn: 9788857565255

© 2020 – MIM EDIZIONI SRL
Via Monfalcone, 17/19 – 20099
Sesto San Giovanni (MI)
Phone: +39 02 24861657 / 24416383

INDICE

PREFAZIONE
Mario Barcellona 7

NOTA INTRODUTTIVA DEI CURATORI
Mattia Gambilonghi, Alessandro Tedde 19

PRIMA SEZIONE LE DEMOCRAZIE SOCIALI: ORIGINI, NATURA E CARATTERISTICHE DISTINTIVE

DEMOCRAZIE SOCIALI, *NUOVO COSTITUZIONALISMO* E GOVERNO
DELL'ECONOMIA: QUALE RAPPORTO?
Mattia Gambilonghi 25

SECONDA SEZIONE DALL'OTTOCENTO AGLI ANNI TRENTA: L'ASCESA DEL *SOCIALE* NELLO STATO

DURKHEIM E L'IDEOLOGIA REPUBBLICANA.
LO STATO TRA INDIVIDUALISMO E SOLIDARISMO
Giordano Otello Marilli 129

DEMOCRAZIA ECONOMICA E SOVRANITÀ DEI PRODUTTORI: CGT E
RIFORMA DELLO STATO NEL *PIANO DEL LAVORO* DEGLI ANNI TRENTA
Igor Fedeli 159

HERMANN HELLER E LO *STATO SOCIALE DI DIRITTO*
Riccardo Cavallo 187

TERZA SEZIONE
I TRENTA GLORIOSI:
L'APOGEO DELLE DEMOCRAZIE SOCIALI

LO STATO COSTITUZIONALE DEL LAVORO <i>Alessandro Tedde</i>	217
SOVRANITÀ POPOLARE E DEMOCRAZIA SOCIALE IN LELIO BASSO <i>Alessio Francesco Olivieri</i>	241
SOCIALDEMOCRAZIE, WELFARE STATE E STATO-NAZIONE <i>Manfredi Mangano</i>	269

QUARTA SEZIONE
TRASFORMAZIONI E DECLINO DELLE DEMOCRAZIE
SOCIALI DENTRO IL CICLO NEOLIBERALE

DALLA "LOTTA PER L'UGUAGLIANZA" ALLA "LOTTA ALLA POVERTÀ": LA PRODUZIONE DI UN NUOVO SOGGETTO POLITICO. FRANCIA E BELGIO (1964-1988) <i>Daniel Zamora Vargas</i>	291
L'EQUIVOCO DELLA SOVRANITÀ <i>Antonio Gusmai</i>	319
DALLA DEMOCRAZIA SOCIALE AL NEOLIBERALISMO: LA GOVERNANCE COME PARADIGMA DELLO STATO POSTMODERNO <i>Giovanni Messina</i>	345
POSTFAZIONE. LA "SERVITÙ ENERGETICA" DELLO STATO SOCIALE <i>Michele Carducci</i>	373
GLI AUTORI	381

MARIO BARCELLONA*

PREFAZIONE

Questo libro parla del secolo breve. Ma ne parla con un proposito nuovo.

Sul Novecento si è pensato molto e molto di più si è scritto. Anche se rimangono aperti interrogativi non secondari. Innanzitutto, come avvenne che le nuove democrazie nate sulle macerie della Grande Guerra cedettero quasi di schianto ai fascismi e, soprattutto, perché e come le masse, che con esse per la prima volta avevano conquistato la scena della storia, alla fine, le abbandonarono e si lasciarono sedurre dai regimi totalitari. Ma anche, come è avvenuto appena alcuni decenni addietro che le fasce sociali, che nel tempo del *Welfare* hanno avuto accesso a ruoli politici primari e a condizioni economiche di esistenza quali mai prima si erano dati, abbiano revocato il loro sostegno allo Stato sociale del “trentennio glorioso” e si siano fatte assorbire nei dispositivi sociali e politici dell’età della globalizzazione.

Di questi interrogativi i saggi raccolti in questo volume non si occupano, ma privilegiano un’altra prospettiva di analisi del Novecento, che non sempre è stata coltivata in modo così compatto e che è racchiusa al meglio nel titolo del libro: Progettare l’eguaglianza.

L’obiettivo di queste riflessioni, infatti, è, soprattutto, quello di riannodare i fili dei molti pensieri che nel corso della prima metà del secolo appena trascorso progettarono, appunto, le linee principali di quel disegno della società che nella successiva sua metà, anche se per il tempo di solo un trentennio, avrebbe dato corpo ad una nuova ed originale forma di democrazia e ad una fase distinta dello Stato moderno.

* Professore ordinario di Diritto civile presso l’Università degli Studi di Catania.

Il compito di tracciare le linee generali di questa riflessione collettiva è assolto dal primo dei saggi raccolti nel volume.

L'obbiettivo – vi si legge – è di chiarire quel che si intende per “democrazia sociale” e in che rapporti essa stia con il costituzionalismo democratico e l'interventismo statale nei processi economici. Quest'interrogativo, però, ne comprende un altro di più spinta ambizione, che attiene al dibattito, ancora aperto, sulla “natura” stessa di quel che, dopo il tragico intervallo tra i due grandi conflitti, prese corpo nell'Europa del secondo dopoguerra e ne contraddistinse per alcuni decenni l'orizzonte: lo Stato sociale del “trentennio glorioso”. La *questio*, che in questo libro si affronta, può essere, infatti, racchiusa in questa domanda cruciale: se lo Stato sociale consista nel “mero assemblaggio” di tecniche e pratiche di natura essenzialmente economica o se dia vita ad un “sistema complessivo” dei rapporti sociali, che regola in modo nuovo e originale l'economia, il diritto, la politica e, con essi, l'intera società.

La prima di queste alternative comprende tutte le interpretazioni che nell'esperienza dello Stato sociale indicano soltanto una “evoluzione spontanea” del capitalismo o un disegno delle classi dominanti volto solo a smozzare la carica rivoluzionaria della classe operaia o, con un apparato teorico ben più sofisticato, una strategia adattiva del sistema sociale orientata alla contingenza e retta da una logica nudamente immunitaria.

La critica che a quest'approccio riduttivo muovono le riflessioni raccolte in questo libro, non sta solo nell'assunto che sia stato, piuttosto, il conflitto sociale a far da motore di questi processi e dello scambio politico cui finiscono per approdare nelle democrazie insediatesi in Europa sullo scorcio degli anni '40. Ma muove, soprattutto, da una comprensione di questi processi che assegna allo Stato sociale il carattere di nuovo paradigma dei rapporti tra società e istituzioni centrato su tre pilastri: un compiuto sistema di governo dell'economia, un apparato avanzato delle relazioni industriali strutturato sulla triangolazione tra Stato e parti sociali e una democrazia dispiegata agita dai partiti di massa.

L'argomentazione di quest'ipotesi interpretativa è affidata all'analisi della crisi dello Stato liberale e del declino dei suoi assetti sociali dietro la spinta della nuova società di massa, alla nuova antropologia che matura da queste emergenze e alla ricerca di un

nuovo fondamento dello Stato e dello stare insieme delle comunità che prende ad impegnare il pensiero politico e giuridico a partire almeno dagli anni '20 del Novecento.

A testimoniare questi risalenti processi della prassi e del pensiero sono chiamati l'olismo sociologico di Durkheim e il suo paradigma corporativo, la prospettiva riformista della CGT degli anni '30 con la sua combinazione di pianificazione economica e contrattazione collettiva e il pensiero giuridico di Heller che sul vecchio paradigma del "governo della legge" innerva la rappresentanza degli interessi dei lavoratori ed il governo dell'economia deputato a darvi sostanza.

Mentre la conferma di questi lunghi e travagliati percorsi è cercata nell'approdo costituzionale, che alla fine del secondo conflitto mondiale questo processo di democratizzazione delle società e dell'economia conquistò, nelle prospettive che esso dischiudeva nelle interpretazioni più avanzate di alcuni dei protagonisti di quella stagione costituente e nel ruolo che svolsero nelle esperienze europee più mature le socialdemocrazie e gli Stati nazionali per organizzare il passaggio "dallo scontro all'armonia".

L'idea, cui queste riflessioni finiscono per approdare, è che la logica dello Stato sociale stia nella sua radice pattizia, nel compromesso che prende forma nel nuovo costituzionalismo, nell'eguaglianza sostanziale che ora si aggiunge all'eguaglianza *en droit* del tempo liberale e nei diritti sociali che da essa vengono germinando, insomma in un progetto di democrazia economica e sociale centrato sul principio lavoristico e sulla sovranità popolare. Ma proprio l'illustrazione, che questo volume mette mirabilmente a punto, di come si è pensata la democrazia politica ed economica nel "secolo breve" e dello Stato sociale cui diede vita nel "glorioso trentennio", sollecita a chiedersi – ed è questo un pregio di questo libro - perché dopo tanto travaglio intellettuale e politico questo disegno sembra ora naufragare.

Il libro, comprensibilmente, non affronta la questione del rapido declino di questo progetto, né l'analisi del modello sociale e istituzionale che ne prende il posto. Ma offre, nell'ultimo capitolo, tre indizi su cui ragionare per cogliere le trasformazioni che al nuovo ordine neoliberale si accompagnano: la sostituzione della categoria della "povertà" al progetto dell'eguaglianza, lo spostamento del focus politico dalla sovranità alla microfisica del potere e, per conse-

NOTA INTRODUTTIVA DEI CURATORI

Durante il secolo che ha visto estendersi la parabola politica della democrazia sociale, il cui apogeo è situato intorno alla metà del Novecento, nelle società occidentali la politica e la scienza non avevano ancora iniziato quel processo di scissione che le avrebbe infine condotte a riconoscersi come estranee. L'unità di teoria e politica fondata su basi scientifiche, anzi, era stata la stella polare che aveva guidato l'azione delle forze organizzate del movimento operaio, che giustappunto è la forza sociale che si situa all'origine della vicenda storica del costituzionalismo democratico e sociale.

Con il passare del tempo e il maturare di sconfitte storiche, il dialogo sul quale si fondava la loro complementarità è venuto vieppiù meno: il dibattito scientifico è tornato prevalentemente a confinarsi nella ritualità accademica, il discorso politico si è inaridito e il suo contenuto è venuto semplificandosi fino alla banalizzazione. L'ascetico distacco del pensiero scientifico dalla realtà sociale circostante ha significato la fine della politica concepita in senso storico, ovvero sia con il significato di una battaglia delle idee diretta, per parafrasare il Machiavelli, alla comune utilità piuttosto che alla privata amicizia.

Da simili considerazioni, nel 2015 i curatori di questo volume hanno dato vita al *Laboratorio per il socialismo costituzionale*, poi divenuto un'iniziativa stabile del centro studi dell'Associazione Sinistra XXI, che ha inserito la pubblicazione del volume tra le attività del progetto *Democracy as self-government* finanziato nel 2019 dalla fondazione europea di cultura politica *transform!europa*.

Il laboratorio, che ha organizzato due seminari pubblici (incentrati, il primo, sul nesso tra sovranità, classe e nazione, i cui materiali sono stati pubblicati sul numero 4/2016 di *Democrazia e diritto*; ed il secondo, sui temi della democrazia industriale e della democrazia economica, che ha trovato ospitalità presso il numero

2/2020 di Economia&Lavoro) oltre ad altre iniziative minori, rappresenta oggi uno spazio di libero confronto tra idee non-bipartisan. La medesima impostazione è stata ereditata dal volume, come è dimostrato dal fatto che siano stati espressamente coinvolti studiosi che erano finora del tutto estranei all'esperienza del *Laboratorio*.

La pluralità delle traiettorie personali e accademiche degli autori dei saggi esalta e rafforza lo spirito di un confronto non votato alla banalità dei tempi. Ogni autore è stato lasciato libero di affrontare la comune tematica secondo il punto di vista a lui più congeniale – storico, giuridico, politologico – e mediante l'uso degli strumenti analitici propriamente afferenti al suo dominio di studi. È stato poi compito dei curatori sistemare i singoli contributi all'interno di un percorso che non rendesse il rigore scientifico per cui essi si caratterizzano un elemento di difficoltà per il lettore non specialistico.

Incorrerebbe in errore, dunque, chi volesse ritenere l'opera come il segno di un qualche tipo di posizionamento, accademico ovvero politico, né darebbe ragione dei motivi per i quali eccellenti studiosi abbiano deciso di arricchirlo con i propri contributi, interloquendo con gli scritti dei singoli autori e con l'opera nel suo complesso.

Era e rimane un obiettivo di questa e di altre iniziative concepite all'interno del *Laboratorio* quella di poter vedere come destinatari delle riflessioni non esclusivamente i c.d. “addetti ai lavori”, ma anche coloro i quali siano semplicemente interessati alla tematica affrontata. Per questi ultimi, il consiglio è di procedere nella lettura dei saggi nell'ordine in cui sono stati da noi disposti, che ripercorre l'arco cronologico dell'intera esperienza dello Stato sociale, dai suoi inizi all'apogeo e infine al declino.

Nell'affrontare i temi, le riflessioni degli autori si sono soffermate a volte su esperienze definite e che possono dirsi storicamente concluse (da noi denominate “momenti”), ovvero su altre direttrici di pensiero che ancora oggi sono in corso di evoluzione (i “percorsi”). Questa ricchezza di approcci è la dimostrazione della feconda eredità lasciata al nostro tempo dall'esperienza delle *democrazie sociali*, ovvero sia dello Stato sociale inteso come la forma di stato che ha caratterizzato l'Occidente capitalistico nella parentesi storica compresa tra la fine dell'esperienza ottocentesca dello Stato liberale di diritto e l'emersione del ciclo delle politiche neoliberali negli anni '80 del ventesimo secolo.

Un'eredità ancora viva e che, anche laddove si incontrino esperienze concluse, in verità presenta ancora molti profili da esplorare, forieri di grandi spunti di riflessione per il presente e per il futuro della storia dello spazio pubblico europeo e occidentale. La ricerca, dunque, è ancora aperta e con questo volume speriamo di destare l'interesse di molti altri che potranno contribuire a proseguirla con lo stesso spirito con cui è stata da noi affrontata: senza la presunzione di fornire le risposte definitive, ma con il coraggio di non eludere le domande fondamentali.

Prima di lasciare il lettore ai saggi del volume, alcuni doverosi ringraziamenti: agli autori per il contributo intellettuale e la fattiva collaborazione a supporto dell'opera di curatela, ai professori Mario Barcellona e Michele Carducci per aver gentilmente accettato di arricchirla con i loro interventi, agli stimati studiosi Paolo Borioni, Francesca Sofia e Salvo Leonardi per i preziosi consigli forniti a seguito della lettura dei testi. A Stefano G. Azzarà e a Vincenzo Lorubbio per il supporto nella fase di finalizzazione dell'opera. A transform!europe per il sostegno fornito al progetto e all'editore Mimesis per il supporto nelle fasi successive alla scrittura. A tutti i colleghi, amici e compagni che ci hanno incoraggiato e ci sono stati vicini e senza i quali il libro, che non sarebbe mai nato, ora non potrebbe proseguire il suo cammino.

MATTIA GAMBILONGHI

DEMOCRAZIE SOCIALI,
NUOVO COSTITUZIONALISMO E GOVERNO
DELL'ECONOMIA: QUALE RAPPORTO?

1. *Introduzione*

Obiettivo di questo saggio è quello di chiarire l'accezione del termine che dà il titolo al volume, quello, cioè, di “democrazia sociale”, e, in secondo luogo, di mettere in luce il legame che questa particolare forma politica viene ad instaurare, da un lato, con il cosiddetto costituzionalismo democratico-sociale (o “della seconda ondata”), e, dall'altro, con le forme di interventismo e di governo dei processi economici e sociali affermatesi a partire dall'*entre-deux-guerres*.

Inizieremo col dire che l'idea e il concetto di “democrazia sociale” ci sembra in larga parte coincidente e sovrapponibile con quello di “Stato sociale”, a patto però di concepire quest'ultimo non, *à la Fortshoff*, semplicemente come un segmento o una sezione dell'ordinamento politico e della sua organizzazione, ovvero come l'insieme delle erogazioni e delle prestazioni che attraverso le politiche economiche e di bilancio sono assicurate dallo Stato per tutelare e garantire i soggetti più deboli o in condizioni di difficoltà. Al contrario, secondo uno sguardo ed un approccio improntati alla globalità, lungi dall'essere un qualcosa di non-strutturale e di estremamente contingente e congiunturale – legato cioè ai programmi e alle deliberazioni politiche e in ragione di ciò inevitabilmente destinato ad espandersi o a contrarsi in base agli orientamenti del momento – lo Stato sociale va qui inteso nella sua accezione più larga e specificamente giuridica, sarebbe a dire, come una vera e propria *forma di Stato* dotata di una propria specifica razionalità interna e proprio per questo capace di distinguersi e di differenziarsi dal punto di vista qualitativo sia dai suoi predecessori, come ad esempio le varianti

e diverse declinazioni dell'ottocentesco Stato liberale di diritto (*Rechtsstaat*, *rule of law*, ecc.), che dalle forme politiche caratterizzanti invece il ciclo neoliberale inauguratosi nel corso degli anni Ottanta. Non si può insomma considerare, economicisticamente, lo Stato sociale come un “mero assemblaggio di tecniche e pratiche di politica economica”¹ e sociale, ma bisogna piuttosto guardare ad esso come ad un autentico “sistema complessivo [...] di relazioni sociali”², tale da interessare non soltanto la mobilità e la trasformazione dei confini tra Stato e mercato, tra comandi autoritativi e meccanismi spontanei di mercato, ma anche la natura e la dinamica dei rapporti e delle interazioni che – proprio in ragione della trasformazione appena accennata – vengono a delinearsi tra i differenti gruppi e attori sociali che lungo quel confine mobile e incerto si muovono.

A suffragare poi questa scelta terminologica vi è non solo la sua presenza dentro numerosi manuali di diritto pubblico, che accolgono la categoria di “Stato sociale” tra le proprie classificazioni delle diverse forme di Stato, ma anche il fatto che i termini “democrazia sociale” (“*démocratie sociale*”) o “Stato sociale di diritto” (“*sozialer Rechtsstaat*”) siano stati adottati e fatti propri per fini auto-definitori da due delle più rilevanti carte costituzionali del secondo dopoguerra, sarebbe a dire quella francese e quella tedesca. O ancora – nel quadro di quei paesi che avviano la cosiddetta “terza ondata di democratizzazione” e che al modello democratico-sociale guardano come principale punto di riferimento – da quella spagnola, che afferma letteralmente che la Spagna si costituisce come un “*Estado social y democrático*”, e da quella portoghese, che considera la realizzazione di una “democrazia economica e sociale” come uno dei suoi obiettivi principali.

Dovendo perciò fornire una descrizione anche solo sintetica dell'idealtipo di *democrazia sociale* che si intende indagare in questo volume, seguendone le origini, la strutturazione e i successivi processi di trasformazione e declino, riteniamo di poter

-
- 1 G. Marramao, *Introduzione*, in E. Fano, S. Rodotà, G. Marramao (a cura di), *Trasformazione e crisi del Welfare State*, De Donato-Regione Piemonte, Bari, 1983, p. 340
 - 2 G. Marramao, *Problemi e modelli interpretativi del Welfare State*, in E. Fano, S. Rodotà, G. Marramao (a cura di), *Trasformazione e crisi del Welfare*, cit., p. 505

definire “democrazie sociali” – o, appunto, “Stato sociale” – le forme politiche e i modelli costituzionali che si delineano a partire dalla formulazione dei “patti sociali” che innovano le costituzioni materiali degli Stati europei e occidentali in seguito alle rilevanti trasformazioni prodottesi negli anni Trenta. Queste trasformazioni avrebbero operato fundamentalmente in due modi. Da un lato, ridisegnando i confini e riformulando i rapporti esistenti tra Stato e mercato, tra Politico e sociale, rendendo cioè il momento statuale – attraverso la nota “equazione keynesiana”, ossia la regolazione della propensione al consumo per il tramite di una domanda aggiuntiva erogata ed immessa dai poteri pubblici – fattore principale del ciclo economico, con funzioni fondamentali tanto nel meccanismo d’accumulazione configurandosi come Stato-imprenditore, quanto nell’ambito della circolazione e della redistribuzione attraverso lo strumento fiscale e della gestione della spesa pubblica³. Dall’altro, e proprio in virtù di questo divenire dello Stato *soggetto di mercato portatore* – al tempo stesso – *di una logica non mercantile*⁴, operando una profonda trasformazione dei meccanismi di rappresentanza, di mediazione e di formulazione delle decisioni⁵, attraverso cui si intende reagire alla sopraggiunta improponibilità tanto delle mediazioni tradizionali (con sede nel mercato autoregolato e nello “scambio di equivalenti”⁶), quanto della concezione atomistica della rappresentanza propria dello schema liberale (fondata sulla preminenza della figura del cittadino-proprietario all’interno dell’organizzazione sociale⁷). Il primato assunto nella gestione dello scambio politico dai partiti di massa (sul versante istituzionale) e dalle centrali sindacali (su quello sociale) come strumenti di mediazio-

3 A. Rapini, *Lo Stato sociale*, Archetipolibri, 2010; F. Conti, G. Silei, *Breve storia dello Stato sociale*, Carocci, Roma 2013.

4 P. Barcellona, A. Cantaro, *La sinistra e lo Stato sociale*, Editori Riuniti, Roma 1984.

5 F. De Felice, *La storiografia delle élites nel secondo dopoguerra*, in *Italia contemporanea*, 153, 1983.

6 P. Barcellona, *Stato e mercato*, De Donato, Bari 1976

7 F. De Felice, *I tre volti del fascismo maturo*, in G. Marramao, M. Tronti, L. Villari, F. De Felice, *Stato e capitalismo negli anni Trenta*, Editori riuniti, Roma 1979.

ne di bisogni e domande sociali⁸; la ridefinizione di questo meccanismo di scambio in senso triangolare; il suo inquadramento all'interno di un'intelaiatura statale e del Politico propria della democrazia pluralista, volta a produrre una dialettica permanente fra gruppi sociali: sono questi i tratti fondamentali di quella "rifondazione corporatista" della rappresentanza politica al centro delle società occidentali nel "trentennio glorioso"⁹. È quindi evidente, quando si parla di "democrazia sociale" o di "Stato sociale", che ci si trovi dinnanzi ad un modello di organizzazione politico-costituzionale della società capitalistica, in sintesi, non comprensibile né in termini puramente politici o in termini puramente economici, e in cui politica ed economia cessano di essere sfere autonome e rigidamente separate, per divenire al contrario contigue e soggette a processi di compenetrazione reciproca¹⁰. Del resto, come ha recentemente ricordato Gian Mario Bravo, quegli esponenti dell'austromarxismo – come Otto Bauer e Max Adler – che hanno a lungo meditato e riflettuto sul concetto di "democrazia sociale", consideravano quest'ultima come un regime politico imperniato su istituzioni capaci non solo di "incarnare le istanze della società civile", ma anche di "mediare politica ed economia"¹¹.

Proprio in ragione di questa irriducibilità al solo elemento della sicurezza sociale e delle politiche economiche ad essa preposte, lo Stato sociale si caratterizza come una "complessa sequenza storica"¹², tale da comprendere una pluralità di elementi, di strutture e di agenti, la cui dialettica ed il dinamismo delle interazioni che si realizzano tra di essi rendono lo Stato sociale un fatto integralmen-

8 G. Ritter, *Storia dello Stato sociale*, Laterza, Bari 1996; F. De Felice, *La formazione del regime repubblicano*, in L. Graziano, S. Tarrow, *La crisi italiana*, Einaudi, Torino 1976; G. Marramao, *Dopo il Leviatano. Individuo e comunità*, Bollati boringhieri, Torino 1995.

9 C. S. Maier, *La rifondazione dell'Europa borghese*, Il Mulino, Bologna 1999; S. D'Albergo, *Dalla democrazia sociale alla democrazia costituzionale*, *Costituzionalismo.it*, 3/2005.

10 C. Mortati, *Costituzione, dottrina generale*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Giuffrè, Milano 1962.

11 G. M. Bravo, *La democrazia sociale. Un'invenzione forse imperfetta – ma che avrebbe potuto vincere*, *Rivista di Storia delle idee*, 2012.

12 L. Cafagna, *Contro la visione ottriativa del Welfare State*, in *Trasformazioni e crisi del Welfare State*, cit., p. 182.

te *politico* (e non una semplice opzione di politica congiunturale e bilancio). Il fatto che esso non sia riducibile, secondo la logica paternalistico-autoritaria del modello bismarckiano di *Sozialstaat*, al solo interventismo statale e alle prestazioni sociali che tramite esso vengono erogate, includendo e comprendendo invece la dinamica pluralistica consustanziale allo sviluppo dei diritti politici e sociali, è del resto riconosciuto da autorevoli studiosi del diritto: si pensi ad Alain Supiot, che tra le modificazioni essenziali apportate dallo Stato sociale all'ordine giuridico liberale, pone, accanto alla dimensione statalistica dei servizi pubblici e dell'amministrazione, lo sviluppo dell'autodeterminazione collettiva – che si esplica nella concessione alle parti sociali e ai cittadini liberamente associati di uno spazio rilevante per l'esercizio di “libertà collettive”, il cui fine principale diviene una autonoma “elaborazione del diritto” per il tramite della contrattazione collettiva – e l'umanizzazione e la (tendenziale) de-mercificazione del lavoro e del rapporto lavorativo, che della prima è un presupposto indispensabile¹³. O ad Antonio Baldassarre, il quale rintraccia l'ascendenza teorica degli elementi maggiormente distintivi dello Stato sociale postbellico, da un lato, nelle teorie decisionistiche di Carl Schmitt – materializzatesi a suo dire nello “Stato amministrativo” e nelle pratiche di programmazione economica da esso condotte – e, dall'altro, nella concezione pluralistica della democrazia e della sovranità di Harold Laski – interpretando lo sviluppo delle procedure di concertazione fra le parti sociali e fra i differenti interessi organizzati come l'applicazione concreta della “ricostruzione della intelaiatura statale e del ‘politico’” auspicata dall'intellettuale britannico¹⁴. La natura complessa delle interazioni che dunque – attraverso quello che Cafagna ha definito il “circolo” virtuoso a cui dà origine la sequenza *spesa pubblica-libertà dal bisogno-rafforzamento del potere negoziale sindacale*¹⁵ – si svolgono dentro la cornice dello Stato sociale e

13 A. Supiot, *Grandeur et misère de l'État social*, Leçon inaugurale prononcée le jeudi 29 novembre 2012, Collège de France, p. 19, <https://books.openedition.org/cdf/2249>.

14 A. Baldassarre, *Lo Stato sociale: una formula in evoluzione*, in Id. (a cura di), *Critica dello Stato sociale*, Laterza, Bari 1982, p. 27.

15 Cafagna descrive in questi termini la dinamica che a suo parere informa il circolo proprio di quello che definisce il “modello completo del Welfare State”: “È del tutto evidente come dal pieno impiego derivi il

che al tempo stesso lo sostanziano e lo plasmano, così come questa dialettica tra elemento “statale” e “sociale”, tolgono di mezzo e depotenziano le pretese di qualsiasi visione unilaterale, aconfittuale e “ottriativa” dello Stato sociale. Tanto nella loro declinazione “moderata” – propria degli approcci integrazionistici che negli anni Cinquanta teorizzavano deterministicamente la progressiva evaporazione del conflitto sociale in ragione della sopraggiunta capacità del capitalismo welfaristico di assicurare prosperità e benessere sociale a tutti i gruppi sociali –, tanto nella loro declinazione “di sinistra” o “antagonista” propria delle correnti trotskyste o operai-
 ste, che interpretano la più accentuata regolazione statale a fini sociali ed il maggior peso delle organizzazioni politiche e sindacali del movimento operaio come il frutto di un autentico “piano del capitale” volto a razionalizzare i meccanismi di funzionamento del sistema economico e sociale, oltre che a neutralizzare i gruppi politici radicalmente critici assorbendone le istanze –, queste teorie raffigurano infatti le trasformazioni connesse all’affermazione dello Stato sociale o come la naturale e spontanea evoluzione dell’economia capitalistica propria delle società industrialmente avanzate e dell’età del benessere (nel caso delle prime), o come delle mere concessioni effettuate dalle classi dominanti nei confronti dei ceti operai (e, più in generale, subalterni) al fine di “integrare” quest’ultimi nel “sistema” e di destrutturarne, riformisticamente, la carica e le aspirazioni rivoluzionarie (nel caso delle seconde). Entrambe le concezioni (indubbiamente stilizzate per ragioni di spazio) sembrano però elidere in maniera netta l’elevata conflittualità sociale ed il complesso *scambio politico* soggiacenti alle trasformazioni economiche, sociali e statuali del *trentennio glorioso*, ignorando cioè la dinamica ed il movimento biunivoco che si realizza sia tra i due poli dello Stato e della società, che tra i gruppi sociali e le classi in lotta, un movimento entro cui prende corpo quella che è stata definita una

rafforzamento del potere negoziale dei sindacati. Ed è del tutto evidente come il rafforzamento del potere negoziale dei sindacati e della funzione dei sindacati si ponga in reciprocità con uno spostamento a sinistra del gioco politico. E come da questo spostamento a sinistra derivi una propensione crescente all’aumento della sociale e come, poi, dalla maggior sicurezza che ne deriva ai lavoratori, consegua una maggiore disponibilità conflittuale di questi e quindi, ulteriormente, un rafforzamento sindacale.” (op. cit, p. 182)

“lotta di frontiera tra democrazia e corporativismo”¹⁶. Espressione, quest’ultima, che rende plasticamente l’idea della contesa e dei conflitti che attraversano la formulazione ed il *decision-making* delle politiche di intervento sociale proprie della stagione del Welfare State. La concezione complessa, conflittuale e non-otriattiva dello Stato sociale che in questo lavoro si intende adottare, rimanda più in generale all’approccio specifico attraverso cui chi scrive guarda e concepisce la stessa idea di democrazia, da considerare non tanto un “modello ideale, ma un processo storico antagonistico”¹⁷. Non, quindi, un modello statico e dato una volta per tutte, ma, al contrario, un processo dinamico e conflittuale, e ancor più nello specifico, il “processo di conquista della capacità di autogoverno da parte dei corpi sociali, segnato da una tensione perenne tra inclusione ed esclusione, espansione e restrizione dell’area della cittadinanza”¹⁸.

Conseguentemente a questo approccio – evidentemente debitore nei confronti dell’opera di uno studioso come Pietro Barcellona – attento agli “impasti” e alle contaminazioni tra politica ed economia, è possibile individuare in tre aspetti quelli che a nostro parere rappresentano i pilastri fondamentali della costruzione dello Stato sociale. Ferma restando, ovviamente, la varietà delle differenti declinazioni nazionali, così come degli intrecci, degli equilibri e delle proporzioni che fra questi tre “pilastri” verranno a stabilirsi in ciascun caso nazionale. I “pilastri” in questione sono: 1) l’affermarsi di un compiuto sistema di governo dell’economia, intendendo con questo termine tutte quelle forme di planismo e di programmazione sorte in seguito alla fine del tradizionale astensionismo dello Stato liberale rispetto agli affari economici e sociali, e volte al governo e al controllo del ciclo economico, così come del volume e della composizione interna degli investimenti; 2) la definizione di un sistema di relazioni industriali tendente a stabilire un “dialogo tripartito” tra lo Stato e le grandi organizzazioni di rappresentanza degli interessi (principalmente, quelle di natura datoriale/imprenditoriale e quelle afferenti invece al mondo del lavoro dipendente e subordi-

16 P. Ingrao, *Crisi e terza via*, Editori riuniti, Roma 1978.

17 S. G. Azzarà, *Democrazia cercasi. Dalla caduta del Muro a Renzi: sconfitta e mutazione della sinistra, bonapartismo postmoderno e impotenza della filosofia in Italia*, Imprimatur, Reggio Emilia 2014, p. 44.

18 A. Burgio, *Per Gramsci. Crisi e potenza del moderno*, DeriveApprodi, Roma 2007, p. 7.

nato) e proprio per questo tale da dar vita ad un circuito dei processi decisionali e di formazione della volontà collettiva sovrapposto e alternativo a quello, tradizionale e di natura individualistica e atomistica, incentrato sulla sequenza cittadino-Parlamento-Governo; 3) la centralità progressivamente conquistata dai partiti di massa all'interno dei sistemi politici, e che negli anni in oggetto ha generato la definizione di *parteienStaat*, "Stato dei partiti", proprio per rimarcare la novità e la discontinuità prodotte dalla sempre maggiore rilevanza, in termini di organizzazione e articolazione degli interessi, assunta dai corpi intermedi – e in particolar modo degli apparati partitici – rispetto alla rappresentanza politica di stampo ottocentesco, tutta incentrata sugli elementi notabili e sul rapporto individuale tra cittadini e singoli deputati.

Le "democrazia sociale" appare perciò ai nostri occhi come quella forma politica che nel mondo occidentale ha caratterizzato il periodo divenuto successivamente noto nella storiografia come il "trentennio glorioso", ovvero come quei trenta o quarant'anni che intercorrono tra la fine della Seconda guerra mondiale ed il dispiegamento dei processi di ristrutturazione e di ridefinizione dei "patti sociali" che attraverseranno i sistemi politici in seguito alle simultanee crisi di *stagflazione* e di *governabilità* degli anni Settanta. Nel corso del saggio si tenterà dunque di ricostruire, in primo luogo, l'evoluzione che sul piano dottrinario conosce il pensiero giuridico nella transizione che conduce dal costituzionalismo liberale – identificabile con le teorie ottocentesche dello "Stato di diritto" – al costituzionalismo democratico-sociale che ispira e sostanzia gli "Stati sociali". Secondariamente si cercherà di inquadrare alcuni degli snodi principali che segnano la formazione e dell'evoluzione storica delle forme di governo dell'economia e del conflitto sociale, analizzando da un lato quelle forme di planismo e di programmazione economica delineatesi nell'ambito delle diverse esperienze di democrazia sociale, forme dentro cui troveranno concreta attuazione alcuni dei principi strutturanti il nuovo costituzionalismo e che di esso, per via del particolare rapporto che viene a definirsi al loro interno tra politica ed economia, rappresenteranno il portato principale (seppur non il solo). Dall'altro, invece, si affronterà il tema della rappresentanza funzionale degli interessi, un elemento che, come vedremo, non solo è il portato del nuovo atteggiamento con

cui le democrazie di massa guardano al ruolo dei corpi collettivi intermedi, ma che è al tempo stesso complementare a questo inedito interventismo statale in materia economica, e che in virtù delle innovazioni che produrrà sul terreno dei processi decisionali, farà parlare taluni di forme di “corporatismo democratico”.

Per inquadrare meglio la valenza del nuovo costituzionalismo che struttura e plasma le democrazie sociali, va infine sottolineato come esso – richiamando con ciò la celebre categorizzazione mortatiana –, se sul piano formale trova la sua consacrazione nella redazione e promulgazione della costituzione weimariana e delle costituzioni post-’45, su quello materiale vedrà invece quelli che ci paiono essere i suoi principi fondamentali (la sovranità popolare, la centralità del principio lavoristico e la “cattura dell’economico” da parte della dimensione politica) radicarsi, caratterizzandoli profondamente, anche in altri ordinamenti politici. Ordinamenti che, pur conoscendo le trasformazioni degli apparati statali e dei rapporti sociali connaturate a quel governo della complessità e del pluralismo sociale che dei regimi di *Welfare State* rappresenta la più intima caratteristica, dal punto di vista formale non saranno però interessati in quegli stessi anni da alcuna innovazione o mutamento delle loro carte fondamentali, ma non per questo vanno esclusi dal novero dei sistemi politico-sociali influenzati dai principi del costituzionalismo democratico-sociale nel loro processo di adattamento alle necessità poste dall’avvento della società di massa. Continuando a ragionare attraverso le categorie concettuali forniteci da Mortati, se dunque, da un lato, il costituzionalismo democratico-sociale rappresenta nei fatti la cornice teorico-costituzionale e la positivizzazione dello Stato sociale e dei regimi di *Welfare State*, dall’altro esso non può essere relegato al piano della pura dottrina, ma deve essere considerato, sul piano materiale, come l’insieme dei principi e degli orientamenti emersi a partire dalla crisi degli anni Trenta e anticipati dalla pionieristica esperienza weimariana. Il nucleo fondamentale, insomma, del *patto sociale* attraverso cui la civiltà europea e occidentale riuscirà a fornire un’alternativa democratica a quella disintegrazione degli Stati liberali di cui – tranne rarissimi casi – in un primo momento avevano beneficiato i differenti fascismi europei con le loro ricette autoritarie, totalitarie e organicistiche. Del resto, è proprio grazie ai principi impliciti e sottesi ai nuovi compromessi sociali

e ai modelli politico-costituzionali dentro cui questi si dispiegheranno, se, come ha scritto Luciano Canfora, “la nozione di antifascismo viene dilatata”: non più semplice “concetto negativo”, restauratore di un passato semplicemente offuscato dalla parentesi totalitaria, ma “concetto propositivo” dotato di capacità progettuale e proprio per questo finalmente in grado di risolvere le contraddizioni connaturate alla società di massa e su cui erano germogliate le esperienze fasciste¹⁹.

2. *Lo Stato liberale di diritto: caratteristiche, aporie e fattori di declino*

Principale punto d’approdo di quel filone contrattual-razionalistico che, agli albori della modernità, aveva cominciato a ridisegnare la politica in senso individualistico e antiorganico, ponendo al centro del proprio progetto il Soggetto per eccellenza – quello borghese – e definendo i termini di una mediazione razionale tra individui capace di dar vita ad un artificio politico – lo Stato – incaricato di tutelare questi ultimi e i loro diritti naturali, lo Stato liberale di diritto rappresenta la forma di Stato che contrassegnerà lo scenario europeo dalla Rivoluzione francese alla fine della Seconda guerra mondiale.

Il fatto di nascere e svilupparsi da un lato in reazione all’ordinamento cetuale e particolaristico proprio dell’*Ancien regime*, e dall’altro al fine di razionalizzare politicamente e dare una veste di diritto pubblico ad una società mercantile che vede oramai il motore del proprio sviluppo in quello “scambio di equivalenti” reso possibile dalla natura sinallagmatica del contratto – autentico perno delle società proto-liberali e proto-capitalistiche²⁰ –, fa sì che i caratteri che sin da subito contraddistingueranno lo Stato liberale di diritto siano quelli dell’astrattezza, della generalità e dell’uniformità, veri e propri “punti salienti [del] programma politico-ideologico” della Rivoluzione francese²¹. La modernità giuridica sente infatti in maniera quasi ossessiva la necessità

19 L. Canfora, *La democrazia. Storia di un’ideologia*, Laterza, Bari 2008, p. 255

20 Si vedano in proposito: K. Marx, *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico*, Editori riuniti, 2016; P. Barcellona, *Stato e mercato. Fra monopolio e democrazia*, De Donato, Bari 1976.

21 F. Mazzarella, *Una crisi annunciata. Aporie e incrinature dello Stato liberale di diritto*, in “Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico”, 2012,