**ALCUNE CONSIDERAZIONI CRITICHE INTORNO ALLA GENEALOGIA TEORICA DELLA “NUOVA” COSTITUZIONE ECONOMICA**

**Paolo Piluso**\*

***Abstract (it)***: Il contributo intende offrire una ricostruzione critica della genealogia teorica della “nuova” costituzione economica nella dottrina italiana, alla luce della globalizzazione e del processo di integrazione sovranazionale, prendendo le mosse dalla “svolta” del Convegno dell’Associazione Italiana Costituzionalisti del 1991 (e dalle relazioni di G. Amato, G. Guarino, G. Bognetti). In particolare, lo scritto si sofferma sull’elaborazione di Giovanni Bognetti – di cui sono criticate l’iper-valorizzazione delle cc.dd. disposizioni procedurali della costituzione economica e l’impostazione sistematicamente non convincente, evidenziandone altresì i punti di contatto con la critica anti-sociale dell’ordoliberalismo tedesco (fautore di una visione fortemente prescrittiva di *Wirtschaftsverfassung*) e con le pagine schmittiane sullo *starker Staat* – e sulla teorizzazione di Sabino Cassese – in relazione alla quale viene prospettato un legame con alcune suggestioni del Forsthoff de *Lo Stato della società industriale*. Emerge, in conclusione, l’invito a riscoprire i fondamenti sociali della costituzione economica e a coltivare un punto di vista autenticamente italiano (e costituzionale) sull’integrazione europea.

***Abstract (en)****: The contribution intends to offer a critical reconstruction of the theoretical genealogy of the “new” economic constitution in the Italian doctrine, in the light of globalization and the supranational integration process, starting from the “turning point” of the 1991 Conference of the Italian Constitutionalists Association (and from the reports by G. Amato, G. Guarino, G. Bognetti). In particular, the essay focuses on the elaboration of Giovanni Bognetti – whose hyper-valuation of the cc.dd. procedural provisions of the economic constitution and the systematically unconvincing formulation are criticized, also highlighting the points of contact with the anti-social critique of German ordoliberalism (supporting a strongly prescriptive vision of “Wirtschaftsverfassung”) and Carl Schmitt's pages on the starker Staat – and on the theorization of Sabino Cassese – in relation to which a link with some suggestions of Forsthoff’s “The State of industrial society” is proposed. In conclusion, we prospect the invitation to rediscover the social foundations of the economic constitution and to cultivate an authentically Italian (and constitutional) point of view on European integration*.

**SOMMARIO**: **1.** Gli studi sulla “costituzione economica” e la “svolta” del Convegno AIC del 1991. **2.** La “costituzione economica” secondo Giovanni Bognetti tra conservatorismo e ordoliberalismo. **3.** La “nuova costituzione economica” secondo Sabino Cassese e l’ultimo Forsthoff. **4.** Conclusioni: il difficile rapporto tra la disciplina costituzionale dell’economia e l’ordinamento euro-unitario e la necessità di un “punto di vista italiano” sull’Europa.

**1. Gli studi sulla “costituzione economica” e la “svolta” del Convegno AIC del 1991.**

1. Gli studi sulla “costituzione economica” e la “svolta” del Convegno AIC del 1991.
2. Le trasformazioni economiche, sociali e politiche indotte dalla globalizzazione finanziaria e l’approfondirsi del processo di integrazione europea secondo principi neoliberali hanno indotto la dottrina giuspubblicistica italiana a rimeditare il tema della costituzione economica[[1]](#footnote-2): una rinnovata attenzione, questa, che, se da un lato ha consentito di riportare al centro della riflessione costituzionalistica la disciplina del fenomeno economico, nondimeno ha lasciato con sé non poche contraddizioni, sovente foriere di una sottovalutazione, o addirittura di un consapevole allontanamento, dall’“idea-forza” della costituzione materiale mortatiana (e cioè dalla centralità del lavoro e, correlativamente, dall’obiettivo della piena occupazione)[[2]](#footnote-3). Per lungo tempo gli studi sulla disciplina costituzionale dell’economia avevano sottolineato, sia pur con diversi accenti e sensibilità[[3]](#footnote-4), lo stretto aggancio degli artt. 41 ss. Cost. ai principi fondamentali delineati dagli artt. 1-4 Cost. – e, in particolare, all’obiettivo generale di trasformazione e di emancipazione sociale delineato dall’art. 3, secondo comma –, anche attraverso la valorizzazione ermeneutica delle clausole generali là presenti (“utilità sociale”, “fini sociali”, ecc.)[[4]](#footnote-5), così rafforzando l’interpretazione sistematica e teleologicamente orientata.
3. Tuttavia, al contempo, nonostante il radicarsi di una meritoria visione sistematica protesa a valorizzare il portato dei principi fondamentali della Costituzione, non si può sottacere un “vizio di origine” delle prime elaborazioni dottrinali (e che, invero, è andato trascinandosi lungamente): come opportunamente segnalava Giuseppe Federico Mancini nel suo fortunato commento all’art. 4 della Costituzione, non soltanto – nel momento in cui scriveva – erano mancate (sin dalla metà degli anni Cinquanta) trattazioni monografiche sul tema del diritto al lavoro, ma soprattutto, per quanto più direttamente ci interessa, il tema del lavoro (ed in particolare la valenza dell’art. 4 Cost.) veniva oltremodo sottovalutato nei principali studi dedicati alla costituzione economica. Basti ricordare, a tal proposito, a titolo esemplificativo, che Spagnuolo Vigorita, nel suo celebre volume del 1959, dedicava complessivamente appena 7 pagine al tema del lavoro, mentre Predieri, nel suo lavoro ponderoso su *Pianificazione e Costituzione*, pur coerentemente sviluppato attorno al fine costituzionale di cui all’art. 3, secondo comma, vi accennava solo in 7 brevi riferimenti[[5]](#footnote-6).
4. Ancora, non sfugge che, nella dottrina che ha affrontato il tema adottando una nozione descrittiva di costituzione economica, si sono considerati prioritariamente gli artt. 41 ss. – il che è emerso anche in alcune pronunzie della Corte costituzionale[[6]](#footnote-7) – dimenticando però un dato di immediata comprensione, cioè che il Titolo III della Parte I della Costituzione repubblicana, riferito espressamente ai *Rapporti economici*, ha inizio con l’art. 35 – proseguendo nell’enunciazione delle norme sul lavoro – e non con l’art. 41.
5. Non sarebbe, quindi, né casuale né scorretta, ma – al contrario – sistematicamente ineccepibile, la scelta di Alessandro Pizzorusso di affrontare il tema della costituzione economica, nell’ambito della trattazione del suo Manuale, nel capitolo sul “principio di tutela del lavoro”. La notazione con la quale il giurista toscano dà inizio all’analisi richiama, non a caso, secondo una prospettiva sistematica e rispettosa dell’unitarietà della Costituzione, il ruolo dell’art. 3, secondo comma, Cost., dal quale deriva, in buona sostanza, “la previsione di un’azione di governo ispirata al primato della politica sull’economia, assegnandosi all’autorità politica ed amministrativa il compito di non assistere passivamente ai processi economici e di intervenire in essi al fine di correggerne gli effetti spontanei contrari alla giustizia sociale, nonché di correggere l’assetto dei rapporti squilibrati formatisi in passato, onde eliminare gli ostacoli che tuttora «impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese»”[[7]](#footnote-8).
6. Ora, il punto di svolta nella riflessione dei costituzionalisti italiani[[8]](#footnote-9) è stato rappresentato, per molti versi, dal convegno dell’Associazione italiana dei costituzionalisti del 1991, che ha segnato un vero e proprio “*liberal turn* degli studi giuspubblicistici”[[9]](#footnote-10), in particolare con le relazioni di Giuliano Amato, Giuseppe Guarino e Giovanni Bognetti.
7. La relazione di Amato[[10]](#footnote-11) si caratterizza per una ricerca del ruolo del mercato nel dibattito svoltosi in Assemblea costituente, cogliendo l’intima diffidenza dei Costituenti (tant’è vero che l’istituto della concorrenza era lasciato solo alla disciplina privatistica del codice civile) e la circostanza che il monopolio non era visto come un male in sé, ma solo in quanto privato (prova ne era che la soluzione costituzionalmente prevista fosse, al ricorrere di precise condizioni, quella della nazionalizzazione o della socializzazione, ai sensi dell’art. 43).
8. La difesa del mercato, allora, per quanto costituzionalmente desumibile dal riconoscimento stesso dell’iniziativa economica privata, era essenzialmente *strumentale*, in particolare nell’ottica dei democristiani (puramente politica), che vedevano nel mantenimento dell’economia di mercato non un bene in sé, ma semplicemente un mezzo per garantire le condizioni di libertà politica che sarebbero state sacrificate dalla centralizzazione burocratica del collettivismo sovietico.
9. Solo con il processo di integrazione comunitaria, quindi, avrebbero fatto ingresso più robustamente nel nostro ordinamento i principi attinenti alla difesa di un’economia di mercato aperta e in libera concorrenza[[11]](#footnote-12). La conclusione, in ogni caso, per Amato era che la Costituzione fosse perfettamente in grado “di ospitare questa aggiornata visione e di offrirle anzi più spazi per farsi valere. Non di meno di questo, non più di questo”[[12]](#footnote-13).
10. Lo stesso art. 41 Cost., quindi, sarebbe stato interpretabile estensivamente (e conformemente al diritto comunitario) includendovi una rafforzata tutela del mercato e della concorrenza; ancora, nella produzione successiva, Amato avrebbe valorizzato, nell’interpretazione dell’art. 41 Cost., i principi generali di certezza e di proporzionalità, che, applicati alla disciplina dei rapporti economici, sarebbero stati intesi nelle loro declinazioni rispettive di “stabilità” e di “concorrenzialità” (la prima come proiezione della certezza giuridica nelle relazioni economiche, la seconda quale congruenza di una misura rispetto a un fine, in grado di vincolare il legislatore nella scelta dei mezzi di intervento meno invasivi delle libertà di mercato)[[13]](#footnote-14). Si tratta di una tesi, questa, destinata a divenire maggioritaria nella dottrina italiana successiva, opponendo a quanti sostenevano la “quiescenza” dell’art. 41 (incentrando l’attenzione in particolare sul terzo comma) la valenza dei principi sovranazionali come fattori decisivi per l’interpretazione delle norme costituzionali[[14]](#footnote-15).
11. Giuseppe Guarino, invece, pur evidenziando l’impatto fondamentale del Trattato di Maastricht (che sarebbe stato di lì a poco firmato), il quale avrebbe segnato la rinunzia dello Stato all’esercizio di poteri essenziali, privandosi cioè di attributi essenziali della sovranità (in primo luogo, il potere di coniare moneta e di regolarne la quantità da immettere in circolazione), nondimeno riteneva che questa evoluzione non si ponesse in contrasto con la Costituzione, ché anzi essa era legittimata dal “principio di apertura del sistema” insito nell’art. 11 Cost., dal che derivava, anche per l’ordinamento italiano, la piena accettazione del mercato come principio irrevocabile[[15]](#footnote-16).
12. L’autore, però, non mancava di manifestare la propria inquietudine rispetto all’approfondirsi dell’integrazione europea, ritenendo presente il rischio che quelle “condizioni di parità”, richieste dall’art. 11 Cost., si sarebbero potute scontrare con la realtà di un’unione non convergente, ma divergente, sicché non si sarebbe dovuta affermare *a priori* l’irreversibilità dell’adesione italiana all’Unione europea, dovendo semmai verificarsi periodicamente la sussistenza di quelle condizioni di parità, interpretate non formalmente ma sostanzialmente, di cui all’art. 11.

**2. La “costituzione economica” secondo Giovanni Bognetti tra conservatorismo e ordoliberalismo.**

Certamente, però, a destare particolare interesse, sia per l’accezione fortemente prescrittiva di costituzione economica patrocinata dall’autore sia per il chiaro influsso delle dottrine ordoliberali (oltre che per la carica polemica), è la relazione di Bognetti[[16]](#footnote-17), il quale già da tempo aveva sostenuto non soltanto che la Costituzione italiana esprimesse i principi propri di un’economia sociale di mercato (valorizzando, in verità oltremodo, con un’interpretazione sistematicamente non convincente, le disposizioni “procedurali” della costituzione economica, cioè gli artt. 47 e 81 Cost.) ma che occorresse altresì operare una revisione costituzionale organica e profonda, in grado di correggere in senso neoliberale la Carta del ’48 per mettersi alle spalle la stagione di un “capitalismo in acre salsa partitocratica”[[17]](#footnote-18).

Bognetti aveva partecipato, infatti, ai lavori del Gruppo di Milano diretto da Gianfranco Miglio, insieme a Galeotti, Petroni e Pizzetti, culminati nel 1983 con il volume, tutto incentrato sulle prospettive di politica del diritto, intitolato *Verso una nuova Costituzione*. Miglio, in particolare, aveva condannato, con toni non molto diversi da quelli impiegati dal Rapporto della Commissione Trilaterale o dalla letteratura della scuola della *Constitutional Political Economy* di Buchanan[[18]](#footnote-19) (e che certo non mancavano delle suggestioni schmittiane del dibattito dei primi anni ’30[[19]](#footnote-20)) le derive socialisteggianti della democrazia, e, con riguardo specifico all’Italia, le anomalie di un sistema economico-sociale partitocratico, condizionato dai pantani del parlamentarismo, invocando un modello costituzionale connotato da forti poteri e forti contrappesi, sufficientemente vigoroso da invertire la rotta di quel processo che, ormai caratterizzato dall’assuefazione ai trasferimenti e ai prezzi politici di beni e servizi, aveva incautamente trasformato lo Stato sociale in uno Stato assistenziale[[20]](#footnote-21): di qui, allora, l’esigenza di nuove affermazioni di principio nella costituzione economica, affidate proprio all’elaborazione di Bognetti.

È significativo, anzi, che, dopo la lunga introduzione di Miglio, il discorso si aprisse proprio con le proposte di riforma della costituzione economica di Bognetti, segno che l’obiettivo fondamentale dei componenti del Gruppo era quello, spiccatamente conservatore, di porre un freno alla direzione democratica dell’economia e all’interventismo statale.

Prima di specificare le prospettive *de iure condendo*, però, Bognetti procedeva nel ricostruire il modello di costituzione economica a costituzione formale vigente, proponendo un’interpretazione sistematicamente poco convincente: per l’autore, infatti, la logica del modello costituzionale era rigorosamente gradualista, tale da consentire la soddisfazione dei “fini sociali” (art. 41, terzo comma) “solo nella misura globale che, di volta in volta, e diversamente nelle diverse situazioni, non turbi l’equilibrio del sistema economico”[[21]](#footnote-22), con ciò invocando un principio – quello dell’equilibrio economico – che non solo non trova, evidentemente, alcun riscontro nel testo costituzionale ma che, a ben vedere, si pone in antitesi con lo spirito complessivo dell’art. 41, il quale, pur non funzionalizzando l’iniziativa economica privata, nondimeno ne rinviene i limiti e ne dispone l’indirizzo sulla base di prevalenti interessi sociali, riconducibili al disegno generale di trasformazione della società tracciato nell’art. 3, secondo comma.

Al contrario, per Bognetti le disposizioni sui fini sociali avrebbero dovuto esser considerate come meramente programmatiche, con ciò riprendendo un vecchio argomento teorico, che pure la dottrina e la giurisprudenza costituzionale avevano notoriamente da tempo respinto. Inoltre, già nel testo costituzionale vigente, e in particolare alla luce di un’interpretazione estensiva della tutela del risparmio sancita dall’art. 47 Cost., sarebbe stato desumibile, secondo l’autore, un “principio anti-inflazionistico”[[22]](#footnote-23) in grado di orientare tanto la politica monetaria – con ciò ravvisandosi un punto di contatto con la posizione di Merusi, che proprio nell’art. 47 Cost. e nella funzione stabilizzatrice della Banca d’Italia coglieva il “cuore” della costituzione economica[[23]](#footnote-24) – quanto la stessa politica economica; a quest’ultimo riguardo, allora, Bognetti avanzava, con uno spirito nettamente anti-laburistico, una serie di proposte concrete per il contenimento del costo del lavoro, dal calmiere statale su salari e stipendi ad una regolamentazione serrata del diritto di sciopero per ridurre l’insistenza dell’azione sindacale, sino ad uno “statuto” dell’imprenditore che facesse da contraltare allo Statuto dei lavoratori[[24]](#footnote-25).

Tutte proposte, queste, in radicale alternativa rispetto alla scelta, non certo retorica ma sostanziale, dei Costituenti di fondare la Repubblica democratica sul lavoro – ché anzi è proprio il lavoro l’idea-forza della costituzione materiale, secondo la chiarissima lezione mortatiana – e alla stessa circostanza che le disposizioni della cosiddetta costituzione economica, *recte* del Titolo III della Parte I, si aprono, non certo casualmente, proprio con le norme a tutela del lavoro e della dignità del lavoratore.

La valutazione complessiva che Bognetti dava dell’attuazione della costituzione economica italiana, allora, non poteva che essere negativa (e salvava soltanto la politica dei Governi centristi degli anni Cinquanta), perché, in realtà, era viziata da un pregiudizio conservatore (più ancora che liberale) e da un’interpretazione decisamente forzata della Costituzione repubblicana, protesa a sopravvalutare l’incidenza dell’art. 47 Cost. e obliando il collegamento sistematico dell’art. 41 con gli artt. 1-4, degradati a mere norme programmatiche.

Oltretutto, la critica nei confronti delle derive partitocratiche e del governo “spartitorio” – derive agevolate da un tipo di rapporti tra legislativo-esecutivo considerato il meno idoneo a reggere con efficacia un sistema di economia industrializzata di tipo misto – finivano col sopravvalutare il fenomeno dell’aumento della spesa pubblica, senza considerare le vicende internazionali relative alla crisi e al successivo crollo di Bretton Woods: l’aumento dell’inflazione e del debito pubblico non dipende necessariamente dall’innalzamento della spesa pubblica (tant’è vero, per esempio, che negli anni del primo centrosinistra organico, che pure aumentò considerevolmente i livelli di spesa, l’inflazione si era mantenuta financo più bassa che negli anni precedenti), ma è spiegabile alla luce delle dinamiche dell’economia internazionale, tenuto conto sia della (contingente) inflazione da costi (l’aumento dei costi delle materie prime negli anni Settanta a seguito dello *shock* petrolifero) sia della ingente liquidità americana in circolazione[[25]](#footnote-26).

Conseguentemente, per il Bognetti del Gruppo di Milano, occorreva operare una profonda revisione costituzionale, enucleando una costituzione economica conforme ad un’economia mista del genere dell’economia sociale di mercato. La garanzia fondamentale dell’iniziativa economica privata avrebbe dovuto essere accompagnata, allora, dalla specificazione che l’iniziativa economica pubblica fosse possibile solo entro fini, condizioni e limiti legislativamente stabiliti, che la partecipazione del pubblico all’economia avvenisse in condizioni paritarie col privato e che, infine, le partecipazioni statali ai processi produttivi fossero limitate, oltre all’affermazione di un più generale limite espresso al potere pianificatorio dello Stato.

Ancora, per Bognetti sarebbe stato necessario costituzionalizzare la clausola dello sviluppo economico equilibrato, secondo i principi espressi dall’art. 104 del Trattato di Roma, unitamente ad uno “statuto dell’impresa e dell’imprenditore” (sia pur riconoscendo, evidentemente nell’ottica tedesca puramente deflativa dei conflitti, la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese).

Tra le ulteriori proposte, spiccavano la previsione costituzionale della proclamazione dello sciopero da parte di rappresentanze sindacali elettive e l’individuazione di limiti stringenti all’esercizio del diritto.

Sotto il profilo fiscale, poi, Bognetti proponeva di precisare costituzionalmente che il prelievo tributario non potesse essere impiegato per pregiudicare la forma mista della costituzione economica né potesse tradursi in forme che togliessero l’incentivo alla specializzazione professionale, all’impegno lavorativo e al risparmio.

Sul piano procedurale, ancora, per Bognetti l’art. 81 Cost. avrebbe dovuto essere profondamente riformulato, imponendo limiti al ricorso all’indebitamento e una quota massima delle risorse complessive nazionali assorbibili annualmente dalla spesa pubblica. In coerenza, poi, con una nozione fortemente prescrittiva di costituzione economica, che avrebbe, di fatto, rotto l’unità e la coerenza interna alla Costituzione repubblicana, sciogliendone il complessivo disegno emancipativo in una pluralità di parti tendenzialmente autonome, Bognetti invocava un autentico *Hüter der Wirtschaftsverfassung*, una Corte costituzionale divisa in tre sezioni, di cui una (la terza) appositamente incaricata di occuparsi delle questioni attinenti all’ordinamento economico-sociale della Repubblica, con il potere di sindacare anche i provvedimenti di politica monetaria e creditizia del Governo e della Banca d’Italia, i contratti collettivi di lavoro e gli accordi economici tra imprese aventi rilevanza per l’economia nazionale e gli atti con cui lo Stato reca sotto il suo controllo diretto o indiretto imprese economiche. Un disegno apparentemente rinnovatore, ma in realtà profondamente reazionario, questo, che avrebbe subordinato l’indirizzo politico ad una vasta e puntuale serie di vincoli costituzionali di chiara marca neoliberale. Ma, a ben vedere, l’elaborazione di Bognetti si sarebbe connotata in termini ancor più radicali negli anni successivi, con il suo volume su *La Costituzione economica* del 1993, ripubblicato nel 1995[[26]](#footnote-27). Muovendo dalla critica nei confronti della prevalente dottrina italiana, accusata di aver intrapreso una fuga da ogni serio tentativo di ricercare e definire con nettezza i principi costituzionali caratterizzanti l’economia mista, Bognetti rinnovava il proprio atteggiamento accusatorio nei confronti dell’interpretazione, da lui definita “oltranzistica”, dei fini sociali e delle stesse norme costituzionali sui diritti sociali, che avrebbe giustificato il cammino verso uno Stato assistenziale inefficiente e corrotto[[27]](#footnote-28); una critica, questa, inaccettabile nel metodo e nel merito: nel metodo, perché scambiava l’interpretazione del contenuto sociale della Costituzione con un programma politico socialisteggiante, accusando di fatto come ideologiche quelle interpretazioni di segno contrario alle sue, che pure invece erano manifestamente ideologiche e tutte apertamente rivolte ad un progetto *de iure condendo*; nel merito, in quanto considerava programmatiche e retoriche quelle norme che, in realtà, rappresentano l’architrave della Costituzione, cioè i principi fondamentali, *in primis* il carattere fondamentale del lavoro, che esprime il “fine politico fondamentale” della costituzione materiale.

Le proposte di riforma in senso neoliberale della Costituzione, poi, si caratterizzavano per una accentuata radicalità: in particolare, Bognetti avanzava l’ipotesi di introdurre un divieto rigoroso, con un limite quantitativo del cinque o del dieci per cento di partecipazioni, per lo Stato e gli enti pubblici territoriali di possedere o di controllare, al di fuori del campo ristretto dei servizi sociali e di altri limitati casi, imprese e centri produttivi di beni e servizi; di prevedere un divieto costituzionale dei monopoli, pubblici e privati; di sancire il divieto costituzionale di aiuto di Stato, anche al di fuori dei casi consentiti dalle norme comunitarie; di esplicitare la garanzia della libera presenza nell’organizzazione dei servizi sociali della mano privata. Ancora, trovava spazio di nuovo la proposta di irrigidimento dell’art. 81 Cost., con la previsione espressa di limiti all’indebitamento e alla pressione tributaria, del divieto di emendamento parlamentare – così riducendo, di fatto, il ruolo del Parlamento a quello di mero controllore sul bilancio presentato dal Governo –, di vincoli procedurali alla presentazione di progetti di legge comportanti nuovi o maggiori spese, e infine del limite del 50% del PIL della spesa pubblica complessiva. *Vaste programme*, si direbbe, che sembra contrastare con la stessa dichiarata intenzione dell’autore di non irrigidire troppo neppure in senso neoliberale, per prudenza, il testo della Costituzione. Sebbene, inoltre, Bognetti considerasse ormai il diritto comunitario come la *supreme Law of the Land*, richiamando evidentemente un’opzione monistica, quasi federalistica (non compatibile con la tradizionale lettura dualistica dei rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario), nondimeno riteneva essenziale tener ferme le proposte di riforma della Costituzione italiana, sia perché le norme comunitarie non coprivano tutto il campo dei rapporti economici interni, sia in quanto la Comunità, ancorché espressione di un ordinamento superiore, aveva una sua attuale fragilità, sia, infine, per evitare possibili resistenze interne.

La critica alla dottrina giuspubblicistica allora prevalente (in primo luogo, a Guarino) era, ancora una volta, nutrita dalla presunta trascuratezza del principio anti-inflazionistico e del principio del moderato *deficit spending* che emergerebbero rispettivamente dagli artt. 47 e 81 Cost.: ma, a ben vedere, non soltanto, sotto il profilo giuridico, le argomentazioni apparivano piuttosto deboli, in quanto finivano col provar troppo dalle due citate norme, e oltretutto obliavano i collegamenti sistematici tra il Titolo III della Parte I e gli artt. 1-4, ma anche perché, sotto il profilo politico-economico, esprimevano la classica fallacia neoliberale che sostiene un nesso diretto tra crescita dello Stato sociale e aumento del debito pubblico, senza cogliere, ancora, né lo sfondo internazionale né le conseguenze del divorzio tra Tesoro e Banca d’Italia.

Bognetti riteneva, in buona sostanza, che la Costituzione vigente già ammettesse una visione neoliberale dello Stato sociale: tuttavia, “ammettere” non significa “imporre”, sicché, a ben guardare, l’autore avrebbe voluto imporre quello che la Costituzione si limitava ad ammettere, valorizzando una visione fortemente prescrittiva di costituzione economica tale da imbrigliare il governo democratico dell’economia, capace di vincolare il legislatore italiano a principi giuridici ancor più stringenti di quelli previsti a livello comunitario, così legando l’Italia all’Unione europea “ad ogni costo” (finanche accettando il rischio che, con un’economia così “costretta”, l’Italia potesse subire un declassamento in termini di potenza politica).

Una prospettiva, quella di Bognetti, che, in conclusione, accusava l’ideologia delle interpretazioni estensive del contenuto sociale della Costituzione repubblicana, ma che, in realtà appariva essa stessa primariamente ideologica, sia nel metodo giuridico – proponendo letture forzate del testo costituzionale del ’48, sottostimando il valore dell’interpretazione sistematica e la forza normativa dei principi fondamentali – sia nell’impianto complessivo, che si addiceva, in effetti, più ad un’agenda politica (operazione di per sé più che legittima, naturalmente) che non ad una ricostruzione scientifica.

Leggendo Bognetti, allora, non si può non ricevere la sensazione di cogliere un filo rosso che collega l’autore non solo alla coeva critica neoliberale (dalla scuola di Buchanan al Rapporto della Trilaterale), ma alla critica anti-sociale degli anni Trenta, e segnatamente sia alle pagine schmittiane sullo *starker Staat* e alla ricostruzione delle contraddizioni dello Stato totale quantitativo – ché anzi Bognetti sembra riproporre proprio la distinzione, cara a Schmitt, tra Stato e società su cui si erano eretti tanto il liberalismo borghese (cui pure il giurista di Plettenberg rivolgeva pesanti strali) quanto il positivismo statualistico – sia al manifesto ordoliberale[[28]](#footnote-29), proteso all’individuazione di una *Wirtschaftsverfassung* vincolante, fortemente limitativa della discrezionalità del legislatore attraverso un sapiente sistema di polizia del mercato.

1. **3. La “nuova costituzione economica” secondo Sabino Cassese e l’ultimo Forsthoff.**

Ora, se la prospettiva di Bognetti è dichiaratamente collocata nel solco dell’economia sociale di mercato, sicché la sua idea prescrittiva di “costituzione economica” è idealmente collegata con le teorizzazioni di matrice ordoliberale sulla *Wirtschaftsverfassung*, diversa appare la genealogia teorica della “nuova costituzione economica” di Sabino Cassese (e della sua autorevole scuola).

Cassese accoglie una versione “ibrida” del concetto, mettendo insieme il tradizionale significato descrittivo (allargato, però, alle leggi ordinarie dal contenuto sostanzialmente costituzionale), con l’analisi dei mutamenti dell’opinione pubblica (secondo la lezione di Dicey) e il quadro degli aspetti amministrativi: si tratta, però, di una teoria *a base di diritto amministrativo*, incentrata sul paradigma della *governance* e delle autorità amministrative indipendenti nazionali e sovranazionali, come si evince altresì dalla circostanza che l’autore stesso indica tre modi possibili di studiare la costituzione economica, vale a dire la prospettiva del diritto pubblico dell’economia, quella della *policy analysis* e quella del governo dell’economia, allargando evidentemente lo spettro degli studi anche alla dimensione politologica ma non tenendo in adeguata considerazione, come metodo autonomo di lettura (essenziale per la riconduzione a sistema della materia), il diritto costituzionale[[29]](#footnote-30).

D’altronde, la stessa puntuale periodizzazione proposta da Cassese (che si articola in quattro fasi storiche[[30]](#footnote-31)) pare ignorare l’impatto dei “fini politici fondamentali” dei regimi costituzionali succedutisi in oltre un secolo e mezzo di storia dell’Italia unita.

Quest’opzione, a ben vedere, sembrerebbe tradire, in ultima istanza, l’idea di fondo (in realtà piuttosto antica, per quanto apparentemente connotata da un’aura di modernità) per cui è il diritto amministrativo, in quanto garante della continuità dello Stato anche nella (e nonostante la) discontinuità dei suoi regimi, il terreno su cui si gioca la partita fondamentale dei rapporti tra dimensione pubblica ed economia, così realizzando, di fatto, un’inaccettabile – dal punto di vista costituzionalistico – inversione metodologica rispetto alla necessaria primazia della Costituzione sullo Stato.

Cassese, così, coglie una “nuova costituzione economica” nell’era della globalizzazione, in cui il centro decisionale (in ordine ai rapporti con un’economia sempre più transnazionale) si è ormai spostato dagli Stati nazionali all’Unione europea, in un contesto generale caratterizzato da una tendenziale disaggregazione e disintermediazione dello Stato, dal passaggio dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore[[31]](#footnote-32) e, correlativamente, dal controllo pubblico diretto a quello indiretto: tuttavia, una tal disamina intanto può assumere una propria rilevanza ai fini di una trattazione costituzionalistica (a meno di non voler essere intesa solo come una brillante opera di storia giuridica delle istituzioni economiche[[32]](#footnote-33)), in quanto sia possibile inquadrarla entro una coerente teoria dei mutamenti costituzionali, in grado di cogliere la presenza – a livello di costituzione materiale pur a costituzione formale invariata – di nuovi fini politici fondamentali che si affiancano a quelli preesistenti creando (evidentemente) non pochi punti di tensione.

Le tesi di Cassese, a ben guardare, mostrano, poi, un inedito punto di contatto con il Forsthoff dell’*Industriegesellschaftsstaat*[[33]](#footnote-34): non sfugge, infatti, che anche Forsthoff, già in tempi, per così dire, non sospetti (il volume è del 1971) si interrogava sulla crescente interdipendenza funzionale tra Stato e società industriale (o, se si vuole, tra Stato e nuovo capitalismo), che si poneva al di là della tradizionale dicotomia diritto pubblico/diritto privato e che vedeva, come centro propulsivo della funzione statale, l’amministrazione. Se la costituzione materiale delle società industriali era il sistema delle garanzie sociali, con l’amministrazione quale protagonista in quanto struttura simil-industriale di erogazione di servizi, più in generale lo Stato, nel nuovo capitalismo, era inteso come una “macroamministrazione priva di potenza politica”, che governa una comunità non tanto nella prospettiva del perseguimento del bene comune, quanto piuttosto limitandosi a prestare servizi ad una società industrializzata sostanzialmente resasi autonoma dallo Stato, che non vuole o non è in grado di provvedere a determinate funzioni, secondo una logica di neo-sussidiarietà[[34]](#footnote-35).

Nelle nuove società industriali, per Forsthoff lo Stato è ormai strutturalmente incapace di distinguere tra l’interesse della collettività e la mera somma degli interessi particolari, sicché esso, “privo di potenza politica” (non diversamente dallo Stato totale quantitativo criticato da Schmitt, di cui Forsthoff è allievo), è puramente servente al complesso degli interessi sociali, non essendo in grado di governare le trasformazioni indotte dallo sviluppo tecnico[[35]](#footnote-36).

Conseguentemente, le costituzioni dello Stato di diritto (non riconoscendo Forsthoff l’autonoma valenza del *sozialen Rechtsstaat* helleriano), in quanto ancora indissolubilmente strette all’orizzonte teorico del XIX secolo, non sono nelle condizioni di rispondere ad una realtà sociale, complessa e stratificata, che pur esse pretenderebbero di organizzare: in quest’ottica, la “nascita delle grandi amministrazioni sovranazionali” appare l’unica soluzione possibile “al problema del coordinamento e del controllo degli interessi economici che contraddistinguono la società industriale”[[36]](#footnote-37).

Se per Forsthoff, però, a ben vedere, la funzione di garanzia di un nuovo diritto amministrativo transnazionale e sovranazionale sembra rappresentare un ripiego di fronte alla crisi dello Stato di diritto (e dello stesso ruolo ordinante del diritto costituzionale) – essendo ormai tramontata quella carica di politicità dello Stato assai cara a Forsthoff (e al suo maestro Schmitt), di fronte all’inevitabile fine, agli occhi del rassegnato giurista tedesco, di ogni distinzione tra la sfera politico-statuale e quella sociale-non statuale nell’era dell’*Industriegesellschaftsstaat* –, per Cassese, invece, l’idea di un diritto amministrativo “oltre lo Stato”[[37]](#footnote-38) (non essendo il “globale” e il “nazionale” due livelli amministrativi separati), con la legalizzazione delle reti amministrative globali come nuova *rule of law* universale e senza base costituzionale, appare la soluzione più adatta ad un capitalismo sempre più globale, del quale, non di rado, sono decantate le “magnifiche sorti e progressive”.

Eppure, né in Forsthoff né, *a fortiori*, in Cassese si riesce a sciogliere un nodo: chi può dire che le macroamministrazioni, transnazionali e, soprattutto, sovranazionali, siano in grado di coordinare gli interessi economici propri di una avanzata società industriale (anzi, ormai di una società post-industriale e finanziarizzata) e non si pongano, invece, al servizio di quegli stessi interessi che esse dovrebbero vigilare e coordinare (o comunque non siano ad essi più facilmente permeabili)?

Ancora, l’assertività dei *dicta* cassesiani, come osserva Benvenuti, “assunti su un piano, ad un tempo, metodologico e assiologico, non pare di per sé in grado di rendere questa posizione davvero ‘dominante’, forse per la difficoltà di proporre la ‘ricostruzione coerente di un sistema normativo’, qual è quella a cui tradizionalmente tende la dottrina costituzionalistica italiana”[[38]](#footnote-39). Di qui anche la perdurante difficoltà nel sostenere, ai fini del sistema, la compatibilità dei principi dei Trattati europei con la costituzione economica italiana solo in via di interpretazione evolutiva degli artt. 41 ss. Cost.

Non deve perciò sorprendere, “a dimostrazione dell’insuscettibilità di simili orientamenti di superare le critiche di quanti”[[39]](#footnote-40), come Perlingieri, vi colgono un tentativo di “revisione surrettizia e strisciante” della Costituzione[[40]](#footnote-41), se un volume di poco successivo, di scuola cassesiana[[41]](#footnote-42), “proietta la ‘nuova costituzione economica’ in un orizzonte di là da venire, suggerendo in termini prettamente prescrittivi”[[42]](#footnote-43) una revisione costituzionale organica, non diversamente dal neoliberale Bognetti, in grado di rendere il contenuto delle disposizioni del Titolo III della Parte I più conforme ai principi euro-unitari e alle stesse mutate condizioni dell’economia.

Correlativamente, e conseguentemente, la stessa espressione “costituzione economica europea” appare fuorviante entro una sistematica teoria di diritto costituzionale, non solo per la necessaria cautela nell’applicare categorie costituzionalistiche ad un’organizzazione come l’Unione europea, sia pur *sui generis* e usualmente definita “sovranazionale” – ché, d’altronde, come sa bene il *Bundesverfassungsgericht*, gli Stati rimangono pur sempre i “signori” (*Herren*) “dei Trattati” – ma anche perché “enucleare la costituzione economica europea serve o per sostituire alle disposizioni scritte della nostra Costituzione, che appaiono o sembrano incompatibili con l’Unione Europea, le disposizioni dei Trattati, oppure per interpretare o reinterpretare le disposizioni della Costituzione italiana, che restano in tal modo formalmente vigenti ma solo in quanto e se conformi ai Trattati europei”[[43]](#footnote-44).

1. **4. Conclusioni: il difficile rapporto tra la disciplina costituzionale dell’economia e l’ordinamento euro-unitario e la necessità di un “punto di vista italiano” sull’Europa.**

Volendo tracciare le conclusioni di questo breve studio, non possiamo non convenire – nel cogliere il *proprium* dei rapporti tra disciplina costituzionale dell’economia e ordinamento euro-unitario – con la lucidità analitica di Natalino Irti, che esprime le proprie preoccupazioni, in termini sia di coerenza giuridica che di unità politica, intorno all’“antinomia tra decisione di sistema e costituzione economica”: “la decisione di sistema, assunta nei Trattati, non è costituzione economica né dell’Unione (la quale non è soggetto sovrano, diverso dagli Stati membri); né dello Stato italiano, la cui costituzione economica può essere bensì disapplicata, ma non sostituita dal diritto comunitario. Ci troviamo così dinanzi a un affascinante paradosso: una decisione di sistema, regolatrice di immane spazio, capace bensì di impedire l’applicazione del costituzionale art. 41, ma tuttavia inidonea, per intima debolezza di consenso, a elevarsi a dignità di costituzione economica (e dell’Ue e degli Stati membri)”[[44]](#footnote-45). Ma questa “scissione”, evidentemente, “non giova oggi né alla vecchia Costituzione, esposta all’efficacia disapplicante delle norme comunitarie, né a queste ultime, che, smarrito il vincolo statale della legge di ratifica, appaiono sorrette soltanto dall’ideologia politica dell’apoliticità e del dissimulante tecnicismo della neutralità”[[45]](#footnote-46).

A questo punto, di fronte all’alternativa tra il subire un processo di svuotamento della Costituzione repubblicana e la riappropriazione costituzionale dell’economia[[46]](#footnote-47), non si può intraprendere formalmente la seconda strada per limitarsi, però, a rendere la Costituzione italiana più conforme al diritto euro-unitario (come lo stesso Irti ritiene, avanzando la prospettiva di un nuovo art. 99 Cost., potenziando il Cnel e facendone un organo della costituzione economica, così di fatto riproponendo l’idea di una *Wirtschaftsverfassung* autonoma dalla costituzione politica). È questa, in effetti, la via generale prefigurata, in dottrina, non solo da Bognetti e dagli allievi di Cassese, ma che è culminata in alcuni tentativi di revisione costituzionale (ché anzi sarebbe più opportuno parlare, con Azzariti, di “revisionismo costituzionale”[[47]](#footnote-48)), sol se si pensi al testo dell’art. 56 del fallito progetto di riforma della Parte II della Costituzione elaborato dalla Bicamerale istituita dalla legge cost. 1/1997 sul principio di sussidiarietà[[48]](#footnote-49), o ai tanti progetti di legge di revisione costituzionale presentati sin dall’XI legislatura (e tra i quali spicca il discusso disegno presentato dal Governo agli inizi del 2011)[[49]](#footnote-50).

Simili modifiche correrebbero il rischio di recidere, o quanto meno di allentare, il legame che unisce gli artt. 41 ss., anche attraverso l’impiego delle clausole generali, ai principi fondamentali degli artt. 1-4, in particolare al principio di eguaglianza sostanziale (in connessione, come evidenzia il richiamo al pieno sviluppo della persona umana, al principio personalista e, come suggerisce il fine della piena partecipazione, al principio democratico) e al principio lavorista (nell’individuare il fine costituzionale della piena occupazione, che qualsiasi indirizzo di politica economica è chiamato a perseguire).

Semmai, allora, la strada che una coerente teoria costituzionale suggerirebbe di seguire non è quella del “revisionismo”, e dell’adattamento passivo al diritto euro-unitario (e alle mutate condizioni di un’economia globalizzata, il che sembrerebbe tradire la logica della “resilienza”, che – come ha scritto lo stesso Amato in un’intervista all’*Osservatore Romano* – “sarebbe come cercare di prevenire un conflitto atomico soltanto procurandosi dei bunker, senza intervenire sulle cause”[[50]](#footnote-51)), ma quella di orientare, nell’azione politica, lo sviluppo dell’Unione Europea verso contenuti più sociali, e conformi alle direttive contenute nei principi fondamentali della nostra Costituzione: una strada certo lunga, difficile, politicamente complessa, ma ineludibile, a meno di non voler progressivamente svuotare di senso i principi della Costituzione repubblicana in nome di una passiva (e passivizzante) recezione del diritto euro-unitario *purchessia*.

E sempre rammentando che, come ammonisce da tempo Luciani, “non tutti i cammelli europei possono passare per la cruna dell’art. 11 della Costituzione”: in altre parole, “il posto dell’Italia in Europa (e comunque in tutte le istituzioni create da accordi internazionali) deve deciderlo l’Italia, perché, quale che sia la prospettiva che si assume, è nella Costituzione (nelle singole costituzioni degli Stati membri) che giace la legittimazione delle istituzioni sovranazionali, non viceversa”[[51]](#footnote-52).

In fondo, è quanto scriveva con lucida preoccupazione Lucio Caracciolo, in prospettiva più generale, già nel 1997: “per decenni l’Europa è stata mitizzata, senza discuterne costi e benefici, vantaggi e svantaggi. Un’operazione peraltro a basso rischio, visto che benefici e vantaggi sono sempre stati incomparabilmente più forti di costi e svantaggi. Non abbiamo costruito un *punto di vista italiano* sull’Europa. Il nostro interesse nazionale (…) è stato spacciato per coincidente con un presunto interesse europeo. Ma l’interesse europeo non è dato, almeno fintanto che non esiste un soggetto chiamato Europa. È per ora solo la somma algebrica degli interessi delle nazioni che ne fanno parte. Le quali hanno ciascuna un proprio punto di vista sull’Europa. Sanno, o immaginano di sapere, che cosa farne. Noi no”[[52]](#footnote-53).

Ed è questa, a ben vedere, l’aporia più significativa della posizione del compianto Bognetti, ancorato a certi principi neoliberali dell’Unione europea, per sua stessa ammissione, “*ad ogni costo*”: la Costituzione repubblicana (come ha osservato, ancora, Luciani[[53]](#footnote-54)) – ma, prima ancora, il buon senso politico –, richiede, invece, un punto di vista *autenticamente italiano* sull’Unione, il che non può non tradursi, sul piano economico, nella promozione di politiche, a livello europeo, *sempre rivolte alla realizzazione dei fini costituzionali* (in primo luogo, la piena occupazione) e, in ultima istanza, nell’impegno ad una riforma dei Trattati per fornire un contenuto personalistico e sociale ad un’Europa che ne è per molti versi monca, adeguando essi (e non il contrario) ai valori fondanti della Repubblica.

1. \*Dottore in Giurisprudenza – Università degli Studi di Salerno

   Per un quadro del dibattito tedesco sulla *Wirtschaftsverfassung*, v. R. Miccù, *“Economia e costituzione”: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca*, in *Quaderni del pluralismo*, 1996, pp. 243-288; L. Cassetti, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L’Euro e la disciplina costituzionale dell’economia*, Giappichelli, Torino, 2002; F. Saitto, *Economia e Stato costituzionale. Contributo allo studio della “costituzione economica” in Germania*, Giuffrè, Milano, 2015. Sul dibattito weimariano, v. in particolare, da ultimo, G. Gregoire, *The Economic Constitution under Weimar: Doctrinal Controversies and Ideological Struggles*, in G. Gregoire – X. Miny (eds.), *The Idea of Economic Constitution in Europe. Genealogy and Overview*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2022, pp. 53 ss., che ricostruisce analiticamente le posizioni di Hugo Sinzheimer (del quale, v. gli scritti raccolti in H. Sinzheimer – E. Fraenkel, *Die Justiz in der Weimarer Republik*, Luchterhand, Berlin, 1968; H. Sinzheimer, *Ein Arbeitstarifgesetz*, Dunker & Humblot, Berlin, 1971; Id., *Arbetitsrecht und Rechtssoziologie*, Koln, Frankfurt, 1976), Walther Rathenau (W. Rathenau, *L’economia nuova*, trad. it., Aragno, Torino, 2019), Carl Schmitt (C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, tr. it. a cura di A. Caracciolo, Giuffré, Milano, 1981, pp. 149 ss.; Id., *Stato forte ed economia sana*, 1932, trad. it. in *Filosofia politica*, 1/2019, pp. 7 ss.), Edgar Tatarin-Tarnheyden (E. Tatarin-Tarnheyden, *Berufsverbände und Wirtschaftsdemokratie. Ein Kommentar zu Artikel 165 der Reichsverfassung*, Reimar Hobbing, Berlino, 1930), Hermann Heller (H. Heller, *Dottrina dello Stato*, trad. it., ESI, Napoli, 1988), Franz von Neumann (F. Neumann, *Über die Voraussetzungen und den Rechtsbegriff einer Wirtschaftsverfassung*, in *Die Arbeit*, 1931, pp. 596 ss., disponibile anche in traduzione spagnola, *Sobre los requisitos y el concepto juridico de una constitución económica*, in *Revista de derecho constitucional europeo*, 1/2008, www.ugr.es/ ̴ redce). Sul pensiero intorno alla costituzione economica nella Germania di Bonn, v. almeno L. Raiser, *La costituzione economica come problema giuridico*, 1950, trad. it. in Id., *Il compito del diritto privato. Saggi di diritto privato e di diritto dell’economia di tre decenni*, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 34 ss.; H. C. Nipperdey, *Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik*, in *Juristische Studiengesellschaft Karlsruhe*, 1954, pp. 3 ss.; Id., *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, Muller, Karlsruhe, 1965, *passim*; H. Krüger, *Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung,* in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1951, pp. 361 ss.; H. Ehmke, *Wirtschaft und Verfassung*, Müller, Karlsruhe, 1961.

   Per una *Begriffsgeschichte* della costituzione economica, v. D.J. Gerber, *Constitutionalizing the Economy: German Neo- Liberalism, Competition Law and the New Europe*, in *American Journal of Comparative Law*, 1/1994, pp. 25-84; K. W. Norr, *“Economic Constitution”: On the Roots of a Legal Concept*, in *Journal of* *Law and Religion*, 1/1994, pp. 343-354; H. Rabault, *La notion de constitution economique: elements d’introduction*, in *Politeia. Revue semestrielle de droit constitutionnel comparé*, 2018, n° 34, pp. 207-235. Da ultimo, v. l’ampio volume di G. Gregoire – X. Miny (eds.), *The Idea of Economic Constitution in Europe. Genealogy and Overview*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2022*.* Sull’impiego della categoria concettuale di “costituzione economica” nelle diverse culture giuridiche europee, v. M. Tuan Luong, *Wirtschaftsverfassungsrecht im Wandel. Zugleich ein Beitrag zum Verfassungswandel*, Peter Lang, Frankfurt, 1999; H. Rabault, *La constitution economique de la France*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 2000, pp. 707-745; D. Jungbluth, *Die Entwicklung des deutschen Wirtschaftsverfassungsrechts: Von Weimar* *bis zum Investitionshilfeurteil*, Springer, Wiesbaden, 2018. Sulle radici fisiocratiche (risalenti, in particolare, al pensiero di Nicolas Badeau) della nozione di “costituzione economica”, v. già A. Jacquemin - G. Schrans, *Le droit économique*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1982, pp. 5-6.

   Sulla costituzione economica nel pensiero ordoliberale (e sui rapporti con il decisionismo schmittiano), v., senza pretesa di esaustività, W. Bonefeld, *The Strong State and the Free Economy*, Rowman & Littlefeld, Londra – New York, 2017; A. Zanini, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti*, Il Mulino, Bologna, 2022; L. Mesini, *Stato forte ed economia ordinata. Storia dell’ordoliberalismo*, Il Mulino, Bologna, 2023. Nella dottrina italiana, rifiutano l’impiego stesso della nozione di “costituzione economica” M. Luciani (voce), *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., V vol., Utet, Torino, 1991, pp. 373 ss. e A. Baldassarre (voce), *Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Giuffré, Milano, 1971, in particolare pp. 582-583, nota 3. Segnatamente, Massimo Luciani, sulla scia di suggestioni schmittiane sull’unità della Costituzione, ha respinto tanto l’accezione prescrittiva di costituzione economica quanto l’impiego meramente descrittivo della categoria; in particolare, la critica all’impiego in senso prescrittivo della nozione si fonda sia sull’intrinseca problematicità di isolare una sfera dell’economico, sia sulla circostanza che “postulare un’autonomia delle disposizioni in materia economica presuppone una separazione tra società e politica, Stato e mercato, inammissibile negli odierni Stati sociali”, sia, infine, sul piano dogmatico, sul fatto che essa contrasterebbe con la stessa Costituzione italiana, “in mancanza della affermazione di principi effettivamente ‘economici’ ”, come invece nel *Grundgesetz* tedesco (si pensi, in particolare, alla clausola dell’equilibrio economico generale). Sulla stessa scia, Antonio Baldassarre, proprio sul presupposto dell’alternativa secca tra costituzione economica in senso descrittivo e in senso prescrittivo, revoca in dubbio la stessa opportunità dell’uso della nozione: se descrittiva, è un “puro modo di dire”, un mero “elemento descrittivo cui non corrisponde nessuna categoria nuova o nessun istituto diverso da quelli già noti”; se prescrittiva, come “modello normativo” dell’economia “autofondantesi”, è un “*monstrum* giuridico”, come già riteneva Carl Schmitt (del resto, “se si volesse configurare in concreto una costituzione economica specificamente propria del nostro ordinamento costituzionale” – in riferimento, dunque, all’Italia – “non si potrebbe pervenire a risultati particolarmente fruttuosi, poiché tale tentativo non potrebbe non risolversi nella ricerca di un modello che, per non essere rozzamente aprioristico, finirebbe ineluttabilmente per avere il significato di rifiuto di qualsiasi modello”: infatti, “l’unico modo di definire il sistema economico delineato dalla Costituzione è quello di qualificarlo come sistema ad ‘economia mista’. La qual cosa, pur essendo esatta dal mero punto di vista descrittivo, diviene però insignificante ed in sé contraddittoria ove la si voglia trasfigurare in conseguenza di una valutazione giuridica, dato che non esiste sistema al mondo che non sia misto, che non sia cioè una combinazione di iniziativa privata e di azione pubblica”). [↑](#footnote-ref-2)
2. In tema, sia consentito il rinvio a P. Piluso, *“Costituzione economica” e teoria della costituzione materiale*, in corso di pubblicazione, nel quale è affrontato il tema della “costituzione economica” muovendo da una proposta tassonomica complessa, protesa a distinguere i plurimi usi e significati della nozione alla luce di una rassegna critica delle principali posizioni dottrinali. La classificazione prospettata è prodromica alla presentazione di una teoria alternativa, volta ad inquadrare la costituzione economica nell’ambito della costituzione materiale (mortatianamente intesa) come “determinazione interna all’unità complessiva della costituzione” (così accogliendo l’invito di Natalino Irti) attraverso l’individuazione di un “*fine politico-economico fondamentale*” inteso come declinazione dell’“*idea-forza*” della costituzione materiale. Questa ricostruzione teorica consente – sul piano del diritto positivo – di inquadrare la costituzione economica italiana attorno al fine della piena occupazione (obiettivo costituzionalmente rilevante *ex* art. 4 Cost.), considerato come proiezione sul piano economico dell’“*idea-forza*” del lavoro (posto a fondamento della Repubblica *ex* art. 1 Cost.). Correlativamente, emerge la configurazione costituzionale di un’“*economia mista finalisticamente orientata*”, grazie alla valorizzazione dei “principi-valvola” di cui agli artt. 41 ss. interpretati sistematicamente con gli artt. 1-4 Cost. Proprio in ragione dell’inestricabile nodo gordiano che lega l’art. 41 agli artt. 1-4 Cost., diviene possibile delineare un sistema di economia mista, caratterizzato dalla compresenza necessaria del pubblico e del privato, non già, però, definibile esclusivamente *in negativo* (dal che deriverebbe la sola possibilità di individuare i sistemi economici che siano incompatibili con la Costituzione) – come invece sostenuto da Baldassarre, per il quale, come *supra* (nota 1) si accennava, la formula “economia mista” finiva con l’assumere un valore puramente descrittivo, insignificante sul piano giuridico, non esistendo alcun sistema al mondo che, sul piano empirico e non idealtipico, non sia misto, che cioè non esprima “una combinazione di iniziativa privata e di azione pubblica” (A. Baldassarre (voce), *Iniziativa economica privata,* cit., p. 583, nota 3) –, ma, al contrario, in grado di esprimere anche una *vincolatività positiva*, derivante dalla funzionalizzazione degli interventi pubblici rispetto ai fini sociali (*arg. ex* artt. 3, secondo comma, e 41, terzo comma, Cost.) e, in particolare, rispetto all’obiettivo della piena occupazione (art. 4 Cost.).

   In quest’ottica, può essere utile anche riprendere la distinzione di F. Galgano, *Introduzione al Trattato. Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, in Id. (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, Vol. 1, *La costituzione economica*, Cedam, Padova, 1977, pp. 123-124, tra intervento pubblico *nell’*economia e intervento pubblico *sull’*economia, il primo attenendo alla direzione e al condizionamento dei processi di riproduzione del capitale per rivolgerli alla realizzazione di fini sociali, il secondo riguardando il modo di produzione, per decidere quanta parte delle risorse del paese debba essere immessa nel processo riproduttivo del capitale e quanta invece destinata alla soddisfazione di bisogni sociali nella prospettiva dell’art. 3, secondo comma, Cost.

   Tuttavia, secondo U. Romagnoli, *Il sistema economico nella Costituzione*, in F. Galgano (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, Vol. 1, *La costituzione economica*, cit., pp. 145-146, la bocciatura dell’emendamento Montagnana in Assemblea Costituente avrebbe reciso “il collegamento strutturale tra art. 4, comma 1°, e art. 41, comma 3°, sapendo che in tal modo si sarebbe diviso in due l’art. 4 e che il contegno omissivo del legislatore in ordine all’attuazione del comma 1° dell’art. 4 non avrebbe rappresentato un inadempimento costituzionale superiore a quello derivante da una legge di programmazione economica vincolante che impedisce al cittadino di scegliere liberamente la sua professione”, sicché mentre il primo comma dell’art. 4 autorizzerebbe a ritenere operante una direttiva costituzionale per l’orientamento della politica economica al pieno impiego, il secondo comma impedirebbe di pensare ad un risultato in tal senso: secondo l’A., le ragioni di questa contraddizione interna sarebbero da ricercare nella mancata consapevolezza, da parte dei Costituenti, che “la *full employment policy* è una scelta di marca keynesiana”, non essendo essi (ora in senso favorevole, ora in senso contrario) in grado di concepire “altro tipo di programma economico che non sia quello delle società comuniste”. In conclusione, per l’A. (ivi, p. 148), “tutto quello che si può dire del modello costituzionale dell’economia (…) è che si tratta di un modello ‘aperto’, il solo tipo di modello cioè su cui potevano concordare partiti che galleggiavano in un magma di attese e di speranze”. [↑](#footnote-ref-3)
3. In proposito, occorre preliminarmente ricordare che la complessità e la varietà che caratterizzano il dibattito tedesco, anche in virtù di un dialogo continuo tra scienza giuridica e scienza economica (come dimostra, in particolare, il confronto con la scuola ordoliberale), si rinvengono solo in parte nel dibattito teorico italiano sulla nozione di costituzione economica. Non a caso, in effetti, già in tempi, per così dire, non sospetti, si era registrato che il metodo di indagine impiegato in Germania intorno all’elaborazione della categoria di *Wirtschaftsverfassung* non avesse conosciuto nella dottrina al di qua delle Alpi una certa utile applicazione (È questo il richiamo di G. Motzo – A. Piras, *Espropriazione e ‘pubblica utilità’*, cit., p. 199, nota 92, richiamati da U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, Cedam, Padova, 1964, rist. anastatica ed. 2014, p. 73, nota 9). Né era sfuggito, ancora, che, sebbene utilizzata di frequente, mancasse una “ricostruzione soddisfacente della nozione di costituzione economica sia per quanto riguarda il dover essere costituzionale sia per quanto riguarda l’integrazione con gli istituti affermatisi nella realtà”: così F. Merusi, *Art. 47*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1980, vol. 3, p. 153, nota 1 (simile accento è posto da R. Miccù, *“Economia e costituzione”: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca*, cit., p. 250). Neppure l’elaborazione, tutta italiana, della costituzione economica nelle dottrine economiche e sociologiche risalenti al Loria ebbe a giocare un’influenza sulla scienza giuspubblicistica nostrana.

   La dottrina italiana, infatti, ha, il più delle volte, specie nei primi lustri all’indomani dell’entrata in vigore della Carta costituzionale, accolto – quando e se lo ha fatto – una nozione puramente descrittiva, in senso giuridico-formale, di costituzione economica, intendendola come l’insieme delle disposizioni costituzionali in materia di rapporti economici. Tra gli autori, Vincenzo Spagnuolo Vigorita (V. Spagnuolo Vigorita, *L’iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1959) intendeva “riportare ad un principio unitario ogni statuizione costituzionale, nel senso di dover risalire all’ideologia fondamentale ispiratrice della Carta” (ivi, p. 53). Di qui la considerazione unitaria delle scelte economiche dei Costituenti, a partire dalla riconosciuta centralità dei principi fondamentali (in particolare degli artt. 1-4 Cost.) per l’esegesi delle norme costituzionali specificamente rivolte all’economia, e segnatamente all’iniziativa privata, dunque, in primo luogo, per l’interpretazione dell’art. 41 Cost. e per l’identificazione del contenuto della clausola generale dell’utilità sociale presente nel suo secondo comma. È stato osservato, allora, in proposito, che ne deriverebbe una costituzione economica implicita in rapporto ai principi supremi, protesa ad individuare un sistema economico (costituzionalmente orientato, appunto) che esclude l’astensionismo statale (L. Cassetti, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L’euro e la disciplina costituzionale dell’economia*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 187-188). L’interpretazione sistematica e storica impiegata dall’autore perviene, così, al riconoscimento della costituzionalizzazione dell’economia mista.

   La nozione di costituzione economica è impiegata anche da Alberto Predieri, che vi ricorre secondo un’accezione diversa –nel novero del tipo descrittivo giuridico-materiale –, aperta all’analisi dei presupposti – economici, sociali e politici – alla base della positivizzazione di un determinato assetto giuridico dei rapporti economici, ma con un metodo storico che lo allontana dai rischi di determinismo. Predieri, nell’analizzare la disciplina costituzionale italiana dell’economia, muove dal presupposto che la costituzione democratica del ’48 presuppone “una costituzione economica materiale ad economia mista” (A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione,* Edizioni di Comunità, Roma-Ivrea, 1964, p. 35), assunta nella costituzione formale agli artt. 41-47 Cost.: prospettiva, però, scevra dai potenziali rischi di determinismo insiti in una nozione di costituzione economica (materiale) di matrice liberista o marxiana, in quanto agganciata all’idea mortatiana di costituzione materiale, come si evince da un espresso richiamo al Maestro calabrese a proposito dell’ “assorbimento della costituzione economica, come parte della costituzione materiale, nella costituzione formale” (ivi, p. 37, nota 104). In altri termini, dunque, la costituzione formale italiana, per Predieri, “ha assunto una costituzione economica intesa come parte della costituzione materiale, considerata questa quale presupposto, fondamento e sostegno della costituzione formale (…), assorbita e formalizzata nei suoi lineamenti di sistema innegabilmente misto” (ivi, p. 37). L’analisi storico-materiale testimonia, d’altronde, il definitivo superamento, anzitutto a livello di costituzione materiale, dello Stato liberale – caratterizzato da una separazione Stato/società cui faceva da corollario la distinzione tra potere politico e potere economico – in virtù di un frastagliato processo di trasformazione, passato attraverso l’epoca delle concentrazioni oligopolistiche, la costituzione materiale del capitalismo monopolistico, l’osmosi tra economico e politico, la crisi del 1929 e, infine, la grande svolta keynesiana delle politiche economiche: è, anzi, proprio la partecipazione pubblica nella vita economica “il problema centrale del nuovo costituzionalismo”, divenendo l’immunità del potere economico “tanto intollerabile quanto l’immunità del potere politico” (ivi, pp. 32-33). Centrale, allora, nell’analisi dell’opera *magna* di Predieri, è l’ottica di una costituzione economica, come parte della costituzione materiale assunta nella costituzione formale, finalizzata al riassetto complessivo della società secondo le linee fondamentali scolpite nell’art. 3, secondo comma, Cost., da cui deriva il collegamento funzionale ed inscindibile tra Stato ed organizzazione economica nella prospettiva della piena partecipazione. È, quindi, in ultima istanza, l’art. 3 della Costituzione la base della Costituzione (e della stessa costituzione economica, inscindibile da quella politica proprio in virtù di una costituzione materiale che ripudia la distinzione Stato/società) e sintesi della costituzione materiale: “*fundamentum rei publicae”* e “supernorma della convivenza”, che pone la trasformazione della società nella direzione della partecipazione, dunque un riassetto globale e profondo dei rapporti sociali ed economici verso la “democrazia-obiettivo”, come “principio primo costituzionale” (ivi, pp. 42-43).

   È proprio la centralità riconosciuta all’art. 3, secondo comma, della Costituzione l’elemento finale – e fondamentale – di convergenza tra Predieri e altri autori: tra questi, certamente vi è Pototschnig, per il quale, a partire dall’idea che le norme costituzionali (italiane) in tema di rapporti economici tracciano anche le linee fondamentali secondo cui questi dovranno ordinatamente svolgersi, la “costituzione economica” designa, appunto, l’ordinamento fondamentale, e quindi unitario, del modo di svolgersi dei rapporti economici, e quindi esprime la “positiva determinazione dei principi e delle regole che non tanto definiscono il sistema economico prescelto, ma governano il modo di realizzazione di tutti i rapporti economici” (U. Pototschnig, *I pubblici servizi*, cit., p. 75), secondo quel fine unitario – principio autenticamente direttivo dei medesimi – rappresentato proprio dal principio di eguaglianza sostanziale *ex* art. 3, secondo comma, Cost., valorizzato in via ermeneutica in virtù delle clausole generali di “utilità sociale” e dei “fini sociali” di cui all’art. 41, commi 2 e 3, della Carta.

   A conclusioni analoghe giunge anche il contributo di Alessandro Pizzorusso, a partire dal presupposto della nozione di costituzione economica come “complesso di principi costituzionali che si occupano dei rapporti economici e dai quali si desume quale modello di società sia stato prefigurato dai costituenti” (A. Pizzorusso, *Su alcuni problemi in materia di fonti del diritto pubblico dell’economia*, in AA.VV., *Stato ed economia. Scritti in ricordo di Donatello Serrani*, Giuffré, Milano, 1983, p. 6), sicché l’utilità dell’elaborazione di una tale nozione consisterebbe nella “realizzazione di un sistema di principi caratterizzati da una loro specificità nel più ampio quadro del sistema costituzionale”: da questo punto di partenza, l’autore giunge a focalizzare l’attenzione su un sistema di principi connotati da una loro specificità per materia, ma nel più ampio quadro del sistema costituzionale, individuando, sul piano dogmatico, il principio-base della costituzione economica nell’art. 3, secondo comma, Cost., in quanto sviluppato e specificato negli artt. 41, terzo comma, 43, 44 e 53, secondo comma, Cost., presupponendo chiaramente una serie di interventi pubblici “volti ad eliminare le differenze di fatto che impediscono la piena partecipazione di tutti i lavoratori alla vita comunitaria” (ivi, pp. 6-7). [↑](#footnote-ref-4)
4. Su cui, v. M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, pp. 79 ss. e pp. 117 ss., che ricorre alla categoria teorica dei *Ventilbegriffe* con particolare riguardo all’“utilità sociale” di cui all’art. 41, secondo comma, Cost., quale “valvola di sicurezza” che il legislatore può determinare successivamente in via mediata; per P. Cavaleri, *Iniziativa economica privata e costituzione “vivente”*, Cedam, Padova, 1978, pp. 37-38, pur nella flessibilità propria delle clausole generali, l’utilità sociale – in particolare – ha un proprio nucleo minimo indefettibile, riconducibile a quel “complesso di valori” – i diritti fondamentali della persona, in primo luogo, per l’autore – direttamente applicabili dal giudice, così come dalle pubbliche amministrazioni, e costitutivamente idonei a prevalere sull’esercizio dell’attività economica. [↑](#footnote-ref-5)
5. G. F. Mancini, *Art. 4*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1975, vol. 1, p. 200. [↑](#footnote-ref-6)
6. Cfr., ad es., la sentenza del 17 aprile 1985, n. 103, che parla di un “sistema” emergente dagli artt. 41 ss. [↑](#footnote-ref-7)
7. A. Pizzorusso, *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1997, pp. 291 ss. [↑](#footnote-ref-8)
8. Lo riconosce M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale dell’Associazione Italiana Costituzionalisti, 2011, disponibile in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 51. [↑](#footnote-ref-9)
9. M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, 3/2018, pp. 316 ss. [↑](#footnote-ref-10)
10. G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 7 ss.; ora anche in Id., *Le istituzioni della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2015, pp. 297 ss. [↑](#footnote-ref-11)
11. L’auspicio dell’A., in fondo, era che l’approfondirsi dell’integrazione (economica e politica) europea potesse consentire all’Italia di mettersi alle spalle quella che già tempo addietro egli, nell’operare una diagnosi delle “occasioni perdute” del riformismo del centrosinistra organico, aveva definito una “società senza egemonia” e un “modello spartitorio”: così G. Amato, *Il governo dell’economia: il modello politico*, in F. Galgano (a cura di), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, Vol. 1, *La costituzione economica*, cit., in particolare pp. 226 ss. [↑](#footnote-ref-12)
12. G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, cit., p. 308. [↑](#footnote-ref-13)
13. G. Amato, *La costituzione economica*, in G. Della Cananea – G. Napolitano, *Per una nuova Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1998, pp. 11 ss. [↑](#footnote-ref-14)
14. Tra i tanti, cfr., ad esempio, R. Nania, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. Nania – P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 207-210. [↑](#footnote-ref-15)
15. G. Guarino, *Pubblico e privato nell’economia*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 47 ss. [↑](#footnote-ref-16)
16. G. Bognetti, *La costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in Id., *La costituzione economica italiana*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 1 ss. [↑](#footnote-ref-17)
17. G. Bognetti, *La costituzione economica italiana*, Giuffrè, Milano, seconda ediz., 1995, p. 24. [↑](#footnote-ref-18)
18. Mostra importanti punti di contatto con l’interventismo giuridico insito nella teoria della *Wirtschaftsverfassung* ordoliberale (accogliendo, cioè, un’accezione fortemente prescrittiva della costituzione economica) mostrava la scuola della *Constitutional Political Economy*, il cui massimo esponente fu, per l’appunto, James M. Buchanan, vincitore del Premio Nobel per l’economia nel 1986. La scuola di Buchanan, a ben vedere, condivide con l’ordoliberalismo tedesco l’idea che l’ordine di mercato presupponga una cornice giuridico-istituzionale complessiva e definita, e segnatamente un quadro generale di norme ordinatrici, specie a livello costituzionale; ancora, sul presupposto del paradigma dell’*homo oeconomicus*, come agente razionale che opera sul mercato per massimizzare la propria utilità, e della critica conseguente verso le politiche macroeconomiche, di stampo keynesiano, rivolte al sostegno della domanda aggregata, entrambe le prospettive teoriche rivendicano “un aggiornamento del costituzionalismo liberale (…), auspicando l’introduzione di vincoli costituzionali più penetranti nei confronti dei poteri pubblici in materia fiscale, monetaria e di regolazione dei mercati” (così O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca Centrale, pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, p. 72), traducendosi nella proposta di costituzionalizzare il principio di indipendenza delle banche centrali, la tutela della concorrenza e la regola del pareggio di bilancio. Ma, ancora, l’elemento in comune di maggior pregnanza è rappresentato dalla critica verso la deriva interventista della democrazia, muovendo dal convincimento che il processo democratico è intrinsecamente viziato da un “paradigma dello scambio” tra gruppi di interessi organizzati che rivendicano privilegi corporativi nel nome di una presunta giustizia sociale: in tal modo, gli studi sulla *Public Choice* pervengono alla conclusione della necessità di arginare la gestione discrezionale della politica economica attraverso norme costituzionali “dirette a neutralizzare la forza espansiva del paradigma dello scambio” (ivi, p. 77). Una lettura, questa, che, peraltro, mostra interessanti – solo apparentemente paradossali – punti di contatto con la coeva letteratura marxista sulla crisi fiscale dello Stato, a partire da quel celebre volume di James O’ Connor che, proprio cogliendo le dinamiche neocorporative delle democrazie contemporanee basate sullo “scambio” politico tra interessi organizzati, dimostrava una tendenza generale (alla lunga insostenibile) all’aumento delle spese governative “più rapidamente delle entrate” (J. O’ Connor, *La crisi fiscale dello Stato*, trad. it. Einaudi, Torino, 1973, p. 4.). Una convergenza, quella tra neomarxisti e neoliberali, che tuttavia, a ben guardare, non stupisce, per la comune tendenza metodologica a sovraordinare le ragioni dell’economia – ora in quanto “struttura”, per i marxisti, ora in quanto unico paradigma identificativo dell’agire umano, per i liberali – a quelle della politica, così occultando, però, una precisa ideologia dietro lo schermo dell’avalutatività scientifica e finendo col far dipendere dall’economia l’intero assetto della società e dello Stato (ed omettendo, altresì, di considerare quel nesso costitutivo fondamentale che lega le due dimensioni, cioè l’egemonia). Il programma della scuola della *Constitutional Political Economy* si considera iniziato con G. Brennan - J. Buchanan, *The* *Reason of Rules: Constitutional Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985, sulla base delle teorie hayekiane (F. A. Hayek, *Grundsatze einer liberalen Gesellschaftsordnung*, in *Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und* *Gesellschaft*, 1967, pp. 11-33; Id., *Die Verfassung eines freien Staates*, in *Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, 1968, pp. 3-11; F. A. Hayek, *Reflections on constitutional economics*, in R. B. McKenzie (dir.), *Constitutional* *economics: containing the Economic Powers of Government*, Lexington Books, Lexington, 1984, pp. 235-237), sviluppate ulteriormente da V. Vanberg, *A Constitutional Political Economy Perspective on International Trade*, in *Ordo: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft* *und Gesellschaft*, 1992, pp. 375-392; Id., *Market and State: The Perspective of Constitutional Political Economy*, in *Journal of Institutional Economics*, 1/2005, pp. 23-49. Per Vanberg, che connette questa tradizione all’ordoliberalismo tedesco, solo uno Stato forte può impedire a “(re)fedualization of state and society” e agire come “guardian of competitive order” (V. Vanberg, *Ordoliberalism, Ordnungspolitik, and the Reason of Rule,* in *European Review of International Studies*, 2/2015, pp. 29-30): l’ordine economico è il prodotto, perciò, di una “constitutional economic policy”, il cui compito è quello di creare “the conditions under which the invisible hand that Adam Smith had described can be expected to do its work” (ivi, p. 29); cfr., sul punto, anche le considerazioni di V. Valentin, *L’idée de la constitution économique et l’hyptohése du libéralisme autoritaire*, in G. Gregoire – X. Miny (eds.), *The Idea of Economic Constitution in Europe. Genealogy and Overview*, cit., p. 253, il quale – pur nel quadro di una ricostruzione storico-concettuale rivolta a sottolineare la continuità tra liberalismo e neoliberalismo – coglie nel (neo)liberalismo il dato centrale che “le plein foncionnement de la main invisible (…) requiert des conditions que l’État peut garantir”. S. Adalid, *De la constitution économique à la constitution écologique: l’avènement de la ‘méta-politique”*, in G. Gregoire – X. Miny (eds.), *The Idea of Economic Constitution in Europe. Genealogy and Overview*, cit., p. 755, discorre, sul punto, di una “costituzione economica neoliberale” il cui obiettivo è quello di trasformare lo Stato per sottometterlo al mercato e permettere l’avvento di una “meta-politica”, di una ideologia di mercato imposta giuridicamente attraverso il diritto. [↑](#footnote-ref-19)
19. Il riferimento, in particolare, è alla relazione, tenuta da Schmitt al circolo degli industriali di Langnam nel 1932, dall’evocativo titolo *Stato forte ed economia sana* (ora in trad. it. in *Filosofia politica*, 1/2019, pp. 7 ss.), che muove da una serrata e feroce critica della situazione costituzionale weimariana, non diversamente da quanto avviene nelle pagine de *Il custode della Costituzione*. Comune, infatti, è l’attacco allo “Stato totale quantitativo”, che, lungi dall’esprimere l’attributo del totale nel senso della qualità, cioè dell’energia e della capacità di neutralizzare le forze che ne minacciano la disgregazione, è “totale”, appunto, sul piano meramente quantitativo, la cui azione espansiva è ormai di tale virulenza da non rinvenire più alcun confine, sicché qualsivoglia questione sociale è astrattamente politicizzabile e, conseguentemente, non ha più senso alcuna distinzione tra la sfera sociale-non politica e quella statuale-politica. È uno Stato totale “per debolezza” (Id., *Stato forte ed economia sana*, cit., p. 12), ostaggio dei partiti e degli interessi organizzati, preda della pluralizzazione e della policrazia; uno Stato che si occupa di tutto ma non si occupa bene di nulla; uno Stato con cui finanche una piccola bocciofila – tuona Schmitt con la sua consueta brillantezza retorica dal sapore giambico – è costretta a fare i conti per poter sopravvivere. Ma è uno Stato, allora – quello che ne *Il custode della costituzione* era anche definito uno “Stato economico” –, complessivamente debole perché ostaggio delle forze degli interessi organizzati (partiti e sindacati in primo luogo, agli occhi del giurista conservatore) e, quindi, incapace di assumere decisioni politiche chiare, incapace di ergersi al di sopra delle parti, incapace di esprimere la sua essenza *altra* rispetto alla società. Uno Stato – “che interviene nell’economia perché ne è dipendente, e che è a sua volta attraversato dagli interessi economici veicolati dai partiti: politicizzazione dell’economia ed economicizzazione dello Stato, quindi” (C. Galli, *Carl Schmitt: politica ed economia nella crisi di Weimar*, in *Filosofia politica*, 1/2019, p. 50): nel complesso, la policrazia – destinata a dissolversi in una “pluralità di partiti totali” (C. Schmitt, *Stato forte ed economia sana*, cit., p. 12), ciascuno dei quali realizza in sé la totalità, catturando i propri membri e dirigendone la vita dalla culla alla tomba. Di fronte al perdurare della crisi economica e alla paralisi politica, Schmitt ritiene opportuno muovere, dal punto di vista teorico, da una tripartizione, in sostituzione della bipartizione classica Stato/libera economia individuale (proiezione, sul piano economico, della tradizionale scissione Stato/società), articolata nelle componenti della *sfera economica dello Stato*, della *sfera puramente privata* e, infine, della *sfera non statale, ma pubblica*: la prima, terreno delle consolidate prerogative statali; la seconda, spazio del libero imprenditore individuale; la terza, elemento originale su cui Schmitt insiste, espressione di un nuovo modo di intendere, “di separare e distinguere” (ivi, p. 17). Quest’ultima, infatti, è la sfera dell’*autogestione economica* – non certo intesa alla maniera della *Wirtschaftsdemokratie* teorizzata da Sinzheimer e patrocinata dai sindacati tedeschi alla luce della dottrina del capitalismo organizzato in via di trasformazione di Hilferding – , considerata come “una sfera economica che appartiene all’interesse pubblico e non può essergli sottratta, e che però non è statale ma (…) può essere organizzata e amministrata direttamente dagli esponenti di questa economia” (*ibidem*): si tratta, insomma, della dimensione in cui operano le camere di commercio e dell’industria, i sindacati obbligatori, le associazioni, i monopoli pubblici amministrati da soggetti privati, le imprese a economia mista. Ma, per far sì che emerga con chiarezza la suddetta tripartizione di funzioni, per consentire, cioè, che sia operata una riforma economica protesa a stabilire con la necessaria nettezza i confini tra le tre diverse sfere economiche, occorre uno Stato forte: solo uno Stato forte, in altri termini, è in grado di decretare apertamente ed efficacemente che certune attività siano sue prerogative, che altre appartengano alla sfera dell’autogestione economica e che il resto sia lasciato alla sfera della libera economia. È lo Stato forte, dunque, il presupposto, il *prius* ineliminabile, la *condicio sine qua non*: il presupposto fondamentale, senza il quale è inutile rivolgere l’attenzione ai più vari accorgimenti istituzionali, è uno Stato forte, capace di spoliticizzare l’economia così da neutralizzare il conflitto. È a partire da questa consapevolezza che il giurista di Plettenberg invita il Governo ad avvalersi di “tutti i mezzi costituzionali” – sottolineando “*tutti*” – “che ha a disposizione e che si mostrino necessari nella situazione di caos” (ivi, p. 21). Il riferimento, inevitabilmente, è soprattutto alla proclamazione di uno stato di eccezione economico-finanziario, nel quadro dell’esercizio dei poteri di ordinanza *ex* art. 48 RV riconosciuti al Presidente del Reich in quanto *Hüter der Verfassung* (C. Schmitt, *Il custode della Costituzione,* cit., pp. 115-131; evidente, in questi passi, il punto di contatto con A. Rustow, *Diktatur innerhalb der Grenzen der Demokratie*, 1929, ora in *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 1/1959, pp. 87-102, il quale aveva evidenziato che l’economia libera avrebbe richiesto una dittatura commissaria entro la democrazia, per assicurare la legalità economica (l’ordine delle libertà economiche) contro una democrazia di massa incapace di limitare se stessa; l’invito al ricorso allo “stato di eccezione economico-finanziario” e la critica allo Stato economico sono ripresi da un allievo del giurista di Plettenberg, E. R. Huber, *Das Deutsche Reich als Wirtschaftsstaat*, Tubingen, Mohr Siebeck, 1931, in particolare pp. 27 ss., il quale, però, rifiutava la tripartizione proposta dal maestro nella relazione al circolo di Langnam, sostenendo piuttosto la rimobilitazione dell’autorità statale, così da restaurare la neutralità dello Stato di fronte alla sfera economica, ma in un “senso nuovo”, che implicasse da una parte la rinunzia ad una politica economica “invasiva” e una difesa della libertà di iniziativa economica privata e, dall’altra, che questa stessa libertà fosse “politicamente integrata”, e cioè pur sempre subordinata alla politicità dello Stato).

    Per uno Stato forte, “post-liberale, che ha bisogno di mettere in campo il massimo di energia politica per spoliticizzare la società, per liberarsi dalla politicità che nasce dall’interno dell’economia, della quale si nutrono i partiti totali – anch’essi da escludere, quindi, dal circuito della formazione della volontà politica statale” (Così C. Galli, *Carl Schmitt: politica ed economia nella crisi di Weimar*, cit., p. 50).

    Un invito dai contenuti non meglio precisati, a ben vedere, ma dai toni di particolare durezza, al punto da suscitare, sin da subito, la nota critica helleriana che, nel contesto del Governo von Papen del ’32, elabora la categoria del “liberalismo autoritario” (H. Heller, *Liberalismo autoritario?*, 1933, ora in Id., *Stato di diritto o dittatura? E altri scritti*, Editoriale scientifica, Napoli, 1998, pp. 133 ss.), ripresa anche da Marcuse (H. Marcuse, *Der Kampf gegen den Liberalismus in der totalitaren Staatsauffassung*, in *Zeitschrift für Sozialforschung*, 2/1934, pp. 161 ss.). [↑](#footnote-ref-20)
20. G. Miglio, *Introduzione,* in Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 62-63. [↑](#footnote-ref-21)
21. G. Bognetti, *La Costituzione economica*, in Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione,* cit. p. 155. [↑](#footnote-ref-22)
22. Ivi, p. 176. [↑](#footnote-ref-23)
23. F. Merusi, *Art. 47*, cit., pp. 153 ss. [↑](#footnote-ref-24)
24. G. Bognetti, *La Costituzione economica,* cit., pp. 203-204. [↑](#footnote-ref-25)
25. Sul punto – e sull’inflazione come conseguenza dell’ingente liquidità americana dovuta sia al dollaro-centrismo dell’economia internazionale sia alla fase calante del ciclo di accumulazione capitalistico (successione “crisi dell’espansione reale dell’economia-espansione finanziaria-crisi egemonica”, secondo G. Arrighi, *Il lungo XX secolo*, Il Saggiatore, Milano, 1994, *passim*) – sia consentito il rinvio a P. Piluso, *L’età (post-)globale, il nuovo “capitalismo politico” e la disciplina del golden power. Profili di dottrina dello Stato e di diritto costituzionale*, in *Federalismi.it*, 17/2023, in particolare pp. 214 ss. [↑](#footnote-ref-26)
26. G. Bognetti, *La costituzione economica italiana,* cit., *passim*. [↑](#footnote-ref-27)
27. Ivi, pp. 10 ss. [↑](#footnote-ref-28)
28. Il movimento ordoliberale muoveva da una peculiarità culturale tutta tedesca: l’ossessione, di matrice organicistica, per l’ordine, e la critica, comune agli esponenti della Rivoluzione conservatrice, a Weimar e al protagonismo assunto da partiti e sindacati nella disciplina dell’economia. Un punto teorico fondamentale da cui prendono le mosse i diversi esponenti della scuola, pur con le loro differenti sensibilità, è proprio la centralità della nozione di *Wirtschaftverfassung*, definita, come viene scolpito sin dall’introduzione al primo volume della collana sull’*Ordnung der Wirtschaft* – curato da Eucken, Böhm e Großmann-Doerth e dal titolo, evocativo della “missione” di cui si incaricavano gli autori, “*Unsere Aufgabe*” – , alla stregua di una “decisione politica generale circa la vita economica nazionale” (W. Eucken, F. Böhm, H. Großmann-Doerth, *Unsere Aufgabe*, introduzione programmatica a F. Böhm, *Die Orndung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung*, Kohlhammer, Stoccarda-Berlino, 1937, p. XIX, ricordato da A. Zanini, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti*, Il Mulino, Bologna, 2022, p. 11), plasmando così l’ordinamento giuridico attorno ai principi di una *Wirtschftsverfassung* favorevole ad un’economia di mercato e determinando un avvicinamento fondamentale tra gli strumenti del diritto e le regole dell’economia nella prospettiva di un *Wirtschaftsordnung*. Una decisione, però, non definibile secondo caratteri puramente formali, ma dal carattere normativo-materiale, articolatasi attorno ad un quadro giuridico-istituzionale cui affiancare convenzioni informali, tradizioni economiche, prassi dell’ordinamento sociale. La politica del diritto, così, avrebbe svolto una funzione essenziale nello stabilire un ordine economico in grado di porsi al di là della tradizione liberale classica (sull’ordoliberalismo come fenomeno culturale teso a rifondare su basi nuove il liberalismo classico, e perciò inquadrabile nel novero delle dottrine neoliberali, v., tra gli altri, L. Cassetti, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L’euro e la disciplina costituzionale dell’economia*, cit., pp. 115 ss.), richiedendo, come presupposto, uno *Stato forte*, capace di porre la questione della concorrenza come problema politico-giuridico fondamentale, nella prospettiva della realizzazione di una “società fondata sul diritto privato” (*Privatrechtsgesellschaft*) bisognevole di una “manifesta presenza dello Stato (…) a tutela della *Wettbewerbsordnung*, di un ordine competitivo giuridicamente tutelato, entro il quale il fine della lotta non avrebbe dovuto poter minare i caratteri fondativi della concorrenza” (A. Zanini, *Ordoliberalismo. Costituzione e critica dei concetti*, cit., p. 13). Al centro della riflessione degli ordoliberali, quindi, vi è il problema dell’ordine, come suggerisce lo stesso termine latino “*ordo*” che dà il titolo alla loro successiva rivista-manifesto del ’48 e allo stesso prefisso dell’espressione “ordoliberali” con cui li si designa: un “ordine generale” (O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della Banca Centrale, pareggio di bilancio*, cit., p. 53), quindi, quello economico, entro il quale il processo economico sia guidato attraverso il criterio direttivo regolatore dei prezzi; l’ordine della concorrenza regolata, dunque, ove appunto il diritto assume un ruolo decisivo nella protezione, nel mantenimento e nella promozione dell’assetto concorrenziale. La costituzione economica, allora, è il *prius* che racchiude la decisione fondamentale sui principi del *Wirtschaftsordnung* quali criteri teologici di riferimento coerentemente ai quali “interviene l’attività legislativa e amministrativa di svolgimento e mantenimento dei principi dell’ordine” (ivi, p. 58). Ma – ed è qui che emerge un dato significativo che differenzia l’ordoliberalismo da Carl Schmitt e, in linea di massima, anche al variegato mondo della Rivoluzione conservatrice – il fatto che la costituzione economica sia il *prius* fondamentale, nella misura in cui esprime i principi dell’ordine, *rectius* la decisione generale di sistema verso un *Wirtschaftsordnung* di mercato, e che perciò abbisogni di uno Stato forte (che la ponga, innanzitutto, e che sia, in seguito, capace di garantire l’ordine competitivo), non deve far pensare ad un riconoscimento del primato della politica sull’economia: al contrario, l’*Ordnungstheorie* “postula un primato della scienza economica sul *politico* e quindi dell’*economia politica* sulla *politica economica*” (ivi, p. 59); come si legge chiaramente in Eucken, il volontarismo politico della decisione è sempre filtrato dalla coerenza alla razionalità della natura umana, ed è proprio dall’ordine oggettivo della razionalità che discende l’assioma – verità di ragione non bisognevole di alcuna dimostrazione in quanto pre-dato all’intelletto umano – della concorrenza, attorno al quale si costruisce politicamente la *Wirtschaftsverfassung* di un *Wirtschaftsordnung*, sicché *è la razionalità dell’economia politica che conforma la politica economica*. [↑](#footnote-ref-29)
29. S. Cassese, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, ult. ed. 2021, pp. 3-5. [↑](#footnote-ref-30)
30. S. Cassese, *La “vecchia” costituzione economica: i rapporti tra Stato ed economica dall’Unità ad oggi*, in Id. (a cura di), *La nuova costituzione economica,* cit., pp. 6-34. [↑](#footnote-ref-31)
31. Su cui, per tutti, cfr. A. La Spina – G. Majone, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna, 2000, *passim*. [↑](#footnote-ref-32)
32. Così ritiene, infatti, G. U. Rescigno, *Costituzione economica* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, X, Treccani, Roma, 2001, in particolare pp. 4-5. [↑](#footnote-ref-33)
33. E. Forsthoff, *Lo Stato della società industriale*, trad. it. Giuffré, Milano, 2011. [↑](#footnote-ref-34)
34. Cfr., sul punto, le considerazioni di A. Mangia, *Introduzione* a E. Forsthoff, *Lo Stato della società industriale*, cit., pp. XXII ss. [↑](#footnote-ref-35)
35. E. Forsthoff, *Lo Stato della società industriale*, cit., pp. 180-181. [↑](#footnote-ref-36)
36. A. Mangia, *Introduzione,* cit., p. XXIV; cfr. E. Forsthoff, *Lo Stato della società industriale*, cit., pp. 190-191. [↑](#footnote-ref-37)
37. S. Cassese, *Oltre lo Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2007, in particolare pp. 38 ss. e pp. 109 ss. [↑](#footnote-ref-38)
38. M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 321. [↑](#footnote-ref-39)
39. *Ibidem.* [↑](#footnote-ref-40)
40. P. Perlingieri, *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, ESI, Napoli, 1992, p. 36. [↑](#footnote-ref-41)
41. G. Della Cananea – G. Napolitano, *Per una nuova Costituzione,* cit., *passim*. [↑](#footnote-ref-42)
42. M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 321. [↑](#footnote-ref-43)
43. G. U. Rescigno, *Costituzione economica* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, X, Treccani, Roma, 2001, p. 7. [↑](#footnote-ref-44)
44. N. Irti, *L’ordine giuridico del mercato*, Laterza, Roma-Bari, 1998, pp. 29-30. [↑](#footnote-ref-45)
45. Ivi, p. 35. [↑](#footnote-ref-46)
46. Ivi, pp. 100 ss. [↑](#footnote-ref-47)
47. G. Azzariti, *Contro il revisionismo costituzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2016. [↑](#footnote-ref-48)
48. Sul punto, scriveva F. Modugno, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale? Spunti problematici sulla costituzionalità della legge costituzionale n. 1 del 1997, istitutiva della c.d. Commissione bicamerale per le riforme costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 1998, p. 3, che la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, nell’ambito di una riforma che avrebbe investito la sola Parte II della Costituzione, sarebbe stata impropria, proprio in considerazione del fatto che esso avrebbe introdotto “una prospettiva completamente nuova non solo nei rapporti economici ma anche nel più generale *status* del soggetto”. [↑](#footnote-ref-49)
49. Sui quali, cfr. M. Fiorillo, *Il dito e la luna: a proposito dell’inattualità della costituzione economica*, in AA.VV., *Dalla Costituzione ‘inattuata’ alla Costituzione ‘inattuale’? Potere costituente e riforme costituzionali nell’Italia repubblicana*, Atti del convegno di Ferrara, 24-25 gennaio 2013, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 173 ss. [↑](#footnote-ref-50)
50. Cfr., sul punto, A. Lamberti, *Oltre la pandemia: brevi riflessioni*, in *AmbienteDiritto*, 2/2022, p. 3. [↑](#footnote-ref-51)
51. M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., p. 79. [↑](#footnote-ref-52)
52. L. Caracciolo, *Euro No. Perché non morire per Maastricht*, Laterza, Roma-Bari, 1997, p. 81. [↑](#footnote-ref-53)
53. M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, cit., p. 79. [↑](#footnote-ref-54)