

Rivista N°: 3/2018  
DATA PUBBLICAZIONE: 11/07/2018

AUTORE: Marco Benvenuti\*

## DEMOCRAZIA E POTERE ECONOMICO\*\*

*Sommario: 1. Trattazione del tema nella prospettiva dell'ordinamento statale. - 1.1. Integrazione tra la democrazia e il potere economico nel diritto costituzionale. - 1.2. Un caso di studio nel diritto costituzionale: la collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende. - 1.3. La dimensione sociale quale continuum tra la democrazia e il potere economico nel diritto costituzionale. - 2. Trattazione del tema nella prospettiva dell'ordinamento dell'Unione europea. - 2.1. La dimensione sociale quale alienum rispetto alla democrazia e al potere economico nel diritto sovranazionale. - 2.2. Un caso di studio nel diritto sovranazionale: la libertà di circolazione dei capitali. - 2.3. Separazione tra la democrazia e il potere economico nel diritto sovranazionale. - 3. Trattazione del tema nella prospettiva delle relazioni interordinamentali. - 3.1. I rapporti tra le due prospettive: uno sguardo d'insieme. - 3.2. Il 1991-1992 (l'età dell'incanto). - 3.3. Il 2011-2012 (l'età del disincanto). - 4. Conclusioni.*

### 1. Trattazione del tema nella prospettiva dell'ordinamento statale

#### **1.1. Integrazione tra la democrazia e il potere economico nel diritto costituzionale**

1.1.1. La centralità della relazione sussistente tra la democrazia e il potere economico nella prospettiva dell'ordinamento statale non sembra dover richiedere alcuna dimostrazione particolare. Essa, infatti, emerge massimamente dalla pluralità di luoghi in cui la dimensione politica e la dimensione economica si affrontano, si combinano e si incrociano nella Carta repubblicana, dalla densità semantica e concettuale della trama giuridica che ne può essere

---

\* Associato di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università degli studi di Roma "Sapienza".

\*\* Il presente scritto costituisce, salvo qualche lieve integrazione, il testo della relazione preliminare presentata al XXXII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti presso l'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia il 10.11.2017; desidero ringraziare il Consiglio direttivo dell'Associazione italiana dei costituzionalisti e, in particolare, il suo Presidente, prof. Massimo Luciani, per l'onore dell'invito, nonché i proff.ri Luigi D'Andrea, Francesco Gabriele, Silvio Gambino e tutti gli altri intervenuti nella discussione per le preziose osservazioni formulate.

enucleata, dalla forza progettuale ed evocativa del processo di trasformazione storica che ne promana. La Costituzione, anche per questo profilo (soprattutto per questo profilo), già ad una prima osservazione si rivela, in quanto atto normativo<sup>1</sup>, come un giacimento di parole vocate alla pratica, come un “testo informativo di servizio”<sup>2</sup>, pronto all’uso che il lettore – in primo luogo, il cittadino – ne vorrà fare.

Gli enunciati costituzionali in cui le questioni della democrazia incrociano quelle del potere economico sono molteplici e trasversali e si sviluppano come in una sorta di *crescendo* musicale. Il testo costituzionale, infatti, si apre subito con l’esplicita qualificazione dell’Italia quale “Repubblica democratica, fondata sul lavoro” (art. 1, co. 1, Cost.), e presenta fin dall’evocazione dei suoi principi fondamentali il ripetuto triplice accostamento della sfera “politica, economica e sociale” (artt. 2 e 3, co. 2, Cost.). Nella sua parte I, la struttura economica è disciplinata dall’intero titolo III, dove si ritrovano dodici densissimi articoli, e viene altresì conformata sul piano dei doveri costituzionali, con particolare riferimento al concorso delle spese pubbliche e ai caratteri del sistema tributario (art. 53 Cost.). Nella sua parte II, il tema qui trattato investe quanto meno la disciplina costituzionale del bilancio (art. 81 Cost.), l’istituzione del Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro (art. 99 Cost.), il riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni (in particolare, l’art. 117, co. 2, lett. e, Cost., ma non solo, viste le plurime incidenze sulla struttura economica sia di molte delle materie costituzionalmente enumerate, sia degli ulteriori ambiti competenziali regionali desumibili a *silenzio*), la disciplina delle funzioni amministrative (art. 118, co. 1, Cost.) e delle attività di interesse generale (art. 118, co. 4, Cost.), l’autonomia finanziaria degli enti territoriali (art. 119 Cost.), nonché la libera circolazione tra le Regioni (art. 120, co. 1, Cost.). Si tratta, com’è facile avvedersi, di una trama normativa di tale ricchezza e complessità da far ritenere, anche solo a un primo sguardo, che il rapporto tra la materia economica e la forma costituzionale, punto di snodo della riflessione sia politico-filosofica che giuridico-costituzionale sin dall’antichità classica<sup>3</sup>, sia al cuore della *Verfassungsfrage* come al momento dell’elaborazione della Carta repubblicana e così, oggi, nel nostro tempo.

1.1.2. Come si è detto, la manifesta rilevanza costituzionale del rapporto tra la democrazia e il potere economico, innanzi tutto, si rinviene nei (e scaturisce dai) primi articoli della Costituzione. In particolare, ciascuno degli enunciati a cui si farà di seguito riferimento testimonia il solenne impegno ordinamentale volto al superamento di una fondamentale relazione dialettica intranea all’argomento qui in esame, incidente tanto sulla configurazione generale dell’esperienza giuridica<sup>4</sup>, quanto sui suoi protagonisti. Ciò fa emergere il carattere congenitamente dinamico del disegno costituzionale complessivamente considerato e, con esso, la

---

<sup>1</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Introduzione a La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, [1952], rist. in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, p. 128.

<sup>2</sup> T. DE MAURO, *Introduzione*, in *Costituzione della Repubblica italiana*, Torino, 2006, p. XIV.

<sup>3</sup> Cfr. ARISTOTELE, *Politica*, in ID., *Politica e costituzione di Atene*, Torino, 1992, pp. 69 ss. o I, 1257-1258.

<sup>4</sup> Cfr. R. ORESTANO, *Della “esperienza giuridica” vista da un giurista*, [1980], rist. in ID., *Diritto, incontri e scontri*, Bologna, 1981, pp. 548 ss.

sua primigenia ed inesausta funzione di integrazione (il “plebiscito di tutti i giorni”<sup>5</sup>), fulcro di tutta riflessione costituzionalistica novecentesca<sup>6</sup>.

La relazione dialettica summenzionata attiene alla congiunzione, formulata a partire dall’art. 1, co. 1, Cost.<sup>7</sup>, tra la dimensione politica e civile e la dimensione economica e sociale<sup>8</sup> della *civitas*, precedentemente prospettate come separate e distinte, in nome dell’“antico dualismo”<sup>9</sup> tra Stato e società, e altrettanto tradizionalmente ricondotte ora alla sfera pubblica ed ora alla sfera privata<sup>10</sup>. A questa ricomposizione delle due facce dell’esperienza giuridica si riferisce *expressis verbis*, con formula mirabilmente sintetica (“qui è l’Italia che nella sua lingua dichiara sé stessa”<sup>11</sup>), la qualificazione dell’Italia, cioè del Paese immediatamente colto nella sua dimensione storica, geografica, culturale, esistenziale, quale “Repubblica democratica, fondata sul lavoro”. Quest’ultimo termine merita, al pari degli altri, di essere attentamente considerato, per la duplice valenza costituzionale che esso – e non, invece, il “danaro, [il] mercato, [la] concorrenza, [il] profitto, [la] proprietà, ed altro ancora”<sup>12</sup> – è destinato ad assumere e dispiegare. Il lavoro, infatti, e solamente il lavoro (a discapito delle opinioni di segno contrario<sup>13</sup>) è, ad un tempo, “retribuzione” (artt. 36, co. 1, e 37, co. 1 e 3, Cost.) e “salar[i]o” (art. 37, co. 2, Cost.), ma anche un formidabile veicolo di emancipazione e di socializzazione dei consociati, che lo rende irriducibile alla sola sfera economica<sup>14</sup> e lo proietta sulla dimensione pubblico-politica. Esso, pertanto, anche se “non è la ‘libertà’ ”<sup>15</sup>, costituisce un inesauribile “strumento di libertà”<sup>16</sup> e, per questa ragione capitale, nel disegno costituzionale “viene reso *indipendente dal mercato* del lavoro, non solo per il fatto che le dinamiche ‘spontanee’ di questo potrebbero non essere sufficienti a garantire la piena occupazione, ma anche perché non possono garantire la *qualità sociale* del lavoro stesso”<sup>17</sup>. Conseguentemente, dalla sua intestazione all’art. 1, co. 1, Cost., dalla sua declinazione *sub specie* di diritto e

---

<sup>5</sup> R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, [1928], trad. it. in ID., *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, 1988, p. 76; nonché E. RENAN, *Che cos’è una nazione?*, [1882], trad. it., Roma, 1993, p. 20.

<sup>6</sup> Cfr. P. HÄBERLE, *Dalla Staatsrechtslehre alla società aperta del diritto costituzionale comparato ed europeo*, trad. it. in *Nomos*, 2016, fasc. II, pp. 3-4.

<sup>7</sup> Cfr. G. AMATO, *Aspetti vecchi e nuovi del “politico” e del “sociale” nell’Italia repubblicana*, in *Il sistema delle autonomie*, Bologna, 1981, pp. 112-113.

<sup>8</sup> Cfr. M. WEBER, *L’“oggettività” conoscitiva della scienza sociale e della politica sociale*, [1904], trad. it. in ID., *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, 2003, pp. 24 ss.; P. BOURDIEU, *Le strutture sociali dell’economia*, [2000], trad. it., Trieste, 2004, p. 238.

<sup>9</sup> V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L’iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, [1959], rist. in ID., *Opere giuridiche*, Napoli, 2001, vol. I, p. 8.

<sup>10</sup> Cfr. W. VON HUMBOLDT, *Idee per un saggio sui limiti dell’attività dello Stato*, [1792], trad. it. in ID., *Scritti filosofici*, Torino, 2004, vol. III, p. 156; B. CONSTANT, *La libertà degli antichi, paragonata a quella dei moderni*, [1820], trad. it., Torino, 2005, p. 6.

<sup>11</sup> N. URBINATI, *Art. 1*, Roma, 2017, p. 1.

<sup>12</sup> G.U. RESCIGNO, *La distribuzione della ricchezza nazionale*, in *La Costituzione ha 60 anni*, a cura di M. Ruotolo, Napoli, 2008, p. 299.

<sup>13</sup> Cfr. G. DI GASPARE, *Il lavoro quale fondamento della Repubblica*, in *Studi per Franco Di Sabato*, Napoli, 2009, vol. I, p. 242.

<sup>14</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Quali misure per assicurare un’esistenza libera e dignitosa?*, in *Le riforme del diritto del lavoro*, a cura di M.P. Iadicicco e V. Nuzzo, Napoli, 2016, pp. 198-199.

<sup>15</sup> G. AZZARITI, *Lavoro*, in ID., *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016, p. 101.

<sup>16</sup> *Ibidem*; nonché V. FOA, *Il Cavallo e la Torre*, Torino, 1991, pp. 237-238.

<sup>17</sup> B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, Milano, 2001, p. 129.

di dovere, rispettivamente all'art. 4, co. 1 e 2, Cost., e dalla sua successiva specificazione nei molti diritti enunciati agli artt. 35 ss. Cost., il lavoro costituisce l'abbrivio di un itinerario costituzionale rispetto a "ciò che segue e ne dipende: dal lavoro, le politiche economiche; dalle politiche economiche, l'economia"<sup>18</sup>.

Sono state sottolineate in anni viepiù recenti tanto la "logica ergocentrica"<sup>19</sup> e la "valenza architettonica del lavoro"<sup>20</sup>, caratteristiche della Carta repubblicana, anche se raffrontata alle altre coeve esperienze costituzionali europee<sup>21</sup>; quanto, di converso, una certa sottovalutazione in cui sarebbe incorsa la riflessione giuspubblicistica italiana nella considerazione del lavoro quale principio e diritto costituzionale<sup>22</sup>. Il primo profilo è senz'altro cruciale; esso, anzi, va riaffermato con determinazione e costituisce uno dei tratti salienti di quell'"eccezionalismo italiano"<sup>23</sup> a cui si farà riferimento anche nel corso della trattazione. La seconda osservazione appare parimenti giustificata, ma solo in parte, se si considera *funditus* il rilievo che la declinazione costituzionale del lavoro ha assunto sia nel primo decennio di storia repubblicana – si potrebbero evocare a tale proposito i nomi di V. Crisafulli<sup>24</sup>, M. Mazziotti<sup>25</sup> e C. Mortati<sup>26</sup>, impegnati su posizioni vicendevolmente polemiche a commentare la sent. n. 78/1958 della Corte costituzionale<sup>27</sup> – sia in anni più recenti<sup>28</sup>, funestati dall'"irruzione della precarietà, della discontinuità, della flessibilità, dell'informalità"<sup>29</sup> lavorativa e, per ciò solo, esistenziale (anche) delle nuove generazioni di studiosi<sup>30</sup>. Il lavoro nella sua prospettiva ordinamentale è stato, invece, grandemente (e gravemente) trascurato sin dagli albori della giurisprudenza costituzionale<sup>31</sup>, con alcune conseguenze concrete di primo rilievo in merito alla mancata enucleazione dall'art. 4, co. 1, Cost. dell'obiettivo di carattere costituzio-

<sup>18</sup> G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, Torino, 2013, p. 4.

<sup>19</sup> E. ALES, *Diritto del lavoro, diritto alla previdenza sociale, diritti di cittadinanza sociale*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2001, p. 983.

<sup>20</sup> O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, Napoli, 2016, p. 26.

<sup>21</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Milano, 2010, vol. V, p. 2015; Id., *Unità nazionale e struttura economica*, in *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, p. 53.

<sup>22</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>23</sup> C. PINELLI, *I diritti sociali nello spazio europeo*, in *Diritto del lavoro in trasformazione*, a cura di L. Cozza e R. Romei, Bologna, 2014, p. 212.

<sup>24</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Appunti preliminari sul diritto al lavoro nella Costituzione*, [1951], rist. in Id., *Prima e dopo la Costituzione*, cit. nt. 1, pp. 285 ss.

<sup>25</sup> Cfr. M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956, pp. 57 ss.

<sup>26</sup> Cfr. C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, [1953], rist. in Id., *Raccolta di scritti*, Milano, 1972, vol. III, pp. 141 ss.; Id., *Il lavoro nella Costituzione*, [1954], rist., ivi, vol. III, pp. 225 ss.

<sup>27</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Costituzione e imponibile in agricoltura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pp. 1202 ss.; M. MAZZIOTTI, *Iniziativa economica privata, proprietà privata e diritto al lavoro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pp. 1209 ss.; C. MORTATI, *Iniziativa privata ed imponibile di manodopera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958, pp. 1190 ss.

<sup>28</sup> Cfr. E. PAPARELLA, *Il lavoro e la sua dimensione costituzionale*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2012, pp. 61 ss.; D. BIFULCO, *I diritti sociali in progress*, in *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, a cura di E. Cavasino et al., Napoli, 2013, p. 606; P. CARRETTI, *Considerazioni conclusive*, ivi, p. 615; C. SALAZAR, *Crisi economica e diritti fondamentali*, in *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, 2015, pp. 188 ss.

<sup>29</sup> U. BECK, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, [1999], trad. it., Torino, 2000, p. 3.

<sup>30</sup> Cfr. F. ANGELINI e M. BENVENUTI, *Presentazione*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit. nt. 28, p. XII.

<sup>31</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Costituzione e imponibile in agricoltura*, cit. nt. 27, p. 1203.

nale della stabile occupazione (C. cost., sent. n. 46/2000<sup>32</sup>) e, da ultimo, in ordine all'insoddisfacente tutela fornita ai lavoratori precari del pubblico impiego, tristemente destinatari, come nel caso della scuola, di reiterati contratti di lavoro a tempo determinato (C. cost., ord. n. 207/2013; CGUE, C-22/13, C-61/13, C-62/13, C-63/13, C-418/13, sent. 26.11.2017, *Mascolo e a.*; C. cost., sent. n. 187/2016)<sup>33</sup>.

La riconduzione ad unità della sfera politica e civile e della sfera economica e sociale formulata *in capite libri* trova ulteriori conferme all'art. 2 Cost., sul piano della contestuale – ma non per questo corrispettiva<sup>34</sup> – disciplina dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili, configurati alla stregua dei due fuochi di un'ellisse<sup>35</sup>: i primi evocati come categoria concettualmente unitaria, per così dire, a monte rispetto alla loro collocazione all'interno di quattro titoli intestati ai “rapporti civili”, ai “rapporti etico-sociali”, ai “rapporti economici” e ai “rapporti politici”; i secondi riferiti ad una “solidarietà” una e trina, cioè “politica, economica e sociale”. Il medesimo disegno, inoltre, si sviluppa e si specifica all'art. 3, co. 2, Cost. nell'individuazione delle principali categorie giuridiche soggettive a cui si rivolge il testo costituzionale. Tale enunciato, infatti, coglie *ex parte populi* la relazione dialettica già menzionata, nel momento in cui dà corpo e voce ai “cittadini”, di cui risulta “limita[ta] di fatto la libertà e l'eguaglianza”; alla “persona umana”, di cui risulta “impedi[to] il pieno sviluppo”; e ai “lavoratori”, di cui risulta parimenti “impedi[ta] l'effettiva partecipazione... all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”. Ora, se non v'è dubbio che, tra le tre, la persona umana sia il *genus* e le altre due le *species*, è proprio nella composizione di queste ultime, in quanto appartenenti alla medesima categoria generale, che si dispiega massimamente la progettualità – l'“orizzonte di aspettativa”<sup>36</sup>, ben potrebbe dirsi – della Carta repubblicana.

Il problema a cui la Costituzione ambisce a fornire una risposta in termini giuridici non è solo di oggi e nemmeno solo della stagione costituente. La questione irrompe, a ben vedere, già all'avvento della “Rivoluzione industriale”<sup>37</sup>, allorquando ci si avvede che lo sviluppo dello Stato “monoclasse”<sup>38</sup> non solo non determina l'avvio di un percorso di progressiva inclusione dei ceti subalterni nello Stato, ma tende addirittura, in ragione dello sviluppo del suo modo di produzione, a riprodurne e anzi ad amplificarne il senso di estraniamento. È A. de Tocqueville, più di tutti, nel corso dei suoi celebri viaggi degli anni trenta dell'Ottocento, ad

---

<sup>32</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2009, vol. XX, pp. 12-13.

<sup>33</sup> Cfr. R. CALVANO, “Cattivi consigli” sulla “buona scuola”, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2016, fasc. IV, pp. 7 ss.; D. NOCILLA, *Diritto europeo e diritto costituzionale dello Stato membro in un'insoddisfacente sentenza della Corte costituzionale in tema di precariato scolastico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, pp. 1901 ss.

<sup>34</sup> Cfr. G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967, pp. 22 ss. e 468-469; L. FERRAJOLI, *La logica del diritto*, Roma-Bari, 2016, pp. 36 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Diritti per forza*, Torino, 2017, pp. 95 ss.

<sup>35</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *Art. 2*, Roma, 2017, pp. 2 ss.

<sup>36</sup> R. KOSELLECK, “Spazio di esperienza” e “orizzonte di aspettativa”, [1976], trad. it. in ID., *Futuro passato*, Bologna, 2007, pp. 300 ss.; nonché P. RICOEUR, *L'Europa e la sua memoria*, [1998], trad. it., Brescia, 2017, pp. 12 ss.

<sup>37</sup> D.S. LANDES, *Prometeo liberato*, [1969], trad. it., Torino, 1993, pp. 3 ss.

<sup>38</sup> M.S. GIANNINI, *Stato sociale*, [1977], rist. in ID., *Scritti*, Milano, 2005, vol. VII, p. 104; nonché ID., *Il pubblico potere*, Bologna, 1986, pp. 35 ss.

osservare con una certa preoccupazione che, “allorché si percorrono le diverse regioni d’Europa, si resta impressionati da uno spettacolo veramente strano, e all’apparenza inesplicabile. I paesi reputati come i più miserabili sono quelli dove, in realtà, si conta il minor numero di indigenti, mentre tra le nazioni che tutti ammirano per la loro opulenza, una parte della popolazione è costretta, per vivere, all’elemosina dell’altra”<sup>39</sup>. Proprio nella Francia del tempo, nel volgere di poco più di un decennio, l’Assemblea costituente del 1848<sup>40</sup> mette a tema per la prima volta la parallela e contestuale rivendicazione e del suffragio universale (maschile), massima espressione dei diritti spettanti ai cittadini, e dell’approntamento da parte dello Stato di appositi opifici, non a caso qualificati come “nazionali”, quale necessaria realizzazione per la garanzia di esistenza dei lavoratori.

Esattamente un secolo dopo, la sfida che i costituenti italiani si trovano davanti è ancora la medesima: quella di riconciliare il *citoyen* e il *bourgeois*<sup>41</sup> e, messe da parte le “cattive alternative”<sup>42</sup> del “comunismo puro e [de] liberismo puro”<sup>43</sup>, di far sì che, quanto più possibile<sup>44</sup>, chi sia cittadino sia anche lavoratore e chi sia lavoratore sia anche cittadino<sup>45</sup>; il che, manifestamente, ieri come oggi e probabilmente come domani, non può mai essere assunto come un dato o un fatto, ma sempre e solo come un darsi e un farsi. Pertanto, grazie alla tematizzazione e all’avvio di questo processo, la libertà e l’uguaglianza dei cittadini, per un verso, la partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese dei lavoratori, per un altro, e il pieno sviluppo di tutti, in definitiva, possono almeno dirsi in “movimento”<sup>46</sup>.

In ciò si sostanzia – è dato ritenere – l’“alto profilo”<sup>47</sup> del compromesso decidente raggiunto, anche (e soprattutto) su tale aspetto cruciale, in seno all’Assemblea costituente<sup>48</sup>: nel “superamento delle separazioni tra democrazia ‘politica’, democrazia ‘economica’ e de-

---

<sup>39</sup> A. DE TOCQUEVILLE, *Prima memoria sul pauperismo*, [1835], trad. it. in ID., *Il pauperismo*, Roma, 1998, p. 105.

<sup>40</sup> Cfr. *Il diritto al lavoro*, a cura di G. Longhitano, Catania, 2001, pp. 1 ss.; *Il diritto al lavoro nel 1848*, a cura di C. De Boni, Milano, 2002, pp. 67 ss.

<sup>41</sup> Cfr. J.E. SIEYÈS, *Preliminari della Costituzione*, [1789], trad. it. in ID., *Opere e testimonianze politiche*, Milano, 1993, vol. I, p. 391; I. KANT, *Sopra il detto comune*, [1793], trad. it. in ID., *Scritti politici*, Torino, 1995, pp. 260-261; K. MARX, *Sulla questione ebraica*, [1844], trad. it. in ID. e F. ENGELS, *Opere scelte*, Roma, 1979, p. 85.

<sup>42</sup> Pi. COSTA, *Alle origini dei diritti sociali*, in *Democrazia, diritti, costituzione*, a cura di G. Gozzi, Bologna, 1997, p. 337.

<sup>43</sup> M. RUINI, in *Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13.5.1947*, ried. in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Roma, 1970, vol. II, p. 1663.

<sup>44</sup> Cfr. M. KALECKI, *Gli aspetti politici della piena occupazione*, [1943], trad. it. in ID., *Sulla dinamica dell’economia capitalistica*, Torino, 1975, pp. 170 ss.; J. ROBINSON, *Un programma per la piena occupazione*, [1943], trad. it. in EAD., *Occupazione, distribuzione e crescita*, Bologna, 1991, pp. 101 ss.

<sup>45</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in *Annuario 1998. Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Padova, 1999, p. 122.

<sup>46</sup> V. CRISAFULLI, *Sull’efficacia normativa delle disposizioni di principio della Costituzione*, [1951], rist. in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, cit. nt. 1, p. 156.

<sup>47</sup> A. BARBERA, *La Costituzione della Repubblica italiana*, Milano, 2016, p. 49; nonché E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, [1973], rist., Napoli, 2008, p. 61; M. FIORAVANTI, *Il compromesso costituzionale*, in *Astrid rassegna*, 2008, fasc. XVII, pp. 4 ss.; S. CASSESE, *L’eguaglianza sostanziale nella Costituzione*, in *Le Carte e la Storia*, 2017, p. 12.

<sup>48</sup> Cfr. F. GABRIELE, *Premesse costituzionali alla programmazione economica*, in *Civitas*, 1970, fasc. II, pp. 5-6.

mocrazia 'sociale'<sup>49</sup> e, coesenzialmente, nel perseguimento di una democrazia *sans phrase*. Sotto questo profilo, la scelta allora effettuata con l'approvazione di quel "capolavoro istituzionale"<sup>50</sup> che è l'art. 3, co. 2, Cost. è tanto "sincera"<sup>51</sup> quanto "netta"<sup>52</sup>. Se è vero, infatti, che una democrazia limitata alla sola sfera politica costituirebbe senz'altro una democrazia a "sovranità dimidiata"<sup>53</sup>, al tempo stesso una sua frammentazione *sub specie* di aggettivazione scivolerebbe dal piano della sineddoche a quello della metonimia e ne farebbe per avventura (anzi, per sventura) una "democrazia senza qualità"<sup>54</sup>.

In questa prospettiva, la Costituzione, nel suo sforzo incessante di con-tenere, cioè letteralmente di tenere insieme, la libertà e l'uguaglianza (ché in ciò si sostanzia a partire da Cicerone<sup>55</sup>, richiamato sul punto da H. Kelsen<sup>56</sup>, la *res publica*), "non impone modelli astratti, ma traccia concrete linee di tendenza e offre – alla politica che sappia e voglia servirsene – gli strumenti per assicurare il progresso dei singoli e dell'intera comunità nazionale"<sup>57</sup>. Essa, in altre parole, indica un "percorso senza punto di arrivo"<sup>58</sup>. L'incedere lungo tale itinerario costituisce, allora, un vero e proprio "comando costituzionale"<sup>59</sup>, tanto che "sarebbe inammissibile, alla luce della Costituzione, un indirizzo che volesse accentrare la ricchezza o anche solo mantenere lo *statu quo*"<sup>60</sup>. Pertanto, com'è stato ben detto, "la meta ultima è una società in cui la giustizia sociale sia assicurata. Ma i termini di tale 'giustizia' restano largamente indeterminati, e affidati da un lato alla dinamica dei rapporti sociali, dall'altro alle scelte politiche. *L'esito del processo è lasciato aperto*"<sup>61</sup>.

1.1.3. Dunque, come ben messo in luce nella riflessione giuspubblicistica italiana, all'interno del disegno costituzionale sin qui tratteggiato "permangono le alternative, le distanze fra i soggetti restano profonde, ma si innestano spinte unificatrici, e queste si indiriz-

---

<sup>49</sup> S. D'ALBERGO, *Costituzione e organizzazione del potere nell'ordinamento italiano*, Torino, 1991, p. 321; nonché ID., *Economia e diritto nella dinamica delle istituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, Padova, 1998, vol. I, p. 800.

<sup>50</sup> S. RODOTÀ, *Lelio Basso*, in *Annali della Fondazione Lelio e Lisli Basso*, 1989, p. 19; nonché M. DOGLIANI e C. GIORGI, *Art. 3*, Roma, 2017, pp. 93 ss.

<sup>51</sup> U. ROMAGNOLI, *Art. 3, 2° comma*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1975, p. 165; nonché ID., *Il lavoro in Italia*, Bologna, 1995, pp. 131-132.

<sup>52</sup> S. LABRIOLA, *Il principio di eguaglianza materiale*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di ID., Roma-Bari, 2006, vol. I.2, p. 777.

<sup>53</sup> N. BOBBIO, *Quali alternative alla democrazia rappresentativa?*, [1975], rist. in *Il marxismo e lo Stato*, Roma, 1976, p. 36.

<sup>54</sup> G. COTTURRI, *La democrazia senza qualità*, Milano, 1989, *passim*; nonché A. DI GIOVINE e M. DOGLIANI, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giustizia*, 1993, pp. 321 ss.

<sup>55</sup> Cfr. CICERONE, *Lo Stato*, trad. it. in ID., *Opere politiche e filosofiche*, Torino, 2009, vol. I, p. 205 o I, 47.

<sup>56</sup> Cfr. H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia*, [II ed., 1929], trad. it. in ID., *La democrazia*, Bologna, 1988, p. 46.

<sup>57</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 63.

<sup>58</sup> ID., *Brevi cenni sulla cosiddetta "costituzione economica" europea e sul suo rapporto con la Costituzione italiana*, in *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, a cura di S.P. Panunzio e E. Sciso, Milano, 2002, pp. 49-50.

<sup>59</sup> L. BASSO, *Il Principe senza scettro*, n. ed., Milano, 1998, p. 197.

<sup>60</sup> M. VILLONE, *Interessi costituzionalmente protetti e giudizio sulle leggi*, Milano, 1974, p. 223.

<sup>61</sup> V. ONIDA, *Le Costituzioni*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, V ed., Bologna, 1997, vol. I, p. 107.

zano – qui sta la novità che rende il modello incredibilmente complesso – verso le ragioni del valore e della ideologia<sup>62</sup>. Proprio per questo, il conflitto, assunto come un “dato strutturante e insuperabile”<sup>63</sup> della vita economico-sociale<sup>64</sup>, viene messo “in forma”<sup>65</sup> giuridica, ovvero si viene ricondotto all’interno di un quadro condiviso di legalità costituzionale, “impedendo che esso degeneri, travolgendo le regole della pace dei consociati”<sup>66</sup>, senza però essere per questo negato o imbrigliato. La cornice ordinamentale che ne discende è pacifica, certo, ma al tempo stesso dinamica, perché “dota... la parte più debole del conflitto delle armi necessarie per non soccombere, anzi, per poter realizzare progressivamente una democrazia che rendesse credibili eguaglianza e diritti di ogni persona”<sup>67</sup>.

Si è potuto così sostenere a giusto titolo che l’ordinamento repubblicano si caratterizzi per “un’astensione da osservare ed una funzione da esercitare”<sup>68</sup>, cioè che la disciplina costituzionale dell’economia si sviluppi “astenendosi dall’imporre un nuovo modo di produzione ma pretendendo dal modo di produzione dominante di accettare la sua soggezione ad un tipo di stato il cui ruolo, costituzionalmente ridefinito, si riconverte in funzione sociale”<sup>69</sup>. Tale duplice movimento, peraltro, si accompagna nello stesso testo costituzionale all’individuazione della “sede decisionale... identificata nelle supreme istanze della vita politica, entro le quali sono rappresentati, e si misurano fra loro, in diretto confronto, tutti gli interessi sociali, e le ragioni dell’economia possono essere coordinate con le esigenze della emancipazione sociale e dello sviluppo civile”<sup>70</sup>. Questa *sedes* consiste, naturalmente, nel Parlamento, luogo depositario per antonomasia della rappresentanza nazionale (art. 67 Cost.) e organo chiamato a sostanziare le molteplici riserve di legge di cui (anche) la disciplina costituzionale dell’economia risulta costellata (artt. 41, co. 3, 42, co. 2, 3 e 4, 43, 44, 45 e 46 Cost.)<sup>71</sup>; ma non solo, proprio perché, come si è detto, nel vigente orizzonte costituzionale “l’emancipazione delle classi subalterne non è più relegata all’interno della società civile, quale ‘democrazia economica’ separata dalla democrazia politica; ascende alla ribalta della

---

<sup>62</sup> C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, [1984], rist., Napoli, 2014, p. 90.

<sup>63</sup> R. BIN, *Che cos’è la Costituzione?*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, p. 20; nonché G. AZZARITI, *Diritto e conflitti*, Roma-Bari, 2010, p. 276.

<sup>64</sup> Cfr. S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, [1970], trad. it., Bologna, 1982, p. 218.

<sup>65</sup> A. CANTARO, *Il superamento della multilevel theory nei rapporti tra l’Europa, gli Stati membri e i livelli di governo substatale*, in *Governare l’Europa tra Lisbona e Fiscal Compact*, a cura di A. Iacoviello, Milano, 2016, p. 131.

<sup>66</sup> L. ELIA, *Discorso del Presidente emerito della Corte costituzionale prof. Leopoldo Elia, in occasione del sessantesimo anniversario della Costituzione della Repubblica italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, p. 646.

<sup>67</sup> G. FERRARA, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, a cura di G. Casadio, Roma, 2006, p. 205.

<sup>68</sup> ID., *Costituzione e revisione costituzionale nell’età della mondializzazione*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, cit. nt. 49, vol. II, p. 256.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> F. GALGANO, *La libertà di iniziativa economica privata nel sistema delle libertà costituzionali*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, a cura di Id., Padova, 1977, vol. I, p. 519; nonché ID., *Le istituzioni dell’economia di transizione*, Roma, 1978, p. 89; ID., *Le istituzioni dell’economia capitalista*, II ed., Bologna, 1980, pp. 42-43; ID., *Art. 41*, in *Commentario della Costituzione*, cit. nt. 51, 1982, pp. 45-56; A. CANTARO, *Percorsi inesplorati*, [1988], rist. parz. in ID., *La modernizzazione neoliberista*, Milano, 1990, pp. 121-122.

<sup>71</sup> Cfr. G. AMATO, *La nuova costituzione economica*, in *Per una nuova costituzione economica*, a cura di G. della Cananea e G. Napolitano, Bologna, 1998, p. 20.



società politica, diventa un modo di essere della stessa democrazia politica<sup>72</sup>. Se questo è vero, la “partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”, cui l’art. 3, co. 2, Cost. incessantemente ci richiama, assume tratti molteplici e aperti a potenzialità applicative non tutte predeterminabili (come dimostra, ad esempio, la vicenda dello sciopero politico: C. cost., sent. n. 290/1974)<sup>73</sup>. Alcune di esse, tuttavia, come la collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, sono prospettate nella stessa Carta repubblicana proprio quali strumenti necessari e predeterminati di una ricomposizione della democrazia e del potere economico e, in tale veste, meritano di essere brevemente considerate.

## **1.2. Un caso di studio nel diritto costituzionale: la collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende**

1.2.1. Il disegno che si è provato sin qui ad abbozzare potrebbe costituire la premessa maggiore o, quantomeno, fungere da sfondo ad un inquadramento complessivo del titolo III della parte I della Carta repubblicana, intitolato ai “rapporti economici”. Non può essere certo questa la sede per riannodare le fila di quasi settant’anni di interpretazione legislativa, giurisprudenziale e dottrinale in ordine a quella che – talora descrittivamente e talaltra prescrittivamente<sup>74</sup>, non senza vivaci contrasti all’interno di una riflessione che nel secondo dopoguerra si diffonde<sup>75</sup> prima in Germania<sup>76</sup> e poi in Italia<sup>77</sup> – viene qualificata come “costituzione economica”, con una concettualizzazione suscettibile di cogliere precipuamente un problema giuridico<sup>78</sup> e di rappresentare, pertanto, un “punto di coagulo della riflessione giuspubblicistica intorno al rapporto tra Stato ed economia, riassumendone in qualche modo i profili di sintesi... attinenti ai problemi fondamentali dell’ordinamento economico e della loro

---

<sup>72</sup> F. GALGANO, *Il governo dell’economia*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Roma-Bari, 1979, p. 147.

<sup>73</sup> Cfr. Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, pp. 129-130.

<sup>74</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Iniziativa: I. - Iniziativa economica privata*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1971, vol. XXI, pp. 582-583, nt. 3; T. PROSSER, *The Economic Constitution*, Oxford, 2014, pp. 7 ss.

<sup>75</sup> Cfr. V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L’iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit. nt. 9, pp. 43-44; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, 1963, pp. 37-38; G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2001, vol. XI, p. 6; P. RIDOLA, *La Costituzione, la politica e il conflitto in una pagina di storia della scienza giuridica italiana*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, vol. IV, pp. 2029 ss.

<sup>76</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, [1931], trad. it., Milano, 1981, p. 149; H. EHMKE, *Wirtschaft und Verfassung*, Karlsruhe, 1961, p. 5.

<sup>77</sup> Cfr. L. MENGONI, *Economia e diritto*, in *La dimensione dell’economico*, a cura di R. Crippa, Padova, 1979, pp. 189-190; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, p. 132; M.S. GIANNINI, *Relazione di sintesi*, [1985], rist. in Id., *Scritti*, cit. nt. 38, 2006, vol. VIII, p. 369; M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1990, vol. V, pp. 374-375; F. COCOZZA, *Riflessioni sulla nozione di “costituzione economica”*, in *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, Modena, 1992, vol. I, p. 409; L. MENGONI, *Persona e iniziativa economica privata nella Costituzione*, [1996], rist. in Id., *Scritti*, Milano, 2011, vol. I, p. 93; M. LUCIANI, *Brevi cenni sulla cosiddetta “costituzione economica” europea e sul suo rapporto con la Costituzione italiana*, cit. nt. 58, p. 47; F. COCOZZA, *Diritto pubblico applicato all’economia*, II ed., Torino, 2007, p. 172; M. LUCIANI, *Conclusioni*, in *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, a cura di F. Dal Canto e E. Rossi, Torino, 2011, p. 420.

<sup>78</sup> Cfr. L. RAISER, *La costituzione economica come problema giuridico*, [1950], trad. it. in Id., *Il compito del diritto privato*, Milano, 1990, pp. 40 ss.

'trasformazione' in problemi giuridici"<sup>79</sup>. Ai fini del presente discorso, ciò che merita di essere sottolineato è che proprio la carica progettuale delle disposizioni costituzionali di riferimento, singolarmente e complessivamente considerate<sup>80</sup>, colloca i relativi istituti, anche di maggiore rilievo per il tema della democrazia e del potere economico, sull'incerta frontiera dell'"effettività"<sup>81</sup> e dell'"indefettibilità"<sup>82</sup>, dell'inattuazione<sup>83</sup> e dell'inattualità<sup>84</sup>, facendo emergere soprattutto rispetto al tema qui considerato un "orizzonte di decisiva importanza: l'orizzonte della temporalità"<sup>85</sup>. Quest'ultimo "diviene una condizione di senso della costituzione e si traduce in una doppia e complementare connessione: fra ciò che è e ciò che deve essere, fra il presente e il futuro"<sup>86</sup>.

Una disposizione particolare del titolo III della parte I della Costituzione merita, a tale proposito, di essere evocata, recuperata e valorizzata, senza per questo sottacerne critiche e limiti. Per un verso, infatti, essa appare suscettibile di svolgere quella funzione di avvicinamento dei due termini della relazione qui trattata, all'interno di un progetto complessivo di "diffusione del principio democratico a tutti i livelli del vivere sociale"<sup>87</sup>, che costituisce, come si è già detto (*supra*, § 1.1), il *proprium* irrinunciabile del progetto costituzionale. Per un altro, tuttavia, su di essa è calato un "silenzio concorde"<sup>88</sup> lungo tutta la storia repubblicana e, conseguentemente, negli stessi studi costituzionalistici italiani<sup>89</sup>. Si tratta dell'art. 46 Cost., il quale stabilisce che, "ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende".

È stato recentemente sostenuto, in una lunga trattazione sul tema, che per intendere appieno l'essenza e il valore di tale enunciato "occorre guardare non al presente o al futuro, ma anzitutto al passato"<sup>90</sup>. Si tratta, dunque, di muovere almeno dalla Costituzione tedesca del 1919, la quale "fa... epoca"<sup>91</sup> per aver dato avvio "ad una evoluzione e ad un mutamento

---

<sup>79</sup> R. MICCÙ, "Economia e Costituzione", in *Quaderni del pluralismo*, 1996, p. 251; nonché G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, cit. nt. 75, p. 4; R. MICCÙ, *Paradigm Shift or Paradigm Lost?*, in *Advanced Law for Economics*, a cura di Id. e D. Siclari, Torino, 2014, p. 14.

<sup>80</sup> Cfr. G. BIANCO, *Costituzione ed economia*, Torino, 1999, p. 55.

<sup>81</sup> P. BILANCIA, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996, pp. 21 ss.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Cfr. F. GALGANO, *Art. 41*, cit. nt. 70, p. 28.

<sup>84</sup> Cfr. M. FIORILLO, *Il dito e la luna*, in *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"?*, a cura di G. Brunelli e G. Cazzetta, Milano, 2013, pp. 173 ss.; B. SORDI, *Costituzione economica in moto perpetuo?*, ivi, pp. 267 ss.

<sup>85</sup> Pi. COSTA, *Dalla "inattuazione" alla "inattualità" della Costituzione*, ivi, p. 23.

<sup>86</sup> *Ivi*, p. 24.

<sup>87</sup> M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, pp. 71-72.

<sup>88</sup> F. SANTORO-PASSARELLI, *Il lavoro nell'impresa*, [1961], rist. in Id., *Libertà e autorità nel diritto civile*, Padova, 1977, p. 255.

<sup>89</sup> Cfr. E. PAPARELLA, *Art. 46*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco et al., Torino, 2006, vol. I, p. 935.

<sup>90</sup> L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Milano, 2006, p. 90; nonché P. RESCIGNO, *Impresa, proprietà e credito*, [1989], rist. in *Lezioni Magistrali di Diritto Costituzionale*, a cura di A. Vignudelli, Modena, 2014, vol. III, p. 172.

<sup>91</sup> C. MORTATI, *Introduzione alla Costituzione di Weimar*, [1946], rist. in Id., *Raccolta di scritti*, cit. nt. 26, vol. IV, p. 325.

della forma di stato e delle sue finalità<sup>92</sup>. Ciò vale, a ben guardare, con riferimento tanto al “superamento del principio individualistico e [al]l’affermazione della priorità del sociale”<sup>93</sup> – su cui si tornerà più ampiamente in seguito (*infra*, § 1.3) – quanto al già evocato (*supra*, § 1.1) isomorfismo costituzionale tra la dimensione politica e civile e la dimensione economica e sociale, di cui sono manifestazione eminente le coeve tematizzazioni della “democrazia economica”<sup>94</sup> e dello “Stato sociale di diritto”<sup>95</sup>. A tal fine, l’art. 165 della suddetta Costituzione, collocato nel capo V intitolato alla “vita economica”, prospetta un sistema consiliare a struttura ternaria, distinto per struttura e funzione. A livello aziendale, distrettuale e centrale si prevedono dei Consigli dei lavoratori, composti da rappresentanti degli operai e degli impiegati e volti alla “tutela dei loro interessi sociali ed economici” (art. 165, co. 2). I Consigli dei lavoratori, unitamente ai rappresentanti dei datori di lavoro e di altri gruppi interessati, formano, in vista della “realizzazione di compiti economici comuni e [del]la collaborazione all’attuazione delle leggi sulla socializzazione” (art. 165, co. 3), i Consigli economici di livello distrettuale e centrale. Quest’ultimo, in particolare, denominato Consiglio economico del *Reich*, è chiamato ad esprimere un parere sui principali disegni di legge in materia di politica sociale ed economica e ad esercitare in tali ambiti l’iniziativa legislativa (art. 165, co. 4)<sup>96</sup>.

Come teorizzato da H. Sinzheimer nel 1919 nella sua relazione all’Assemblea nazionale costituente tedesca, “le due forme [di Consigli, cioè i Consigli dei lavoratori e i Consigli economici] debbono essere tenute distinte perché hanno funzioni diverse. La differenza poggia su una semplice considerazione. Nel sistema economico esiste un conflitto ed una comunità. Il conflitto... è quello fra capitale e lavoro. Perciò è necessario che, come gli interessi del capitale hanno la loro rappresentanza di diritto pubblico nelle camere di commercio, eccetera, anche il lavoro ottenga la sua speciale rappresentanza di diritto pubblico, comprendente operai ed impiegati. [...] Nel sistema economico, tuttavia, non c’è solo un conflitto tra capitale e lavoro, ma anche una comunità. A differenza dei consigli operai, i consigli economici hanno il compito di valorizzare questo comune interesse alla produzione, cui sono coinvolti datori di lavoro e lavoratori. Essi debbono favorire gli interessi della produzione e coinvolgere tutti coloro che ne sono partecipi, per aumentare la produttività, ridurre i costi di produzione e regolare il più possibile la produzione in senso sociale”<sup>97</sup>.

---

<sup>92</sup> A. CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, II ed., Acireale, 1999, p. 66.

<sup>93</sup> C. MORTATI, *Introduzione alla Costituzione di Weimar*, cit. nt. 91, p. 333; nonché P. RIDOLA, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come “esperienza” e come “paradigma”*, [2015], rist. in Id., *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, 2016, pp. 55 ss.

<sup>94</sup> Cfr. F. NAPHTALI, *Wirtschaftsdemokratie*, [1928], rist., Köln-Frankfurt a.M., 1977, pp. 22 ss.; E. TATARINTARNHEYDEN, *Artikel 165*, in *Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung*, a cura di H.C. Nipperdey, Berlin, 1930, vol. III, pp. 522 ss.

<sup>95</sup> Cfr. H. HELLER, *Stato di diritto o dittatura?*, [1929], trad. it. in Id., *Stato di diritto o dittatura? e altri scritti*, Napoli, 1998, p. 48; F.L. NEUMANN, *Il significato sociale dei diritti fondamentali nella costituzione di Weimar*, [1930], trad. it. in Id., *Il diritto del lavoro fra democrazia e dittatura*, Bologna, 1983, p. 134.

<sup>96</sup> Cfr. K. KORSCH, *Legislazione del lavoro per i Consigli di fabbrica*, [1922], trad. it. in Id., *Consigli di fabbrica e socializzazione*, Bari, 1970, pp. 214 ss.

<sup>97</sup> H. SINZHEIMER, *Relazione all’Assemblea costituente*, [1919], trad. it. in E. FRAENKEL ET AL., *Laboratorio Weimar*, Roma, 1982, pp. 45-46.

Non vi è luogo qui di indugiare sulle ragioni per le quali anche una siffatta prospettiva è rimasta, nel corso della breve e tormentata esperienza weimariana, “nell’anticamera del diritto costituzionale vigente”<sup>98</sup>; un esito, giova ripeterlo, destinato a replicarsi all’interno dell’attuale ordinamento repubblicano. Vero è che, già a partire da quella stagione, anche in Italia si sviluppa tutta una “tradizione da riscoprire ed analizzare”<sup>99</sup>, che affonda le proprie radici negli anni immediatamente susseguenti alla Prima guerra mondiale (d.d.l. AC 1260 della XXV legislatura regia; d.d.l. AC 8 della XXVI legislatura regia<sup>100</sup>) e che successivamente si diffonde in virtù di alcune esperienze pionieristiche, limitate però alla vicenda resistenziale (d. Clnai 17.4.1945<sup>101</sup>), al biennio costituente<sup>102</sup> e alla I legislatura repubblicana (con la pressoché unica eccezione della società Olivetti, che vede la presenza di moduli partecipativi ancora all’inizio degli anni Settanta del secolo scorso<sup>103</sup>). Ci si riferisce, in particolare, alla vicenda dei Consigli di gestione<sup>104</sup>, frutto di un’intensa elaborazione in sede politica e istituzionale da parte di figure apicali di rilievo, quali L. D’Aragona<sup>105</sup> e R. Morandi<sup>106</sup>, rispettivamente Ministro del lavoro e Ministro dell’industria e del commercio negli anni 1946-1947<sup>107</sup>.

Morandi, in particolare, concepisce i Consigli di gestione come operanti “su piani verticali o orizzontali”<sup>108</sup>, sì da porli al crocevia tra la democrazia e il potere economico. Tali organi, in primo luogo, devono essere istituiti all’interno delle imprese dotate di una certa dimensione (di norma, 250 dipendenti) e svolgervi una serie di funzioni di controllo<sup>109</sup>, consultive e decisionali (art. 18<sup>110</sup>), le une come le altre tutt’altro che irrilevanti. Essi, in secondo luogo, vanno strutturati con una forma, per così dire, reticolare (art. 19), configurandosi alla stregua di “strumenti istituzionali tra loro connessi per il controllo e l’impulso dell’attività economica, in un sostanziale *continuum* tra fabbrica, settori produttivi intermedi e sistema globa-

---

<sup>98</sup> E. FORSTHOFF, *Concetto e natura dello Stato sociale di diritto*, [1954], trad. it. in Id., *Stato di diritto in trasformazione*, Milano, 1973, p. 35.

<sup>99</sup> S. SCIARRA, *Aspetti del dibattito sulla democrazia industriale*, in *Democrazia e diritto*, 1977, p. 157; nonché EAD., *Introduzione*, in *Democrazia politica e democrazia industriale*, a cura di Ead., Bari, 1978, pp. 58 ss.

<sup>100</sup> Cfr. *I Consigli di gestione*, Roma, 1947, vol. II, pp. 41 ss.

<sup>101</sup> Cfr. *ivi*, pp. 80-81; A. DI GIOIA, *L’intervento dei lavoratori nella gestione delle aziende*, Firenze, 1952, pp. 48 ss.

<sup>102</sup> Cfr. *ivi*, pp. 55 ss.; *Rapporto della Commissione Economica Presentato all’Assemblea Costituente*, Roma, 1947, vol. II.2, p. 357.

<sup>103</sup> Cfr. S. MUSSO, *La partecipazione nell’impresa responsabile*, Bologna, 2009, pp. 33 ss.

<sup>104</sup> Cfr. L. LANZARDO, *I Consigli di gestione nella strategia della collaborazione*, in *Problemi del movimento sindacale in Italia*, Milano, 1976, p. 327; S. LEONARDI, *La partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica*, in *Lavoro e diritto*, 1997, p. 474.

<sup>105</sup> Cfr. *I Consigli di gestione*, cit. nt. 100, vol. II, pp. 146 ss.

<sup>106</sup> Cfr. R. MORANDI, *Disegno di legge sui Consigli di gestione*, [1946], rist. in Id., *Democrazia diretta e ricostruzione capitalistica*, Torino, 1960, p. 115, nt. 1; *I Consigli di gestione*, cit. nt. 100, vol. II, pp. 155 e 166-167; M.S. GIANNINI, *Lo sviluppo dei Consigli di Gestione nel mondo*, [1947], rist. in Id., *Scritti*, cit. nt. 38, 2002, vol. II, p. 801.

<sup>107</sup> Cfr. U. MORELLI, *I Consigli di Gestione*, Torino, 1977, p. 88; P. CRAVERI, *Una “democrazia progressiva” senza “controllo operaio”*, in *Per Francesco Calasso*, Roma, 1978, p. 356.

<sup>108</sup> *I Consigli di gestione*, cit. nt. 100, vol. II, p. 165.

<sup>109</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *I Consigli di gestione*, in *Prima conferenza nazionale dei Centri economici per la ricostruzione*, Roma, s.d. [ma 1947?], vol. I, p. 160.

<sup>110</sup> Cfr. *I Consigli di gestione*, cit. nt. 100, vol. II, p. 153.

le dell'economia"<sup>111</sup>. I Consigli di gestione, così congegnati, non sono organi di classe, poiché – come chiaramente affermato da M.S. Giannini, uno degli artefici di quella proposta<sup>112</sup> – “organo di classe è il sindacato”<sup>113</sup>. All'interno di essi, infatti, riprendendo la riflessione svolta sul punto da A. Gramsci nell'immediato primo dopoguerra, “l'operaio entra a far parte come produttore, in conseguenza cioè di un suo carattere universale, in conseguenza della sua posizione e della sua funzione nella società, allo stesso modo che il cittadino entra a far parte dello Stato democratico parlamentare”<sup>114</sup>. Come confermato qualche anno dopo anche da C. Rosselli, “la richiesta sempre più insistente per il controllo operaio, per la compartecipazione alla direzione della produzione, per la costituzionalizzazione del regime di fabbrica, le battaglie su questioni di principio e di dignità, rivelano il sorgere di una dignità nuova nell'operaio medio, che non si accontenta più dei soli miglioramenti materiali, ma intende affermare la sua personalità autonoma entro e fuori la fabbrica”<sup>115</sup>.

Nonostante l'alto livello teorico e tecnico di tali propositi, i Consigli di gestione – sia per l'opposizione di parte imprenditoriale<sup>116</sup>, sia per il mutato indirizzo politico di maggioranza delineatosi a partire dalle elezioni politiche del 1948, se non già, un anno prima, con il passaggio dal Governo De Gasperi III al Governo De Gasperi IV – sono destinati a rimanere sulla carta. Tuttavia, è con questa ricca ed elaborata discussione sullo sfondo, a cui prendono parte “appassionati sostenitori ed implacabili critici”<sup>117</sup>, che all'interno dell'Assemblea costituente si sviluppa il coevo dibattito relativo al “futuro” art. 46 Cost., approvato il 14.5.1947<sup>118</sup> con il pieno consenso<sup>119</sup> delle principali forze politiche, di ispirazione tanto cattolico-democratica quanto marxista<sup>120</sup>.

1.2.2. Anche il destino di tale disposizione costituzionale è, però, da subito doppiamente infausto. Per un verso, essa è oggetto – lo si è già anticipato – di una perdurante inattuazione legislativa, che contrassegna indistintamente tutte le fasi della storia repubblicana; per un altro, nel momento di massimo sviluppo del diritto del lavoro in Italia, tra gli anni sessanta e settanta del Novecento, essa viene investita da critiche feroci (e forse degne di miglior causa) di una parte significativa della dottrina giuslavoristica, che qualifica di volta in

---

<sup>111</sup> G. GHEZZI, *Art. 46*, in *Commentario della Costituzione*, cit. nt. 51, 1980, pp. 92-93; nonché R. MORANDI, *I Consigli di gestione*, [1946], rist. in *Id.*, *Democrazia diretta e ricostruzione capitalistica*, cit. nt. 106, pp. 126-127.

<sup>112</sup> Cfr. A. SANDULLI, *Massimo Severo Giannini e la democrazia industriale nell'immediato secondo dopoguerra*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2015, pp. 892 ss.

<sup>113</sup> M.S. GIANNINI, *I Consigli di gestione*, cit. nt. 109, p. 160.

<sup>114</sup> A. GRAMSCI, *Il programma dell'“ordine nuovo”*, [1920], rist. in *Id.*, *L'ordine nuovo*, Torino, 1987, pp. 623-624.

<sup>115</sup> C. ROSSELLI, *Socialismo liberale*, [1930], trad. it., Torino, 2009, p. 108.

<sup>116</sup> Cfr. A. COSTA, *I Consigli di Gestione sono di ostacolo alla produzione*, [1946], rist. in *I Consigli di Gestione e la democrazia industriale e sociale in Italia*, a cura di G. Amari, Roma, 2014, pp. 92 ss.

<sup>117</sup> P. BARUCCI, *Introduzione*, in P. SARACENO, *Ricostruzione e pianificazione*, II ed., Milano, 1974, p. 29.

<sup>118</sup> Cfr. *Assemblea costituente*, seduta del 14.5.1947, ried. in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, cit. nt. 43, vol. II, p. 1746.

<sup>119</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *La costituzione economica*, in *Lezioni Magistrali di Diritto Costituzionale*, cit. nt. 90, 2011, vol. I, p. 164.

<sup>120</sup> Cfr. M. RUINI, *Commenti e note alla nostra Costituzione*, Milano, 1962, p. 288.

volta l'art. 46 Cost. come una "norm[a]-boomerang"<sup>121</sup> ed "equivoca per eccellenza"<sup>122</sup>, un enunciato "illusori[o]"<sup>123</sup>, la previsione "più debole, o se si preferisce, vuota del modello costituzionale"<sup>124</sup>, una disposizione "abbastanza innocua"<sup>125</sup> e comunque la "più trascurata"<sup>126</sup>, "una delle formulazioni più infelici del Testo del '48"<sup>127</sup>, se non addirittura un "cadavere imbalsamato"<sup>128</sup>. Il timore di fondo, non sempre esplicitato, è che la collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende possa risolversi all'atto della sua traduzione legislativa in un "coinvolgimento rinunciatario, subalterno al potere padronale"<sup>129</sup>, in contrapposizione rispetto al coevo sviluppo del diritto del lavoro.

Ora, si potrà anche convenire con l'orientamento maggioritario *illo tempore* consolidatosi che la formulazione testuale dell'enunciato in questione non brilli per accuratezza e neppure, sotto qualche profilo, per perspicuità. Infatti, il diritto dei lavoratori che vi si trova evocato è letteralmente riconosciuto e non tanto garantito; si sostanzia in una collaborazione e non in una partecipazione<sup>130</sup>, come invece precedentemente prospettato all'art. 43 del Progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione per la Costituzione dell'Assemblea costituente<sup>131</sup>; risulta correlato all'"elevazione economica e sociale del lavoro" e non già dei lavoratori; deve, infine, svolgersi "in armonia con le esigenze della produzione"<sup>132</sup>. In altre parole, è chiaro che le "aziende" a cui si riferisce l'art. 46 Cost. non sono delle unità produttive "autogovernate"<sup>133</sup> – con ciò intendendosi, pienamente e compiutamente, delle entità "di proprietà collettiva e governate democraticamente da tutta la gente che lavora in esse"<sup>134</sup> – ma sono quelle im-

---

<sup>121</sup> G.F. MANCINI, *Sindacato e Costituzione trent'anni dopo*, [1975], rist. in ID., *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, 1976, p. 176.

<sup>122</sup> Ivi, p. 172.

<sup>123</sup> C. SMURAGLIA, *Introduzione*, in ID. ET AL., *La democrazia industriale*, Roma, 1980, p. 8.

<sup>124</sup> T. TREU, *Diritto del lavoro*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, Torino, 1989, vol. IV, p. 505.

<sup>125</sup> ID., *Conflitto sociale, pluralismo, Stato*, in *Costituzione, lavoro, pluralismo sociale*, a cura di M. Napoli, Milano, 1998, p. 82.

<sup>126</sup> M. NAPOLI, *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del diritto del lavoro*, in *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, 2008, vol. II, p. 763.

<sup>127</sup> G. BRONZINI, *L'Europa sociale che funziona*, in *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa*, a cura di S. Leonardi, Roma, 2010, p. 102.

<sup>128</sup> G.F. MANCINI, *La supplenza sindacale del piano*, [1974], rist. in *Democrazia industriale e sindacato in Italia*, Roma, 1977, p. 40.

<sup>129</sup> A. ACCORNERO, *La partecipazione come prospettiva emancipatoria del nuovo secolo?*, in *L'impresa al plurale*, 1999, p. 37.

<sup>130</sup> Cfr. L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit. nt. 90, p. 203; ID., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2011, annali IV, p. 921; M. BIASI, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia*, Milano, 2013, pp. 16-17.

<sup>131</sup> Cfr. Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, III Sottocommissione, seduta antimeridiana dell'11.10.1946, ried. in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, cit. nt. 43, 1971, vol. VIII, p. 2249; Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, I Sottocommissione, seduta del 16.10.1946, ivi, 1971, vol. VI, p. 551; Assemblea costituente, seduta del 14.5.1947, ivi, vol. II, pp. 1743 ss.

<sup>132</sup> Cfr. L. MENGONI, *Introduzione*, in *Commentario dello statuto dei lavoratori*, a cura di U. Prosperetti, Milano, 1975, vol. I, p. 33; G. PERA, *Sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende*, [1977], rist. in ID., *Scritti*, Milano, 2007, vol. II, p. 1466.

<sup>133</sup> R.A. DAHL, *La democrazia economica*, [1985], trad. it., Bologna, 1989, p. 82.

<sup>134</sup> Ivi, p. 83.

prese, pubbliche e private, a cui fanno riferimento gli artt. 41 ss. Cost.; né avrebbe potuto essere diversamente, posto che – come si dirà meglio in seguito (*infra*, § 3.1) – è il modo di produzione capitalistico e non un altro ad essere colto nella sua forma storica dominante dalla disciplina costituzionale dell'economia.

Al contempo, però, “nessuna limitazione dottrinarica può togliere alla norma di cui all'art. 46 [Cost.] la funzione che essa svolge”<sup>135</sup> all'interno della Carta repubblicana. Ciò vale per una ragione preliminare, correlata alla configurazione complessiva della trama costituzionale della democrazia e del potere economico (*supra*, § 1.1), e cioè per la considerazione che l'importanza della disposizione in questione “non sta tanto nel designare la nuova posizione da raggiungere, quanto nel riconoscere in sede costituzionale che il lavoro deve uscire da quella in cui si trova”<sup>136</sup>. Com'è stato chiaramente riconosciuto da uno dei protagonisti della stagione costituente, L. Basso, in virtù dell'art. 46 Cost. “si tratta di portare la democrazia anche nei luoghi di lavoro, si tratta, soprattutto, di negare alla proprietà privata il diritto di gestire a proprio esclusivo e insindacabile giudizio le aziende... Si tratta insomma di una riaffermata supremazia dell'interesse pubblico sul privato e di una tendenza ad estendere il campo della democrazia, cioè della partecipazione popolare, nei confronti del potere privato”<sup>137</sup>.

Sulla scorta di tali intendimenti, già sul piano testuale (e a discapito delle opinioni di segno contrario<sup>138</sup>) si può affermare che tale disposizione garantisce un vero e proprio diritto sociale<sup>139</sup>, consistente nella pretesa di “collaborare... alla gestione delle aziende”<sup>140</sup>, di cui i soggetti attivi o beneficiari sono i “lavoratori” e i soggetti passivi o obbligati sono i datori di lavoro (C. cost., sent. n. 138/1984). Da ciò discende altresì un esplicito superamento sia dell'impostazione accolta all'art. 165, co. 1, della predetta Costituzione tedesca del 1919, sia dell'ancor più equivoco “obblig[o]... a collaborare nell'impresa”, di cui all'art. 2094 c.c.<sup>141</sup>. E si potrebbe aggiungere *ex adverso* che proprio la consapevolezza della carica dirompente di tale enunciato ha fondato, in anni a noi più recenti, una proposta di revisione costituzionale,

---

<sup>135</sup> R. FERRUCCI, *Consiglio: d) Consiglio di gestione*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1961, vol. IX, p. 224.

<sup>136</sup> A. BERTOLINO, *L'attività economica, funzioni e forme organizzative del lavoro*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, a cura di P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, 1950, vol. I, p. 432.

<sup>137</sup> L. BASSO, *Il Principe senza scettro*, cit. nt. 59, pp. 173-174.

<sup>138</sup> Cfr. R. SCOGNAMIGLIO, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Rassegna parlamentare*, 1977, p. 24; A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, [1989], rist. in Id., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino, 1997, p. 179.

<sup>139</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Torino, 2013, pp. 81 ss.

<sup>140</sup> Cfr. E. COLLOTTI, *L'articolo 46 della Costituzione e la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 1951, pt. I, p. 187; R. FERRUCCI, *Consiglio: d) Consiglio di gestione*, cit. nt. 135, p. 224; F.A. CARULLO, *La partecipazione dei lavoratori nel disegno della Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto del lavoro*, 1979, pt. I, p. 441; G. ARRIGO e G. CASALE, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: III. - Nuove forme di*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 2009, vol. XXV, p. 1.

<sup>141</sup> Cfr. U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell'autonomia privata nel rapporto di lavoro*, [1955], rist., Napoli, 1982, p. 126; R. FERRUCCI, *Consiglio: d) Consiglio di gestione*, cit. nt. 135, p. 222; S. LEONARDI, *Ideologie giuridiche e politiche sindacali nel dibattito costituente sulla partecipazione operaia*, in *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, cit. nt. 67, p. 115.

formulata per l'appunto con l'intendimento di elidere la "scelta in certa misura costrittiva"<sup>142</sup> disposta nei confronti delle "aziende" per il tramite dell'art. 46 Cost.

Conseguentemente, se appare fuori di dubbio che in tale articolo riecheggia "più Dahrendorf che Marx"<sup>143</sup>, non per questo se ne può desumere una raffigurazione dell'impresa "in chiave istituzionista ovvero organico-comunitaria"<sup>144</sup> o, ancora, "improntat[a] ad una visione pedagogica, paternalistica"<sup>145</sup> e non, invece, aperta a forme di "partecipazione conflittuale"<sup>146</sup> o antagonistica<sup>147</sup>, che dir si voglia, come peraltro ampiamente sostenuto dallo stesso Dahrendorf nei suoi scritti seminali in materia<sup>148</sup>. Nel medesimo senso depone altresì la ripetuta rievocazione nel corso del dibattito costituente di ogni previsione *ex lege* di forme di partecipazione agli utili aziendali<sup>149</sup>, sul presupposto che "le leghe operaie e le associazioni operaie hanno sempre ritenuto che la partecipazione ai profitti fosse il cavallo di Troia introdotto nella loro organizzazione allo scopo di distruggere la solidarietà operaia"<sup>150</sup>.

In definitiva, l'art. 46 Cost. si presenta come un dispositivo tutt'altro che anestetizzato. Esso conferma l'"elevazione economica e sociale del lavoro" quale obiettivo di sicura sostanza costituzionale<sup>151</sup>, ma la introietta nella "gestione delle aziende". Ciò comporta, in tutta evidenza, il venir meno di una "concezione assoluta del potere imprenditoriale, come potere illimitato ed arbitrario"<sup>152</sup>, e dello stesso datore di lavoro quale sovrano di una "monarchia pura"<sup>153</sup>, caratteristica di una stagione nella quale la Costituzione si ferma(va) "ai cancelli delle fabbriche"<sup>154</sup>. In questo senso, la Carta repubblicana assume chiaramente, giusta la di-

---

<sup>142</sup> G. BOGNETTI, *Costituzione legislazione sindacati*, Milano, 1988, p. 67.

<sup>143</sup> G. AMATO, *Fondata sul lavoro*, in Id., *Le istituzioni della democrazia*, Bologna, 2014, p. 208; nonché Id., *Non cogestione, ma contropotere*, [1976], rist. in *Lo statuto dei lavoratori*, a cura di G. Arrigo, Bari, 1977, p. 136; G. GIUGNI, *Ancora una nota sulla democrazia industriale*, in *Politica del diritto*, 1976, p. 151.

<sup>144</sup> G. GHEZZI, *Art. 46*, cit. nt. 111, p. 72; nonché C. SMURAGLIA, *La Costituzione e il sistema del diritto del lavoro*, Milano, 1958, pp. 105 ss.

<sup>145</sup> G. GIUGNI, *Il sindacato nella gestione della trasformazione economica*, in *Quaderni di Rassegna sindacale*, 1976, fasc. LXII-LXIII, p. 90.

<sup>146</sup> L. MENGONI, *Introduzione*, cit. nt. 132, p. 33; nonché Id., *I limiti ai poteri dell'imprenditore*, in *La posizione dei lavoratori nell'impresa*, a cura di G. Mazzoni et al., Milano, 1977, p. 152; U. ROMAGNOLI, *Contrattazione e partecipazione*, Bologna, 1968, pp. 129 ss.

<sup>147</sup> Cfr. G. BAGLIONI, *Democrazia impossibile?*, Bologna, 1995, p. 18; Id., *Lavoro e decisioni nell'impresa*, Bologna, 2001, p. 16.

<sup>148</sup> Cfr. R. DAHRENDORF, *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, [1959], trad. it., Roma-Bari, 1977, vol. II, pp. 401 e 416-467.

<sup>149</sup> Cfr. Assemblea costituente, seduta del 14.5.1947, ried. in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, cit. nt. 43, vol. II, pp. 1746-1747.

<sup>150</sup> L. EINAUDI, in Assemblea costituente, seduta del 14.5.1947, ivi, vol. II, p. 1746.

<sup>151</sup> Cfr. G. DI VITTORIO, *Relazione sul diritto di associazione e sull'ordinamento sindacale*, in *Atti della Commissione per la Costituzione*, Roma, s.d. [ma 1946], vol. II, p. 132; A. BERTOLINO, *L'attività economica, funzioni e forme organizzative del lavoro*, cit. nt. 136, p. 431.

<sup>152</sup> F. GALGANO, *Dopo lo statuto, quid, controllo operaio?*, [1976], rist. in *Lo statuto dei lavoratori*, cit. nt. 143, p. 143; nonché G. CORSO, *Note sulla cogestione*, in *Il foro amministrativo*, 1977, pt. I, p. 2783.

<sup>153</sup> A. BALDASSARRE, *Le trasformazioni dell'impresa di fronte alla Costituzione*, in *Democrazia e diritto*, 1977, p. 35.

<sup>154</sup> U. ROMAGNOLI, *Diritto del lavoro*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2011, annali IV, p. 444; nonché G. COTTINO, *Introduzione*, in *Operai ed Europa*, a cura di P. Montalenti, Milano, 1981, p. 22; F. GALGANO, *Sistema economico, democrazia industriale e riforma dell'impresa*, ivi, p. 202; G. GIUGNI, *Sindacato, democrazia industriale, governo dell'economia*, ivi, pp. 134-135; F. MOMIGLIANO, *Democrazia industriale e democrazia economica*, ivi, p. 66.



sposizione qui osservata, che anche l'impresa può ed anzi dev'essere investita da una regola eteronoma, qual è la legge (C. cost. sent. n. 138/1984; ord. n. 275/1984; ord. n. 88/1985)<sup>155</sup>, tanto da risultare indirizzata e coordinata verso un obiettivo determinato *ab externo*<sup>156</sup>, suscettibile per la sua sola esistenza di incrinare la tradizionale "struttura gerarchica e autoritaria"<sup>157</sup> che storicamente, se non tipologicamente, la caratterizza. L'articolo in questione assurge, pertanto, ad elemento conformativo dello statuto costituzionale dell'impresa, la cui "essenza giuridica sta nella obbligazione dell'imprenditore... a sottoporre le grandi scelte produttive dell'impresa al dibattito con i soggetti politici (gli organi nazionali, regionali e locali della programmazione) e con i soggetti sociali (il sindacato, i consigli di fabbrica)"<sup>158</sup> e, conseguentemente, nell'"influire... sull'appartenenza del potere economico (e politico...) collegato all'impresa"<sup>159</sup>. Se poi si considera che l'art. 46 Cost. non pone alcuna corrispondenza tra l'impresa in cui il lavoratore svolge la propria attività e quella sottoposta a gestione, si può giungere a ritenere, non a torto, che tale disposizione "permett[er] di elevare la 'collaborazione' ad ogni livello, sia societario, sia di *holding*, sia, in ipotesi non del tutto azzardata, in strutture nazionali"<sup>160</sup>. Ne risulta a tutti gli effetti una "concezione *democratica* dell'impresa"<sup>161</sup> e non solo nell'impresa<sup>162</sup>, perché "i discorsi sulla partecipazione *nell'impresa*... non possono essere separati dai discorsi sulla partecipazione *nella società*. La democrazia economica non è solo democrazia in fabbrica: è democrazia in tutte le sedi e a tutti i livelli di governo dell'economia"<sup>163</sup>; con il che si è tornati di nuovo al cuore della configurazione costituzionale dei rapporti tra la democrazia e il potere economico.

1.2.3. Se si ripercorre l'evoluzione di tutta la legislazione ordinaria in tema di diritto del lavoro nel primo trentennio di storia repubblicana, compendiata nell'approvazione della l. n. 300/1970, ci si avvede agevolmente di come il tentativo allora dispiegato di "realizzare forme di controllo della gestione imprenditoriale"<sup>164</sup> venga intestato, principalmente se non esclusivamente, ai sindacati<sup>165</sup>. Tale sviluppo, come recentemente ricordato, viene accompagnato ed anche indirizzato dalla coeva dottrina giuslavoristica italiana, la quale, al fine di

---

<sup>155</sup> Cfr. V. SIMI, *Introduzione*, in *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, Rimini, 1982, p. 13.

<sup>156</sup> Cfr. A. ALGOSTINO, *La produttività e la lotta di classe*, in *Politica del diritto*, 2013, p. 51.

<sup>157</sup> C. LINDBLOM, *Politica e mercato*, [1977], trad. it., Milano, 1979, p. 353.

<sup>158</sup> F. GALGANO, *Le istituzioni dell'economia di transizione*, cit. nt. 70, p. 155.

<sup>159</sup> V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit. nt. 9, p. 327.

<sup>160</sup> F.A. CARULLO, *La partecipazione dei lavoratori nel disegno della Costituzione italiana*, cit. nt. 140, p. 442.

<sup>161</sup> F. GALGANO, *Le teorie dell'impresa*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, cit. nt. 70, 1978, vol. III, p. 21.

<sup>162</sup> Cfr. M. NIGRO, *Democrazia nell'azienda*, Roma, 1946, p. 63.

<sup>163</sup> F. GALGANO, *L'impresa, il sistema economico, la partecipazione operaia*, in C. SMURAGLIA ET AL., *La democrazia industriale*, cit. nt. 123, p. 48; nonché L. ZOPPOLI, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, cit. nt. 130, pp. 915-916.

<sup>164</sup> S. RODOTÀ, *Funzione politica del diritto dell'economia e valutazione degli interessi realizzati dall'intervento pubblico*, in *L'uso alternativo del diritto*, a cura di P. Barcellona, Roma-Bari, 1973, vol. I, p. 249.

<sup>165</sup> Cfr. S. WEBB e B. WEBB, *La democrazia industriale*, [n. ed., 1902], trad. it., Torino, 1912, pp. 4-5; H. SINZHEIMER, *La democratizzazione del rapporto di lavoro*, [1928], trad. it. in E. FRAENKEL ET AL., *Laboratorio Weimar*, cit. nt. 97, p. 78.

emanciparsi dall'ipoteca corporativistica, a partire dall'inizio degli anni sessanta del Novecento enfatizza e, al tempo stesso, combina "due elementi costitutivi del diritto del lavoro: la componente privatistica e la dimensione collettiva"<sup>166</sup>. In quella stagione, nella quale si prospetta apertamente una "supplenza sindacale del piano"<sup>167</sup>, ben può sostenersi, a mo' di corollario, che l'attuazione dell'art. 46 Cost. "non richied[er]e necessariamente l'adozione di modelli o strutture rappresentative di partecipazione negli organi dell'impresa stessa. Al limite, una partecipazione alle decisioni di impresa può aversi anche senza forme istituzionali dirette a questo scopo"<sup>168</sup>.

Tuttavia, già nel corso di quella fase storica viene formulato di parte degli osservatori più attenti un duplice ammonimento, destinato a riproporsi con una più ampia eco negli anni immediatamente successivi: quello per cui, in positivo, è proprio l'approvazione della predetta l. n. 300/1970 a "consent[ir]e di guardare con occhi nuovi all'art. 46 e di preconizzarne applicazioni fino a poco fa impensabili"<sup>169</sup> e, in negativo, "la contrattazione può molto, ma non tutto"<sup>170</sup>. Per tale seconda ragione, più che per la prima, da allora torna periodicamente in superficie, seppure in forma carsica e sovente per l'osservazione di ben più solide esperienze straniere (dalla Germania<sup>171</sup> alla Svezia<sup>172</sup>), la sollecitazione a prevedere con una legge, e non solo con i contratti collettivi, almeno una qualche forma di accesso dei lavoratori alle informazioni attinenti alle "strategie produttive e commerciali... [al]le politiche tecnologico-organizzative... [e al]le scelte finanziarie"<sup>173</sup> delle imprese in cui lavorano. E nel medesimo senso – ferma ogni considerazione di ordine più sistematico, che verrà svolta suo tempo (*infra*, § 2.1) – sembra anche orientarsi la disciplina sovranazionale in materia, seppure fortemente limitata da un pernicioso *deficit* di efficacia. Quanto al diritto spettante ai lavoratori o ai loro rappresentanti di vedersi "garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali", sancito dallo "scarno e ambiguo"<sup>174</sup> art. 27 CDFUE, esso è ritenuto "non... sufficiente per conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale" (CGUE, C-176/12, sent. 15.1.2014, *Association de médiation sociale*). Quanto alla disciplina di diritto derivato, la pre-

---

<sup>166</sup> Ma. SALVATI, *Art. 4*, Roma, 2017, p. 122.

<sup>167</sup> G.F. MANCINI, *Il diritto al lavoro rivisitato*, [1973], rist. in ID., *Costituzione e movimento operaio*, cit. nt. 121, p. 80.

<sup>168</sup> G. GIUGNI, *Appunti per un dibattito sulla democrazia industriale*, [1974], rist. in *Democrazia industriale e sindacato in Italia*, cit. nt. 128, p. 4; nonché ID., *La "via italiana" non può chiudersi in se stessa*, [1974], rist., ivi, p. 76; G.F. MANCINI, *La supplenza sindacale del piano*, cit. nt. 128, p. 35.

<sup>169</sup> ID., *Sindacato e Costituzione trent'anni dopo*, cit. nt. 121, p. 179.

<sup>170</sup> ID., *Introduzione*, in ID., *Costituzione e movimento operaio*, cit. nt. 121, p. 13.

<sup>171</sup> Cfr. W. DÄUBLER, *Diritto sindacale e cogestione nella Germania federale*, [II ed., 1977], trad. it., Milano, 1981, pp. 429 ss.

<sup>172</sup> Cfr. G. GHEZZI, *Art. 46*, cit. nt. 111, p. 101.

<sup>173</sup> Art. 1 della proposta di Piano d'impresa presentata dalla Cgil nel 1979, in *Democrazia industriale*, a cura di S.G. Alf e P. De Luca, Roma, 1980, pp. 53-54 e in B. TRENTIN ET AL., *Il piano d'impresa*, Bari, 1980, pp. 100-101; nonché G. AMATO, *Crisi di rappresentanza e governo del movimento*, [1980], rist. in ID., *Una Repubblica da riformare*, Bologna, 1980, pp. 222-223.

<sup>174</sup> L. CORAZZA ET AL., *Art. 27*, in *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. Mastroianni et al., Milano, 2017, p. 512; nonché P.F. LOTITO, *Art. 27*, in *L'Europa dei diritti*, a cura di R. Bifulco et al., Bologna, 2001, pp. 209-210.

visione di un “quadro generale relativo all’informazione e alla consultazione dei lavoratori”, espressa con la dir. n. 14/2002, si risolve in Italia in un rinvio pressoché in bianco ai contratti collettivi (art. 1, co. 2, d.lgs. n. 25/2007).

Attualmente, però, le esigenze di ordine costituzionale sottese all’istituzionalizzazione con legge di forme di collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende sembrano valere, per due ordini di motivi, in termini oltremodo rafforzati<sup>175</sup>. In primo luogo, è stato osservato in un’epoca ormai lontana che “il progresso tecnico spinge necessariamente l’industria moderna verso forme sempre più avanzate di estraniamento e subordinazione della classe lavoratrice”<sup>176</sup>. E se questo era vero più di cinquant’anni fa, ciò non può che valere oggi *a fortiori*, di fronte allo sviluppo turbinoso e prorompente delle nuove tecnologie nelle diverse morfologie del lavoro<sup>177</sup>, che impone di ricercare moduli partecipativi originali in grado di contrastare l’estraniamento dei lavoratori da processi produttivi sempre in evoluzione. In secondo luogo, vi è motivo di dubitare che, di fronte ai rinnovati e più recenti tentativi di limitare e, talora, di escludere la partecipazione dei lavoratori nelle imprese (C. cost., sent. n. 231/2013<sup>178</sup>), quell’“eccesso di informalità che ha impedito la formazione di regole del gioco affidabili capaci di consolidare i percorsi della partecipazione”<sup>179</sup> sia ancora costituzionalmente sostenibile<sup>180</sup>. Al contrario, l’attuazione legislativa dell’art. 46 Cost. potrebbe costituire oggi un *plus*, ossia uno strumento aggiuntivo e non certo alternativo<sup>181</sup> in capo ai lavoratori rispetto al concreto dispiegarsi della libertà di organizzazione sindacale costituzionalmente loro riconosciuta<sup>182</sup>. Ciò consentirebbe di arricchire dall’interno – ovvero sia per il tramite di “organismi endoorganizzativi”<sup>183</sup>, suscettibili di incidere sulla “formazione delle regole e delle decisioni, destinate a configurare l’attività lavorativa, il modo del suo svolgimento e le questioni anche sociali connesse a tale posizione”<sup>184</sup> – lo strumentario istituzionale di cui essi già dispongono dall’esterno<sup>185</sup>, ancorché con alterni successi, ex art. 39, co. 1, Cost. e, per quanto

---

<sup>175</sup> Cfr. B. MALAISI, *L’articolo 46 della Costituzione tra presente e futuro*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, fasc. III, p. 179; M. RUSCIANO ET AL., *Guida alla lettura della proposta di legge*, in *Diritti lavori mercati*, 2014, p. 172.

<sup>176</sup> F. MOMIGLIANO, *Sindacati, progresso tecnico, programmazione economica*, Torino, 1966, p. 116.

<sup>177</sup> Cfr. G. LEOTTA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, Torino, 2007, aggiornamento III, p. 597.

<sup>178</sup> Cfr. A. ALGOSTINO, *La libertà sindacale nei tempi moderni del biopotere aziendale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 3456.

<sup>179</sup> T. TREU, *Cogestione e partecipazione*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1989, p. 628; nonché M. PEDRAZZOLI, *Alternative italiane sulla partecipazione nel quadro europeo*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1991, p. 20; M. D’ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione*, [1992], rist. in Id., *Opere*, Milano, 2000, vol. II, pp. 336-337.

<sup>180</sup> Cfr. S. CASSESE, *Discorso critico sul diritto del lavoro*, in *Diritti lavori mercati*, 2014, pp. 8-9.

<sup>181</sup> Cfr. R. MEIDNER, *Capitale senza padrone*, [1976], trad. it., Roma, 1980, pp. 69 e 161 ss.

<sup>182</sup> Cfr. M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, Torino, 1989, vol. IV, p. 242; M. D’ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, [1990], rist. in Id., *Opere*, cit. nt. 179, vol. II, p. 213.

<sup>183</sup> G. TEUBNER, *Democrazia industriale per legge?*, in *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa*, a cura di G. Vardaro, Milano, 1988, p. 426.

<sup>184</sup> M. PEDRAZZOLI, *La “vera” partecipazione e l’art. 46 Cost.*, in *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit. nt. 90, p. 252.

<sup>185</sup> Cfr. F. GALGANO, *Democrazia economica e democrazia politica*, in *Obiettivo democrazia industriale*, Roma, 1980, p. 87.

possibile, di “sottrarsi alla logica impositiva che presuppone l’accondiscendenza alle determinazioni unilaterali del datore di lavoro”<sup>186</sup>.

In conclusione, sul punto, vi è più di una ragione per ritenere che, nel momento attuale, la prospettata “oggettiva ambiguità del principio costituzionale [dell’art. 46 Cost.] sia un *jolly* da giocare col coraggio di rischiare”<sup>187</sup>. Così, il riconoscimento legislativo in capo ai lavoratori, se non di un diritto ad una vera e propria “cogestione”<sup>188</sup> – alla quale ha invero fatto riferimento anche la Corte costituzionale nella sent. n. 138/1984 – quanto meno di un “potere positivo di indirizzo e di controllo”<sup>189</sup>, in attuazione del dettato costituzionale, potrebbe contribuire alla “creazione, anche all’interno dell’azienda, di una sorta di *status activae civitatis*, sostitutivo di quello *subiectionis* che, in definitiva, anche se fortemente attenuato, resta tuttora in primo piano”<sup>190</sup>. Varrebbe allora anche per la collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende ex art. 46 Cost. la considerazione formulata da C. Mortati per i sindacati ex art. 39 Cost.<sup>191</sup> o da F. Galgano per la cooperazione ex art. 45 Cost.: che si tratti di “uno dei modi mediante i quali si realizza l’accesso dei lavoratori alla direzione della vita politica; una delle forme della partecipazione popolare all’esercizio della sovranità”<sup>192</sup>. E ciò, quanto ai rispettivi incroci della democrazia e del potere economico, non sarebbe davvero una conseguenza da poco.

### **1.3. La dimensione sociale quale continuum tra la democrazia e il potere economico nel diritto costituzionale**

1.3.1. Muovendo dall’osservazione di una specifica disposizione costituzionale, qual è quella recata all’art. 46 Cost., suscettibile di legare direttamente e immediatamente la democrazia e il potere economico, è possibile rivolgere lo sguardo al più vasto e complessivo orizzonte ordinamentale e prendere in considerazione l’inedita e per molti versi audace connotazione della dimensione sociale, tale da fungere da connettore biunivoco o, per così dire, da sinapsi tra i due termini della relazione qui considerata<sup>193</sup>. Si è già detto (*supra*, § 1.1) che l’“invention”<sup>194</sup> o la “scoperta”<sup>195</sup> del sociale, che dir si voglia, è storicamente da ricondursi alla coeva tematizzazione medio-ottocentesca di diritti afferenti ora alla sfera politica (il diritto

---

<sup>186</sup> E. ALES, *Il contropotere di democrazia industriale in Marcello Pedrazzoli*, in *Liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, Milano, 2012, p. 93; nonché A. APOSTOLI, *La forza propulsiva dell’art. 46 della Costituzione al di là della sua sostanziale inattuazione*, in *Lavoro e impresa*, a cura di C. Zoli, Torino, 2015, p. 30.

<sup>187</sup> U. ROMAGNOLI, *Il lavoro in Italia*, cit. nt. 51, p. 246; nonché T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori*, in *La costituzione economica a quarant’anni dall’approvazione della Carta fondamentale*, Milano, 1990, p. 306.

<sup>188</sup> G. GIUGNI, *Democrazia industriale e controllo operaio*, in *Democrazia industriale e sindacato in Italia*, cit. nt. 128, pp. 194-195; nonché P. MONTALENTI, *Democrazia industriale e diritto dell’impresa*, Milano, 1981, p. 11.

<sup>189</sup> M. D’ANTONA, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit. nt. 182, p. 18.

<sup>190</sup> U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell’autonomia privata nel rapporto di lavoro*, cit. nt. 141, p. 81.

<sup>191</sup> Cfr. C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, cit. nt. 51, p. 41.

<sup>192</sup> F. GALGANO, *Art. 41*, cit. nt. 70, p. 39.

<sup>193</sup> Cfr. H. HELLER, *Grundrechte und Grundpflichten*, [1924], rist. in Id., *Gesammelte Schriften*, Tübingen, 1992, vol. II, p. 291.

<sup>194</sup> J. DONZELOT, *L’Invention du social*, n. ed., Paris, 1994, *passim*.

<sup>195</sup> G. CAZZETTA, *Scienza giuridica e trasformazioni sociali*, Milano, 2007, p. 12.

di voto *in primis*) ed ora alla sfera economica (il diritto al lavoro *quam maxime*). Al contempo, si è anche già visto (*supra*, § 1.2) che la congiunzione dei due ambiti di riferimento viene assunta come indistricabile nel Novecento giuridico, a partire dal luminoso ma sfortunato tentativo della Costituzione tedesca del 1919 di costruire una nuova grammatica giuridica anche sotto il profilo qui considerato. A quella stagione appartiene, infatti, l'idea che "il concetto di *sociale*... fa[ccia] riferimento ad una divisione e redistribuzione"<sup>196</sup> e sia rivolto, in quanto espressivo di una "tendenza polemica rivolta contro lo *status quo*"<sup>197</sup>, a "protéger les uns et désarmer les autres"<sup>198</sup>.

Da parte sua, la Carta repubblicana non solo recepisce fondamentalmente tale impostazione, ma ne esalta una caratteristica particolare, data dall'introduzione di un "principio di dinamica dell'azione dei pubblici poteri per una società più giusta"<sup>199</sup>. Come ripetutamente sostenuto, sul punto, dai più illustri commentatori, proprio attraverso una disciplina analitica e accurata della dimensione sociale la Costituzione "si presenta... con una più ampia prospettiva di azione volta alla modificazione della struttura sociale della società"<sup>200</sup>; "si caratterizza per il posto che, *senza disconoscere la natura antagonistica*, riserva agli interessi dei ceti subalterni e alla loro tutela"<sup>201</sup>; "introdu[c]e, nel testo di una Costituzione basata sulla proprietà privata dei mezzi di produzione, elementi di accentuata socializzazione del potere politico"<sup>202</sup>; "punta... direttamente al controllo sociale e politico dei gangli articolati del sistema di accumulazione privata della ricchezza"<sup>203</sup>.

1.3.2. Dato per acquisito tale orizzonte generale, la configurazione costituzionale della dimensione sociale dell'esperienza giuridica può essere osservata in una declinazione ora soggettiva, *sub specie* di diritti sociali, ed ora oggettiva, sotto forma di interessi o finalità evocati come indirizzi o limiti nei confronti del potere economico. Seguendo questa traiettoria, "il qualificativo sociale... designa *oggettivamente* un particolare impiego della ricchezza e *soggettivamente* la titolarità dell'interesse a siffatto impiego da parte di gruppi, comunità, etc."<sup>204</sup>. Si tratta di una bipartizione a matrice unitaria che merita di essere sviluppata, proprio per la sua attitudine a congiungere la democrazia e il potere economico.

---

<sup>196</sup> C. SCHMITT, *Appropriazione/divisione/produzione*, [1953], trad. it. in Id., *Le categorie del "politico"*, Bologna, 1972, p. 303; nonché K. RENNER, *Gli istituti del diritto privato e la loro funzione sociale*, [1929], trad. it., Bologna, 1981, p. 59; E. FORSTHOFF, *Concetto e natura dello Stato sociale di diritto*, cit. nt. 98, p. 46; E. BÖCKENFÖRDE, *L'importanza della separazione fra Stato e società nello Stato sociale democratico di oggi*, [1972], trad. it. in Id., *Diritto e secolarizzazione*, Roma-Bari, 2007, pp. 113-114; P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nello Stato delle prestazioni*, [1972], trad. it. in Id., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, 2003, p. 151.

<sup>197</sup> E. FORSTHOFF, *Concetto e natura dello Stato sociale di diritto*, cit. nt. 98, p. 54.

<sup>198</sup> G. RIPERT, *Le Déclin du droit*, Paris, 1949, p. 39.

<sup>199</sup> M.S. GIANNINI, *Costituzione e Stato pluriclasse*, [1980], rist. in Id., *Scritti*, cit. nt. 38, 2005, vol. VII, p. 456; nonché Id., *Lo Stato democratico repubblicano*, [1946], rist., ivi, 2002, vol. II, p. 729.

<sup>200</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit. nt. 78, p. 48.

<sup>201</sup> G.F. MANCINI, *Il diritto al lavoro rivisitato*, cit. nt. 167, pp. 45-46.

<sup>202</sup> F. GALGANO, *Art. 41*, cit. nt. 83, p. 27.

<sup>203</sup> S. D'ALBERGO, *Diritto e Stato tra scienza giuridica e marxismo*, Roma, 2004, p. 25.

<sup>204</sup> P. BARCELLONA, *Programmazione e soggetto privato*, in *Aspetti privatistici della programmazione economica*, Milano, 1971, vol. I, p. 105.

Quanto al primo profilo – la dimensione sociale in senso soggettivo, evocata in termini anche nel “nuovo” art. 117, co. 2, lett. m), Cost. – si è già cercato in un’altra occasione di fornire una configurazione concettuale, ad un tempo, rigorosa e unitaria dell’“arcipelago”<sup>205</sup> dei diritti sociali, il cui “paradigma normativo eccellente”<sup>206</sup> costituzionalmente delineato consente di definirli quali diritti strutturalmente pretensivi e funzionalmente redistributivi, in ciò tipologicamente distinti, per un verso, dai diritti di libertà e, per un altro, dai diritti civili e dai diritti politici<sup>207</sup>. Ebbene, proprio la qualificazione di tali diritti costituzionali come sociali richiama la peculiare situazione – nel senso letterale del termine, che rimanda a quello di uomo “situé”<sup>208</sup> – di quanti li rivendicano, còliti “non come individui singoli, uno indipendente dall’altro, ma come individui sociali che vivono, e non possono non vivere, in società con altri individui”<sup>209</sup>. In questo senso, seguendo una prospettiva scientifica risalente e poco praticata nella successiva giuspubblicistica italiana<sup>210</sup>, tesa ad enucleare le diverse “classi di *individui socialmente qualificati*”<sup>211</sup>, i figli, anche se nati fuori dal matrimonio (art. 30, co. 1, Cost.); gli indigenti (art. 32, co. 1, Cost.); gli studenti capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi (art. 34, co. 3, Cost.); i lavoratori salariati (artt. 35 ss. Cost.); le donne lavoratrici (art. 37, co. 1, Cost.); i cittadini inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere (art. 38, co. 1, Cost.); i lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38, co. 2, Cost.); gli inabili e i minorati (art. 38, co. 3, Cost.); ebbene, tutti costoro sono concretissime figure di persone che si stagliano come vive dalle singole disposizioni costituzionali e a cui queste attribuiscono di volta in volta situazioni concrete di potere – ché in ciò si sostanzia la titolarità dei diritti costituzionali – ritenendole, proprio per la loro condizione economico-sociale, particolarmente bisognose di protezione<sup>212</sup>.

Si tratta, però, solo di un punto di partenza, al fine di intendere la cornice costituzionale della dimensione sociale in senso soggettivo, non già di una stazione di arrivo. Infatti, la “posizione che ciascuno... occupa nel processo generale produttivo”<sup>213</sup> o, più semplicemente, il “particolare *status* sociale”<sup>214</sup> da cui i diritti sociali rampollano sono sì dalla Costituzione considerati, ma in termini irriducibilmente polemici – di una “polemica contro il presente in cui viviamo e [di un] impegno di fare quanto è in noi per trasformare questa situazione presente”<sup>215</sup>, ha detto P. Calamandrei – determinando così il continuo dispiegarsi di una “funzione di

---

<sup>205</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit. nt. 139, p. 209.

<sup>206</sup> D. BIFULCO, *L’inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003, p. 60.

<sup>207</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit. nt. 139, pp. 8 ss.

<sup>208</sup> G. BURDEAU, *Traité de science politique*, II ed., Paris, 1973, vol. VII, pp. 39 ss.

<sup>209</sup> N. BOBBIO, *Sui diritti sociali*, in *Cinquant’anni di Repubblica italiana*, a cura di G. Neppi Modona, Torino, 1996, p. 115.

<sup>210</sup> Cfr. A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all’uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999, pp. 207 ss.

<sup>211</sup> C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, [1953], rist. in Id., *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, p. 774.

<sup>212</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit. nt. 139, pp. 62 ss.

<sup>213</sup> V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, [1950], rist. in Id., *Prima e dopo la Costituzione*, cit. nt. 1, p. 251.

<sup>214</sup> A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit. nt. 139, p. 219.

<sup>215</sup> P. CALAMANDREI, *Discorso sulla Costituzione*, [1955], ried. in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, Firenze, 1969, vol. I, pp. 120-121.

eguaglianza (*Gleichheit*), o meglio di eguagliamento (*Angeleichung*)<sup>216</sup>, di cui proprio tale categoria di diritti è espressione. In tal modo, non solo l'ordinamento giuridico si predispone a "realizzare condizioni pratiche di sicurezza contro tutti i rischi della vita associata, con speciale riguardo a quelli che sono particolarmente generati da una determinata struttura economica, basata ancora sulla divisione in classi e sul diritto di proprietà privata dei mezzi di produzione"<sup>217</sup>; ma esso concorre altresì a "determinare l'evoluzione complessiva della società"<sup>218</sup>. Tale processo costituzionalmente prospettato, tematizzato ed avviato (*supra*, § 1.1) è la "risposta (non l'unica, bensì quella storicamente verificatasi nei paesi occidentali) che permette di superare la contraddizione tra l'eguaglianza politica (tipica dei modelli democratici) e la riproduzione di diseguaglianze (conseguenza probabilmente insuperabile del funzionamento di una economia capitalistica), *senza uscire dal sistema capitalistico di produzione*"<sup>219</sup>, come si tornerà a dire anche in seguito (*infra*, § 3.1).

Una siffatta conclusione appare confermata, e per ciò solo parimenti rafforzata, dall'osservazione delle non meno significative situazioni in cui la dimensione sociale viene assunta nel testo costituzionale nella sua dimensione oggettiva. Limitando il campo di analisi – in quanto maggiormente rilevante *quoad obiectum* – alla disciplina costituzionale dell'economia, l'utilità sociale (art. 41, co. 2, Cost.); i fini sociali (art. 41, co. 3, Cost.); la funzione sociale (artt. 42, co. 2, e 45, co. 1, Cost.); i rapporti sociali (art. 44, co. 1, Cost.); l'elevazione sociale (art. 46 Cost.); ebbene, tali espressioni sono tutte formule che, lungi dal "non [avere] un significato preciso"<sup>220</sup> e, pertanto, dal risolversi in enunciati generici o indefiniti<sup>221</sup>, risultano suscettibili proprio per la loro aggettivazione di "esprime[re] compiutamente la positiva determinazione e specificazione storica del concetto"<sup>222</sup>. Si pensi soltanto, a monte di tutto questo, alla specificazione, contenuta all'art. 3, co. 1, Cost., della dignità come "sociale": una formula forse "curiosa e nuovissima"<sup>223</sup>, che ha però l'incommensurabile pregio di portare in superficie quel che l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge potrebbe oc-

---

<sup>216</sup> G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, p. 781; nonché B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, Padova, 1984, pp. 70-71.

<sup>217</sup> V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, cit. nt. 213, pp. 280-281; nonché G. GUARINO, *Brevi osservazioni in tema di Costituzione e previdenza sociale*, [1955], rist. in ID., *Dalla Costituzione all'Unione europea*, Napoli, 1994, vol. II, pp. 238-239; M.S. GIANNINI, *Stato sociale*, cit. nt. 38, p. 103.

<sup>218</sup> M. LUCIANI, *A proposito del "diritto alla salute"*, in *Diritto e società*, 1979, p. 410.

<sup>219</sup> B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, cit. nt. 216, pp. 70-71.

<sup>220</sup> L. EINAUDI, in *Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13.5.1947*, ried. in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, cit. nt. 43, vol. II, p. 1666.

<sup>221</sup> Cfr. M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, cit. nt. 25, p. 153; F. BARTOLOMEI, *Libertà di impresa e disciplina dei prezzi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 978; L. PALADIN, *Giurisprudenza costituzionale di rilievo privatistico*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1958, p. 339; T. MARTINES, *Concetti indeterminati e attività interpretativa della Corte costituzionale*, [1969], rist. in ID., *Opere*, Milano, 2000, vol. II, pp. 747 ss.; P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione "vivente"*, Padova, 1978, p. 36.

<sup>222</sup> M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenzo Carlassare*, Napoli, 2009, vol. III, p. 1066; nonché E. BETTI, *Teoria generale del negozio giuridico*, [II ed., 1960], rist., Napoli, 1994, p. 53, nt. 14; U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, Padova, 1964, pp. 103-104.

<sup>223</sup> L. PALADIN, *Eguaglianza: b) Diritto costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1965, vol. XIV, p. 520; nonché ID., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Milano, 1965, p. 237.

cultare, ossia il “complesso dei rapporti reali nei quali esso [il cittadino] è inserito”<sup>224</sup>, e di fare della dignità “l’obiettivo da perseguire, non solo una qualità della persona da proteggere”<sup>225</sup>.

Il qualificativo “sociale” impone dunque di prendere in considerazione situazioni certamente superindividuali<sup>226</sup>, tali da trascendere ogni valutazione meramente quantitativa in ordine ai loro potenziali beneficiari<sup>227</sup>, ma anche in questo caso riferite a quelle medesime classi di individui costituzionalmente identificati come da proteggersi<sup>228</sup>. In questo senso, pertanto, il riferimento al sociale attiene non solo (e non tanto) a “quei beni”<sup>229</sup>, quanto a quei soggetti che “godono anche e soprattutto di diretta protezione e garanzia in Costituzione”<sup>230</sup>, i quali, tuttavia, non costituiscono un blocco giuridicamente unitario<sup>231</sup>, poiché mutano di volta in volta i requisiti costituzionali di riferimento<sup>232</sup>. Come si vede, il sociale nella sua dimensione oggettiva si ricompone con il sociale nella sua dimensione soggettiva, indirizzando lo sviluppo dell’ordinamento giuridico a beneficio di alcune categorie di consociati<sup>233</sup>, perché nell’uno come nell’altro caso la Carta repubblicana assume in tesi che “la ‘crescita’ di quelle categorie... comport[a] la parallela crescita della società nel suo complesso”<sup>234</sup>.

Quantità, al contrario, riconnettono il sociale direttamente e immediatamente alla “società complessivamente considerata”<sup>235</sup> rischiano di smarrire la correlazione sussistente tra le due declinazioni, soggettiva e oggettiva, di tale qualificazione e, al contempo, giungono a sostanziare quale “figura di centro di imputazione”<sup>236</sup> un’entità difficilmente afferrabile, anche

---

<sup>224</sup> G. FERRARA, *La pari dignità sociale*, in *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, Milano, 1974, vol. II, p. 1099; nonché S. NICCOLAI, *La socialità della giustizia nel principio costituzionale di pari dignità sociale*, in *Diritto romano attuale*, 2010, pp. 56 e 69-70; S. STAIANO, *Per un nuovo paradigma giuridico dell’eguaglianza*, in *La diseguaglianza nello Stato costituzionale*, a cura di M. Della Morte, Napoli, 2016, p. 413.

<sup>225</sup> C. SALVI, *Capitalismo e diritto civile*, Bologna, 2015, p. 219.

<sup>226</sup> Cfr. V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L’iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit. nt. 9, p. 56.

<sup>227</sup> Cfr. U. COLI, *La proprietà e l’iniziativa privata*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, cit. nt. 136, vol. I, p. 363.

<sup>228</sup> Cfr. U. NATOLI, *Limiti costituzionali dell’autonomia privata nel rapporto di lavoro*, cit. nt. 141, pp. 90 ss.; L. MICCO, *Lavoro ed utilità sociale nella Costituzione*, Torino, 1966, p. 103; P. BARCELLONA, *Intervento statale e autonomia privata*, Milano, 1969, pp. 25-26; ID., *Programmazione e soggetto privato*, cit. nt. 204, p. 104; G. OPO, *L’iniziativa economica*, [1988], rist. in ID., *Scritti giuridici*, Padova, 1992, vol. I, pp. 35-36.

<sup>229</sup> M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit. nt. 77, p. 138; nonché P. CAVALERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione “vivente”*, cit. nt. 221, p. 37; F.S. MARINI, *Il “privato” e la Costituzione*, Milano, 2000, pp. 82 ss.

<sup>230</sup> M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit. nt. 77, p. 138; nonché A. VACCARI, *I fondamenti teorici dell’utilità sociale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2017, fasc. III, p. 16.

<sup>231</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Basi per uno studio delle figure giuridiche soggettive contenute nella Costituzione italiana*, cit. nt. 211, p. 762.

<sup>232</sup> Cfr. S. RODOTÀ, *Note critiche in tema di proprietà*, [1960], rist. in ID., *Il terribile diritto*, Bologna, 2013, pp. 199 ss.

<sup>233</sup> Cfr. U. NATOLI, “Funzione sociale” e “funzionalizzazione” della proprietà e dell’impresa tra negazione e demistificazione, in *Studi per Ermanno Graziani*, Pisa, 1973, p. 484.

<sup>234</sup> M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit. nt. 77, p. 127.

<sup>235</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit. nt. 78, p. 192; nonché P. GIOCOLI NACCI, *I limiti sociali dell’iniziativa economica privata*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1958, pt. II, pp. 470-471; M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1977, pt. I, p. 1394; ID., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit. nt. 77, p. 125; C. PICCIOLI, *Contributo all’individuazione del fondamento costituzionale della normativa a tutela della concorrenza*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1996, pp. 48 ss.; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 61.

<sup>236</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit. nt. 78, p. 195; nonché U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit. nt. 222, p. 104.



in una prospettiva di diritto costituzionale, qual è la società in sé considerata. Vi è da dire, però, al di là del percorso teorico divergente, che anche quest'ultima lettura non conduce ad un esito troppo distante dall'altra<sup>237</sup> che si predilige. La società, infatti, è comunque intesa quale "società progrediente"<sup>238</sup>, cioè investita da un "progetto di trasformazione"<sup>239</sup> a cui la Costituzione dà avvio. Essa, pertanto, è da intendersi in tutta la sua carica plurale ex art. 2 Cost.<sup>240</sup> e progettuale ex art. 3, co. 2, Cost.<sup>241</sup>, quale luogo dove ciascuno è in grado di esprimere la propria "personalità 'sociale'"<sup>242</sup>, ma anche quale "entità esistente, da modificare e da far evolvere"<sup>243</sup>; quale "sfera della libertà"<sup>244</sup>, ma anche quale dominio della necessità, perché attraversata sia dalle "istanze della *trasformazione*... sia [da] quelle (che si potrebbero definire) della *conservazione*"<sup>245</sup> e, conseguentemente, collocata sull'obliquo crinale ora di una diversità ricercata ed ora di una "*diversità subita*"<sup>246</sup>.

D'altra parte, la rappresentazione della società quale "realtà oggettiva cui i costituenti democratici devono guardare con occhio lucido e disincantato, sapendo che quella realtà contiene anche conflitti e contraddizioni"<sup>247</sup>, traspare con ineguagliata vivezza in più di un luogo costituzionale. Se la famiglia, nucleo sociale per antonomasia al punto da essere qualificato quale "società naturale fondata sul matrimonio" (art. 29, co. 1, Cost.), non si fosse strutturata storicamente sul patriarcato, non ci sarebbe stato bisogno di stabilire che "il matrimonio è ordinato sull'eguaglianza morale e giuridica dei coniugi, con i limiti stabiliti dalla legge a garanzia dell'unità familiare" (art. 29, co. 2, Cost.); e la Corte costituzionale, da parte sua, non avrebbe rimarcato che "la Costituzione non giustifica una concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti" (C. cost., sent. n. 494/2002). Oppure, se la proprietà privata terriera non fosse stata storicamente organizzata sotto forma di latifondo e i conseguenti rapporti sociali non fossero risultati profondamente iniqui, non ne sarebbe stata prevista la "trasformazione" (art. 44, co. 1, Cost.); e si potrebbe proseguire ancora a lungo.

1.3.3. Tirando le fila da quanto si è detto, l'"intensa socialità" (C. cost., sent. n. 1088/1988) caratterizzante l'intero tessuto costituzionale – a sua volta espressiva della "profonda socialità che caratterizza la persona stessa" (C. cost., sent. n. 75/1992), intesa quale

---

<sup>237</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit. nt. 77, p. 130, nt. 154-bis.

<sup>238</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit. nt. 78, p. 194.

<sup>239</sup> M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit. nt. 77, p. 129; nonché F. GALGANO, *Art. 41*, cit. nt. 70, p. 27; B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, cit. nt. 216, p. 8; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 63.

<sup>240</sup> Cfr. L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997, p. 143.

<sup>241</sup> Cfr. U. POTOTSCHNIG, *I pubblici servizi*, cit. nt. 222, p. 108; L. MICCO, *Lavoro ed utilità sociale nella Costituzione*, cit. nt. 228, pp. 104 ss.

<sup>242</sup> C. ROSSANO, *L'eguaglianza giuridica nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 1966, p. 376.

<sup>243</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit. nt. 78, p. 194.

<sup>244</sup> Q. CAMERLENGO, *Costituzione economia società*, Bari, 2017, p. 252.

<sup>245</sup> F. PEDRINI, *Note preliminari ad uno studio sui diritti costituzionali economici*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2010, p. 30.

<sup>246</sup> C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali*, Torino, 2000, p. 24.

<sup>247</sup> M. FIORAVANTI, *Art. 2*, cit. nt. 35, p. 71.

“naturale aspirazione a collegarsi spiritualmente con i propri simili” (C. cost., sent. n. 122/2017) – viene colta dalla Carta repubblicana nel suo concreto e quotidiano divenire e si caratterizza certamente come un valore, laddove sia fonte e alimento dello svolgimento della personalità dell’uomo, secondo la lettera dell’art. 2 Cost.<sup>248</sup>. Quando invece la realtà sociale nel suo incessante sviluppo si rivela “fondata sulla diseguaglianza di fatto”<sup>249</sup> e risulta, per qualunque ragione, un ostacolo di ordine economico e sociale suscettibile di limitare la libertà e l’uguaglianza, di svuotare lo sviluppo della persona umana o di rendere ineffettiva la partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese, giusta la lettera dell’art. 3, co. 2, Cost., la conseguenza che ne deriva è anch’essa costituzionalmente predeterminata: pur attraverso una “pluralità di determinazioni secondo successive approssimazioni”<sup>250</sup>, “l’ordinamento sociale va modificato per adeguarlo all’ordinamento giuridico, per rendere questo coerente, per eliminarne ogni contraddizione”<sup>251</sup>.

A questo punto, entra in gioco il circuito democratico e, con esso, le forme e i limiti costituzionali della determinazione dell’indirizzo politico<sup>252</sup>, poiché, per un verso, “non è compito delle norme costituzionali elaborare modelli, intesi come schemi rappresentativi di un fenomeno della realtà sociale o di costruzione per l’analisi di un fenomeno della realtà sociale”<sup>253</sup>; e, per un altro, “si prospetteranno allo Stato e alla Comunità sempre nuove situazioni di disuguaglianza e quindi sempre nuovi ostacoli da eliminare”<sup>254</sup>. Si conferma, dunque, anche per il tramite della configurazione costituzionale della dimensione sociale, la presenza di un’“interrogazione incessante, che non ha fine”<sup>255</sup>; di un inesausto e sempre inappagato<sup>256</sup> percorso dialettico di avvicinamento degli universi della democrazia e del potere economico, in nome di un diffuso e condiviso “programma di ‘liberazione nella libertà’”<sup>257</sup>.

---

<sup>248</sup> Cfr. P. RESCIGNO, *Le società intermedie*, [1958], rist. in Id., *Persona e comunità*, Padova, 1987, p. 43; A. BARBERA, *Art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, cit. nt. 51, p. 109; P. RESCIGNO, *Persone e gruppi sociali*, Napoli, 2006, pp. 34-35.

<sup>249</sup> P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, p. 91.

<sup>250</sup> F. BENVENUTI, *Note preliminari per una classificazione qualificatoria delle imprese nazionalizzate*, [1954], rist. in Id., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, vol. II, p. 1210.

<sup>251</sup> L. BASSO, *Giustizia e potere*, in *Democrazia e diritto*, 1971, p. 568; nonché Id., *Il diritto al lavoro nella Costituzione*, in *Stato e Costituzione*, a cura di F. Livorsi, Venezia, 1977, p. 130; G. VOLPE, *L’ingiustizia delle leggi*, Milano, 1977, p. 284; M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982, p. 67.

<sup>252</sup> Cfr. L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, a cura di N. Occhicupo, Bologna, 1978, p. 166.

<sup>253</sup> A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea costituente*, cit. nt. 215, vol. II, p. 399.

<sup>254</sup> V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell’art. 3 della Costituzione*, in *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, p. 12.

<sup>255</sup> A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002, p. 4.

<sup>256</sup> Cfr. M. AINIS, *I soggetti deboli nella giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, vol. I, pp. 22-23.

<sup>257</sup> L. ELIA, *Cultura e partiti alla Costituente*, [1981], rist. in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 302; nonché M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, Napoli, 2016, pp. 7 ss.

## 2. Trattazione del tema nella prospettiva dell'ordinamento dell'Unione europea

### 2.1. La dimensione sociale quale *alienum* rispetto alla democrazia e al potere economico nel diritto sovranazionale

2.1.1. Se si è voluto poc'anzi indugiare sull'essenza e sul valore della dimensione sociale nell'esperienza giuridica italiana è perché la sua morfologia costituzionale può servire utilmente da profilo di comparazione, ma in termini oppositivi, nel momento in cui si volge lo sguardo all'Unione europea e al suo diritto. È stato sostenuto, in una prospettiva teorico-generale, che il concetto di sociale "p[ossa] essere inteso nel suo significato polemico originario, implicando cioè una ripartizione dei beni più adeguata o più giusta di quella che esiste o di quella che si determinerebbe in un corso di cose sottratto all'influenza dello stato. Sociale però può anche riferirsi, senza polemiche, alla situazione esistente, intendendo quegli istituti, concetti e principi giuridici che sono stati prodotti dallo sviluppo sociale per una migliore ripartizione dei beni e che sono divenuti parte integrate nel nostro ordinamento giuridico"<sup>258</sup>. La prima definizione risulta, per le ragioni innanzi dette (*supra*, § 1.3), senz'altro ascrivibile all'ordinamento statale; quanto alla seconda, invece, la sua scaturigine deriva evidentemente da una diversa matrice ideale, alla quale si connette, come si dirà, l'ordinamento sovranazionale<sup>259</sup>. Occorre dunque rettamente intendersi, al fine di non incorrere in spiacevoli paralogismi, allorché si ragiona di un'asserita "dimensione sociale europea"; laddove con tale locuzione ci si intendesse riferire ad un orizzonte *quodammodo* assimilabile a quello italiano, l'accostamento risulterebbe irrimediabilmente fallace<sup>260</sup>, quasi che, secondo la nota massima di B. Pascal, la medesima espressione fosse "verità di qua dai Pirenei, errore di là"<sup>261</sup>.

È noto, in proposito, che il Trattato sull'Unione europea, nella sua formulazione vigente, reca *in apicibus* un suggestivo riferimento ad un'"economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale" (art. 3, § 3, co. 1, TUE). Anzi, ad una prima e sommaria lettura ben potrebbe rilevarsi che, se l'evocazione del "progresso economico e sociale" si ritrova già tra le premesse del Trattato che istituisce la Comunità economica europea del 1957 e poi all'art. B, co. 1, del Trattato sull'Unione europea del 1992, proprio la formula "economia sociale di mercato" risulta la novità più recente e rilevante in materia<sup>262</sup>, suscettibile, per ipotesi, di combinare anche nel diritto sovranazionale la democrazia e il potere economico.

Una siffatta prospettazione non si rivela, però, convincente, per una serie nutrita di ragioni che si proverà ad esplicitare. Occorre muovere, innanzi tutto, da un minimo inquadramento del sintagma in questione sul piano storico-concettuale, quale presupposto per una sua compiuta ricostruzione. L'espressione "economia sociale di mercato", com'è stato

---

<sup>258</sup> E. FORSTHOFF, *Concetto e natura dello Stato sociale di diritto*, cit. nt. 98, pp. 54-55.

<sup>259</sup> Cfr. A. SOMMA, *La dittatura dello spread*, Roma, 2014, pp. 20-21 e 250 ss.

<sup>260</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, pp. 7 ss.

<sup>261</sup> B. PASCAL, *Pensieri*, [1670], trad. it., Torino, 2004, p. 53 o 94.

<sup>262</sup> Cfr. G.L. TOSATO, *Appunti in tema di economia sociale di mercato*, in *Scritti in onore di Giuseppe Te-sauro*, Napoli, 2014, vol. III, pp. 2509-2510.

recentemente ricordato, “nella leggenda sarebbe stat[a] inventat[a] da Erhard nel ’45 sul finire della guerra”<sup>263</sup>. Quel che è certo è che, negli anni immediatamente successivi, essa è oggetto di un’attenzione profondissima da parte del filone di pensiero tedesco comunemente qualificato come ordoliberalismo<sup>264</sup>, al punto da assurgere a “dottrina politica”<sup>265</sup>, dunque con un intento ad un tempo ideologico e apologetico<sup>266</sup>, della Repubblica federale di Germania. Per limitarsi ad una sola efficace definizione formulata alla metà degli anni Cinquanta del secolo scorso da A. Müller-Armack, “il concetto di economia sociale di mercato può essere... definito come un’idea di politica dell’ordine il cui scopo è di legare, sulla base dell’economia della concorrenza, la libera iniziativa con un progresso sociale assicurato proprio con le prestazioni dell’economia di mercato”<sup>267</sup>. Infatti, “il principio regolativo per interventi sociali nell’economia di mercato è la loro compatibilità con il funzionamento di una produzione da economia di mercato e con la formazione del reddito ad essa corrispondente. [...] Così la nuova politica economica tende al progresso sociale attraverso misure *conformi al mercato*. Essa comprende tra le misure di tal genere provvedimenti che garantiscono scopi sociali senza interferire, con effetti di disturbo, nell’apparato del mercato”<sup>268</sup>.

Come può vedersi anche solo a partire da tale prima esposizione, il fulcro della concettualizzazione dell’economia sociale di mercato riposa sulla centralità categorica dell’*Ordnungspolitik*, termine anch’esso difficilmente traducibile<sup>269</sup>, ma comunque destinato a declinarsi in chiave giuridica sotto forma di stabilità<sup>270</sup> (*infra*, § 2.3). Un ordinamento giuridico informato al concetto dell’economia sociale di mercato, dunque, si atteggia secondo i suoi stessi sostenitori ad “*irenische Formel*”<sup>271</sup>, cioè ad un assetto fondamentalmente privo dell’orizzonte del conflitto<sup>272</sup>, in cui il diritto svolge una funzione mitigatrice<sup>273</sup>, protettiva e allo stesso tempo proiettiva nei confronti del mercato, ben compendiata nella formula “protecting Prometheus”<sup>274</sup>. Con un tale intendimento, “la premessa fondamentale del vecchio liberalismo (ordine = risultato del libero gioco delle forze) viene capovolta (ordine = presupposto del

<sup>263</sup> F. FORTE, *Introduzione*, in *Il liberalismo delle regole*, a cura di Id. e F. Felice, Soveria Mannelli, 2010, p. 35; nonché L. ERHARD, *La politica economica della Germania*, [1962], trad. it., Milano, 1963, *passim*.

<sup>264</sup> Cfr. *Grundtexte zur Sozialen Marktwirtschaft*, a cura di W. Stützel et al., Stuttgart-New York, 1981, *passim*; *Il liberalismo delle regole*, cit. nt. 263, *passim*; *L’economia sociale di mercato e i suoi nemici*, a cura di F. Forte et al., Soveria Mannelli, 2012, *passim*.

<sup>265</sup> L. DI NELLA, *La Scuola di Friburgo, o dell’ordoliberalismo*, in *Diritto ed economia*, Padova, 1999, p. 191.

<sup>266</sup> Cfr. P. PICONE, *Regole comunitarie di concorrenza e apologia del mercato “sociale” europeo*, in *Concentrazioni di imprese ed investimenti stranieri nel mercato comune*, Bari, 1974, p. 79.

<sup>267</sup> A. MÜLLER-ARMACK, *Economia sociale di mercato*, [1956], trad. it. in *Il liberalismo delle regole*, cit. nt. 263, p. 91; nonché Id., *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, [1947], rist., München, 1990, pp. 65 ss.

<sup>268</sup> Id., *Economia sociale di mercato*, cit. nt. 267, p. 92.

<sup>269</sup> Cfr. D.J. GERBER, *Law and Competition in Twentieth Century Europe*, Oxford, 1998, pp. 246 ss.

<sup>270</sup> Cfr. I.D. MORTELLARO, *Introduzione*, in Id., *Tra due secoli*, Molfetta, 2011, pp. 20 ss.

<sup>271</sup> A. MÜLLER-ARMACK, *Der Moralist und der Ökonom*, [1970], rist. in Id., *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft*, Bern-Stuttgart, 1974, p. 225; nonché Id., *L’economia sociale di mercato come ordinamento di pace*, [1972], trad. it. in *L’economia sociale di mercato e i suoi nemici*, cit. nt. 264, p. 337.

<sup>272</sup> Cfr. E. OLIVITO e G. REPETTO, *Perché pensare la crisi dell’U.E. in termini di conflitti costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, fasc. III, p. 6.

<sup>273</sup> Cfr. C. AMIRANTE, *Diritti fondamentali e sistema costituzionale nella Repubblica Federale di Germania*, Cosenza, 1980, p. 18.

<sup>274</sup> D.J. GERBER, *Law and Competition in Twentieth Century Europe*, cit. nt. 269, *passim*.

libero gioco delle forze)<sup>275</sup>; e in ciò – per l'appunto, nel paradosso<sup>276</sup>, nella contraddizione<sup>277</sup> o nel “dilemma dell'antitrust”<sup>278</sup> – si sostanzia, pur con qualche semplificazione, la principale differenza tra la riflessione ordoliberal e quella neoliberale<sup>279</sup>, che si dipanano entrambe in parallelo nella seconda metà del Novecento<sup>280</sup>.

Tutti e due gli orientamenti, in ogni caso, convergono nel rifiuto del “ ‘primato’ della politica sull'economia”<sup>281</sup>, anche se l'economia e il diritto per il primo formano un sinolo e, invece, per il secondo vengono sovente contrapposti (il “contrasto tra la ‘buona economia’ e il ‘cattivo diritto’ ”<sup>282</sup>, di cui parla tra gli altri J.M. Buchanan). È stato M. Foucault – e non è dato intendere se con partecipazione o con preoccupazione – ad esplicitare le conseguenze di tale impostazione sulle stesse legature del diritto e dell'economia e, a tal fine, ad individuare nella seconda il necessario fondamento di legittimità del primo e non viceversa, come si riscontra nel diritto costituzionale (*supra*, § 1.1): “nella Germania contemporanea, l'economia, lo sviluppo e la crescita economica producono sovranità politica attraverso l'istituzione e il gioco istituzionale che fanno funzionare questa economia. L'economia produce legittimità per lo stato, che ne è il garante. In altri termini... l'economia è creatrice di diritto pubblico”<sup>283</sup> e, all'interno di questo, di vere e proprie “*norme costituzionali*”<sup>284</sup>. Ancora, nell'impianto teorico ordoliberal “è continuamente in atto un circuito che va dall'istituzione economica allo stato, e sebbene esista un circuito inverso che va dallo stato all'istituzione economica, non bisogna dimenticare, comunque, che il primo elemento di questa specie di sifone si trova nell'istituzione economica. Abbiamo insomma una genesi, una genealogia permanente dello stato, a partire dall'istituzione economica”<sup>285</sup>, al punto da preconizzare “uno stato sotto la sorveglianza del mercato, anziché un mercato sotto la sorveglianza dello stato”<sup>286</sup>. Nuovamente, è da sottolinearsi la funzione che assumerebbe la dimensione sociale all'interno di un ordinamento giuridico così configurato: “la forma fondamentale della politica sociale non deve essere qualcosa che contrasta la politica economica e la compensa; la politica sociale non dovrebbe essere tanto più generosa quanto più grande è la crescita economica. Semmai è la crescita economica che, di per sé, dovrebbe consentire a tutti gli individui

---

<sup>275</sup> R. WIETHÖLTER, *Diritto dell'economia*, trad. it. in *L'uso alternativo del diritto*, cit. nt. 164, vol. I, p. 217.

<sup>276</sup> Cfr. R.H. BORK, *The Antitrust Paradox*, n. ed., New York, 1993, *passim*.

<sup>277</sup> Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, p. 171.

<sup>278</sup> G. AMATO, *Il potere e l'antitrust*, Bologna, 1998, p. 44; nonché Pa. COSTA, *Costituzione e ordinamento economico*, in *L'economia e la legge*, a cura di G. Cocco, Milano, 2007, pp. 310-311.

<sup>279</sup> Cfr. L. VON MISES, *L'azione umana*, [1949], trad. it., Torino, 1959, pp. 227 ss.; F. VON HAYEK, *Regole e ordine*, [1973], trad. it. in ID., *Legge, legislazione e libertà*, Milano, 2010, pp. 48 ss.

<sup>280</sup> Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, p. 62.

<sup>281</sup> F. GALGANO, *Il governo dell'economia*, cit. nt. 72, p. 136; nonché D. FISICHELLA, *Denaro e democrazia*, n. ed., Bologna, 2005, pp. 115-116.

<sup>282</sup> J.M. BUCHANAN, *Buona economia*, [1974], trad. it. in ID., *Libertà nel contratto costituzionale*, Milano, 1990, p. 45.

<sup>283</sup> M. FOUCAULT, *Lezione del 31 gennaio 1979*, [1979], trad. it. in ID., *Nascita della biopolitica*, Milano, 2015, p. 81.

<sup>284</sup> G. DI PLINIO, *Costituzione e scienza economica*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012, vol. I, p. 227.

<sup>285</sup> M. FOUCAULT, *Lezione del 31 gennaio 1979*, cit. nt. 283, pp. 81-82.

<sup>286</sup> ID., *Lezione del 7 febbraio 1979*, [1979], trad. it. in ID., *Nascita della biopolitica*, cit. nt. 283, p. 108.

di raggiungere un livello di reddito che permetta loro le assicurazioni individuali, l'accesso alla proprietà privata, la capitalizzazione individuale o familiare, grazie a cui assorbire i rischi"<sup>287</sup>.

2.1.2. A discapito di siffatte prospettazioni – e di altre consimili che una parte della coeva dottrina giuridica giunge ad introiettare<sup>288</sup> – nessun riferimento al concetto di economia sociale di mercato si ritrova nella Legge fondamentale tedesca del 1949<sup>289</sup>, la quale, anzi, tra gli anni sessanta e settanta del Novecento viene financo investita da suggestioni di stampo keynesiano<sup>290</sup>. Né, per altro verso, il principio in questione viene assunto dal Tribunale costituzionale federale tedesco, il quale, di contro, canonizza da subito nella sua giurisprudenza il criterio della “wirtschaftspolitische Neutralität” (BVerfG, 1 BvR 459, 484, 548, 555, 623, 651, 748, 783, 801/52, 5, 9/53, 96, 114/54, dec. 20.7.1954)<sup>291</sup>. Nondimeno, il concetto in questione riguarda, per così dire, il crollo del Muro di Berlino<sup>292</sup> e trova una sua sanzione giuridica nel primo degli accordi internazionali relativi alla riunificazione tedesca, il Trattato sull'istituzione di un'unione monetaria, economica e sociale tra la Repubblica democratica tedesca e la Repubblica federale di Germania del 1990 (art. 1, § 3)<sup>293</sup>, senza però albergare, come pure da taluno auspicato<sup>294</sup>, in alcuna delle ricorrenti revisioni della stessa Legge fondamentale. Successivamente, come se l'ordoliberalismo costituisse la “vera e propria ‘tradizione nascosta’ dell'Europa”<sup>295</sup>, l'economia sociale di mercato riemerge all'inizio del secolo nuovo prima all'art. I-3, § 3, co. 1, del progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, abbandonato a seguito dei referendum francese e neerlandese della primavera del 2005, e poi, come si è detto, all'art. 3, § 3, co. 1, TUE.

Tuttavia, tale espressione, una volta approdata nel diritto sovranazionale, sembra risolversi da ogni punto di vista in una “formula vuota”<sup>296</sup>. Anzitutto, ciò emerge già dalla mobi-

---

<sup>287</sup> ID., *Lezione del 14 febbraio 1979*, [1979], trad. it., ivi, p. 127.

<sup>288</sup> Cfr. H.C. NIPPERDEY, *Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik*, Karlsruhe, 1954, p. 3; ID., *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, III ed., Köln et al., 1965, pp. 19-20; H. HOFMANN, *Introduzione alla filosofia del diritto e della politica*, [2000], trad. it., Roma-Bari, 2005, pp. 211-212.

<sup>289</sup> Cfr. E. DENNINGER, *Portata rivoluzionaria del principio dello “Stato sociale” nella Legge fondamentale tedesca?*, trad. it. in *Il progetto costituzionale dell'uguaglianza*, a cura di C. Giorgi, Roma, 2013, p. 42.

<sup>290</sup> Cfr. G. VOBRUDA, *Keynesismo come principio politico*, [1979], trad. it. in *Il governo debole*, a cura di C. Donolo e F. Fichera, Bari, 1981, pp. 168 ss.

<sup>291</sup> Cfr. L. RAISER, *La costituzione economica come problema giuridico*, cit. nt. 78, p. 47; H. KRÜGER, *Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung*, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1951, p. 367; L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali*, Torino, 2002, pp. 46 ss.; F. SAIITTO, *Economia e Stato costituzionale*, Milano, 2015, pp. 97 ss.

<sup>292</sup> Cfr. P. HÄBERLE, *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, trad. it. in *La democrazia alla fine del secolo*, a cura di M. Luciani, Roma-Bari, 1994, p. 95.

<sup>293</sup> Cfr. L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali*, cit. nt. 291, p. 141; A. SOMMA, *Dalla neutralità al rovesciamento del compromesso keynesiano*, in *La domanda inevasa*, a cura di L. Antonini, Bologna, 2016, pp. 210 ss.

<sup>294</sup> Cfr. P. HÄBERLE, *Verfassungspolitik für die Freiheit und Einheit Deutschlands*, in *JuristenZeitung*, 1990, p. 361.

<sup>295</sup> P. DARDOT e C. LAVAL, *La nuova ragione del mondo*, [2009], trad. it., Roma, 2013, p. 356.

<sup>296</sup> R. WIETHÖLTER, *Le formule magiche della scienza giuridica*, [1968], trad. it., Roma-Bari, 1975, p. 187; nonché R. DAHRENDORF, *Dopo la crisi*, [2009], trad. it., Roma-Bari, 2015, p. 27.

lità dell'aggettivo "sociale" a seconda delle lingue romanze o germaniche<sup>297</sup>, parlandosi di volta in volta di "économie sociale de marché" in francese, di "economia sociale di mercato" in italiano e di "economía social de mercado" in spagnolo; ma di "soziale Marktwirtschaft" in tedesco, di "social market economy" in inglese e di "sociale markteconomie" in neerlandese<sup>298</sup>. Nelle prime, l'aggettivo "sociale" qualifica direttamente e immediatamente l'"economia", con l'idea che possa orientarla e indirizzarla; nelle seconde, invece, sussistono pochi dubbi sul fatto che il nucleo forte del concetto sia "economia di mercato"<sup>299</sup>, rispetto al quale l'aggettivo "sociale" si attergerebbe, come aveva già ipotizzato (e auspicato) L. Einaudi, a "semplice riempitivo"<sup>300</sup>. Se ne potrebbe concludere, in maniera poco edificante, sulla scorta del vecchio adagio per cui *traduire c'est trahir*<sup>301</sup>.

Sulla scorta delle predette considerazioni di ordine genealogico, viene allora da chiedersi se siano incorsi in equivoco, sul punto, prima i "convenzionali" chiamati ad elaborare nei primi anni del secolo nuovo il progetto (poi rimasto tale) di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e, successivamente, i redattori del Trattato di Lisbona del 2007, qualora il loro intendimento sia stato quello di rendere l'Unione europea "più sociale"<sup>302</sup>. A leggere i testi con attenzione, infatti, l'esplicitazione dell'"economia sociale di mercato" al predetto art. 3, § 3, co. 1, TUE si accompagna, in ogni caso, alla sua ulteriore qualificazione come "fortemente competitiva", ancorché rivolta "alla piena occupazione e al progresso sociale", e soprattutto alla clamorosa scomparsa dell'aggettivo "sociale" in molteplici altri luoghi dei Trattati<sup>303</sup>, dove si parla di un'"economia di mercato aperta e in libera concorrenza" (artt. 119, §§ 1 e 2, 120 e 127, § 1, TFUE) *tout court*<sup>304</sup>.

A ciò vi è da aggiungere, su un piano parimenti generale, la perdurante evanescenza dei titoli competenziali in merito alla "politica sociale" dell'Unione europea, evocata agli artt. 151 ss. TFUE, da cui si apprende chiaramente che la dimensione sociale è còlta al più come effetto di altre politiche (in particolare, la politica economica e la politica monetaria: *infra*, §

---

<sup>297</sup> Cfr. F. FORTE, *Introduzione*, cit. nt. 263, p. 35.

<sup>298</sup> Cfr. M. FERRERA, *Rotta di collisione*, Roma-Bari, 2016, p. 15.

<sup>299</sup> Cfr. F.A. VON HAYEK, *Il miraggio della giustizia sociale*, [1976], trad. it. in Id., *Legge, legislazione e libertà*, cit. nt. 279, p. 283, nt. 24.

<sup>300</sup> L. EINAUDI, *È un semplice riempitivo!*, [1958], rist. in Id., *Prediche inutili*, Torino, 1962, p. 319; nonché G. BUCCI e L. PATRUNO, *Riflessioni sul c.d. modello sociale europeo, sull'Europa "sociale" dei capi di governo e sul mutato rapporto tra costituzione ed economia*, in *Costituzionalismo.it*, 2005, fasc. III, pp. 17-18; Id., *Il modello istituzionale europeo e l'idea di costituzione*, Torino, 2006, p. 187; A. ALGOSTINO, *Democrazia sociale e libero mercato*, in *Costituzionalismo.it*, 2007, fasc. I, p. 11; EAD., *L'insostenibile pesantezza del mercato*, in *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, a cura di A. Cantaro, Torino, 2010, p. 207; G. LUCHENA, *La socialità comunitaria e i "valori base" della Costituzione nel prisma dell'economia sociale di mercato*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, Bari, 2016, vol. II, p. 605.

<sup>301</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Appropriazione/divisione/produzione*, cit. nt. 196, p. 304, nt. 8.

<sup>302</sup> Cfr. C. JOERGES e F. RÖDL, *"Social Market Economy" as Europe's Social Model?*, in *A European Social Citizenship?*, a cura di L. Magnusson e B. Stråth, Brussels, 2004, pp. 150 ss.; L. FUMAGALLI, *Art. 3 TUE*, in *Trattati dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, II ed., Milano, 2014, p. 16.

<sup>303</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Sovranità e democrazia in Europa*, in Id., *L'Europa al bivio*, Roma, 2012, pp. 198-199.

<sup>304</sup> Cfr. G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, a cura di L. Carlassare, Padova, 2004, p. 124; R. MICCÚ, *Crisi dell'eurozona e identità costituzionale europea*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, cit. nt. 300, vol. II, p. 666.

2.3) e non è configurata come oggetto di una competenza propria dell'ordinamento sovranazionale<sup>305</sup>. La vicenda della Proposta di proclamazione interistituzionale sul pilastro europeo dei diritti sociali, formulata dalla Commissione europea il 26.4.2017 (COM [2017] 251 final), appare in questo senso ampiamente illustrativa di un orientamento complessivo che permane, a discapito anche dei più generosi auspici, immutabile e perciò immutato. Per un verso, si codificano per l'ennesima volta venti diritti, organizzati in tre distinti capi intitolati alle "pari opportunità e accesso al mercato del lavoro", alle "condizioni di lavoro eque" e alla "protezione sociale e inclusione". Per un altro, si precisa nel preambolo, a scanso di ogni equivoco, che "a livello dell'Unione il pilastro europeo dei diritti sociali non comporta un ampliamento delle competenze dell'Unione quali definite dai trattati e dovrebbe essere attuato entro i limiti di dette competenze"; il che vuol dire, sostanzialmente, non dire nulla. Resta dunque inappagata la medesima domanda di fondo enunciata all'inizio di questo secolo a proposito della "nozione di 'diritto sociale comunitario'"<sup>306</sup>, alla quale si dovrebbe "legittimamente opporre... la stessa perplessità di Don Abbondio di fronte a Carneade"<sup>307</sup>; così come parimenti irrisolti sono destinati a rimanere i dubbi di quanti perdurano a "rumina[re]"<sup>308</sup> – prendendo in prestito, anche in questo caso, la prosa di A. Manzoni – su un'ineffabile e inafferrabile "dimensione sociale europea"<sup>309</sup>.

Nella confusione e, in qualche misura, nella contraddittorietà di tali assunti, l'economia sociale di mercato si atteggia, dunque, a caso eminente di quella "sostanziale *inidentificabilità*"<sup>310</sup> – riscontrata esattamente venticinque anni or sono, ma valevole tuttora – della messe di enunciati di principio del diritto sovranazionale, che affollano soprattutto i primi articoli dei Trattati. Essa parrebbe al più costituire la manifestazione di un rinnovato "compromesso dilatorio"<sup>311</sup> in materia, il quale, com'è noto, è tale perché "non cont[iene] assolutamente nessuna decisione, neppure una decisione di compromesso"<sup>312</sup>. Ciò non consente, pertanto, di individuare per l'Unione europea alcuna "terza via", che i sostenitori dell'economia sociale di mercato hanno predittivamente tratto dalla formula in esame<sup>313</sup>,

---

<sup>305</sup> Cfr. D. CALDIROLA, *Welfare State tra sovranità e vincoli di bilancio*, in *Federalismi.it*, 2014, fasc. XXII, p. 12.

<sup>306</sup> D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, cit. nt. 206, p. 39.

<sup>307</sup> *Ibidem*.

<sup>308</sup> A. MANZONI, *I promessi sposi*, [1840-1842], rist., Milano, 2013, p. 217.

<sup>309</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, pp. 7 ss.

<sup>310</sup> M. LUCIANI, *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 1992, p. 582.

<sup>311</sup> A. MORRONE, *Crisi economica e diritti*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, p. 96; nonché M.A. GARCÍA HERRERA e G. MAESTRO BUELGA, *Il governo dell'economia nel Trattato costituzionale europeo*, in *Diritto e cultura*, 2003, pp. 428-429; P. BILANCIA, *Il modello dell'economia sociale di mercato tra Costituzione italiana e Trattati europei*, in *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, s.l., 2015, vol. III, p. 2229.

<sup>312</sup> C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, [1928], trad. it., Milano, 1984, p. 55.

<sup>313</sup> Cfr. H.C. NIPPERDEY, *Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik*, cit. nt. 288, p. 18; O. SCHLECHT, *Grundlagen und Perspektiven der sozialen Marktwirtschaft*, Tübingen, 1990, p. 192; P. HÄBERLE, *La controversia sulla riforma della Legge fondamentale tedesca*, trad. it. in *Quaderni costituzionali*, 1993, p. 299; Id., *I diritti fondamentali nelle società pluraliste e la Costituzione del pluralismo*, cit. nt. 292, p. 54.



sempre però avendo come punto di riferimento l'esperienza tedesca<sup>314</sup>. Se, come si è detto, non pare possibile inferire l'economia sociale di mercato neppure da quest'ultima, a maggior ragione è da escludersi che essa sia in grado di assurgere a principio fondamentale della struttura economica dell'Unione europea (e, men che meno, indistintamente dei suoi Stati membri), quasi che sussistesse ormai un unico e onnicomprensivo "modello renano"<sup>315</sup>; un'ipotesi che, oltre ad essere messa in dubbio nella riflessione sociologica contemporanea<sup>316</sup>, occulterebbe, per quel che qui più rileva, il *proprium* della disciplina dell'economia per come questa risulta sagomata nella Carta repubblicana (*infra*, § 3.1)<sup>317</sup>.

Una volta messo da parte il riferimento contenuto all'art. 3, § 3, co. 1, TUE, occorre tutt'oggi confermare, sotto questo profilo, le risultanze a cui sono pervenuti nei decenni trascorsi i più acuti osservatori dell'"esperienza comunitaria"<sup>318</sup>. Diversamente dall'orizzonte costituzionale italiano (*supra*, § 1.1), nel quale si sarebbe "non attuata, ma avviata" l'impresa a cui li chiamava la protesta operaia o la cattiva coscienza della borghesia, il lento progredire dell'idea di eguaglianza o l'intento di rassodare lo Stato assicurandogli la fedeltà delle masse lavoratrici... il diritto... tracciato *in apicibus* a Roma [con il Trattato del 1957] e poi sviluppato a Bruxelles non nasce dalla critica di un rapporto diseguale e generatore di grandi conflitti nel cuore del sistema capitalistico<sup>319</sup>. Ne consegue per l'ordinamento sovranazionale una postura irrimediabilmente statica, in cui è privilegiata "la dimensione 'fondativa' dei diritti rispetto a quella 'emancipativa'"<sup>320</sup>, com'è dimostrato plasticamente dal collegamento dei diritti dei lavoratori, di cui al capo IV della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 2000, al principio di solidarietà e non a quello di uguaglianza (sostanziale)<sup>321</sup>.

<sup>314</sup> Cfr. M. LIBERTINI, A "Highly Competitive Social Market Economy" as a Founding Element of the European Economic Constitution, in *Concorrenza e mercato*, 2011, pp. 496 ss.; Id., *Economia sociale di mercato e responsabilità sociale dell'impresa*, in *In ricordo di Giuseppe Auletta*, Torino, 2013, pp. 38 ss.

<sup>315</sup> M. ALBERT, *Capitalismo contro capitalismo*, [1991], trad. it., Bologna, 1993, pp. 141 ss.; nonché G. BOGNETTI, *La costituzione economica*, cit. nt. 119, p. 162.

<sup>316</sup> Cfr. R. DORE, *Capitalismo di borsa o capitalismo di welfare?*, [2000], trad. it., Bologna, 2001, pp. 265 ss.; P.A. HALL e D. SOSKICE, *An Introduction to Varieties of Capitalism*, in *Varieties of Capitalism*, a cura di Id., Oxford, 2001, pp. 8 ss.; B. HANCKÉ ET AL., *Introduction*, in *Beyond Varieties of Capitalism*, a cura di Id., Oxford, 2007, pp. 24 ss.; L. PENNACCHI, *Il soggetto dell'economia*, Roma, 2015, p. 260 ss.

<sup>317</sup> Cfr. C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, cit. nt. 26, p. 234; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit. nt. 78, p. 17; G.F. MANCINI, *Il diritto al lavoro rivisitato*, cit. nt. 167, pp. 45-46; F. GALGANO, *Il governo dell'economia*, cit. nt. 72, p. 146; V. CERULLI IRELLI, *Recensione di "Stelio Valentini, L'impresa pubblica. Lineamenti giuridici, Milano 1980"*, in *Diritto dell'impresa*, 1982, p. 183; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit. nt. 77, pp. 131-132; Id., *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, cit. nt. 310, p. 580; N. IRTI, *Introduzione*, in *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 1999, p. XV; E. PICOZZA, *Intervento dello Stato in economia e finalità sociali*, in *Impresa pubblica e intervento dello Stato nell'economia*, a cura di R. Di Raimo e V. Ricciuto, Napoli, 2006, p. 43; A. CHIAPPETTI, *Un ritorno al passato per la futura costituzione economica*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, fasc. III, pp. 5 ss.; Id., *La costituzione vivente italiana*, Torino, 2011, pp. 93 ss.; M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit. nt. 139, p. 31; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, pp. 77 e 79.

<sup>318</sup> G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, VII ed., Padova, 2012, p. XIII.

<sup>319</sup> G.F. MANCINI, *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, 1988, p. 24.

<sup>320</sup> P. RIDOLA, *Diritti di libertà e mercato nella "costituzione europea"*, [2000], rist. in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, p. 147; nonché C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in *La costituzione economica*, a cura di Id. e T. Treu, Bologna, 2010, p. 33.

<sup>321</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Diritti sociali e principi "costituzionali" europei*, in *Studi sulla Costituzione europea*, a cura di Id. e A. Patroni Griffi, Napoli, 2003, p. 180; F. SALMONI, *Diritti sociali e Unione europea*, in *Studi in onore di*

Non il conflitto, la dialettica o la dinamica – “quelle cose che furono prima causa del tenere libera Roma”<sup>322</sup>, ci ricorda N. Machiavelli, ché anzi “senza conflitto... l’ordine è destinato a inaridirsi e poi a spegnersi”<sup>323</sup> – ma la stabilità sta al cuore dell’ordinamento sovranazionale, tanto che la stessa unione monetaria in tanto è legittima, secondo il Tribunale costituzionale federale tedesco, in quanto si atteggia “Stabilitätsgemeinschaft” (BVerfG, 2 BvR 2159/92 e 2 BvR 2134/92, dec. 12.10.1993). La stabilità, dunque, in quanto tale<sup>324</sup> o in combinato disposto, per così dire, con il principio della sostenibilità<sup>325</sup>, sembra svolgere un “ruolo non dissimile da quello che la proprietà aveva nelle costituzioni ottocentesche”<sup>326</sup> e, in tal modo, fornisce linfa istituzionale alle “strutture profonde di una società opulenta che vuole equilibrio, incremento di redditi e di benessere, senza rotture, senza *hybris*, mantenendo un equilibrio instabile, da mutare con aggiustamenti ai quali non si rinuncia, ma di peso limitato, senza eversioni del sistema”<sup>327</sup>.

Se tale è lo scenario di riferimento, si può concludere, a proposito di una prospettata dimensione sociale europea, che “chi ha immaginato che l’‘armonizzazione’ consistesse in un continuo processo di allineamento verso l’alto... ha travisato il senso di una vicenda assai più complessa”<sup>328</sup> e, alla luce della recente crisi economica (*infra*, § 3.3), anche ben più contrastata. Una siffatta armonizzazione, infatti, non vi è stata, non vi è e non vi sarà, secondo il disegno originario tracciato nei Trattati e rimasto sotto questo profilo sostanzialmente inalterato, perché ad essi è estranea quella funzione redistributiva che, come si è detto (*supra*, § 1.1), si pone al cuore della tematizzazione costituzionale dei rapporti tra la democrazia e il potere economico. Tale è la ragione fondamentale per cui, ancora oggi, “la dimensione sociale è interamente esaurita dentro le sfere delle costituzioni e dei processi politici democratici degli Stati membri”<sup>329</sup>. A questi occorre fare pieno ed esclusivo riferimento, sotto questo profilo, nella perdurante vigenza di quel modello di integrazione tra ordinamenti statali e ordinamento sovranazionale, compendiato nella formula “Keynes... all’interno e Smith... all’estero”<sup>330</sup>; una combinazione<sup>331</sup>, però, che risulta pericolosamente in tensione nel momento attuale, a cagione del surrettizio e progressivo “svuotamento” del primo (“Keynes”) ad opera del secondo (“Smith”), come si dirà meglio in seguito (*infra*, §§ 2.2 e 2.3).

---

Gianni Ferrara, Torino, 2005, vol. III, p. 534; A. LUCARELLI, *Il modello sociale ed economico europeo*, [2009], rist. in ID., *Scritti di diritto pubblico europeo dell’economia*, Napoli, 2016, p. 134.

<sup>322</sup> N. MACHIAVELLI, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, [1519], rist., Roma, 2001, vol. I, p. 33 o I, 4.

<sup>323</sup> R. ESPOSITO, *German philosophy, French theory, Italian thought*, in *Differenze italiane*, a cura di D. Gentili e E. Stimilli, Roma, 2015, p. 19; nonché ID., *Da fuori*, Torino, 2016, pp. 15-16 e 169.

<sup>324</sup> Cfr. E. FORSTHOFF, *Lo stato della società industriale*, [1971], trad. it., Milano, 2011, p. 58.

<sup>325</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità*, Milano, 2015, pp. 207 ss.

<sup>326</sup> A. PREDIERI, *L’unione economica e monetaria*, in *Annuario 1999. La costituzione europea*, Padova, 2000, p. 124; nonché ID., *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, 1998, pp. 246-247.

<sup>327</sup> ID., *L’unione economica e monetaria*, cit. nt. 326, p. 124; nonché ID., *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit. nt. 326, p. 243.

<sup>328</sup> M. D’ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo*, [1998], rist. in ID., *Opere*, cit. nt. 179, vol. I, p. 233.

<sup>329</sup> S. GIUBBONI, *Diritti e solidarietà in Europa*, Bologna, 2012, p. 47.

<sup>330</sup> R. GILPIN, *Politica ed economia delle relazioni internazionali*, [1987], trad. it., Bologna, 1990, p. 473.

<sup>331</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, p. 12.

2.1.3. Intanto, della labilità, se non della vera e propria evanescenza, di un'ipotetica dimensione sociale europea sembra pienamente consapevole anche la Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale sino a tempi assai recenti ha mantenuto l'economia sociale di mercato, in quanto concetto giuridico, in un cono d'ombra. Risale solamente alla fine del 2016, a quanto risulta, l'unica ma importante pronuncia che vi fa un esplicito, ancorché fugace riferimento (CGUE, C-201/15, sent. 21.12.2016, *AGET Iraklis*). La controversia decisa dal giudice sovranazionale, in tale occasione, merita una breve illustrazione proprio per la sua incidenza sul tema qui trattato e, se si vuole, a monte di esso, perché rivelatrice della più complessiva *manière de voir* della Corte di giustizia dell'Unione europea in ordine alle modalità di risoluzione dei conflitti che la dimensione sociale inevitabilmente porta con sé.

La decisione scaturisce da una questione pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato greco, riguardante la possibilità di applicare ad una società di tale Stato membro, il cui principale azionista è però una multinazionale francese, la normativa dell'ordinamento giuridico di destinazione in tema di licenziamenti collettivi e, segnatamente, il potere spettante a detto Stato di impedirli sulla base di valutazioni fondate sulle condizioni del mercato del lavoro, sulla situazione dell'impresa interessata o sull'interesse dell'economia nazionale. Il giudice sovranazionale rileva, in primo luogo, un contrasto della legislazione greca con il diritto dell'Unione europea, qualora "risultasse, in pratica, esclusa per il datore di lavoro qualsiasi possibilità effettiva di procedere a licenziamenti collettivi", perché, a seguito dell'infruttuoso svolgimento di procedure concertative tra datore di lavoro e lavoratori, "i licenziamenti collettivi devono quantomeno rimanere prospettabili". In secondo luogo, anche la libertà di stabilimento enunciata all'art. 49 TFUE è ritenuta vulnerata dal diritto greco, in quanto "la promozione dell'economia nazionale o il buon funzionamento di quest'ultima" non possono costituire una ragione imperativa di interesse generale atta a consentire una limitazione di tale libertà. Al contrario, secondo la Corte di giustizia dell'Unione europea, rientra nella libertà di stabilimento riconosciuta in capo agli operatori economici "la libertà di porre fine, per ragioni che sono loro proprie, all'attività dello stabilimento".

Il profilo più singolare dell'intera motivazione riguarda, però, la secca risposta del giudice sovranazionale all'invocazione da parte della Grecia di "serie ragioni sociali, in un contesto caratterizzato da una crisi economica acuta e da un tasso di disoccupazione particolarmente elevato". La questione, nonostante la sua incontestabile gravità, è liquidata nella motivazione in poche battute, posto che nessuna deroga di tal fatta compare nei Trattati o nel diritto derivato. È in questa cornice che al § 76 della decisione in esame viene evocata, come si è anticipato, l'economia sociale di mercato, corredata dall'estraniante richiamo del notissimo caso c.d. *Viking* (CGCE, C-438/05, sent. 11.12.2007, *The International Transport Workers' Federation e The Finnish Seamen's Union*)<sup>332</sup>. Quel che colpisce più di tutto, in tale

---

<sup>332</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Libertà d'impresa e diritto del lavoro nell'Unione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, fasc. III, pp. 129 ss.; P. CAMPANELLA, *Licenziamenti collettivi in Grecia al vaglio della Corte di Giustizia*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2017, p. 797; G. ORLANDINI, *Libertà di stabilimento versus diritto al lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2017, pp. 207 ss.; L. RATTI, *Tutela del lavoro e libertà d'impresa alla prova del diritto europeo*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2017, p. 436.

frangente, è l'assenza di qualunque spazio anche solo sul piano argomentativo – com'è corretto che sia<sup>333</sup> – per la recente crisi economica, la quale ha invero notoriamente e massimamente investito quell'ordinamento statale determinato. Anzi, sia nella motivazione che nel dispositivo della pronuncia in questione sembra solamente ipotizzarsi, quasi per caso di scuola, l'“eventuale esistenza, in uno stato membro, di un contesto caratterizzato da una crisi economica acuta e da un tasso di disoccupazione particolarmente elevato”, la quale, ad ogni buon conto, “non è atta ad incidere sulle risposte fornite alla... questione”. Se non vivessimo oggi, nell'Europa del 2017, sorgerebbe un dubbio insidioso nella mente del lettore ignaro: quella crisi e quella disoccupazione esistono davvero o sono un mero artificio retorico, usato in chiave strumentalmente difensiva da quello Stato membro?

## **2.2. Un caso di studio nel diritto sovranazionale: la libertà di circolazione dei capitali**

2.2.1. La pronuncia del giudice sovranazionale da ultimo evocata merita non solo una severa menzione per le ragioni di ordine tanto sostanziale quanto argomentativo innanzi dette, ma anche un'attenta considerazione, perché fa emergere in tutta la sua drammatica consistenza i possibili profili di contrasto che sussistono tra esigenze, istanze e bisogni *lato sensu* sociali, di cui sono investiti gli Stati membri, e i diritti fondamentali della sfera economica (in quel caso di specie, la libertà di stabilimento), presidiati dall'Unione europea. A questo riguardo, al fine di intendere appieno l'insuscettibilità per l'ordinamento sovranazionale di esprimere una propria dimensione sociale propriamente detta e rettamente intesa e, conseguentemente, di illustrare la diversa configurazione dei rapporti che la democrazia e il potere economico intrattengono all'interno di quello rispetto all'ordinamento statale, è utile svolgere qualche considerazione più analitica intorno ad un'altra delle c.d. quattro libertà, la libertà di circolazione dei capitali, la quale costituisce, com'è noto, uno degli elementi costitutivi, insieme alla libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi, del “mercato interno” (art. 26, § 2, TFUE).

Anche a questo proposito, sorprende non poco *prima facie* la collocazione topografica di tali materie all'interno dei Trattati: per un verso, l'art. 3, § 2, TUE sembra premettere la libertà di circolazione delle persone alla stessa instaurazione di un mercato interno (art. 3, § 3, co. 1, TUE); per un altro, il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea non solo enuncia le c.d. quattro libertà tanto all'art. 26, § 2, quanto nella parte III, ma ne inverte l'ordine di trattazione, evocando prima la libera circolazione delle merci (titolo II) e poi, a seguire e congiuntamente, quella delle persone, dei servizi e dei capitali (titolo IV). Al pari di quanto si è precedentemente sostenuto in ordine all'indecisione della clausola dell'economia sociale di

---

<sup>333</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Brevi considerazioni intorno al ricorso all'argomento della crisi nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, pp. 977-978; M. LUCIANI, *La giurisprudenza costituzionale nel tempo della crisi*, in *Diritti sociali e crisi economica*, a cura di M. D'Amico e F. Biondi, Milano, 2017, p. 17.

mercato (*supra*, § 2.1), il diritto dell'Unione sembra presentare un quadro "amletizzato"<sup>334</sup> anche con riferimento alle c.d. quattro libertà, prospettando una loro equiordinazione e, dunque, escludendo in tesi qualunque possibile conflitto tra di esse.

Così tuttavia non è, poiché – com'è evidente – le c.d. quattro libertà non hanno né la stessa portata applicativa, né tantomeno le medesime matrici teoriche di riferimento. Quanto al primo profilo, non occorre certo essere adusi al diritto dell'immigrazione per avvedersi che oggi, "nella tanto celebrata libera circolazione aperta dal capitalismo globale, sono le 'cose' (le merci) a circolare liberamente, mentre la circolazione delle 'persone' è sempre più controllata"<sup>335</sup>. In questo senso, si raggiunge il massimo paradosso a proposito della condizione giuridica dei beneficiari della protezione internazionale, i quali sono tali sulla base di regole, in buona parte, dell'ordinamento sovranazionale (art. 78 TFUE), ma sono autorizzati a soggiornare unicamente nello Stato membro che ha riconosciuto lo *status* di riferimento (art. 6 reg. n. 399/2016)<sup>336</sup>. Quanto al secondo aspetto, è stato a giusto titolo sottolineato che "la libertà di investimento del capitale è... nella società globalizzata, una libertà (l'unica) nella quale è percepibile solo il suo versante individuale: nessun valore collettivo le si contrappone, perché non esiste nessuna collettività cui imputare quel valore, e comunque non esiste nessun potere sociale che possa imporre il suo rispetto"<sup>337</sup>.

Nondimeno, tale libertà, in quanto elemento connotativo della "*forma-mercato*"<sup>338</sup> dell'Unione europea, incide con profondità non solo inusitata, ma oltremodo crescente – se si assume che "il tasso di rendimento privato del capitale... può essere molto e per molto tempo superiore al tasso di crescita del reddito e del prodotto"<sup>339</sup> – sullo stesso principio democratico. Il suo dispiegarsi al di là dei confini statali, infatti, è stato considerato già in anni ormai lontani alla stregua di un "diritto di voto quotidiano sul governo e sul Paese"<sup>340</sup> o, per meglio dire, di un "diritto di veto, da parte di una sezione della collettività, nei confronti di provvedimenti che... siano stati riconosciuti conformi all'interesse della intera collettività nelle sedi politicamente qualificate ad esprimere un simile giudizio"<sup>341</sup>. Nel momento in cui gli Stati membri sono continuamente sottoposti al rischio (se non alla vera e propria minaccia) di una

---

<sup>334</sup> C. GALLI, *Genealogia della politica*, n. ed., Bologna, 2010, p. 888.

<sup>335</sup> S. ŽIŽEK, *Cosa vuole l'Europa?*, [2014], trad. it. in Id. e S. HORVAT, *Cosa vuole l'Europa?*, Verona, 2014, p. 48; nonché P. LEON, *La Costituzione italiana alla luce del pensiero economico*, in *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, cit. nt. 67, p. 231.

<sup>336</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Gli hotspot come Chimera*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2018, fasc. II, in corso di pubblicazione.

<sup>337</sup> M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, cit. nt. 49, vol. II, p. 784; nonché Id., *La crisi del diritto nazionale*, in *Storia d'Italia*, Torino, 1998, annali XIV, p. 1009.

<sup>338</sup> C. AMIRANTE, *Introduzione*, in Id., *Dalla forma Stato alla forma mercato*, Torino, 2008, p. XXXVIII; nonché M.A. GARCÍA HERRERA, *Estado económico y capitalismo financiarizado*, in *Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, II ed., Valencia, 2016, vol. I, pp. 197 ss.; G. MAESTRO BUELGA, *Del estado social a la forma global de mercado*, ivi, vol. I, pp. 85 ss.

<sup>339</sup> T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, [2013], trad. it., Milano, 2014, p. 920.

<sup>340</sup> G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, n. ed., Roma-Bari, 1996, p. 388.

<sup>341</sup> F. CAFFÈ, *Vecchi e nuovi trasferimenti anormali dei capitali*, [1966], rist. in Id., *Teorie e problemi di politica sociale*, Bari, 1970, p. 112.

“fuga” della “ricchezza nazionale”<sup>342</sup> dai propri confini, in ragione della conduzione di un certo indirizzo politico democraticamente determinato, i possibili contrasti con quell’altro “diritto di voto” – quello costituzionalmente certo e vero, spettante ex art. 48, co. 1, Cost. a tutti i cittadini, uomini e donne, che abbiano raggiunto la maggiore età e non solo a quanti godono della ricchezza privata – sono manifesti a tutti. Sovrapporre alla democrazia il potere economico, sotto forma di esercizio della libertà in questione, significa, con ogni evidenza, trasfigurare l’ordinamento statale, rendendolo, da democratico quale esso è per diritto costituzionale, (neo)censitario<sup>343</sup>.

2.2.2. Una simile preoccupazione si rivela nella storia contemporanea talmente diffusa e condivisa che, allorquando si dà forma all’assetto economico mondiale del secondo dopoguerra, con la Conferenza di Bretton Woods del 1944, la libertà di circolazione dei capitali viene consapevolmente lasciata nella disponibilità dei singoli Stati, essendo evidente tanto a J.M. Keynes che a H.D. White, protagonisti-antagonisti in quel consesso, che “i movimenti di capitali potevano essere destabilizzanti e potevano influenzare negativamente la capacità dei governi di rendere efficaci i loro regimi fiscali nazionali”<sup>344</sup>. Più chiaramente ancora, è proprio Keynes ad avere elencato nel decennio precedente “idee, conoscenza, arte, ospitalità, viaggi: sono queste le cose che per loro natura dovrebbero essere internazionali”<sup>345</sup>, ma anche ad avere auspicato, di converso, che “la finanza sia essenzialmente nazionale”<sup>346</sup>; il che è esattamente il contrario di quanto si è verificato in anni a noi più recenti.

Per la medesima ragione<sup>347</sup>, il Trattato di Roma del 1957 disciplina(va) la libertà di circolazione dei capitali, rispetto alle altre, con una “formulazione assai prudente”<sup>348</sup>, ossia come una sorta di “second-class citizen”<sup>349</sup>, al punto da “sollevare fin dall’origine interrogativi circa i tempi e i modi di attuazione di questa libertà”<sup>350</sup>. In particolare, “non sono liberalizzati, neppure da restrizioni di cambio, quei movimenti che si sostanziano in travasi di risorse finanziarie senza i vantaggi indiretti di un interscambio in merci, servizi o attività imprenditoriali”<sup>351</sup>, secondo una distinzione cruciale, anche in punto di diritto costituzionale, sulla quale

---

<sup>342</sup> M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, vol. III, p. 1184.

<sup>343</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, 2002, pp. 174 ss.

<sup>344</sup> B. STEIL, *La battaglia di Bretton Woods*, [2013], trad. it., Roma, 2015, p. 151; nonché D. RODRIK, *La globalizzazione intelligente*, [2011], trad. it., Roma-Bari, 2011, pp. 108-109.

<sup>345</sup> J.M. KEYNES, *Autosufficienza nazionale*, [1933], trad. it. in ID., *Come uscire dalla crisi*, Roma-Bari, 2001, p. 96.

<sup>346</sup> *Ibidem*.

<sup>347</sup> Cfr. M. FANNO, *Note in margine al Trattato del mercato comune europeo*, in *Il mercato comune*, Roma, 1958, p. 98.

<sup>348</sup> C. SEGRÈ, *I capitali*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, a cura di R. Quadri et al., Milano, 1965, vol. I, p. 498.

<sup>349</sup> R. ABDELAL, *Capital Rules*, Cambridge (MA)-London, 2007, p. 48; nonché S. PEERS, *Free Movement of Capital*, in *The Law of the Single European Market*, a cura di C. Barnard e J. Scott, Oxford-Portland (OR), 2002, p. 349.

<sup>350</sup> G.L. TOSATO, *L’unione economica e monetaria e l’euro*, Torino, 1999, p. 8; nonché ID. e R. BASSO, *Unione economica e monetaria*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2001, aggiornamento V, p. 1086.

<sup>351</sup> G. TESAURO, *Liberalizzazione dei capitali e disciplina comunitaria*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1981, pt. I, p. 599.

sarà d'uopo tornare (*infra*, § 3.1). E anche la Corte di giustizia delle Comunità europee, da parte sua, nella sua giurisprudenza più risalente riconosce che la disciplina della libertà in questione “differisce dalle disposizioni concernenti la libera circolazione delle merci, delle persone e dei servizi, nel senso che l’obbligo di liberalizzare i movimenti di capitali è contemplato solo ‘nella misura necessaria al buon funzionamento del mercato comune’ [art. 67, § 1, TCEE]. L’ampiezza di tale limitazione... varia nel tempo e dipende dall’apprezzamento della necessità del mercato comune e dalla valutazione sia dei vantaggi sia dei rischi che la liberalizzazione potrebbe presentare per detto mercato, tenuto conto della situazione del momento e, in specie, del grado d’integrazione raggiunto nei settori per i quali i movimenti di capitali hanno un’importanza particolare” (CGCE, C-203/80, sent. 11.11.1981, *Casati*)<sup>352</sup>.

Dopo una fase interlocutoria, quali sono gli anni Settanta del secolo scorso, durante la quale il perimetro applicativo della libertà di circolazione dei capitali non solo rimane circoscritto, ma è anzi oggetto di un certo ridimensionamento (d.l. n. 31/1976, conv. con mod. nella l. n. 159/1976<sup>353</sup>), nel corso del decennio successivo il quadro normativo di riferimento a livello tanto statale quanto sovranazionale muta radicalmente, “per ragioni sia politico-ideologiche che tecnologiche”<sup>354</sup>. Da parte di uno dei protagonisti di quella stagione, T. Padoa-Schioppa, viene formulato il teorema del “quartetto inconciliabile”<sup>355</sup>, a mente del quale “non si può simultaneamente perseguire *i*) la libertà degli scambi commerciali, *ii*) la mobilità dei capitali, *iii*) l’autonomia delle politiche monetarie nazionali, *iv*) i tassi di cambio fissi”<sup>356</sup>. Nel volgere di un altro decennio ancora, come si vedrà in seguito (*infra*, § 2.3), ne consegue, coerentemente con un simile assunto, la rinuncia da parte di alcuni degli attuali Stati membri dell’Unione europea (non di tutti) al punto *sub iii*), con l’istituzione del Sistema europeo delle banche centrali, della Banca centrale europea e dell’euro.

Rimanendo per il momento al tema della libertà di circolazione dei capitali, il mutamento di indirizzo si rivela nel penultimo decennio del Novecento repentino e vorticoso. Sul piano statale, è approvato un “nuovo” testo unico delle norme in materia valutaria, il d.P.R. n. 148/1988, recante il principio che “le relazioni economiche e finanziarie con l’estero sono libere” (art. 5, co. 1), ancorché i pubblici poteri possano disporre interventi temporanei “per assicurare la stabilità della lira sul mercato dei cambi o per contrastare effetti dannosi all’equilibrio della bilancia dei pagamenti” (art. 13, co. 1)<sup>357</sup>. Sul piano sovranazionale, la “provvidenza comunitaria”<sup>358</sup> assume le sembianze giuspositive prima della dir. n.

---

<sup>352</sup> Cfr. A. DE GUTTRY, *Verso un mercato finanziario europeo?*, Bologna, 1987, pp. 30 ss.

<sup>353</sup> Cfr. O. ROSELLI, *Il governo della valuta*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, p. 1111; G.L. TOSATO, *Capitali nel diritto comunitario*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987, vol. II, pp. 459-460; M. DE CECCO, *La liberalizzazione valutaria*, in *La nuova legislazione valutaria*, a cura di A. Predieri, Firenze, 1988, p. 90.

<sup>354</sup> M. MONTI, *Intervista sull’Italia in Europa*, Roma-Bari, 1998, p. 97.

<sup>355</sup> T. PADOA-SCHIOPPA, *Mobilità dei capitali*, [1982], rist. in Id., *La lunga via per l’euro*, Bologna, 2004, p. 36.

<sup>356</sup> Ivi, p. 38.

<sup>357</sup> Cfr. O. ROSELLI, *Governo valutario, liberalizzazione ed unione monetaria europea*, Torino, 1996, pp. 90 ss.

<sup>358</sup> F. MERUSI, *Verso l’integrazione monetaria dell’Europa*, in Id. ET AL., *L’integrazione monetaria dell’Europa*, Bologna, 1987, p. 12.

361/1988<sup>359</sup>, pur debolmente recepita in Italia<sup>360</sup>, e poi del Trattato di Maastricht del 1992, i quali dilatano oltre misura la precedente configurazione della libertà di circolazione dei capitali fino a renderla suscettibile di abbracciare qualunque forma di investimento. Secondo la nomenclatura ufficiale dei movimenti di capitali compresa nell'allegato I alla predetta direttiva, questi ricomprendono, tra l'altro, gli investimenti diretti – cioè “gli investimenti di qualsiasi tipo effettuati da persone fisiche, imprese commerciali, industriali o finanziarie aventi lo scopo di stabilire o mantenere legami durevoli e diretti fra il finanziatore e l'imprenditore o l'impresa a cui tali fondi sono destinati per l'esercizio di un'attività economica” – così come gli investimenti immobiliari, le azioni, le obbligazioni, le operazioni di borsa, le operazioni in conti correnti e depositi, i prestiti e i crediti finanziari, le donazioni, le successioni e i legati, l'importazione e l'esportazione di titoli e di ogni mezzo di pagamento e così via dicendo, con un'elencazione esemplificativa e, pertanto, insuscettibile di “essere interpretata come una limitazione della portata del principio della completa liberalizzazione” (CGCE, C-222/97, sent. 16.3.1999, *Trummer e Mayer*)<sup>361</sup>.

In tal modo, la libertà di circolazione dei capitali diventa l'epifenomeno del modo di produzione capitalistico nella sua fase attuale, nel senso che “la produzione di denaro a mezzo di denaro ha preso il posto, come principio base del sistema, della produzione di merci a mezzo di merci”<sup>362</sup>. Qualcuno ha scritto che, “se Jean Monnet fosse ancora in vita, certamente ripenserebbe con tristezza ai tempi della Comunità del carbone e dell'acciaio”<sup>363</sup>, allorquando “i fondatori della prima Unione europea si concentravano sui problemi dell'industria pesante”<sup>364</sup>. Non è però di oggi, a ben vedere, ma di un arco temporale che affonda negli ultimi trenta-quarant'anni la costruzione delle basi istituzionali del “finanzcapitalismo”<sup>365</sup> globale<sup>366</sup>, con le quali si legittima in termini giuridici la tendenza “per forza naturale”<sup>367</sup> della ricchezza privata a diffondersi oltre gli Stati e a depauperarli delle loro risorse<sup>368</sup>, con il pretendere “un unico spazio, un unico concetto di spazio, come *forma a priori*, ‘libera’ da ogni differenza di luogo”<sup>369</sup>.

2.2.3. Tale considerazione da ultimo formulata non è né metaforica né iperbolica, ma trova precisi riscontri normativi nel vigente diritto dell'Unione europea. Il Trattato di Maastricht

---

<sup>359</sup> Cfr. P.F. LOTITO, *La libertà di circolazione dei capitali e l'ordinamento valutario nazionale*, in *Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, 1990, p. 396.

<sup>360</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Il nuovo assetto dei mercati finanziari e creditizi nel quadro della concorrenza comunitaria*, Milano, 1992, vol. I, pp. 288 ss.; N. MARZONA, *Funzione monetaria*, Padova, 1993, pp. 109 ss.

<sup>361</sup> Cfr. L. FLYNN, *Coming of Age*, in *Common Market Law Review*, 2002, pp. 776 ss.; R. SCHÜTZE, *European Union Law*, Cambridge, 2015, p. 660.

<sup>362</sup> G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 10; nonché S. ORTINO, *Il nuovo Nomos della Terra*, Bologna, 1999, p. 114.

<sup>363</sup> H.M. ENZENSBERGER, *Il mostro buono di Bruxelles*, [2011], trad. it., Torino, 2013, p. 63.

<sup>364</sup> *Ibidem*.

<sup>365</sup> L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, Torino, 2011, pp. 5 ss.

<sup>366</sup> Cfr. G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, [2008], rist. in *Costituzionalismo.it. Archivio 2006-2008*, a cura di F. Bilancia, Napoli, 2011, pp. 1018 ss.

<sup>367</sup> F. BRAUDEL, *I giochi dello scambio*, [1979], trad. it., Torino, 1981, p. 560.

<sup>368</sup> Cfr. T. PIKETTY, *Il capitale nel XXI secolo*, cit. nt. 339, pp. 862 ss.

<sup>369</sup> M. CACCIARI, *Geofilosofia dell'Europa*, IV ed., Milano, 2003, p. 126.



cht del 1992, infatti, non si accontenta di sfrondare i limiti della libertà di circolazione dei capitali, ma attribuisce ad essa una caratterizzazione davvero sconfinata<sup>370</sup>, cioè – nel senso letterale del termine – priva della “coscienza della struttura spaziale del proprio ordinamento”<sup>371</sup>. Se la dimensione dello spazio costituisce attualmente la “chiave più penetrante per leggere i fenomeni ricondotti al contenitore della globalizzazione”<sup>372</sup>, la disciplina introdotta a quel tempo ed ora testualmente ripresa all’art. 63, § 1, TFUE sembra davvero fare dell’Unione europea un’*“Ordnung senza Ortung”*<sup>373</sup>, informata al principio paneconomicistico della *“seule géographie des prix”*<sup>374</sup>. Infatti, oltre a vietarsi in termini generali “tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri”, si estende tale preclusione anche “ai movimenti di capitali... tra Stati membri e paesi terzi”<sup>375</sup>; formulazione che si ritrova egualmente espressa all’art. 63, § 2, TFUE, con riferimento al divieto di restrizioni sui pagamenti.

Le conseguenze di tale duplice e concorrente processo liberalizzatore, operante ora in profondità ed ora in estensione, sono da subito interpretate dai commentatori come dirimenti<sup>376</sup>, tanto che in Italia la garanzia illimitata della libertà in questione viene da taluno salutata, a quel tempo, come una “componente in un certo senso *naturale* di un modello di costituzione economica ‘sociale’ ”<sup>377</sup>, se non addirittura come lo strumento per “cancellare dal nostro ordinamento la visione dirigistica, la nozione di economia mista”<sup>378</sup> (*infra*, § 3.1). È stato detto immaginificamente che “il capitale ha [le] orecchie del coniglio, le gambe della lepre e la memoria dell’elefante”<sup>379</sup>; così, anno dopo anno, la libertà di circolazione dei capitali non solo smonta pezzo a pezzo il “governo del capitale monetario”<sup>380</sup> edificato lungo mezzo secolo, ma determina altresì, a discapito del regime di deroghe previsto all’art. 65 TFUE<sup>381</sup>, un assetto di “concorrenza diretta tra le fiscalità tra gli Stati membri”<sup>382</sup>, acuendo in una sorta di spirale asimmetrica la forza degli uni e la debolezza degli altri (*infra*, § 3.3). Si è già detto che nell’assetto economico internazionale scaturito dal secondo dopoguerra il controllo sui capitali è senz’altro “la colonna portante delle politiche di pieno impiego e redistributive persegui-

---

<sup>370</sup> Cfr. M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato*, Roma-Bari, 2006, pp. 24-25.

<sup>371</sup> C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, [1950], trad. it., Milano, 1991, p. 296; nonché N. IRTI, *S-confinatezza*, [2003], rist. in ID., *Norma e luoghi*, Roma-Bari, 2006, p. 104.

<sup>372</sup> L. RONCHETTI, *Il nomos infranto*, Napoli, 2007, p. 185.

<sup>373</sup> L. MARI, *Ordinamento, localizzazione, uniformità*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2011, p. 77.

<sup>374</sup> P. ROSANVALLON, *Le Libéralisme économique*, [1979], rist., Paris, 1989, p. 107.

<sup>375</sup> Cfr. C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU*, IV ed., Oxford, 2013, pp. 584 ss.; R. SCHÜTZE, *European Union Law*, cit. nt. 361, p. 657.

<sup>376</sup> Cfr. S. MOHAMED, *European Community Law on the Free Movement of Capital and the EMU*, Stockholm, 1999, p. 216; S. HINDELANG, *The Free Movement of Capital and Foreign Direct Investment*, Oxford, 2009, pp. 27 ss.; J. SNELL, *Free Movement of Capital*, in *The Evolution of EU Law*, a cura di P. Craig e G. De Búrca, II ed., Oxford, 2011, p. 548; T. HORSLEY, *Death, Taxes and (Targeted) Judicial Dynamism*, in *The Oxford Handbook of European Union Law*, a cura di A. Arnulf e D. Chalmers, Oxford, 2015, p. 802.

<sup>377</sup> G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, [1993], rist. in ID., *Scritti scelti*, Milano, 2015, p. 280, nt. 26.

<sup>378</sup> G. CARLI, *Cinquant’anni di vita italiana*, cit. nt. 340, pp. 389 e 436.

<sup>379</sup> C. MERZAGORA, *Le difficoltà economiche*, [1964], rist. in ID., *Lo strano paese*, Napoli, 2001, p. 459.

<sup>380</sup> G.U. RESCIGNO, *Moneta, potere economico, potere politico*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano, 2015, vol. IV, p. 2702.

<sup>381</sup> Cfr. P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, II ed., Milano, 2015, pp. 158-159.

<sup>382</sup> F. SEATZU, *Circolazione dei capitali (dir. UE)*, [2014], su [goo.gl/PoSjMo](http://goo.gl/PoSjMo), p. 2; nonché G. DI GASPARE, *Diritto dell’economia e dinamiche istituzionali*, II ed., s.l., 2015, p. 287.

te dai governi dei principali Paesi capitalistici”<sup>383</sup>, nel senso che tale strumento costituisce un “fondamentale presidio amministrativo della bilancia dei pagamenti, venendo a rappresentare, in un certo senso, uno strumento improprio di politica economica”<sup>384</sup>. A partire dalla seconda metà degli anni ottanta del Novecento, invece, come ben messo in luce da G. Guarino, “l’apertura del mercato dei capitali ha privato lo Stato del privilegio di avere come creditori principalmente soggetti interni. Fin quando il confine per la valuta e gli altri strumenti finanziari era chiuso il debito pubblico non pesava necessariamente sull’economia. Poteva svolgere persino una funzione positiva ai fini dello sviluppo: lo Stato si indebitava per realizzare programmi di interesse pubblico... e per sostenere gli oneri dello Stato sociale; i cittadini, nell’impossibilità di investire i loro risparmi in strumenti finanziari esteri o in beni collocati all’estero... incrementavano i consumi ed utilizzavano le ulteriori risorse per concedere crediti allo Stato; gli interessi sul debito, versati dallo Stato ai cittadini, in larghe percentuali venivano impiegati per accordare allo Stato ulteriore credito”<sup>385</sup>. Quando tutto questo viene meno – riprendendo un noto tema di N. Irti – all’ordine giuridico del mercato si sostituisce il “mercato degli ordini giuridici”<sup>386</sup>, nel quale “si può ‘comprare’ anche il diritto più conveniente”<sup>387</sup>.

Emerge, a questo punto, un ulteriore profilo di contrasto tra il potere economico, *sub specie* di esercizio della libertà di circolazione dei capitali, e la democrazia, in qualche modo speculare a quello in virtù del quale solo alcuni cittadini, dotati di mezzi, sono in grado di condizionare la politica nazionale attraverso forme che la Costituzione non individua come quelle sue proprie. Nel momento in cui lo Stato deve rivolgersi a soggetti altri, rispetto ai *cives*, per finanziare e rifinanziare il proprio debito pubblico – perché questi, simmetricamente, possono trasferire la loro ricchezza privata all’estero – a fronte del “popolo dello stato”<sup>388</sup> si staglia il “popolo del mercato”<sup>389</sup>, senza che vi sia ovviamente alcuna corrispondenza dell’uno con l’altro<sup>390</sup>, e alla sovranità del primo ex art. 1, co. 2, Cost. si sostituisce la “sovranità”<sup>391</sup> dei risparmiatori e degli investitori. È così che si assiste ad una surrettizia e striscian-

<sup>383</sup> A. BARBA e M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, Reggio Emilia, 2016, p. 129.

<sup>384</sup> P.F. LOTITO, *Banca d’Italia e potere monetario*, Torino, 1998, pp. 65 e 72.

<sup>385</sup> G. GUARINO, *Eurosistema*, Milano, 2006, p. 99; nonché F. D’ONOFRIO, *Banca d’Italia e costituzione economica*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano, 1984, vol. II, pp. 598 ss.

<sup>386</sup> N. IRTI, *Le categorie giuridiche della globalizzazione*, [2002], rist. in Id., *Norma e luoghi*, cit. nt. 371, p. 154; nonché Id., *S-confinatezza*, cit. nt. 371, p. 105; Id., *Geo-diritto*, [2004], rist. in Id., *Norma e luoghi*, cit. nt. 371, p. 123; Id., *La misura spaziale del diritto*, [2006], rist., *ivi*, p. 136.

<sup>387</sup> S. CASSESE, *L’arena pubblica*, [2001], rist. in Id., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002, p. 116; nonché J. HABERMAS, *Lo stato nazionale europeo sotto il peso della globalizzazione*, [1999], trad. it. in Id., *La costellazione postnazionale*, Milano, 1999, pp. 105-106; A. ZOPPINI, *Prefazione*, in *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, a cura di Id., Roma-Bari, 2004, p. V.

<sup>388</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato*, [2013], trad. it., Milano, 2013, p. 101.

<sup>389</sup> *Ibidem*; nonché A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente*, [2011], rist. in Id., “Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti, Torino, 2012, vol. XV, p. 521; G. PITRUZZELLA, *Crisi economica e decisioni di governo*, in *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, cit. nt. 28, pp. 35-36; A. CANTARO, *Il superamento della multilevel theory nei rapporti tra l’Europa, gli Stati membri e i livelli di governo substatuale*, cit. nt. 65, pp. 130-131; O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, pp. 186 e 341 ss.

<sup>390</sup> Cfr. R. BIN, *I diritti di chi non consuma*, in *Diritti dell’individuo e diritti del consumatore*, a cura di G. Cocco, Milano, 2010, pp. 102-103.

<sup>391</sup> L. VON MISES, *La mentalità anticapitalistica*, [1987], trad. it., Roma, 1988, pp. 23-24.

te “neutralizzazione della cittadinanza”<sup>392</sup> quale categoria fondamentale del diritto costituzionale contemporaneo: “lo stato democratico, che è governato dai suoi cittadini, ma che è anche alimentato da essi, in quanto *stato fiscale*, si trasforma in *stato debitore* una volta che la sua sussistenza non dipende più dalle sole donazioni dei suoi cittadini, ma anche e in gran parte dalla fiducia dei creditori”<sup>393</sup>, cittadini o no, i quali sono ora liberi di operare per la massimizzazione della propria ricchezza privata tanto all’interno e/o dall’interno, quanto all’esterno e/o dall’esterno dei confini statali. Tutto questo produce tensioni inevitabilmente crescenti nell’Unione europea tra Stati membri capaci di attirare capitali e Stati membri, invece, impossibilitati a frenarne l’uscita, con il conseguente avvio di una dinamica divaricante destinata a manifestarsi con una certa incidenza in anni a noi vicini (*infra*, § 3.3)<sup>394</sup>.

Ma vi è di più. La libertà di circolazione dei capitali, infatti, non è configurata nell’ordinamento sovranazionale come un elemento eccentrico o un istituto isolato<sup>395</sup>, ma è parte di un più ampio disegno complessivamente congegnato per far sì che “gli Stati membri restino soggetti alla logica del mercato allorquando contraggono debiti, la quale deve spingerli a mantenere una disciplina di bilancio” (CGUE, C-370/12, sent. 27.11.2012, *Pringle*). E la medesima impostazione di fondo, consistente nello “spossessamento del governo della moneta e dei flussi finanziari”<sup>396</sup>, sorregge altresì la configurazione della (disciplina della) politica economica e (della disciplina della) politica monetaria. Si tratta di una questione che, per la sua diretta e profonda incidenza sul tema della democrazia e del potere economico, occorre passare ora a considerare.

### **2.3. Separazione tra la democrazia e il potere economico nel diritto sovranazionale**

2.3.1. Se per le ragioni già precedentemente esposte (*supra*, § 2.1) il riferimento all’“economia sociale di mercato”, di cui all’art. 3, § 3, co. 1, TUE, sembra caratterizzarsi come un elemento non deciso e, dunque, non decisivo della dimensione economica dell’ordinamento sovranazionale, occorre conseguentemente provare a ricercarne altrove il principio di struttura. Questo, come si è già provato in un’altra circostanza ad argomentare<sup>397</sup>, va individuato all’interno del prolisso titolo VIII della parte III del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea e, in particolare, nella fondamentale distinzione ivi recata tra la (disciplina della) politica economica e la (disciplina della) politica monetaria. A dispetto dell’intestazione del titolo in questione (“politica economica e monetaria”), la quale potrebbe indurre a ritenere che la duplice aggettivazione formi un’endiadi suscettibile di ricongiungere

---

<sup>392</sup> M. ESPOSITO, *Le regole “discrete” della sovranità economica*, in *Politica del diritto*, 1998, p. 488.

<sup>393</sup> W. STREECK, *Tempo guadagnato*, cit. nt. 388, p. 103.

<sup>394</sup> Cfr. G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, Padova, 2011, p. 397.

<sup>395</sup> Cfr. B. JOSSA, *La moneta unica europea*, Roma, 1999, pp. 35-36.

<sup>396</sup> M. LUCIANI, *Quattordici argomenti contro l’invocazione del potere costituente*, [1995], rist. in *Costituzione, e poi?*, Roma, 1996, p. 33.

<sup>397</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, pp. 110 ss.

due “realtà simboliche reciprocamente collegate e conciliate”<sup>398</sup>, una disamina più analitica degli artt. 119 ss. TFUE fornisce, in realtà, una configurazione della materia del tutto inedita, se rapportata all’esperienza costituzionale italiana (*infra*, § 3.1), in ragione della rigida dicotomizzazione tra i due ambiti di riferimento<sup>399</sup>. Di tale *summa divisio* non può in nessun caso essere sottaciuta l’importanza, non solo perché incarna il fondamentale “Maastricht compromise”<sup>400</sup> assunto (e assunto) alla fine del secolo scorso, ma anche in quanto essa risulta centrale al fine di apprendere e, dunque, di comprendere i termini della relazione sussistente tra la democrazia e il potere economico all’interno dell’Unione europea.

Da un punto di vista ricostruttivo, va subito detto che le due sfere in esame risultano ascritte a due diversi livelli di potere: l’uno statale – ancorché sottoposto ad uno “stretto coordinamento” (art. 119, § 1, TFUE) – e l’altro sovranazionale, intestato al Sistema europeo delle banche centrali, “formula organizzativa che utilizza un’etichetta accattivante per edulcorare la sostanza, per rendere meno evidente il trasferimento della funzione monetaria delle singole banche centrali alla Banca centrale europea”<sup>401</sup>. Pertanto, giacché la determinazione della politica economica chiama in causa fundamentalmente gli Stati membri, essa si riverbera all’interno di questi sugli organi costituzionali di indirizzo politico democraticamente legittimati. Al contrario, come si dirà di seguito, la conduzione della politica monetaria è intestata ad un’istituzione sovranazionale di nuovo conio, espressamente evocata all’art. 13, § 1, co. 2, TUE<sup>402</sup>, del tutto estraniata dal circuito democratico.

Muovendo preliminarmente dalla politica economica, la relativa disciplina di marca sovranazionale si caratterizza per una certa indeterminatezza<sup>403</sup> e risulta conformata da limiti sì normativamente prospettati, ma incidenti solamente in negativo, nel senso letterale del termine, ossia da prescrizioni rivolte agli Stati membri in ordine a quel che questi non possono fare<sup>404</sup>. Tale configurazione istituzionale “per difetto”<sup>405</sup> impedisce (nonostante quanto da

---

<sup>398</sup> S. STAMMATI, *Banca centrale, integrazione monetaria e finanze*, in *I costituzionalisti e l’Europa*, a cura di S.P. Panunzio, Milano, 2002, p. 674.

<sup>399</sup> Cfr. S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001, pp. 3 ss.

<sup>400</sup> M. GILBERT, *European Integration*, London-New York, 2012, pp. 143-144; nonché S. FABBRINI, *Which European Union?*, Cambridge, 2015, p. 21.

<sup>401</sup> F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della banca centrale*, in *Per una nuova costituzione economica*, cit. nt. 71, p. 48; nonché V. GIOMI e F. MERUSI, *Politica economica e monetaria*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, a cura di M.P. Chiti e G. Greco, II ed., Milano, 2007, vol. III, p. 1455; O. ROSELLI, *Profili costituzionali dell’integrazione monetaria europea*, in *Europa e banche centrali*, a cura di Id., Napoli, 2004, p. 17.

<sup>402</sup> Cfr. G. DI PLINIO, *La costituzione economica nel processo costituente europeo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, pp. 1788-1789; G.P. MANZELLA, *La politica economica e il governo della moneta unica*, in *Le nuove istituzioni europee*, a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Bologna, 2008, p. 279; O. ROSELLI, *L’euro ed il Trattato di Lisbona*, in *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, a cura di A. Lucarelli e A. Patroni Griffi, Napoli, 2009, pp. 425-426; E. PAPARELLA, *Il banchiere centrale in Italia e in Europa*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Napoli, 2013, vol. IV, pp. 2227-2228; R. IBRIDO, *Banca centrale europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2017, aggiornamento VII, pp. 91-92.

<sup>403</sup> Cfr. A. CERRUTI e I. MASSA PINTO, *I conflitti nella prospettiva della teoria generale delle fonti del diritto nel caso della disciplina eurounitaria della finanza pubblica*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, fasc. III, pp. 371 ss.

<sup>404</sup> Cfr. F.W. SCHARPF, *Governare l’Europa*, [1997], trad. it., Bologna, 1999, pp. 51 ss.; G. AMATO, *L’Europa perduta?*, [2014], rist. in Id., *Le istituzioni della democrazia*, cit. nt. 143, p. 421.

<sup>405</sup> J.-P. FITOUSSI, *Il dittatore benevolo*, [2002], trad. it., Bologna, 2003, p. 8.

taluno sostenuto<sup>406</sup>) che possa parlarsi per l'Unione europea di un "governo dell'economia nel senso pieno del termine governo"<sup>407</sup>. Ciò emerge massimamente dal "trittico" formato dagli artt. 123, 124 e 125 TFUE e, in particolare, dal principio di non salvataggio – la cui stentorea formulazione è funzionale a garantire una separazione stagna dei bilanci statali sia tra loro che nei confronti di quello sovranazionale – nonché dalle due stringenti procedure di sorveglianza relative alle politiche economiche degli Stati membri, rispettivamente preventiva (art. 121, § 3, TFUE) e correttiva (art. 126, § 2, TFUE), volte a contenerne il disavanzo e il debito pubblico.

Alla negatività di tali strumenti si contrappone, invece, la predisposizione da parte del Trattato di Maastricht del 1992 di tre elementi fondamentali della politica monetaria: "l'obiettivo da raggiungere, la strategia per conseguirlo e la forma istituzionale per attuarlo e mantenerlo"<sup>408</sup>. Il primo è individuato all'art. 127, § 1, TFUE e consiste nel "mantenimento della stabilità dei prezzi". La stessa disposizione precisa, infatti, che solo "fatto salvo" tale obiettivo il Sistema europeo di banche centrali "sostiene le politiche economiche generali nell'Unione". Pertanto, la tradizionale ed inveterata "volontà di 'non governo'"<sup>409</sup>, che caratterizza storicamente, come si è detto (*supra*, § 2.1), l'ordinamento sovranazionale quanto alla sua dimensione economica, risulta oggi vera solo per metà, nel momento in cui la politica monetaria viene compiutamente disciplinata nei Trattati, tanto che l'euro, seppure privo di una dimensione propriamente simbolica qual era quella sorprendentemente prospettata all'art. I-8 del progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa<sup>410</sup>, è comunque evocato "in testa" all'art. 3, § 4, TUE.

A tali considerazioni di ordine funzionale, già di per sé di assoluto rilievo per definire l'intelaiatura complessiva dell'ordinamento sovranazionale in questo ambito fondamentale, si assomma sul piano strutturale la peculiare configurazione giuridica della principale istituzione di riferimento, la Banca centrale europea. Quest'ultima, infatti, risulta caratterizzata da un "verticismo sistematico ed iperbolico"<sup>411</sup> e da una "rigidità ineguagliata"<sup>412</sup> che ne fanno per *communis opinio* – nonostante le giuste cautele formulate, sul punto, dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE, C-11/00, sent. 10.7.2003, *Commissione/BCE*) – la "banca centrale più indipendente del mondo"<sup>413</sup>. Risulta davvero notevole, in proposito, la circostanza che l'impulso politico sovranazionale nei confronti di tale istituzione si esprime e, al tempo

---

<sup>406</sup> Cfr. E.C. RAFFIOTTA, *Il governo multilivello dell'economia*, Bologna, 2013, p. 80.

<sup>407</sup> F. GABRIELE, *Conclusioni*, in *Governo dell'economia e diritti fondamentali nell'Unione europea*, a cura di G. Rivosecchi e M. Zupetta, Bari, 2010, p. 225; nonché M.A. GARCÍA HERRERA e G. MAESTRO BUELGA, *Constitución y capitalismo financiarizado*, in *Jueces para la Democracia*, 2012, fasc. LXXIV, p. 6.

<sup>408</sup> N. MARZONA e D. CALDIROLA, *Politica economica e monetaria*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, cit. nt. 401, I ed., 1997, vol. II, p. 917.

<sup>409</sup> G. GUARINO, *Verso l'Europa*, Milano, 1997, pp. 121 ss.

<sup>410</sup> Cfr. C. CURTI GIALDINO, *I Simboli dell'Unione europea*, Roma, 2005, pp. 137 ss.

<sup>411</sup> G. BUCCI, *Implicazioni dei rapporti tra ordinamento giuridico italiano ed ordinamento comunitario sul ruolo della Banca d'Italia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1998, p. 100.

<sup>412</sup> C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, cit. nt. 256, vol. II, p. 1276.

<sup>413</sup> M. PIVETTI, *L'austerità, gli interessi nazionali e la rimozione dello Stato*, [2012], su [goo.gl/T1acYo](http://goo.gl/T1acYo), p. 15.

stesso, si esaurisce con l'atto di nomina dei componenti del Comitato esecutivo (ivi compreso il Presidente della Banca centrale europea), spettante al Consiglio europeo attraverso una deliberazione a maggioranza qualificata, su raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea e previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio direttivo della Banca centrale europea (art. 283, § 2, co. 1, TFUE)<sup>414</sup>. Una volta che tali componenti sono entrati in carica, però, non solo lo stesso Trattato non prevede alcuna ipotesi di revoca, ma l'art. 11, § 4, del Protocollo n. 4, allegato al Trattato di Lisbona del 2007, sullo Statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea attribuisce il potere di dichiarare un componente del Comitato esecutivo "dimissionario" esclusivamente alla Corte di giustizia dell'Unione europea e solo su istanza del Consiglio direttivo o dello stesso Comitato esecutivo.

2.3.2. L'estraniamento della Banca centrale europea e, conseguentemente, della stessa politica monetaria dalla sfera democratica, per come questa risulta configurata nel diritto dell'Unione europea, richiede qualche indagine ulteriore sul retroterra culturale di riferimento di una simile impostazione, al fine di intenderne appieno il senso e la portata *per differentiam* rispetto a quanto si dirà a proposito dell'ordinamento statale (*infra*, § 3.1). La relativa disciplina risale, come si è detto, al Trattato di Maastricht del 1992, il quale traduce in termini giuridici, (almeno) in questo settore particolare, una lunga e concatenata serie di "presupposti teorici marginalisti, monetaristi o neoclassici"<sup>415</sup>, diffusi e poi affermatasi anche in Europa intorno alla metà degli anni ottanta del Novecento, in costanza del Sistema monetario europeo<sup>416</sup>, sino a conformare la successiva unione monetaria. Come si è già avuto modo di osservare a proposito del coevo e impetuoso sviluppo della libertà di circolazione dei capitali (*supra*, § 2.2), sbaglierebbe però chi ritenesse che l'influsso di un siffatto orientamento economico sia da ascrivere ai soli ordinamenti statali allora politicamente orientati in senso variamente liberale – neolibérale o ordoliberal che sia – posto che, al contrario, è proprio la sua più o meno acritica accettazione anche negli altri<sup>417</sup> ad averne determinato il recepimento in ambito sovranazionale. A tal fine, viene convincentemente attribuita una portata particolare al mutamento (sostanziale) dell'indirizzo politico di maggioranza in Francia, pur sempre a guida socialista, avvenuto all'inizio del 1983<sup>418</sup>; e ad un'analogia considerazione potrebbe addivenirsi, con riguardo all'Italia, con riferimento al c.d. divorzio tra il Ministero del tesoro e la Banca d'Italia del 1981, su cui si dovrà tornare per qualche ulteriore rilievo (*infra*, § 3.1).

In quella stagione, dunque, l'economia monetaria nella sua versione dominante viene informata a tre principi: "apoliticità, neutralità, tecnicismo... I tre fattori confluiscono nella *mi-*

---

<sup>414</sup> Cfr. A. PALAZZO, *I profili giuridici ed istituzionali della Bce e del Sebce*, in *Europa e banche centrali*, cit. nt. 401, p. 45.

<sup>415</sup> L. BUFFONI, *La politica della moneta e il soggetto della sovranità*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2016, fasc. II, p. 2.

<sup>416</sup> Cfr. A. VERDE, *Unione monetaria e nuova governance europea*, Roma, 2012, pp. 169-170.

<sup>417</sup> Cfr. D. HARVEY, *Breve storia del neoliberismo*, [2005], trad. it., Milano, 2007, pp. 29 ss.

<sup>418</sup> Cfr. J.-P. FITOUSSI, *Il dibattito proibito*, [1995], trad. it., Bologna, 1997, pp. 19 ss.; R. ABDELAL, *Capital Rules*, cit. nt. 349, p. 58; J. BIRCH, *The Many Lives of François Mitterand*, [2015], su [goo.gl/1yw13W](http://goo.gl/1yw13W), p. 10; A. BARBA e M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, cit. nt. 383, p. 10.

*tologia europea* come in una sorta di patria universale, liberatrice delle asprezze e divisioni della politica<sup>419</sup>, mentre “al profano sembra di trovarsi in una situazione analoga a quella in cui può trovarsi davanti all’agopuntura o a tecniche di fisioterapia di derivazione indiana: non capisce, però constatata i risultati<sup>420</sup> o almeno non riscontra danni. In particolare, i propugnatori di simili tesi asseriscono che, nella conduzione della politica monetaria, gli organi costituzionali di indirizzo politico democraticamente legittimati sarebbero inesorabilmente portati a perseguire obiettivi contingenti e, anche se ispirati dalle migliori intenzioni, comunque fallaci. Diversamente da quanto ritenuto in passato<sup>421</sup>, essi diffondono la convinzione che ogni tentativo di utilizzare la moneta per ottenere effetti reali girerebbe, per così dire, a vuoto<sup>422</sup> e, conseguentemente, che tale esperimento non produrrebbe alcun incremento del livello di occupazione, in ragione dello scarto temporale sussistente tra le decisioni adottate dai pubblici poteri e le azioni degli operatori economici<sup>423</sup>.

Il punto appare degno della massima considerazione, come anche la più recente dottrina non ha mancato criticamente di riscontrare<sup>424</sup>. Infatti, sulla scorta di tali premesse, per un verso, si legittima l’esistenza di un “tasso ‘naturale’ di “disoccupazione<sup>425</sup>; un’ipotesi asseritamente refutata nella Carta repubblicana – sia detto per inciso – giusta la previsione del lavoro come principio e come diritto costituzionale (*supra*, § 1.1). Per un altro verso, tutta una letteratura economica si impegna a dimostrare la sussistenza di una relazione inversa tra il tasso di inflazione e il grado di indipendenza delle banche centrali<sup>426</sup> e si esercita a cercare di rendere tale livello certo e misurabile<sup>427</sup>. Viene così tratteggiato il figurino di un organismo i cui componenti sono generalmente scelti “from conservative elements of the financial community<sup>428</sup> e che, per tale ragione, si caratterizza essa stessa quale “banca centrale ‘conser-

---

<sup>419</sup> N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, [1998], rist. in Id., *L’ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2009, p. 29.

<sup>420</sup> A. PREDIERI, *Non di solo euro*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 1998, p. 9.

<sup>421</sup> Cfr. A.W. PHILLIPS, *The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom*, in *Economica*, 1958, pp. 283 ss.; P.A. SAMUELSON e R.M. SOLOW, *Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy*, in *American Economic Review*, 1960, p. 192.

<sup>422</sup> Cfr. E.S. PHELPS, *Phillips Curves, Expectation of Inflation and Optimal Unemployment Over Time*, in *Economica*, 1967, p. 255; M. FRIEDMAN, *Il ruolo della politica monetaria*, [1968], trad. it. in Id., *Metodo, consumo e moneta*, Bologna, 1996, pp. 280 ss.; G. BRENNAN e J.M. BUCHANAN, *La ragione delle regole*, [1985], trad. it., Milano, 1991, p. 207.

<sup>423</sup> Cfr. F.E. KYDLAND e E.C. PRESCOTT, *Rules rather than Discretion*, in *Journal of Political Economy*, 1977, pp. 475 ss.; R.J. BARRO e D.B. GORDON, *Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy*, in *Journal of Monetary Economics*, 1983, pp. 103-104.

<sup>424</sup> Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, pp. 299 ss.; Id., *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quaderni costituzionali*, 2016, pp. 472-473; M.R. FERRARESE, *Promesse mancate*, Bologna, 2017, pp. 27 ss.

<sup>425</sup> M. FRIEDMAN, *Il ruolo della politica monetaria*, cit. nt. 422, p. 283.

<sup>426</sup> Cfr. A. ALESINA e L.H. SUMMERS, *Central Bank Independence and Macroeconomic Performance*, in *Journal of Money, Credit and Banking*, 1993, p. 154.

<sup>427</sup> Cfr. V. GRILLI ET AL., *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*, in *Economic Policy*, 1991, pp. 368 ss.; A. CUKIERMAN, *Central Bank Strategy, Credibility, and Independence*, Cambridge (MA)-London, 1992, pp. 372 ss.; F. AMTENBRINK, *The Democratic Accountability of Central Banks*, Oxford-Portland (OR), 1999, pp. 16 ss.; S. BARONCELLI, *La Banca centrale europea*, Fucecchio, 2000, pp. 231 ss.

<sup>428</sup> K. ROGOFF, *The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1985, p. 1187.

vatrice', ossia un'istituzione che, rispetto ai giudizi e alle valutazioni dell'insieme della società, considera la stabilità dei prezzi molto più importante della stabilizzazione del prodotto e dell'occupazione<sup>429</sup>.

Ma non è ancora abbastanza, poiché attribuire la conduzione della politica monetaria ad un'istituzione recisamente indipendente rappresenta un elemento necessario, ma non per questo sufficiente, dell'intelaiatura giuridica che si vuole creare. A quanti hanno tradizionalmente qualificato il "central banking... as an art and not as a science"<sup>430</sup> si obietta, a partire dagli anni sessanta del Novecento, che "la moneta è una cosa troppo seria per lasciarla in mano ai responsabili di una banca centrale"<sup>431</sup>. Conseguentemente, ai già evocati profili di natura strutturale deve assommarsi un ulteriore vincolo di ordine funzionale, che consente di pervenire a un vero proprio "governo della legge invece che un governo di uomini"<sup>432</sup> o, per usare una formula sintetica e di successo, a "rules rather discretion"<sup>433</sup>. Per questo, la stessa banca centrale deve avere le mani legate<sup>434</sup> come un novello Odisseo di fronte al canto delle sirene<sup>435</sup>, ossia deve risultare teleologicamente vincolata<sup>436</sup> al perseguimento di uno "scopo 'eterno', non contingente, da imporre come tale anche alla 'contingenza' dell'indirizzo politico"<sup>437</sup>. Tale è il motivo, come si è già detto, per cui si giunge con il Trattato di Maastricht del 1992, in termini generali, all'introduzione nel diritto sovranazionale di "norme costruite su valori economici e su grandezze economiche in massima parte scientificamente misurabili"<sup>438</sup> (o *soi disant* tali) e, in questo settore particolare, alla fissazione di una vera e propria "grund-

---

<sup>429</sup> P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, [X ed., 2016], trad. it., Bologna, 2016, p. 203; nonché E. DAL BOSCO, *La leggenda della globalizzazione*, Torino, 2004, p. 35; G. BUCCI, *La sovranità popolare nella trappola delle reti multilevel*, cit. nt. 366, p. 1041; ID., *Diritto e politica nella crisi della globalizzazione*, in *Democrazia e diritto*, 2009, fasc. II, p. 183; ID., *La banca centrale e il potere economico-monetario*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit. nt. 28, p. 469; J.E. STIGLITZ, *L'euro*, [2016], trad. it., Torino, 2017, p. 166.

<sup>430</sup> R.G. HAWTREY, *Preface*, [1932], rist. in ID., *The Art of Central Banking*, Abingdon, 1970, p. VI.

<sup>431</sup> M. FRIEDMAN, *Capitalismo e libertà*, [1962], trad. it., Pordenone, 1995, p. 73.

<sup>432</sup> *Ibidem*.

<sup>433</sup> F.E. KYDLAND e E.C. PRESCOTT, *Rules rather than Discretion*, cit. nt. 423, pp. 473 ss.; nonché G.B. PITTALUGA e G. CAMA, *Banche centrali e democrazia*, Milano, 2004, pp. 25-26; O. ROSELLI, *Il governo della moneta unica*, in *Studi sulla Costituzione europea*, cit. nt. 321, p. 420; F. MOROSINI, *Banche centrali e questione democratica*, Pisa, 2014, p. 109.

<sup>434</sup> Cfr. F. GIAVAZZI e M. PAGANO, *The Advantage of Tying One's Hands*, in *European Economic Review*, 1988, pp. 1055 ss.

<sup>435</sup> Cfr. H.H. VON ARNIM, *Die deutsche Bundesbank*, in *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 1988, p. 62; T. PADOA-SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, Bologna, 1997, p. 95; Mi. SALVATI, *Occasioni mancate*, Roma-Bari, 2000, p. 75; L. ZINGALES, *Europa o no*, Milano, 2014, pp. 32-33.

<sup>436</sup> Cfr. F. BILANCIA, *La crisi dell'ordinamento giuridico dello Stato rappresentativo*, Padova, 2000, pp. 195-196.

<sup>437</sup> F. MERUSI, *Governo della moneta e indipendenza della banca centrale*, cit. nt. 401, p. 53; nonché V. GIOMI e F. MERUSI, *Politica economica e monetaria*, cit. nt. 401, p. 1458.

<sup>438</sup> G. DI PLINIO, *Costituzione e scienza economica*, cit. nt. 284, p. 238.



*norm*<sup>439</sup> per la “costituzione monetaria”<sup>440</sup>: il “mantenimento della stabilità dei prezzi” (artt. 119, § 2, e 127, § 1, TFUE)<sup>441</sup>.

2.3.3. Tale configurazione dell’unione monetaria e della stessa Banca centrale europea come un “vero e proprio Polifemo giuridico”<sup>442</sup>, perché entrambi focalizzati unicamente sul mantenimento della stabilità dei prezzi, induce a sollevare, tra le tante, tre questioni di ordine ora teorico, ora istituzionale ed ora applicativo, altamente problematiche e sicuramente incidenti sul plesso formato dalla democrazia e dal potere economico. In primo luogo, come si è già detto, “una ‘filosofia’ storicamente determinata, quella monetarista, viene... immotivatamente assunta... ad orizzonte costituzionale della Comunità [europea]”<sup>443</sup>. Quando si procederà a un raffronto di tale impostazione con il quadro di riferimento tracciato *in subiecta materia* nel diritto costituzionale, non si potrà fare a meno di riscontrare un serio contrasto sul piano sia dei principi che delle regole che vi si trovano codificati (*infra*, § 3.1).

In secondo luogo, è da rimarcare l’attribuzione di una materia asseritamente politica, qual è quella della politica monetaria, ad un organo, invece, del tutto “politically and socially ‘disembedded’”<sup>444</sup> nei confronti delle altre istituzioni direttamente o indirettamente legittimate, secondo lo stesso diritto sovranazionale, da un punto di vista democratico. Sotto questo profilo, le forme di interlocuzione enumerate all’art. 284 TFUE tra il Consiglio dell’Unione europea, la Commissione europea e il Parlamento europeo, da un lato, e la Banca centrale europea, dall’altro, si risolvono al più in pallidi moduli informativi<sup>445</sup>, tanto che, a mente dell’art. 284, § 3, co. 2, TFUE, “il presidente della Banca centrale europea e gli altri membri del comitato esecutivo possono... essere ascoltati dalle commissioni competenti del Parlamento europeo”, ma non devono farlo, quand’anche ciò venisse loro espressamente richiesto<sup>446</sup>. Al contempo, nessun dubbio sussiste sul fatto che la Banca centrale europea “decide con una scelta di indirizzo politico, che si colloca fra le varie scelte di indirizzo dell’apparato apicale

---

<sup>439</sup> A. MANZELLA, *Il “vincolo europeo” sul governo dell’economia*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, vol. II, p. 1491; nonché M.J. HERDEGEN, *Price Stability and Budgetary Restraints in the Economic and Monetary Union*, in *Common Market Law Review*, 1998, pp. 21-22; C. ZILIOI e M. SELMAYR, *La Banca centrale europea*, [2001], trad. it., Milano, 2007, p. 80.

<sup>440</sup> A. MANZELLA, *Il “vincolo europeo” sul governo dell’economia*, cit. nt. 439, p. 1491.

<sup>441</sup> Cfr. G. REPETTO, *Responsabilità politica e governo della moneta*, in *La responsabilità politica nell’era del maggioritario e nella crisi della statualità*, a cura di G. Azzariti, Torino, 2005, pp. 301-302.

<sup>442</sup> V. GIACCHÉ, *Costituzione italiana contro Trattati europei*, Reggio Emilia, 2015, p. 92.

<sup>443</sup> I.D. MORTELLARO, *Il primato burocratico*, [1993], rist. in ID., *Tra due secoli*, cit. nt. 270, p. 107.

<sup>444</sup> G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, Cambridge, 2014, p. 176.

<sup>445</sup> Cfr. L. CHIEFFI, *Il nuovo assetto del governo della moneta tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Despecializzazione e privatizzazione degli enti creditizi*, Napoli, 1996, pp. 217 ss.; R. SMITS, *The European Central Bank*, The Hague et al., 1997, pp. 174-175; F. AMTENBRINK, *The Democratic Accountability of Central Banks*, cit. nt. 427, pp. 361-362; C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, cit. nt. 412, p. 1302; S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, cit. nt. 399, pp. 201 ss.; A. MALATESTA, *La Banca centrale europea*, Milano, 2003, pp. 95 ss.; L. CHIEFFI, *Banca centrale europea e sviluppi della governance europea*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, pp. 134-135; M. PERASSI, *Banca centrale europea*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2011, annali IV, p. 158; S. ANTONIAZZI, *La Banca centrale europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013, pp. 290 ss.; R. IBRIDO, *Banca centrale europea*, cit. nt. 402, p. 99; ID., *L’Unione bancaria europea*, Torino, 2017, pp. 272-273.

<sup>446</sup> Cfr. F. AMTENBRINK, *The Democratic Accountability of Central Banks*, cit. nt. 427, pp. 296-297.

dello stato, con effetti diretti e indiretti, con atti amministrativi ma anche, e in modo assai importante, con interventi nel circuito delle comunicazioni<sup>447</sup>. Per tale ragione, appare oltremodo difficile sia considerare l'istituzione a cui è intestata la politica monetaria come un organo tecnico e non tecnocratico<sup>448</sup>, sia configurare la stessa "funzione monetaria"<sup>449</sup> alla stregua dell'esercizio di un potere neutrale<sup>450</sup>.

In terzo luogo, la segmentazione verticale tra la (disciplina della) politica economica e la (disciplina della) politica monetaria dà adito, nella sua concreta ed effettiva determinazione, a continui problemi di sovrapposizione o, per meglio dire, di ridondanza della seconda sulla prima<sup>451</sup> – nonché, per ciò solo, del diritto sovranazionale, a cui l'una si riferisce, sul diritto statale, a cui l'altra prevalentemente compete<sup>452</sup> – almeno sotto due ulteriori profili. Per un verso, una volta che si assume come "ormai pressoché universalmente accettato che le banche centrali non hanno serie alternative (*trade off*) di politica monetaria e devono concentrare la propria azione sul perseguimento della stabilità dei prezzi, lasciando che siano altre politiche (del mercato del lavoro, della concorrenza, fiscali) a volgersi all'obiettivo della piena occupazione"<sup>453</sup>, gli Stati membri rischiano di ritrovarsi, come peraltro *illo tempore* auspicato da L. Einaudi, a poter solamente disporre imposte e chiedere prestiti<sup>454</sup>. Ciò peraltro costituisce, a ben vedere, solo una parte del problema. Una volta "elimina[ta] la piena occupazione come obiettivo di politica macroeconomica e decreta[t]o che esso debba essere perseguito solo con interventi sul mercato del lavoro"<sup>455</sup>, sta emergendo negli ultimi anni un altro (pre)potente meccanismo di "riequilibrio" intraneo all'unione monetaria (*scilicet* agli Stati membri la cui moneta è l'euro)<sup>456</sup>, che anche la riflessione giuridica italiana comincia a mette-

---

<sup>447</sup> A. PREDIERI, *L'unione economica e monetaria*, cit. nt. 327, p. 131; nonché ID., *Il potere della banca centrale*, Firenze, 1996, pp. 253-254; ID., *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit. nt. 326, p. 248; C. GIANNINI, *L'età delle banche centrali*, Bologna, 2004, p. 255.

<sup>448</sup> Cfr. N. IRTI, *Economia di mercato e interesse pubblico*, [2000], rist. in ID., *L'ordine giuridico del mercato*, cit. nt. 419, p. 122.

<sup>449</sup> P.F. LOTITO, *Banca d'Italia e potere monetario*, cit. nt. 384, p. 10.

<sup>450</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Das Problem der innerpolitischen Neutralität des Staates*, [1930], rist. in ID., *Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954*, Berlin, 1958, p. 51; ID., *Il custode della costituzione*, cit. nt. 76, pp. 162-163 e 231; F. MERUSI, *Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, p. 1426; ID., *Considerazioni generali sulle amministrazioni indipendenti*, in *Mercati e amministrazioni indipendenti*, a cura di F. Bassi e F. Merusi, Milano, 1993, p. 152; M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994, p. 33; A. PREDIERI, *Carl Schmitt, un nazista senza coraggio*, II ed., Scandicci, 1999, vol. I, pp. 149 e 165 ss.; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000, pp. 45-46; R. IBRIDO, *L'Unione bancaria europea*, cit. nt. 445, pp. 227 ss.

<sup>451</sup> Cfr. S. ORTINO, *Il Sistema europeo di banche centrali dopo gli Accordi di Maastricht*, in *Banca impresa società*, 1992, p. 55; ID., *La banca centrale nella Costituzione europea*, in *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, Padova, 1995, p. 114.

<sup>452</sup> Cfr. D. CHIRICO, *Per una lettura giuridica della crisi economica, sociale ed istituzionale, tra mercato e democrazia*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, cit. nt. 300, vol. I, p. 297.

<sup>453</sup> T. PADOA-SCHIOPPA, *L'euro e la sua banca*, [2004], trad. it., Bologna, 2004, pp. 38-39; nonché F. PADIÀ e C. SANTINI, *La Banca centrale europea*, VI ed., Bologna, 2012, p. 65.

<sup>454</sup> Cfr. L. EINAUDI, *Per una federazione economica europea*, [1943], rist. in ID., *La guerra e l'unità europea*, Milano, 1953, pp. 54-55; ID., *I problemi economici della federazione europea*, [1944], rist., ivi, pp. 73-74.

<sup>455</sup> M. DE CECCO, *La rilevanza costituzionale della Banca centrale europea e le sue conseguenze economiche*, in *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, p. 319.

<sup>456</sup> Cfr. J.E. MEADE, *The Balance-of-Payments Problems of a European Free-Trade Area*, [1957], rist. in ID., *Collected Papers*, London, 1988, vol. III, pp. 217-218; T. SCITOVSKY, *La teoria della bilancia dei pagamenti e il problema di una moneta comune europea*, [1957], trad. it. in ID., *L'integrazione economica dell'Europa Occidenta-*

re a tema<sup>457</sup>: l'emigrazione. Secondo le ultime elaborazioni dell'Istat disponibili, nel 2015 102 mila cittadini italiani sono emigrati all'estero, con un saldo migratorio negativo per il nostro Paese di 72 mila unità, un dato più che raddoppiato in cinque anni; di quei 102 mila cittadini italiani, 29 mila hanno meno di 24 anni e oltre 22 mila posseggono una laurea<sup>458</sup>. Ancor più drammatica è, se si vuole, la situazione della Grecia, tanto che si è giunti a perorare in sede scientifica, non senza provocazione, un piano straordinario di assunzioni, finanziato dalla Commissione europea, di 500-1000 alti funzionari pubblici, da reclutarsi anche tra le *élites* greche emigrate all'estero<sup>459</sup>.

Per un altro verso, allorché i predetti strumenti di politica economica, di cui tuttora disporrebbero gli Stati membri (le imposte e i prestiti), si rivelano inefficaci – le prime perché “prosciugate” dalla libertà di circolazione dei capitali (*supra*, § 2.2) e i secondi perché suscettibili di dare sfogo ad una spirale di interessi crescenti e di un crescente debito pubblico, a cui non si può far fronte svalutando la moneta – l'Unione europea nel suo complesso si scopre istituzionalmente disarmata e solo con una certa indolenza perviene a dotarsi di un variegato e controverso strumentario anticrisi (*infra*, § 3.3). Tuttavia, una prima volta, nel momento in cui ci si risolve sul piano sovranazionale ad istituire il Meccanismo europeo di stabilità – lo strumento permanente individuato all'acme della recente crisi economica per “salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme” (art. 136, § 3, TFUE, introdotto con la dec. n. 199/2011)<sup>460</sup> – la legittimità di tale istituto viene subito contestata in sede giurisdizionale, per contrasto, tra l'altro, con l'art. 125 TFUE. In tale circostanza, la Corte di giustizia dell'Unione europea ricusa una siffatta violazione e, seppure con un'argomentazione priva di “tono costituzionale”<sup>461</sup>, intesta alla politica economica un “obiettivo superiore, vale a dire il mantenimento della stabilità finanziaria dell'Unione monetaria” (CGUE, C-370/12, sent. 27.11.2012, *Pringle*), da affiancarsi a quello della stabilità dei prezzi, proprio della politica monetaria<sup>462</sup>.

Una seconda volta, allorché l'obiettivo della stabilità finanziaria viene perseguito direttamente dalla Banca centrale europea, con l'annuncio dell'avvio di un programma di “operazioni definitive monetarie”<sup>463</sup>, tale scelta è vivamente avversata dal Tribunale costituzionale federale tedesco, il quale, per la prima volta nella sua storia, dispone un rinvio pregiudiziale al giudice sovranazionale, lamentando il mancato rispetto, per l'appunto, dei “mondi paralle-

---

le, Milano, 1961, p. 100; R.A. MUNDELL, *Una teoria delle aree monetarie ottimali*, [1961], trad. it. in ID., *Economia internazionale*, Torino, 1974, p. 229; P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, cit. nt. 429, p. 31; J.E. STIGLITZ, *L'euro*, cit. nt. 429, pp. 91-92.

<sup>457</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Unione europea e conflitti tra solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, fasc. II, pp. 151-152.

<sup>458</sup> Cfr. *Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente*, [2016], su [goo.gl/jjurU9](http://goo.gl/jjurU9), pp. 5 ss.

<sup>459</sup> Cfr. A. VON BOGDANDY e M. IOANNIDIS, *New Forces for Greek State Reform*, [2017], su [goo.gl/fj34Yg](http://goo.gl/fj34Yg), p. 1; ID., *New Forces for Greek State Reform: Comments on Comments*, [2017], su [goo.gl/gBSAVr](http://goo.gl/gBSAVr), pp. 1-2.

<sup>460</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, pp. 66 ss.

<sup>461</sup> A. DI MARTINO, *Le Outright Monetary Transactions tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo*, in *Federalismi.it*, 2014, fasc. IV, p. 13; nonché G. TESAURO, *Governance economica e giudice dell'Unione*, in *La legge dei numeri*, a cura di C. Bergonzini *et al.*, Napoli, 2016, pp. 79-80.

<sup>462</sup> Cfr. Ka. TUORI e Kl. TUORI, *The Eurozone Crisis*, Cambridge, 2014, pp. 132-133.

<sup>463</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, pp. 134 ss.

li”<sup>464</sup>, e per ciò solo incomunicanti, della politica economica e della politica monetaria (BVerfG, 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 e 2 BvE 13/13, dec. 14.1.2014). Anche in tale circostanza, la Corte di giustizia dell’Unione europea, con un qualche imbarazzo argomentativo, perviene a legittimare l’operato – per così dire, visto che il programma attaccato è oggetto di un mero annuncio<sup>465</sup> – della Banca centrale europea, sostenendo che una medesima misura, segnatamente “l’acquisto di titoli di Stato sui mercati secondari subordinatamente al rispetto di un programma di aggiustamento macroeconomico”, possa essere legittimamente effettuata in vista ora della “stabilità della zona euro” ed ora della “stabilità dei prezzi”, da parte ora del Meccanismo europeo di stabilità ed ora della Banca centrale europea, ed essere altrettanto legittimamente riferita ora alla politica economica ed ora alla politica monetaria (CGUE, C-62/14, sent. 16.6.2015, *Gauweiler e a.*). Non per questo, però, il giudice sovranazionale aderisce alla prospettazione formulata dall’Avvocato generale *in causam*, P. Cruz Villalón, tesa a ricondurre entrambi i profili all’interno di un’omnicomprensiva “politica economica generale”. Il principio di struttura della dimensione economica dell’Unione europea, dato dalla separazione tra i due ambiti di riferimento, ne risulta così asseverato, consentendo anche al giudice costituzionale tedesco, una volta riassunta innanzi a sé la causa, di giungere ad un esito convergente, se non *quoad argumenta*, almeno *quoad substantiam* (BVerfG, 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 e 2 BvE 13/13, dec. 21.6.2016)<sup>466</sup>.

Una terza volta, infine (e almeno sino ad ora), è nuovamente il Tribunale costituzionale federale tedesco a sollevare un’ulteriore questione pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea (BVerfG, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15, dec. 18.7.2017), in merito al “programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari”, disposto sempre dalla Banca centrale europea<sup>467</sup>. Si tratta, da ultimo, di un programma effettivamente messo in atto e consistente in una massiccia immissione di liquidità, tesa ad estendere il volume della base monetaria in una situazione di tassi di interesse particolarmente bassi e, soprattutto, ad avvicinare il tasso di inflazione alla soglia stabilita dal Consiglio direttivo della Banca centrale europea il 13.10.1998, cioè subito al di sotto del 2 per cento. Di nuovo, il giudice costituzionale tedesco, seppure in termini meno apodittici rispetto al rinvio precedente, dubita della conformità del programma in questione con riferimento tanto agli artt. 119 e 127 TFUE, quanto all’art. 123 TFUE<sup>468</sup>. Rispetto ai primi articoli, torna iterativamente nell’argomentazione addotta il divieto per la Banca centrale europea di

---

<sup>464</sup> F. MUNARI, *Da Pringle a Gauweiler*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2015, p. 737; nonché G. CONTALDI, *Politica economica e monetaria (diritto dell’Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2014, annali VII, p. 826.

<sup>465</sup> Cfr. A. ORIOLI, *Gli oracoli della moneta*, Bologna, 2016, pp. 138 ss.

<sup>466</sup> Cfr. A. DE PETRIS, *Un compromesso responsabile*, in *Federalismi.it*, 2016, fasc. XIII, p. 6; F. SAITTO, *Il Bundesverfassungsgericht e l’Europa*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, fasc. III, pp. 41 ss.; M. STARITA, *Openness towards European Law and Cooperation with the Court of Justice Revisited*, in *European Papers*, 2016, fasc. II, pp. 402-403; P. FARAGUNA, *La saga OMT*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, pp. 584 ss.; L.F. PACE, *The OMT Case, the “Intergovernmental Drift” of the Eurozone Crisis and the (Inevitable) Rectification of the BVerfG Jurisprudence in Light of the ECJ’s Gauweiler Judgment*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2017, pp. 163 ss.

<sup>467</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, p. 92.

<sup>468</sup> Cfr. M. GOLDMANN, *Summer of Love*, [2017], su [goo.gl/8LTJS5](http://goo.gl/8LTJS5), p. 1.

tracimare dalla politica monetaria alla politica economica; una situazione che si verificherebbe grazie agli effetti positivi, indiretti ma non per questo meno evidenti, del programma contestato sul piano delle finanze pubbliche degli Stati membri. Rispetto al secondo articolo, si riaffaccia sul proscenio delle relazioni interordinamentali, una volta di più, lo “spectre of a Transfer Union”<sup>469</sup>, assumendosi questa volta che il divieto posto all’art. 123, § 1, TFUE sarebbe surrettiziamente aggirato dalla Banca centrale europea, in quanto l’acquisto di titoli del debito pubblico effettuato sul mercato secondario (cioè sul mercato di cambio) costituirebbero una sorta di misura di effetto equivalente all’acquisto di detti titoli sul mercato primario (cioè all’atto della loro emissione).

Al momento, questa ulteriore controversia è in corso e determinerà, nei mesi venturi, quanto meno una pronuncia conseguente della Corte di giustizia dell’Unione europea e un’ulteriore decisione del Tribunale costituzionale federale tedesco, in sede di riassunzione della causa. Al di là della soluzione del caso concreto, non è comunque difficile ipotizzare che il *clivage* tra la (disciplina della) politica economica e la (disciplina della) politica monetaria costituirà in un futuro più o meno lontano il terreno di nuovi e più acuti contrasti tra i diversi ordinamenti coinvolti, con un fondo di paradosso, però, circa la qualificazione giuridica dei poteri implicati: quello di essere tutte istituzioni variamente incidenti sulla dimensione economica, ma al tempo stesso di essere tutte parimenti estranee al circuito democratico<sup>470</sup>.

### 3. Trattazione del tema nella prospettiva delle relazioni interordinamentali

#### 3.1. I rapporti tra le due prospettive: uno sguardo d’insieme

3.1.1. L’itinerario sin qui intrapreso, volto ad evidenziare alcuni dei possibili intrecci tra la democrazia e il potere economico prima nel diritto costituzionale e poi nel diritto sovranazionale, impone ora di fermarsi un momento a ragionare sui rapporti sussistenti tra i due ordinamenti considerati rispetto al tema qui in esame. Si è visto, infatti, che lo snodo formato dai termini della relazione osservata risponde all’interno di ciascuno di essi ad impostazioni fondamentalmente difformi, l’una imperniata sull’integrazione (*supra*, § 1.3) e l’altra sulla separazione (*supra*, § 2.3). Al contempo, è emersa con particolare nettezza la diversa concezione della dimensione sociale ora nell’uno ed ora nell’altro (*supra*, §§ 1.1 e 2.1), di cui sono espressione, a mo’ di esempio, la collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende (*supra*, § 1.2) e la libertà di circolazione dei capitali (*supra*, § 2.2). Tutto ciò induce a ritenere che la riscontrata diversità di postura assunta, rispettivamente, dall’ordinamento statale e dall’ordinamento sovranazionale costituisca un formidabile problema giuridico del nostro

---

<sup>469</sup> M. RUFFERT, *The European Debt Crisis and European Union Law*, in *Common Market Law Review*, 2011, p. 1791.

<sup>470</sup> Cfr. C. JOERGES, *Integration Through Law and the Crisis of Law in Europe’s Emergency*, in *The End of the Eurocrats’ Dream*, a cura di D. Chalmers *et al.*, Cambridge, 2016, p. 329; L. SCIPIONE, *Strumenti e politiche di salvataggio nella crisi dei debiti sovrani*, Napoli, 2016, p. 156; M. BONINI, *La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia “à la UE” e “costituzionalismi intrecciati”*, in *La Banca centrale europea*, a cura di C. Buzzacchi, Milano, 2017, pp. 100-101.

tempo, sul quale la dottrina giuspubblicistica italiana non può far mancare la propria riflessione.

Procedendo per inevitabili schematizzazioni e cercando, al tempo stesso, di rifuggire dai “pascoli ricchi soltanto di parole”<sup>471</sup>, di cui è stato in parte tacciato il dibattito scientifico in materia<sup>472</sup>, occorre preliminarmente considerare che, secondo una giurisprudenza costituzionale ormai consolidata, la disciplina costituzionale dell’economia si caratterizza per una “chiara ispirazione unitaria” (C. cost., sent. n. 40/1964) e, dunque, per una sua strutturazione a “sistema” (C. cost., sent. n. 103/1985). La Carta repubblicana, infatti, “lungi dall’estraniarsi dal campo economico, ne regola e ne tutela i rapporti nel titolo III, privilegiando bensì il lavoro, ma contemperandone le esigenze con quelle della produzione e della libertà” (C. cost., sent. n. 220/1975).

All’interno di questa cornice generale, si può ed anzi si deve convenire che dagli artt. 41 ss. Cost. emergano sicuri e incontestabili profili *de libertate* per i soggetti privati, in particolare il riconoscimento dell’iniziativa economica come diritto costituzionale (art. 41, co. 1, Cost.) e della proprietà privata come istituto costituzionale (art. 42, co. 1, Cost.); una libertà, però, “ineliminabile piuttosto che inviolabile”<sup>473</sup> e, dunque, limitata in termini più penetranti rispetto agli altri diritti e istituti costituzionali parimenti disciplinati nella parte I della Costituzione e circondata da un ruolo più ampio ed incisivo per i pubblici poteri<sup>474</sup>. Sotto questo profilo, all’attività economica e alla proprietà private vengono espressamente affiancate – ed anzi premesse, stante la lettera della Carta repubblicana<sup>475</sup> – un’attività economica pubblica (art. 41, co. 3, Cost.) ed una proprietà pubblica (art. 42, co. 1, Cost.), nella cui coesistenzialità con quelle private<sup>476</sup>, in vista del perseguimento di fini sociali (*supra*, § 1.3), è da individuarsi il *proprium* del disegno in materia<sup>477</sup>.

L’assetto che ne deriva, se per le ragioni già ampiamente emerse (*supra*, § 2.1) non appare ascrivibile al modello dell’economia sociale di mercato (a discapito di quanto da taluno sostenuto<sup>478</sup>), può essere piuttosto compendiato, a giusto titolo, con l’espressione “eco-

---

<sup>471</sup> G. AMATO, *Introduzione*, in *Il governo dell’industria in Italia*, a cura di Id., Bologna, 1972, p. 31.

<sup>472</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere*, cit. nt. 38, p. 20.

<sup>473</sup> G. GROTTANELLI DE’ SANTI, *Qualche osservazione sull’evoluzione del valore costituzionale della libertà di iniziativa economica privata*, in *Liber amicorum per gli ottanta anni di Alberto Predieri*, Milano, 1996, vol. II, p. 985; nonché T. ASCARELLI, *Lezioni di diritto commerciale*, II ed., Milano, 1955, p. 258; F. GALGANO, *Art. 41*, cit. nt. 70, p. 41, nt. 5; S. NICCOLAI, *Osservazioni sul problema dei limiti alle libertà economiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, pp. 1720 ss.; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, 1995, vol. II, p. 124.

<sup>474</sup> Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, II ed., Padova, 1992, pp. 476 ss.

<sup>475</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, [1971], rist. in Id., *Scritti*, cit. nt. 38, 2005, vol. VI, pp. 196-197.

<sup>476</sup> Cfr. F. GALGANO, *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, cit. nt. 70, vol. I, p. 121; Id., *Art. 41*, cit. nt. 83, p. 16; M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata*, cit. nt. 235, pp. 1380-1381.

<sup>477</sup> Cfr. Id., *Economia nel diritto costituzionale*, cit. nt. 77, p. 382; N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, cit. nt. 419, p. 17; F. GALLO, *Il diritto e l’economia*, in *Percorsi giuridici della postmodernità*, a cura di R.E. Kostoris, Bologna, 2016, pp. 107-108.

<sup>478</sup> Cfr. G. IUDICA, *Autonomia dell’imprenditore privato e interventi pubblici*, Padova, 1980, p. 176; G. BONGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit. nt. 377, p. 238; A. PREDIERI, *Europeità dell’economia sociale di mercato*, in *Nuova antologia*, 1995, pp. 186 ss.; Id., *Euro, poliarchie*

nomia mista<sup>479</sup> (anche qui nonostante le opinioni contrarie<sup>480</sup>). Tale formula, infatti, ben può occupare uno “spazio mediano”<sup>481</sup>, ossia esprimere uno schema “non... ‘neutro’ ”<sup>482</sup> ma “positivamente”<sup>483</sup> caratterizzato, da un punto di vista strutturale, dalla predetta necessaria compresenza di un’attività economica e di una proprietà pubbliche e private; da un punto di vista funzionale, da un meccanismo in cui “il calcolo dei costi e dei benefici sociali del funzionamento dei meccanismi economici viene incorporato nella valutazione della stessa efficienza del sistema”<sup>484</sup>; e, da un punto di vista modale, dalla prospettazione di “tre momenti essenziali della disciplina dell’economia (iniziativa privata, limiti di ordine sociale, programmazione pubblica)”<sup>485</sup>. In definitiva, “nel modello ‘misto’ l’economia non trova in se stessa i criteri di valutazione del proprio funzionamento, ma viene giudicata in riferimento alla sua capacità di orientarsi sulla base dei valori sociali fondamentali. In questo modello, dunque, l’economia ed il benessere che essa è in grado di produrre non sono il fine, ma il mezzo. Il fine (necessariamente desunto dal valore) sta altrove, conformemente alla scelta fondamentale dello Stato costituzionale contemporaneo, di funzionalizzarsi in ragione delle esigenze della persona umana”<sup>486</sup>, di cui il lavoro, in quanto principio e diritto costituzionale, è manifestazione eminente (*supra*, § 1.1).

Se tale è, come si ritiene, il tratto costituzionale della struttura economica, restano di grande attualità l’ammonimento kelseniano a risolvere in prospettiva storica e non teorica le armonie e le antinomie tra i diritti della sfera politica e i diritti della sfera economica<sup>487</sup>; e, di

---

*democratiche e mercati monetari*, cit. nt. 326, p. 39; F. MERUSI e G.C. SPATTINI, *Economia (intervento pubblico nell’)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, vol. III, p. 2095; S. NINATTI, *Iniziativa economica privata (libertà di)*, ivi, vol. IV, p. 3143; G.C. SPATTINI, *Poteri pubblici dopo la privatizzazione*, Torino, 2006, pp. 61 e 72; ID., *Ascesa e declino (eventuale) della nozione di “Costituzione economica”*, in *Scritti in onore di Vincenzo Spagnuolo Vigorita*, Napoli, 2007, vol. III, pp. 1510 e 1543; P. DAMIANI, *Costituzione economica e statuti economici*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, pp. 347-348; A. PISANESCHI, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore e ritorno?*, Torino, 2009, p. 25; G. DE VERGOTTINI, *La costituzione economica italiana*, in *Diritto e società*, 2010, p. 343.

<sup>479</sup> Cfr. E.R. HUBER, *Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht*, in *Die Öffentliche Verwaltung*, 1956, p. 98.

<sup>480</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Iniziativa: I. - Iniziativa economica privata*, cit. nt. 74, p. 583, nt. 3; P. DE CARLI, *Costituzione e attività economiche*, Padova, 1978, p. 5; A.G. ZORZI GIUSTINIANI, *Corte costituzionale e costituzione economica*, in *Giurisprudenza italiana*, 1982, pt. IV, c. 267; G. GUARINO, *Economia ed istituzioni*, [1983], rist. in ID., *Dalla Costituzione all’Unione europea*, cit. nt. 217, vol. IV, p. 45; C. BUCCI, *Economia (intervento pubblico nell’)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1990, vol. V, p. 368; M. LUCIANI, *Brevi cenni sulla cosiddetta “costituzione economica” europea e sul suo rapporto con la Costituzione italiana*, cit. nt. 58, p. 49; F. CINTIOLI, *L’art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il “diritto della crisi”*, [2009], rist. in ID., *Concorrenza, istituzioni e servizio pubblico*, Milano, 2010, pp. 6-7; L. D’ANDREA, *I principi costituzionali in materia economica*, in *Principi costituzionali*, a cura di L. Ventura e A. Morelli, Milano, 2015, pp. 667-668.

<sup>481</sup> M. LUCIANI, *Intervento*, in *Il federalismo fiscale*, Milano, 1998, p. 57.

<sup>482</sup> L. AZZENA, *Le regole (mutevoli) della costituzione economica*, in *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino, 2005, p. 149.

<sup>483</sup> R. BIFULCO, *Costituzioni pluralistiche e modelli economici*, in *Governi ed economia*, a cura di V. Atripaldi et al., Padova, 1998, p. 507.

<sup>484</sup> M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit. nt. 473, p. 123.

<sup>485</sup> M. LIBERTINI, *La regolazione amministrativa del mercato*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, cit. nt. 70, 1979, vol. III, p. 472.

<sup>486</sup> M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, cit. nt. 473, p. 123.

<sup>487</sup> Cfr. H. KELSEN, *I fondamenti della democrazia*, [1955-1956], trad. it. in ID., *La democrazia*, Bologna, 1995, pp. 336 e 363.

conseguenza, il carattere congenitamente irrisolto della celebre controversia tra B. Croce<sup>488</sup> e L. Einaudi<sup>489</sup> sulla complementarietà o meno di liberalismo (politico) e liberismo (economico). È comunemente riconosciuto che tra la democrazia e il potere economico sussistano per l'una come per l'altra prospettiva "tensioni di reale rilievo"<sup>490</sup>, perché "giammai la dialettica economica funziona *allo stato puro*... e mai nella Storia si vedono queste istanze che sono le sovrastrutture ecc., farsi rispettosamente da parte dopo aver svolto il proprio compito o dissiparsi come puro fenomeno per lasciar incedere sulla via regia della dialettica sua Maestà l'Economia"<sup>491</sup>. Ne consegue, ad un'osservazione *de longue durée*, che "non il mercato, ma il benessere per alcune fasi prodotto da questo, ma non indefinitamente certo, ha favorito l'affermarsi di forme di governo democratiche in condizioni di economia di mercato"<sup>492</sup>.

3.1.2. Quel che, invece, la disciplina costituzionale dell'economia non pare in grado di esplicitare è una "particolare teoria economica"<sup>493</sup> univoca e predeterminata (un "programma di politica economica"<sup>494</sup> o addirittura una "*politica economica costituzionale*"<sup>495</sup>, che dir si voglia), fosse anche – come ben messo in luce da A. Predieri<sup>496</sup> – quella keynesiana<sup>497</sup>, con cui pure la Carta repubblicana condivide, anche qui per evidenti ragioni storiche e non teoriche, molteplici profili di affinità<sup>498</sup>. Va peraltro ricordato, in proposito, che la locuzione "costituzioni keynesiane"<sup>499</sup>, oltre a risultare oltremodo generalizzante, è stata introdotta e sviluppata negli studi economici in chiave assertivamente oppositiva, sulla scorta di una pretesa incompatibilità tra keynesismo e democrazia; un assunto che si rivela del tutto indimostrato, se non altro, alla luce dello sviluppo ordinamentale italiano. Tanto basta per ritenere tale formula euristicamente poco conferente sul piano giuridico, che è quello solo sul quale si svolge la presente analisi.

---

<sup>488</sup> Cfr. B. CROCE, *Capitoli introduttivi di una storia dell'Europa nel secolo decimonono*, [1931], rist. parz. in Id. e L. EINAUDI, *Liberismo e liberalismo*, Milano-Napoli, 1988, pp. 39 ss.

<sup>489</sup> Cfr. Id., *Dei diversi significati del concetto di liberismo economico e dei suoi rapporti con quello di liberalismo*, [1931], rist., ivi, pp. 127 ss.

<sup>490</sup> G. BOGNETTI, *Democrazia e mercato*, in *Istituzioni e dinamiche del diritto*, a cura di A. Vignudelli, Torino, 2006, p. 67.

<sup>491</sup> L. ALTHUSSER, *Per Marx*, [1996], trad. it., Milano-Udine, 2008, p. 104.

<sup>492</sup> M. REVELLI, *Democrazia e mercato*, in *La democrazia in nove lezioni*, a cura di M. Bovero e V. Pazé, Roma-Bari, 2010, pp. 104-105.

<sup>493</sup> O.W. HOLMES, *La libertà a rovescio*, [1905], trad. it. in Id., *Opinioni dissenzienti*, Milano, 1975, p. 50; nonché R. BIFULCO, *Costituzioni pluralistiche e modelli economici*, cit. nt. 483, p. 517.

<sup>494</sup> V. ONIDA, *Quali regole costituzionali per il governo dell'economia*, in *Lo stato delle istituzioni italiane*, Milano, 1994, p. 356.

<sup>495</sup> D. CHIRICO, *Profili dei rapporti tra potere politico e potere economico nelle dinamiche dell'ordinamento costituzionale italiano*, Bologna, 2008, p. 180.

<sup>496</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit. nt. 326, pp. 203 ss.

<sup>497</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Intervento*, in *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, cit. nt. 317, p. 54; G. DI PLINIO, *Costituzione e scienza economica*, cit. nt. 284, p. 234; Id., *Nuove mappe del caos*, in *Studi in onore di Augusto Sinagra*, Roma, 2013, vol. V, pp. 449-450; O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, p. 421; Id., *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, cit. nt. 424, p. 477, nt. 67; F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, Torino, 2016, pp. 99 ss.

<sup>498</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit. nt. 139, p. 55.

<sup>499</sup> Cfr. J.M. BUCHANAN e R.E. WAGNER, *La democrazia e le costituzioni keynesiane*, [1978], trad. it. in *Scelte pubbliche*, a cura di S. Carrubba e D. da Empoli, Firenze, 1984, p. 133.



Né, a maggior ragione, pare lecito enucleare dal tessuto costituzionale – come efficacemente sostenuto da N. Irti<sup>500</sup> – un assetto di economia di mercato propriamente detto e compiutamente inteso<sup>501</sup>. Ciò è da dirsi non perché il mercato – anzi, i mercati al plurale<sup>502</sup>, che spaziano da quello mitizzato del “borgo di campagna in un giorno di fiera”<sup>503</sup> a quello inefficace e inefficiente dell’ordinamento sovietico<sup>504</sup> – non vi sia(no)<sup>505</sup>, se è vero, com’è vero, che “lo scambio è antico come la storia degli uomini”<sup>506</sup>. Anzi, il mercato costituisce, a ben vedere, un elemento morfologico del modo di produzione capitalistico<sup>507</sup>, questo sì caratteristico e tipizzante della struttura economica sia dell’Italia<sup>508</sup> che degli altri Stati membri dell’Unione europea (nonostante quanto da taluno ritenuto qui<sup>509</sup> e altrove<sup>510</sup>). Tuttavia, se si ritiene incongruo attribuire la qualificazione di economia di mercato all’assetto tratteggiato dalla disciplina costituzionale dell’economia, ciò è da dirsi è per due fondamentali ragioni tra loro correlate. In primo luogo, tutte le riflessioni sin qui svolte in ordine alla dimensione sociale quale *trait d’union* tra la democrazia e il potere economico nel diritto costituzionale (*supra*, § 1.3) assumono il mercato quale luogo delle “dis-eguglianze”<sup>511</sup> per antonomasia e, conseguentemente, mostrano come alcuni beni della vita, oggetto dei diritti sociali, oppure investiti dall’utilità sociale, dai fini sociali, dalla funzione sociale, dai rapporti sociali e dall’elevazione sociale, secondo il fraseggio del titolo III della parte I della Costituzione, siano oggetto di “de-economicizzazione”<sup>512</sup> o di “demercificazione”<sup>513</sup>, che dir si voglia; laddove, di contro, l’economia di mercato oblitera, o quantomeno sottovaluta, la presenza di fenomeni come

<sup>500</sup> Cfr. N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, cit. nt. 419, pp. 16-17.

<sup>501</sup> Cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, *Il governo dell’economia*, cit. nt. 435, pp. 11-12; L. DI NELLA, *Mercato e autonomia contrattuale nell’ordinamento comunitario*, Napoli, 2003, pp. 122 ss.

<sup>502</sup> Cfr. K. POLANYI, *La sussistenza dell’uomo*, [1977], trad. it., Torino, 1983, pp. 165 ss.; S. CASSESE, *Stato e mercato, dopo privatizzazioni e deregulation*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1991, p. 381; M.R. FERRARESE, *Diritto e mercato*, Torino, 1992, pp. 21 ss.; N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, cit. nt. 419, p. 35; M. GIAMPIERETTI, *Il principio costituzionale di libera concorrenza*, in *Diritto e società*, 2003, p. 459.

<sup>503</sup> L. EINAUDI, *Lezioni di politica sociale*, [1949], rist., Torino, 2004, p. 3.

<sup>504</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Riflessioni di un giurista intorno alla moneta*, in *Lo Stato*, 2014, fasc. II, p. 86, nt. 37; Id., *Moneta e Stato*, in *Diritto pubblico*, 2017, p. 313, nt. 6.

<sup>505</sup> Cfr. K. POLANYI, *La grande trasformazione*, [1944], trad. it., Torino, 2000, p. 315.

<sup>506</sup> F. BRAUDEL, *Civiltà materiale, economia e capitalismo*, [1979], trad. it., Torino, 1981, vol. II, p. 212.

<sup>507</sup> Cfr. M. WEBER, *Comunità*, [n. ed. 2001], trad. it., Roma, 2016, p. 117.

<sup>508</sup> Cfr. M. VILLONE, *Interessi costituzionalmente protetti e giudizio sulle leggi*, cit. nt. 60, p. 215; F. GALGANO, *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, cit. nt. 476, p. 123; M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata*, cit. nt. 235, p. 1381; F. GALGANO, *Art. 41*, cit. nt. 70, p. 26; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit. nt. 77, pp. 59-60; B. CARAVITA, *Oltre l’eguaglianza formale*, cit. nt. 216, pp. 70-71; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, pp. 59 e 79; O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, p. 122; M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Per i sessant’anni della Corte costituzionale*, Milano, 2017, p. 130; F. SAIITTO, *“Costituzione finanziaria” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo “Stato fiscale” allo “Stato debitore”*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, fasc. I, pp. 4 e 39-40.

<sup>509</sup> Cfr. W. ABENDROTH, *Das Grundgesetz*, III ed., Pfullingen, 1972, pp. 66-67.

<sup>510</sup> Cfr. C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977, pp. 69-70; A. ALGOSTINO, *Democrazia sociale e libero mercato*, cit. nt. 300, p. 1.

<sup>511</sup> M. GIAMPIERETTI, *Dis-eguaglianza e mercato*, in *La dis-eguaglianza nello Stato costituzionale*, cit. nt. 224, p. 100.

<sup>512</sup> F. GALGANO, *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, cit. nt. 476, p. 124; nonché Id., *Art. 43*, in *Commentario della Costituzione*, cit. nt. 70, p. 207.

<sup>513</sup> P. BARCELLONA, *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario*, Torino, 1994, p. 174.

“dono, volontariato, autoproduzione, allocazioni di stato, correzione e redistribuzione”<sup>514</sup> e, al tempo stesso, tende per sua natura alla “mercificazione di ogni cosa”<sup>515</sup>. In questo senso, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale in una recente e importante pronuncia, sono proprio gli artt. 41 ss. Cost. a consentire – e, verrebbe da dire, in più di un caso ad imporre – una “regolazione strumentale a garantire la tutela anche di interessi diversi rispetto a quelli correlati all’assetto concorrenziale del mercato garantito” (C. cost., sent. n. 270/2010)<sup>516</sup>.

In secondo luogo (e conseguentemente), non pare appropriato parlare di economia di mercato, con riferimento alla struttura economica emergente dalla Carta repubblicana, perché, se si assume correttamente che “v’è capitalismo e capitalismo e v’è modo e modo di concepire i rapporti fra la politica e l’economia”<sup>517</sup>, nella trama formata dalla disciplina costituzionale dell’economia il mercato non assurge ad aspetto né costitutivo né connotativo di questa, a suo “principio-guida”<sup>518</sup>, a “*deus ex machina* dell’organizzazione sociale”<sup>519</sup> e, men che meno, a “coscienza direttiva del mondo”<sup>520</sup>. È il diritto sovranazionale, piuttosto, ad assecondare un certo “mercatismo”<sup>521</sup>, ponendo quale proprio elemento fondativo “il mercato, non il modo di produzione capitalistico, con la conseguenza di obliterarne la dimensione politica e sociale”<sup>522</sup>. Si può pertanto concludere, sul punto, con l’affermare che il diritto costituzionale si (pre)occupa di economia “non... per rimediare ai c.d. fallimenti del mercato; o per calmarne gli abusi, ma – almeno prevalentemente – per assicurare una direzione pubblica e quindi intrinsecamente politica, dell’intera attività economica nazionale”<sup>523</sup>.

Tutto ciò appare oltremodo coerente con il processo di continua integrazione tra la democrazia e il potere economico a cui la Costituzione dà l’abbrivio e che assume e introietta, per cercare di superarla, una “contraddizione... percepibile fin dalle origini della teoria po-

---

<sup>514</sup> A. PREDIERI, *Economia sociale di mercato nell’Europa di Maastricht*, in *Diritto del commercio internazionale*, 1995, p. 537; nonché Id., *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit. nt. 326, pp. 7, 60 e 187.

<sup>515</sup> I. WALLERSTEIN, *Capitalismo storico*, [1983], trad. it. in Id., *Capitalismo storico e Civiltà capitalistica*, Trieste, 2012, pp. 15 ss.

<sup>516</sup> Cfr. A. PALMIERI e R. PARDOLESI, *L’incompiuta*, in *Il foro italiano*, 2010, pt. I, c. 2914; F. ANGELINI, *L’iniziativa economica privata*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit. nt. 28, p. 128; EAD., *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, cit. nt. 402, vol. IV, p. 1844.

<sup>517</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 79.

<sup>518</sup> G. BIANCO, *Costituzione economica*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2008, aggiornamento III.1, p. 267.

<sup>519</sup> A. CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, cit. nt. 92, pp. 35 e 211; nonché M.R. FERRARESE, *Diritto e mercato*, cit. nt. 502, p. 104.

<sup>520</sup> N. IRTI, *Economia di mercato e interesse pubblico*, cit. nt. 448, p. 123; nonché W. BENJAMIN, *Capitalismo come religione*, [1921 ca.], trad. it. in Id., *Scritti politici*, Roma, 2011, pp. 83 ss.

<sup>521</sup> G. RUFFOLO, *La società giusta della Sinistra*, in *la Repubblica*, 11.7.1999, p. 1; nonché G. TREMONTI, *Rischi fatali*, Milano, 2005, pp. 29 ss.; Id., *La paura e la speranza*, Milano, 2008, p. 61.

<sup>522</sup> C. AMIRANTE, *Costituzionalizzazione del diritto internazionale e decostituzionalizzazione dell’ordinamento interno?*, in *Il costituzionalismo multilivello*, a cura di A. Cerri e M.R. Donnarumma, Roma, 2013, p. 83.

<sup>523</sup> E. PICOZZA, *Intervento dello Stato in economia e finalità sociali*, cit. nt. 317, p. 44; nonché M. MAZZUCATO, *Lo Stato innovatore*, [2013], trad. it., Roma-Bari, 2014, pp. 34-35; EAD., *L’innovazione, lo Stato e i capitali pazienti*, [2016], trad. it. in *Ripensare il capitalismo*, a cura di Ead. e M. Jacobs, Roma-Bari, 2016, p. 171.

litica, già dai tempi dell'antica Grecia<sup>524</sup>, alla quale si è fatto prima riferimento (*supra*, §§ 1.1 e 2.2): quella per cui “da un lato c'è il mercato retto dal principio del suffragio per censo, in cui l'appropriazione dei beni è proporzionale alle risorse individuali – un euro, un voto. Dall'altro lato c'è la democrazia retta dal suffragio universale – una donna, un uomo, un voto”<sup>525</sup>. Per questo resta saldamente in mano agli organi costituzionali di indirizzo politico democraticamente legittimati la “capacità di orientare lo sviluppo per finalità che trascendono la massimizzazione della produzione di beni e di reddito”<sup>526</sup>, alla quale è protesa, invece, la ricchezza privata. Da tale configurazione discende, in definitiva, che “il mercato è *nel* sistema economico, ma non è *il sistema*”<sup>527</sup>; che esso costituisce non un “valore”<sup>528</sup> né in sé né in sé e per sé, ma piuttosto una “regola per la soddisfazione di qualcos'altro”<sup>529</sup>; che risulta costituzionalmente enucleabile, se del caso, una “libertà *del* mercato”<sup>530</sup>, ma non una “libertà *di* mercato”<sup>531</sup>; e, infine, che la relazione tra la concorrenza e l'utilità sociale “non è predicabile *a priori*”<sup>532</sup>, rientrando anch'essa in quell'attività di indirizzo e coordinamento a fini sociali, che la legge è chiamata a svolgere a mente dell'art. 41, co. 3, Cost.<sup>533</sup>.

<sup>524</sup> J.-P. FITOUSSI, *La democrazia e il mercato*, [2004], trad. it., Milano, 2004, p. 36.

<sup>525</sup> Ivi, pp. 35-36.

<sup>526</sup> M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, cit. nt. 342, p. 1204.

<sup>527</sup> A. PREDIERI, *Europeità dell'economia sociale di mercato*, cit. nt. 478, p. 187; nonché ID., *Il potere della banca centrale*, cit. nt. 447, p. 274; G. IUDICA, *L'economia di mercato tra Costituzione italiana e Costituzione europea*, in *Costituzione europea e interpretazione della Costituzione italiana*, a cura di G. Alpa e G. Iudica, Napoli, 2006, p. 173.

<sup>528</sup> G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, [1992], rist. in ID., *Le istituzioni della democrazia*, cit. nt. 143, p. 306.

<sup>529</sup> S. NICCOLAI, *Mercato come valore o mercato come regola?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 3682.

<sup>530</sup> A. PACE, *L'iniziativa economica privata come diritto di libertà*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, cit. nt. 439, vol. II, p. 1629; nonché ID., *Libertà “del” mercato e libertà “nel” mercato*, in *La costituzione economica*, Padova, 1997, p. 177.

<sup>531</sup> Ivi, pp. 176-177; nonché R. NIRO, *Profili costituzionali della disciplina antitrust*, Padova, 1994, p. 148.

<sup>532</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 66; nonché Assemblea costituente, seduta antimeridiana del 13.5.1947, ried. in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, cit. nt. 43, vol. II, p. 1670; V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit. nt. 9, p. 211; ID., *La “grande impresa” privata nella Costituzione italiana*, [1970], rist. in ID., *Opere giuridiche*, cit. nt. 9, vol. II, p. 598; G. OPPO, *L'iniziativa economica*, cit. nt. 228, p. 42; ID., *Costituzione e diritto privato nella “tutela della concorrenza”*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, cit. nt. 473, vol. II, pp. 278-279; C. PICCIOLI, *Contributo all'individuazione del fondamento costituzionale della normativa a tutela della concorrenza*, cit. nt. 235, pp. 55 e 70; S. D'ALBERGO, *Economia e diritto nella dinamica delle istituzioni*, cit. nt. 49, p. 806; N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit. nt. 419, p. 17; M. ANTONIOLI, *Mercato e regolazione*, Milano, 2001, pp. 85-86; D. CHIRICO, *Profili dei rapporti tra potere politico e potere economico nelle dinamiche dell'ordinamento costituzionale italiano*, cit. nt. 495, pp. 226 ss.; M. CUNIBERTI, *Autorità indipendenti e libertà costituzionali*, Milano, 2007, pp. 198 ss.; F. CINTIOLI, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il “diritto della crisi”*, cit. nt. 480, pp. 25 ss.; ID., *L'art. 41 della Costituzione e il paradosso della libertà di concorrenza*, in *Percorsi costituzionali*, 2009, fasc. I, pp. 97-98; R. MANFRELLOTTI, *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato*, Torino, 2012, pp. 51 ss.; O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, pp. 129 e 137; T. GUARNIER, *Libertà di iniziativa economica privata e libertà di concorrenza*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, p. 478; M. LUCIANI, *Il costituzionalismo e l'economia dal divampare della crisi a oggi*, in *La domanda inevasa*, cit. nt. 293, p. 65; Q. CAMERLENGO, *Costituzione economia società*, cit. nt. 244, p. 234.

<sup>533</sup> Cfr. R. VILLATA, *Autorizzazioni amministrative e iniziativa economica privata*, Milano, 1974, pp. 113-114; L. MENGONI, *Persona e iniziativa economica privata nella Costituzione*, cit. nt. 77, p. 94; ID., *Autonomia privata e Costituzione*, [1997], rist. in ID., *Scritti*, cit. nt. 77, vol. I, p. 104; M. DRAGHI, *Intervento*, in *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, cit. nt. 317, p. 90; R. MANFRELLOTTI, *Le libertà economiche nella prospettiva della concorrenza*, in *Diritti e Costituzione*, a cura di A. D'Aloia, Milano, 2003, pp. 438-439; L. BARRA CARACCILO, *Il tormenta-*

3.1.3. Una volta tracciate, seppure con tutte le inevitabili approssimazioni del caso, le coordinate fondamentali in cui si ritiene di poter (di dover) inquadrare la disciplina costituzionale dell'economia, è opportuno svolgere qualche considerazione interlocutoria in ordine alla corrispondenza o, quantomeno, alla correlazione rispetto a quest'ultima ora della libertà di circolazione dei capitali ed ora della separazione tra la (disciplina della) politica economica e la (disciplina della) politica monetaria, per come entrambe risultano predicate nel diritto sovranazionale (*supra*, §§ 2.2 e 2.3). Sotto entrambi i profili emerge già ad uno sguardo sommario un certo "disallineamento"<sup>534</sup> tra i due ordinamenti considerati. Quanto alla prima, non solo nella Carta repubblicana non si parla in alcun luogo di capitale, ma la relativa disciplina di rango costituzionale bipartisce piuttosto nettamente, al pari di quanto esposto negli studi economici<sup>535</sup>, ora l'investimento, configurato quale oggetto di un diritto costituzionale all'art. 41, co. 1, Cost.; ed ora il risparmio<sup>536</sup>, "incoraggia[to] e tutela[to]" in quanto tale all'art. 47, co. 1, Cost.<sup>537</sup> e "favori[to]" in quanto "risparmio popolare"<sup>538</sup> all'art. 47, co. 2, Cost. Com'è stato correttamente osservato in proposito, il primo enunciato "predispone una regolamentazione giuridica della produzione economica (privata) in quanto attività *imprenditiva*, cioè in quanto partecipazione personale e/o patrimoniale all'attività di organizzazione e di gestione produttiva di beni e di attività economiche cui sia connesso un elemento di incertezza nella conservazione integrale del patrimonio e nel raggiungimento del reddito"<sup>539</sup>; mentre tramite l'art. 47 Cost. "è disciplinata l'attività creditizia, la cui funzione generica consiste nel trasformare beni temporaneamente improduttivi o inutilizzati in beni immediatamente disponibili per l'impiego produttivo ovvero per l'utilizzazione di consumo"<sup>540</sup>.

Se poi si provvede a leggere in chiave sistematica le disposizioni racchiuse nel titolo III della parte I della Costituzione<sup>541</sup> e, a maggior ragione, a collocarle nel prisma dei principi fondamentali (*supra*, § 1.1), non sembra emergere alcuna particolare simpateticità per le

---

*to cammino delle autorità amministrative indipendenti verso una definizione sistematica*, in N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2004, pp. 264-265; R. MANFRELLOTTI, *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato*, cit. nt. 532, pp. 101 ss.

<sup>534</sup> C. BUZZACCHI, *Risparmio, credito e moneta tra art. 47 Cost. e funzioni della Banca centrale europea*, in *La Banca centrale europea*, cit. nt. 470, p. 54.

<sup>535</sup> Cfr. L.M. FRASER, *Pensiero e linguaggio nella Scienza Economica*, [1937], trad. it., Torino, 1953, pp. 357 ss.

<sup>536</sup> Cfr. G. DI PLINIO, *Il risparmio nella Costituzione economica europea*, in *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito*, a cura di G. Cerrina Feroni, Torino, 2011, p. 271.

<sup>537</sup> Cfr. V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, [1962], rist. in Id., *Opere giuridiche*, cit. nt. 9, vol. II, p. 455; S. ORTINO, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pisa, 1979, pp. 140-141; S. BARONCELLI, *Art. 47*, in *Commentario alla Costituzione*, cit. nt. 89, vol. I, p. 950.

<sup>538</sup> Cfr. M. ATRIPALDI, *Il risparmio finalizzato agli investimenti socialmente rilevanti nell'ordinamento italiano*, Napoli, 2009, pp. 210 ss.; EAD., *La tutela del risparmio popolare nell'ordinamento italiano*, Napoli, 2014, pp. 6 ss.

<sup>539</sup> A. BALDASSARRE e A. CERRI, *Interpretazioni dell'ordinanza di remissione, tutela del risparmio, decreti legislativi vincolati*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, p. 819.

<sup>540</sup> *Ibidem*.

<sup>541</sup> Cfr. V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, cit. nt. 9, pp. 322 ss.; Id., *Principi costituzionali sulla disciplina del credito*, cit. nt. 537, pp. 453-454; A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit. nt. 78, pp. 353 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il governo della finanza pubblica*, Padova, 1971, pp. 244-245.

“eredità” su cui si esercitano i “diritti dello Stato” (art. 42, co. 4, Cost.) o per i “fini di speculazione privata” (art. 45, co. 1, Cost.); né per figure evidentemente senza tempo, quali il “rentier”<sup>542</sup> che J.M. Keynes voleva (economicamente) sopprimere<sup>543</sup> o gli “oziosi volontari”<sup>544</sup> che C. Mortati aveva financo ritenuto suscettibili di perdere l’esercizio del diritto di voto<sup>545</sup>. Senza arrivare a tanto, si può almeno convenire, sotto questo profilo, che la libertà di iniziativa economica privata tutela *quoad obiectum*, “nella sua più lata accezione, l’attività di chi utilizza la ricchezza per produrre nuova ricchezza”<sup>546</sup>, qual è tipicamente (ma non esclusivamente) il caso dell’imprenditore (art. 2982 c.c.)<sup>547</sup>; laddove, di converso, “l’attività esclusivamente speculativa è da considerarsi economica solo se ed in quanto sia inserita strumentalmente nella produzione”<sup>548</sup>, solo se ed in quanto sia una “componente del processo economico e produttivo”<sup>549</sup>, solo se ed in quanto, in definitiva, incida sull’economia reale<sup>550</sup>. Altrimenti, è d’uopo concludere, in punto di diritto costituzionale, che non le viene riconosciuto “nessun valore”<sup>551</sup>. Tanto basta per considerare tutt’oggi la Carta repubblicana il “punto di maggior resistenza alla penetrazione dell’ideologia politica totalizzante di cui [la finanza globale] si fa portavoce”<sup>552</sup>, come non hanno mancato di rilevare *a contrario* i più spregiudicati analisti finanziari<sup>553</sup>.

Altrettanto, se non più distante ancora dalla matrice costituzionale si rivela la configurazione per separazione e non per integrazione della politica economica e della politica monetaria e, in particolare, l’ascrizione della seconda ad un’istituzione schiettamente indipendente e vincolata, quanto al suo obiettivo principale, al perseguimento della stabilità dei prezzi (*supra*, § 2.3). Circa la politica economica, essa non solo non si presenta nel quadro costituzionale come distinta dall’altra, ma al contrario la sua determinazione risulta astretta alle altre dimensioni dell’esperienza giuridica, in particolare – come si è già detto – a quella sociale (*supra*, § 1.3), nonché intessuta da molteplici fili che la riconnettono al circuito democratico (*supra*, § 1.1). Quanto alla politica monetaria, poi, essa è stata a giusto titolo ritenuta

---

<sup>542</sup> G.F. MANCINI, *Dovere e libertà di lavorare*, [1974], rist. in ID., *Costituzione e movimento operaio*, cit. nt. 121, p. 103.

<sup>543</sup> Cfr. J.M. KEYNES, *Teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta*, [1936], trad. it. in ID., *Teoria generale dell’occupazione, dell’interesse e della moneta*, Torino, 2005, p. 569.

<sup>544</sup> P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla Costituente e sui suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, cit. nt. 136, vol. I, p. CXXXII.

<sup>545</sup> Cfr. C. MORTATI, *Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica*, cit. nt. 26, p. 144; ID., *Il lavoro nella Costituzione*, cit. nt. 26, pp. 240 ss.; ID., *Art. 1*, cit. nt. 191, p. 16, nt. 1.

<sup>546</sup> F. GALGANO, *Art. 41*, cit. nt. 70, p. 4.

<sup>547</sup> Cfr. ID., *L’imprenditore*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, cit. nt. 70, 1978, vol. II, pp. 23 ss.; F. BARTOLOMEI, *Rapporti economici e garanzie costituzionali*, Milano, 1979, pp. 141 ss.

<sup>548</sup> A. BALDASSARRE, *Lo sciopero e i “limiti” dell’art. 41 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, p. 1203.

<sup>549</sup> A. BARDUSCO, *Protezione e promozione del risparmio nella Costituzione italiana*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, cit. nt. 75, vol. I, pp. 215 e 217.

<sup>550</sup> Cfr. F. GUIZZI, *La tutela del risparmio nella Costituzione*, in *Il Filangieri*, 2005, fasc. II-IV, p. 174.

<sup>551</sup> F. ANGELINI, *L’iniziativa economica privata*, cit. nt. 516, p. 119; nonché EAD., *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, cit. nt. 516, p. 1832.

<sup>552</sup> C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie mondiali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, fasc. I, p. 9.

<sup>553</sup> Cfr. M. BARR e D. MACKIE, *The Euro Area Adjustment*, [2013], su [goo.gl/y5EBeh](http://goo.gl/y5EBeh), p. 12.

un “aspetto, servente e subordinato, rispetto alla politica economica”<sup>554</sup>, se non altro perché – diversamente da quanto stabilito a livello sovranazionale – la disoccupazione e l’inflazione sono entrambi visti come mali, ma l’una è senz’altro costituzionalmente peggiore dell’altra (“in un mondo povero è più grave creare disoccupazione che deludere il *rentier*”<sup>555</sup>).

Al riguardo, giova ricordare che nella parte I della Costituzione non campeggia alcun esplicito riferimento alla moneta<sup>556</sup> – mentre essa compare ora all’art. 117, co. 2, lett. e), Cost., come novellato con l’art. 3 l. cost. n. 3/2001 – anche se elementi orientativi rispetto ad essa possono essere desunti *inter alia* dagli artt. 36 e 47 Cost., i quali fanno riferimento, rispettivamente, ora alla “retribuzione” ed ora al “risparmio” e al “credito”. Così, a voler fornire qualche esempio storicamente fondato, in virtù del primo articolo è stata esclusa l’illegittimità costituzionale di meccanismi di c.d. scala mobile<sup>557</sup>, i quali costituiscono “uno tra i vari strumenti possibili” (C. cost., sent. n. 34/1985) per garantire la proporzionalità e la sufficienza della retribuzione. Il secondo articolo, da parte sua, non ha mai precluso l’approntamento di politiche monetarie espansive, “ove... misure inflazionistiche fossero richieste dalle necessità della produzione, come ad es. per adeguarsi a svalutazioni adottate da altri paesi e occorrenti per ovviare a situazioni sfavorevoli nel commercio estero, ovvero per procedere a salvataggi necessari per permettere che il sistema continui a funzionare”<sup>558</sup>. Come riconosciuto anche in questo caso dal giudice costituzionale, i provvedimenti atti a contenere l’inflazione non sono costituzionalmente necessitati, ma “sono stati sempre il frutto di scelte politiche, riservate alla discrezionalità del potere legislativo, al quale compete di provvedere in sì delicata materia, sulla base di valutazioni di ordine politico, sociale, economico, finanziario” (C. cost., sentt. n. 126/1979; n. 60/1980)<sup>559</sup>; il che, una volta di più, lascia ampio spazio alle scelte di indirizzo politico democraticamente determinate.

Del pari, neppure la Banca d’Italia (né *a fortiori* il suo Governatore) fa la sua comparsa nella Carta repubblicana; pertanto, a discapito degli sforzi formulati da parte della dottrina per individuarne un qualche fondamento costituzionale<sup>560</sup>, diverso da quello involgente tutti i

---

<sup>554</sup> U. ALLEGRETTI, *La costituzione europea nel nuovo ordine internazionale*, in *La transizione italiana*, Roma, 1997, p. 80; nonché ID., *Il governo della finanza pubblica*, cit. nt. 541, pp. 243 ss.

<sup>555</sup> J.M. KEYNES, *Conseguenze sociali del mutamento di valore della moneta*, [1923], trad. it. in ID., *Esortazioni e profezie*, Milano, 1994, p. 88.

<sup>556</sup> Cfr. M. RUINI, in *Assemblea costituente*, seduta del 19.5.1947, ried. in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, cit. nt. 43, vol. II, p. 1767; M. SARCINELLI, *La Costituzione italiana e la moneta*, in *Rivista di politica economica*, 2006, fasc. VII-VIII, p. 84.

<sup>557</sup> Cfr. S. MERLINI, *Economia (Intervento della Pubblica Amministrazione nell’)*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1982, appendice, vol. III, p. 245.

<sup>558</sup> V. OTTAVIANO, *L’iniziativa privata fra intervento pubblico ed esigenze di produttività*, [1977], rist. in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 1992, vol. II, p. 42; nonché S. MERLINI, *Banca d’Italia, Tesoro, politica fiscale e sistema bancario*, in *Città & regione*, 1976, fasc. XII, p. 45; G. PUCCINI, *L’autonomia della Banca d’Italia*, Milano, 1978, p. 139; G. CARLI e F. CAPRIGLIONE, *Inflazione e ordinamento giuridico*, Milano, 1981, pp. 170-171.

<sup>559</sup> Cfr. C. FRESA, *Ordine pubblico economico e governo della moneta*, Roma, 1989, pp. 107-108.

<sup>560</sup> Cfr. F. MERUSI, *Per uno studio sui poteri della banca centrale nel governo della moneta*, cit. nt. 450, p. 1448; ID., *Art. 47*, in *Commentario della Costituzione*, cit. nt. 111, p. 168; ID., *La posizione costituzionale della banca centrale in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, pp. 1092-1093; R. PINI, *Il denaro pubblico*, Padova, 1984, pp. 159 ss.; G. BERTI, *Moneta e regime politico*, in *Amministrare*, 1986, p. 68; S. STAMMATI, *Pluralismi e oggettivismi nell’art. 47 della Costituzione*, in *Il sistema creditizio nella prospettiva del mercato unico europeo*, a cura di M.T. Cirenei e G.C. De Martin, Milano, 1990, p. 320.

pubblici poteri ex art. 97, co. 2, Cost.<sup>561</sup>, non sembra possibile attribuire ad essa (né tantomeno ad esso) il rango di organo (neppure di rilievo) costituzionale<sup>562</sup>. A questo proposito, pur con l'avvertenza fondamentale che vi sono "specie molto diverse di indipendenza"<sup>563</sup>, si può solo aggiungere che, per un verso, l'indipendenza è costituzionalmente riferita solo alla Chiesa cattolica quale "ordine... sovrano" (art. 7, co. 1, Cost.) e alle varie giurisdizioni (artt. 100, co. 3, 104, co. 1, 108, co. 2, e 137, co. 1, Cost.)<sup>564</sup>, le quali però, al di là di ogni irriducibilità tipologica con la banca centrale<sup>565</sup>, per espresso disposto costituzionale amministrano la giustizia "in nome del popolo" (art. 101, co. 1, Cost.). Per un altro verso, il principio democratico si appalesa talmente consustanziale alla configurazione costituzionale dei pubblici poteri complessivamente considerata che financo un apparato amministrativo tradizionalmente concepito come separato, qual è l'"ordinamento delle Forze armate"<sup>566</sup>, è tenuto ad "informa[rsi] allo spirito democratico della Repubblica" (art. 52, co. 3, Cost.)<sup>567</sup>.

Non si ignora, certo, né si sottace che all'inizio degli anni Ottanta del secolo scorso si è verificato il c.d. divorzio tra il Ministero del tesoro e la Banca d'Italia<sup>568</sup>, cioè "l'abolizione della prassi secondo la quale la Banca d'Italia partecipa[va] all'asta per l'intero ammontare offerto [di Buoni ordinari del Tesoro] e l'abolizione di offerte riservate alla stessa Banca"<sup>569</sup>, giusta la corrispondenza intercorsa tra il Ministro del tesoro B. Andreatta e il Governatore della Banca d'Italia C.A. Ciampi il 12.2.1981 e il 6.3.1981<sup>570</sup>, nonché la successiva l. n. 10/1983<sup>571</sup>. Né si può omettere di ricordare che la legislazione vigente garantisce alla Banca d'Italia e ai componenti dei suoi organi l'"indipendenza" (art. 19, co. 3, l. n. 262/2005)<sup>572</sup>, ancorché tale garanzia sia contestualmente qualificata come "richiesta dalla normativa comuni-

---

<sup>561</sup> Cfr. G. PASTORE, *Poteri delle banche centrali e principio democratico*, in *Banche centrali e principio democratico*, Napoli, 2007, p. 6.

<sup>562</sup> Cfr. G. PUCCINI, *L'autonomia della Banca d'Italia*, cit. nt. 558, pp. 99 e 130 ss.; L. ELIA, *Ipotesi sulla mancata "costituzionalizzazione" della Banca d'Italia*, in *Donato Menichella*, Roma-Bari, 1986, pp. 128 ss.

<sup>563</sup> C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, cit. nt. 76, p. 229.

<sup>564</sup> Cfr. V. ONIDA, *L'indipendenza delle banche centrali tra "politicità" e "neutralità"*, in *L'autonomia delle banche centrali*, a cura di D. Masciandaro e S. Ristuccia, Milano, 1988, p. 340.

<sup>565</sup> Cfr. O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, pp. 269-270.

<sup>566</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Il potere della banca centrale*, cit. nt. 447, pp. 225 ss.; D. SICLARI, *Costituzione e autorità di vigilanza bancaria*, Padova, 2007, p. 236.

<sup>567</sup> Cfr. V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, pp. 315 ss.

<sup>568</sup> Cfr. N. ANDREATTA, *Dieci anni dopo*, [1991], rist. in *L'autonomia della politica monetaria*, Bologna, 2011, pp. 107 ss.; M.T. SALVEMINI, *L'indipendenza della banca centrale e il "divorzio"*, ivi, pp. 51 ss.

<sup>569</sup> EAD. ET AL., *Innovazioni nella politica di finanziamento del Tesoro*, in *Bancaria*, 1982, p. 182; nonché F. CAPRIGLIONE, *Intervento pubblico e ordinamento del credito*, Milano, 1978, pp. 75 ss.; P. DE IOANNA, *Tesoro: II. - Tesoro e tesorerie pubbliche*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1992, vol. XLIV, p. 436.

<sup>570</sup> Cfr. *L'autonomia della politica monetaria*, cit. nt. 568, pp. 99 ss.

<sup>571</sup> Cfr. F. MERUSI, *Le istituzioni della stabilizzazione economica*, in *Le istituzioni della recessione*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 1984, pp. 121 ss.; A. PREDIERI, *Il nuovo assetto dei mercati finanziari e creditizi nel quadro della concorrenza comunitaria*, cit. nt. 360, vol. I, p. 128.

<sup>572</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *L'autonomia della Banca d'Italia dopo la "riforma" del 2005*, in *Quaderni costituzionali*, 2006, pp. 785 ss.; L. TORCHIA, *Verso una Banca d'Italia repubblicana ed europea?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2006, pp. 276-277; D. SICLARI, *Costituzione e autorità di vigilanza bancaria*, cit. nt. 566, pp. 358 ss.; G. DELLA CANANEA, *Una riforma "perversa"*, in *Il diritto dell'economia*, 2007, pp. 206 ss.; E. PAPARELLA, *La controversa nomina del nuovo Governatore e il (presunto) ruolo "ausiliario" della Banca d'Italia*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2011, fasc. IV, pp. 3-4; EAD., *Il banchiere centrale in Italia e in Europa*, cit. nt. 402, pp. 2217-2218.

taria per il migliore esercizio dei poteri attribuiti nonché per l'assolvimento dei compiti e dei doveri spettanti" (art. 19, co. 3, l. n. 262/2005), temperata con il "principio di trasparenza, naturale complemento dell'indipendenza" (art. 19, co. 4, l. n. 262/2005), ed accompagnata alla previsione di una durata di sei anni della carica di Governatore, prima a tempo indeterminato (art. 19, co. 7, l. n. 262/2005)<sup>573</sup>. Tale cornice legislativa, nondimeno, sembra tuttora esprimere una sorta di "autonomia *servente*"<sup>574</sup>, o quantomeno teleologicamente orientata, della Banca d'Italia nei confronti degli organi costituzionali di indirizzo politico democraticamente legittimati, alla stregua del rapporto che intercorre in sala operatoria tra l'anestesista e il chirurgo<sup>575</sup>: "il governo della moneta ha un rilievo decisivo per la vita della collettività e per lo svolgimento delle funzioni generali dello Stato. Ma non può e non deve sostituirsi agli indirizzi politici ed alle esigenze di sviluppo del paese quali interpretati dalle autorità politiche"<sup>576</sup>.

Altro è, pertanto, l'espressione da parte del Parlamento e del Governo, in un dato frangente storico, di un certo assetto della politica (economica e) monetaria, più "orientato al Tesoro"<sup>577</sup> o più "orientato alla banca centrale"<sup>578</sup>, qual è quello esplicitato dall'evoluzione normativa in questione<sup>579</sup>. Quest'ultima, infatti, rappresenta il frutto di scelte contingenti e sempre revocabili, tanto che neppure un decennio prima dal c.d. divorzio tra il Ministero del tesoro e la Banca d'Italia l'ipotesi che quest'ultima "rifiuta[ss]e il finanziamento del disavanzo del settore pubblico astenendosi dall'esercitare la facoltà attribuita dalla legge di acquistare titoli di Stato"<sup>580</sup>, pur avendo "l'apparenza di un atto di politica monetaria"<sup>581</sup>, era stata qualificata dal suo Governatore come un "atto sedizioso"<sup>582</sup>. Altro è invece, come si è detto (*supra*, § 2.3), l'introiezione di una ben precisa impostazione di politica monetaria all'interno di un accordo internazionale, qual è il Trattato di Maastricht del 1992, ritenuto proprio per questo surrettiziamente<sup>583</sup> atto a provocare nientemeno che un "cambiamento di natura costituzionale"<sup>584</sup> nel nostro Paese.

---

<sup>573</sup> Cfr. L. MELICA, *Il Sistema europeo delle banche centrali e la sovranità degli Stati membri della Comunità europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, p. 411.

<sup>574</sup> G. GUARINO, *Il ruolo della Banca d'Italia*, in *L'autonomia delle banche centrali*, cit. nt. 564, p. 270.

<sup>575</sup> Cfr. *ibidem*.

<sup>576</sup> *Ibidem*.

<sup>577</sup> D. MASCIANDARO, *Il grado di autonomia della banca centrale e la politica monetaria nei maggiori paesi industrializzati*, *ivi*, pp. 350-351.

<sup>578</sup> *Ibidem*.

<sup>579</sup> Cfr. G. BERTI, *Moneta e regime politico*, cit. nt. 560, p. 70; V. ANGOLINI, *Posizione e dinamica della banca centrale*, in *Amministrare*, 1986, pp. 96 ss.; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, 2014, p. 8.

<sup>580</sup> G. CARLI, *Considerazioni finali del Governatore*, [1974], su [goo.gl/uXABBP](http://goo.gl/uXABBP), p. 32.

<sup>581</sup> *Ibidem*.

<sup>582</sup> *Ibidem*.

<sup>583</sup> Cfr. L. LANZILLOTTA, *Riflessi dell'Unione economica e monetaria sul sistema dei poteri costituzionali di finanza pubblica*, in *Politica del diritto*, 1991, pp. 448 ss.; F. MERUSI, *La disciplina pubblica delle attività economiche nei 150 anni dell'unità d'Italia*, [2012], rist. in *ID.*, *Il sogno di Diocleziano*, Torino, 2013, p. 101.

<sup>584</sup> G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit. nt. 340, p. 7; nonché M. MONTI, *L'Italia, l'Europa e il quanto di Maastricht*, [1991], rist. in *ID.*, *Il governo dell'economia e della moneta*, Milano, 1992, pp. 513 ss.



### 3.2. Il 1991-1992 (l'età dell'incanto)

3.2.1. Tale ultima schietta affermazione, formulata da uno dei protagonisti politici e istituzionali di quella controversa stagione, induce a tornarvi con la mente (per taluno, con la memoria), al fine di provare a delineare i principali itinerari percorsi dalla dottrina giuspubblicistica italiana nella tematizzazione del rapporto tra la democrazia e il potere economico con riferimento alle incipienti trasformazioni interordinamentali in corso a quel tempo. Pur mancando allo stato una compiuta ricostruzione storico-giuridica della partecipazione dell'Italia all'unione monetaria<sup>585</sup>, un siffatto esercizio non è del tutto nuovo ed ha condotto ad individuare quale punto di "svolta"<sup>586</sup> il convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti tenutosi a Ferrara ventisei anni orsono, espressamente intitolato alla "costituzione economica"<sup>587</sup>. In tale occasione, le relazioni di G. Amato, G. Guarino e G. Bognetti – un'ulteriore trattazione sul tema della programmazione economica non risulta invece effettuata<sup>588</sup> – pur muovendo da traiettorie personali discoste e da prospettive intellettuali lontane, sono tutte pervenute a giustificare la centralità del mercato anche nella prospettiva del diritto costituzionale, traendo fondamento o anche solo alimento dal coevo sviluppo del processo di integrazione europea. Quel *liberal turn* degli studi costituzionalistici italiani merita di essere ancora oggi ricordato, un quarto di secolo dopo, non soltanto per l'assoluto rilievo scientifico e istituzionale dei relatori di allora – Amato e Guarino sono diventati nel volgere di qualche mese componenti della medesima compagine governativa, il primo quale Presidente del Consiglio dei ministri e il secondo quale Ministro dell'industria, commercio e artigianato e Ministro per le partecipazioni statali – ma anche per i percorsi argomentativi proposti, tali da consentire, di lì a breve, l'elaborazione di "idee... utili per la congiunta azione di governo"<sup>589</sup> e da precorrere, in un orizzonte più ampio, il dibattito scientifico successivo.

La relazione di Amato<sup>590</sup> si caratterizza per consequenzialità e per una forte attenzione retrospettiva. Essa muove da un'analitica ricostruzione del dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente in merito alla redigenda disciplina costituzionale dell'economia, dal quale lo studioso trae un "classico sentimento misto... Del mercato essa diffida nel momento stesso in cui lo difende; e lo difende... essendo in buona parte insensibile a buona parte delle ragioni per cui è giusto e merita farlo"<sup>591</sup>. In particolare, la cautela nei confronti del mercato si apprende dalla duplice considerazione che nel testo costituzionale "non si parla mai di 'antitrust', lasciando al solo codice civile la tutela della concorrenza, nella ovvia presunzione che essa corrisponda a interessi privati, non pubblici"<sup>592</sup>; e, di conseguenza, che "il monopolio

---

<sup>585</sup> Cfr. S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, Reggio Emilia, 2017, p. 224.

<sup>586</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 64.

<sup>587</sup> *La costituzione economica*, cit. nt. 530, *passim*.

<sup>588</sup> Cfr. L. PALADIN, *Introduzione*, ivi, p. 3.

<sup>589</sup> G. GUARINO, *Le autorità garanti nel sistema giuridico*, in *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Padova, 1999, p. 35.

<sup>590</sup> Cfr. G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 7 ss.; in *La costituzione economica*, cit. nt. 530, pp. 7 ss.; in ID., *Le istituzioni della democrazia*, cit. nt. 143, pp. 297 ss. (da quest'ultimo volume sono tratte le citazioni di seguito riportate).

<sup>591</sup> Ivi, p. 297.

<sup>592</sup> Ivi, p. 302.

non è visto come un male in sé, ma come un male solo in quanto privato, giacché, ove esso vi sia, l'unico rimedio che la Costituzione prevede è quello di renderlo pubblico<sup>593</sup>. Pertanto, la difesa del mercato sarebbe stata predisposta, almeno da parte delle forze politiche destinate ad esprimere per oltre quarant'anni l'indirizzo politico di maggioranza (*scilicet* la Democrazia cristiana), tatticamente se non strumentalmente, cioè “non in nome delle ragioni dell'economia, ma in nome della libertà politica”<sup>594</sup>, in quanto da parte di esse “non c'è... la cultura del mercato, ma c'è la necessità di difenderlo dall'alternativa di regime comunista”<sup>595</sup>. Seguendo e sviluppando questa chiave di lettura, se negli anni sessanta del Novecento giunge “al suo culmine la cultura economica, e di progettazione delle istituzioni per l'economia, che aveva dominato la Costituente”<sup>596</sup>, solo “più tardi, grazie principalmente all'ingresso da noi dei principi comunitari, il mercato – inteso come competizione e concorrenza – [è] stato acquisito nella sua valenza positiva di promotore di efficienza economica e organizzativa”<sup>597</sup>. Alla luce di tale ricostruzione storico-costituzionale, la conclusione formulata da Amato in quella sede è improntata a un sincero ottimismo: “la Costituzione scritta [è] 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”<sup>598</sup>.

La relazione di Guarino<sup>599</sup> si presenta come la più inquieta<sup>600</sup> e, vista con lo sguardo di oggi, forse come la più lungimirante (da altri è stata pure ritenuta come la “più sottile ed avvolgente”<sup>601</sup>), perché centra la questione relativa “alla delimitazione ed ai gradi di apertura del sistema”<sup>602</sup>, determinata dal processo di integrazione europea. A tal fine, lo studioso osserva che, con il Trattato di Maastricht del 1992, “rinunciando ai poteri di determinare autoritariamente ed autonomamente la quantità di moneta da immettere in circolazione, di fissare il cambio, di fissare il tasso di sconto, di elevare autoritariamente la imposizione tenendo conto solo dei fattori interni, ed accettando che la sua struttura produttiva si conformi sulla sola base delle leggi di un mercato aperto, *lo Stato si priva di attributi essenziali della sovranità... diviene non-Stato*”<sup>603</sup>. Nonostante la radicalità di una simile prospettiva, tale evoluzione non viene avversata in quanto distonica rispetto alla dimensione costituzionale, al contrario: “se il sistema costituzionale avesse inteso conferire la preminenza alla disciplina pubblicistica volta al perseguimento degli scopi pubblici, *si sarebbe dovuto enunciare in modo espresso il principio della chiusura del sistema, che è la misura istituzionalmente necessaria per*

<sup>593</sup> *Ibidem*.

<sup>594</sup> *Ivi*, p. 300.

<sup>595</sup> *Ivi*, p. 302.

<sup>596</sup> *Ivi*, p. 305.

<sup>597</sup> *Ivi*, p. 308.

<sup>598</sup> *Ibidem*.

<sup>599</sup> Cfr. G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia*, in 1989, 1991, pp. 11 ss.; in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 21 ss.; in *La costituzione economica*, cit. nt. 530, pp. 21 ss.; in *Id.*, *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit. nt. 217, vol. IV, pp. 307 ss. (da quest'ultimo volume sono tratte le citazioni di seguito riportate).

<sup>600</sup> Cfr. L. CASSETTI, *Costituzione economica*, in *Dizionario di diritto pubblico*, cit. nt. 478, vol. II, p. 1641; G. GUARINO, *Eurosistema*, cit. nt. 385, p. X; *Id.*, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, Napoli, 2014, pp. 21-22.

<sup>601</sup> I.D. MORTELLARO, *Il primato burocratico*, cit. nt. 443, p. 112.

<sup>602</sup> G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia*, cit. nt. 599, p. 314.

<sup>603</sup> *Ivi*, p. 321.

*l'introduzione e la sopravvivenza di un regime amministrativo.* Il sistema costituzionale all'opposto non contiene alcun elemento dal quale, in modo diretto od indiretto, sia desumibile un tale vincolo di chiusura. Anzi, l'art. 11 della Costituzione... *accoglie implicitamente il principio opposto dell'apertura*<sup>604</sup>, con tutto quel che ne consegue, in particolare, quanto all'"accetta[zione del] mercato come principio irrevocabile e la sua dilatazione generalizzata ad una dimensione comunitaria"<sup>605</sup>. Nel corso dell'esposizione, però, un dubbio, se non un vero e proprio rovello, sembra cogliere il relatore in merito all'unidirezionalità del percorso intrapreso, posto che la precondizione di fatto e di diritto, ai sensi e per gli effetti della seconda proposizione dell'art. 11 Cost., è che il processo di integrazione europea "avvenga con caratteri di *parità* con ogni altro Stato coinvolto"<sup>606</sup>. La conclusione è dunque – un po' come la parola "Maastricht", un "nome insieme soave (Maa) e duro (stricht)"<sup>607</sup> – a chiaroscuro: "il risultato della parità è conseguibile, sia pure con sforzi interni e concentrati"<sup>608</sup>, cioè più prosaicamente con "grossi sacrifici"<sup>609</sup>. Per questo Guarino preconizza anche l'opposta soluzione: "qualora si opinasse il contrario, o si constatasse che non esistono le condizioni politiche o sociali perché i sacrifici pressanti vengano accettati nella prospettiva dei benefici futuri, sarebbe indispensabile ed urgente valutare se non ci si debba proporre nuove e diverse strategie istituzionali"<sup>610</sup>. Vale la pena di aggiungere, a mo' di continuazione del discorso, che, se negli anni immediatamente successivi egli abbraccia convintamente la prima alternativa<sup>611</sup>, con il passare del tempo prevalgono in tale studioso gli accenti critici e financo polemici, al punto da denunciare, a proposito del Trattato di Lisbona del 2007, una scoperta violazione della seconda proposizione dell'art. 11 Cost.<sup>612</sup>.

La relazione ("finale") di Boggetti<sup>613</sup> risulta tanto sincera quanto coerente rispetto ai propri orientamenti di prima e di poi<sup>614</sup>. Egli, in via preliminare, non sottace, ma anzi ravviva l'attenzione su un "singolare contrasto"<sup>615</sup>: quello per cui, nel volgere di poco tempo<sup>616</sup>, "l'atmosfera è cambiata. Abbiamo assistito ad una sfilata di lodi... al mercato, all'iniziativa

<sup>604</sup> Ivi, pp. 329-330.

<sup>605</sup> Ivi, p. 331.

<sup>606</sup> Ivi, p. 346.

<sup>607</sup> Id., *Verso l'unione economica e monetaria*, [1993], rist. in Id., *Dalla Costituzione all'Unione europea*, cit. nt. 217, vol. IV, p. 429.

<sup>608</sup> Id., *Pubblico e privato nella economia*, cit. nt. 599, p. 356.

<sup>609</sup> Ivi, p. 349.

<sup>610</sup> Ivi, p. 356.

<sup>611</sup> Cfr. Id., *Verso l'unione economica e monetaria*, cit. nt. 607, p. 429; Id., *Verso l'Europa*, cit. nt. 409, p. 126; Id., *La grande rivoluzione*, in *Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte*, Napoli, 1999, vol. II, p. 781.

<sup>612</sup> Cfr. Id., *Ratificare Lisbona?*, Bagno a Ripoli, 2008, pp. 137 ss.

<sup>613</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *La costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in Id., *La costituzione economica italiana*, Milano, 1993, pp. 1 ss.; in Id., *La costituzione economica italiana*, II ed., Milano, 1995, pp. 1 ss.; in *La costituzione economica*, cit. nt. 530, pp. 69 ss.; Id., *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in Id., *Scritti scelti*, cit. nt. 377, pp. 211 ss. (da quest'ultimo volume sono tratte le citazioni di seguito riportate).

<sup>614</sup> Cfr. Id., *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983, pp. 52 ss.; nonché Id., *Costituzione e bilancio dello Stato*, in *Nomos*, 2008, fasc. III, pp. 48-49.

<sup>615</sup> Id., *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit. nt. 377, p. 211.

<sup>616</sup> Cfr. *La costituzione economica a quarant'anni dall'approvazione della Carta fondamentale*, cit. nt. 187, *passim*.

economica privata, alla concorrenza. Non occorre ch'io dica quanto questa diversa atmosfera sia stata dolce musica al mio cuore. Forse per la prima volta, da moltissimi anni a questa parte, mi sono sentito in concordanza con i sentimenti prevalenti in un convegno dedicato alla costituzione, al diritto, alla politica<sup>617</sup>. Tuttavia, le distanze rispetto agli altri due relatori vengono da quest'ultimo ugualmente rimarcate, se non in qualche caso ricercate. Così, del secondo Bognetti ripercorre la traiettoria intellettuale e ricorda che, "quasi quasi, nel 1968, Guarino giungeva a invidiare ai colleghi giuristi sovietici, con cui discuteva di 'programmazione', il fatto che nel loro paese le imprese appartenessero tutte allo stato"<sup>618</sup>; mentre, in un tempo successivo, dopo aver "superato di non poco talune sue posizioni di un tempo... ha molte idee chiare e giuste riguardo al modello economico accolto nella nostra Costituzione"<sup>619</sup>. Del primo, invece, egli contesta la ricostruzione del dibattito costituente<sup>620</sup> e divarica recisamente le posizioni espresse dalle principali forze politiche del tempo: con riferimento alle sinistre, afferma che "parlare di 'carezza di cultura del mercato' [sia] assolutamente troppo poco. Per quel settore il 'mercato'... non costituiva solo un sistema economico poco capito e dunque poco apprezzato: costituiva, senza meno, il *nemico*"<sup>621</sup>. Al contrario, grazie al prevalere della Democrazia cristiana, si sarebbe infine stratificato anche nella disciplina costituzionale dell'economia un orientamento moderato, tale da consentire "un'interpretazione delineante un modello costituzionale corretto ed utile di stato 'sociale', nonché un modello di sistema 'sociale' di economia di mercato"<sup>622</sup>. Pertanto, dopo una prima stagione della storia repubblicana caratterizzata da "uno stato 'sociale' spurio e una economia 'mista' snaturata"<sup>623</sup>, oltre che contrassegnata da un "*capitalismo in acre salsa partitocratica*"<sup>624</sup>, la fase più recente vedrebbe la diffusione a tutti i livelli del processo di integrazione europea, espressivo di una "tendenza verso indirizzi prevalentemente 'neoliberali'"<sup>625</sup>. Tuttavia, al fine di mettere da canto quelle "inquietanti ipotesi di disimpegno del nostro paese"<sup>626</sup> adombrate da Guarino, Bognetti propone espressamente di introdurre "revisioni della nostra Costituzione in senso parzialmente neoliberale"<sup>627</sup>, attraverso disposizioni sia sostanziali che procedimentali volte a

---

<sup>617</sup> ID., *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit. nt. 377, pp. 212-213.

<sup>618</sup> Ivi, pp. 215-216; nonché G. GUARINO, *Pubblico e privato nella organizzazione e nella disciplina delle imprese*, [1969], rist. in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Milano, 1970, p. 156.

<sup>619</sup> G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit. nt. 377, p. 273.

<sup>620</sup> Cfr. ID., *L'Assemblea costituente e le libertà economiche*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, cit. nt. 52, vol. II, p. 210.

<sup>621</sup> ID., *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit. nt. 377, p. 220.

<sup>622</sup> *Ibidem*.

<sup>623</sup> Ivi, p. 224.

<sup>624</sup> Ivi, p. 230.

<sup>625</sup> Ivi, p. 255.

<sup>626</sup> Ivi, p. 269; nonché ID., *Intervento*, in *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, cit. nt. 451, p. 254.

<sup>627</sup> ID., *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit. nt. 377, p. 265.

rendere irreversibile la partecipazione dell'Italia all'ordinamento sovranazionale ("restare nell'Europa che ci unisce: *restarvi praticamente a qualsiasi costo*"<sup>628</sup>).

3.2.2. La posizione da ultimo riportata – ritenuta tra le tre quella suscettibile di “incidere maggiormente sulla svolta, proprio per la costanza, per la pervicacia, con le quali da moltissimo tempo [Bognetti] era andato predicando controcorrente opinioni mal digerite dalla maggioranza della dottrina”<sup>629</sup> – merita attenzione anche sotto un ulteriore profilo. Essa, infatti, allude a un confine mobile e sempre meno visibile tra un'interpretazione costituzionale attualizzata alla luce del diritto sovranazionale e una serie di prospettazioni *de iure condendo*, che convergono in maniera pragmatica verso un'unica “strategia di ‘inattualizzazione’”<sup>630</sup> della disciplina costituzionale dell'economia. Tale posizione si riconnette alle sollecitazioni ora revisionistiche<sup>631</sup> ed ora riduttive<sup>632</sup> emerse nel corso degli anni ottanta del Novecento (se non prima ancora<sup>633</sup>) e destinate a diffondersi ulteriormente nel corso del decennio successivo in parte della coeva giuspubblicistica italiana, soprattutto di matrice amministrativistica<sup>634</sup>, nonché tra una folta schiera di economisti *mainstream* che fanno degli artt. 41 ss. Cost. il loro bersaglio polemico privilegiato<sup>635</sup>.

Proprio gli ultimi anni del secolo scorso vedono il fiorire di un'ampia e fortunata letteratura che non si limita a mettere al centro della propria indagine il tema della “costituzione economica”, espressione ormai sdoganata nel dibattito scientifico anche per avversare in chiave prescrittiva una “dottrina ideologizzata che le era ostile perché era ostile, in realtà, al mercato”<sup>636</sup> (*supra*, § 1.2); ma vi premette altresì – come già accaduto vent'anni prima, ma allora al fine di evidenziare il plusvalore del dettato costituzionale<sup>637</sup> – l'aggettivo “nuova”. Dopo un primo contributo così intitolato<sup>638</sup>, nel 1995 viene pubblicata da S. Cassese *La nuova costituzione economica*, nella cui presentazione sono illustrate le trasformazioni ordinali in atto, ritenute tali e tante da giustificare, pur a fronte di coeve trattazioni non meno diffuse e autorevoli<sup>639</sup>, in cui però “la disciplina comunitaria fa un po' la figura di un francobol-

---

<sup>628</sup> Ivi, p. 298.

<sup>629</sup> M. LUCIANI, *La c.d. Costituzione economica tra diritto europeo e diritto internazionale*, in *Giovanni Bognetti comparatista*, a cura di G.F. Ferrari, Milano, 2014, p. 109.

<sup>630</sup> C. DE FIORES, *Dalla Costituzione inattuata alla Costituzione “inattualizzata”*, in *Dalla Costituzione “inattuata” alla Costituzione “inattuale”?*, cit. nt. 84, p. 149.

<sup>631</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, cit. nt. 614, *passim*; *La costituzione economica*, a cura di M. D'Antonio, Milano, 1985, *passim*.

<sup>632</sup> Cfr. M. D'ALBERTI, *Considerazioni intorno all'art. 41 della Costituzione*, ivi, p. 139.

<sup>633</sup> Cfr. G. AMATO, *Introduzione*, cit. nt. 471, p. 75; E. CHELI, *Corte costituzionale ed iniziativa economica privata*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, cit. nt. 252, p. 312.

<sup>634</sup> Cfr. A. MORRONE, *Sovranità*, in *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, Napoli, 2017, p. 126.

<sup>635</sup> Cfr. G. CARLI, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit. nt. 340, p. 14; A. QUADRIO CURZIO, *Noi, l'Europa e l'economia*, Bologna, 1996, p. 49; T. PADOA-SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, cit. nt. 435, pp. 8-9 e 40.

<sup>636</sup> G. AMATO, *La nuova costituzione economica*, cit. nt. 71, p. 11.

<sup>637</sup> Cfr. G. GHIDINI, *Lealtà della concorrenza e costituzione economica*, Padova, 1974, p. 2; ID., *Slealtà della concorrenza e costituzione economica*, Padova, 1974, p. 2.

<sup>638</sup> Cfr. L. TORCHIA, *La nuova costituzione economica*, in *L'amministrazione pubblica italiana*, a cura di S. Cassese e C. Franchini, Bologna, 1994, pp. 117 ss.

<sup>639</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, n. ed., Bologna, 1995, *passim*.

lo appiccicato all'introduzione<sup>640</sup>, un'analisi di taglio drasticamente innovativo: "agli Stati si sostituiscono, nella disciplina dell'economia, istituzioni sovranazionali; l'ordinamento nazionale diviene parte di quello comunitario, al quale deve adeguarsi; il diritto comunitario finisce per stabilire le teste di capitolo del diritto pubblico dell'economia; l'assetto unitario dei poteri pubblici nazionali viene soppiantato dallo Stato multiorganizzativo; i controlli diretti sono sostituiti da controlli indiretti; il potere conformativo cede al potere regolativo delle amministrazioni pubbliche; la gestione di imprese da parte di poteri pubblici diminuisce; si affacciano i poteri indipendenti, sull'esempio dell'Inghilterra ottocentesca e degli Stati Uniti; il diritto pubblico fa largo ad un diritto misto, pubblico e privato insieme"<sup>641</sup>.

Tuttavia, l'assertività di simili assunti su un piano, ad un tempo, metodologico e assiologico non pare di per sé in grado di rendere questa posizione davvero "dominante"<sup>642</sup>, forse per la difficoltà di proporre la "ricostruzione coerente di un sistema normativo"<sup>643</sup>, qual è quella a cui è tradizionalmente tende la dottrina costituzionalista italiana. Così, in quello scorcio di tempo si riconosce che, "se è vero, come si dice scherzosamente negli Stati Uniti, che gli studi di diritto (in primo luogo dell'economia) si dividono in b.C. e a.C., dove b.C. e a.C. vogliono dire non 'before Christ' e 'after Christ', ma 'before Coase' e 'after Coase', gli anni italiani vanno contrassegnati, forse ancora oggi, con il b.C."<sup>644</sup>. E ciò induce nuovamente più di un autore a mettere in dubbio che l'"obiettivo della compatibilità tra Trattato di Maastricht e Costituzione economica italiana"<sup>645</sup> possa essere raggiunto "solo attraverso un'attività di interpretazione evolutiva degli artt. 41/43 della Costituzione medesima. [...] Tale sforzo può infatti essere coronato da un limitato successo, solo quando si tratti di ancorare una particolare normativa ad uno dei principi fondamentali della Costituzione economica medesima... ma non quando si tratti di dover fondare una disciplina sistematica, o anche semplicemente di adoperare concetti di rilevanza giuridica, che hanno significato ben diverso nella logica costituzionale o comunitaria (come, ad esempio, per il concetto di 'mercato')"<sup>646</sup>. Non deve allora sorprendere, proprio a dimostrazione dell'insuscettibilità di simili orientamenti di superare le critiche di quanti vi vedono un tentativo di "revisione surrettizia e strisciante"<sup>647</sup> della Carta repubblicana, se un volume di poco successivo proietta la "nuova costituzione economica" in un orizzonte di là da venire, suggerendo in termini prettamente prescrittivi, "in alcuni casi, di modificare le disposizioni [costituzionali] vigenti; in altri, di affiancarvi clausole innovative, di ordine generale, idonee ad orientare l'interpretazione delle altre disposizioni costituzionali, ossia ad ascrivere loro un contenuto più conforme alle mutate condizioni

---

<sup>640</sup> R. CARANTA, *Intervento pubblico nell'economia*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2000, aggiornamento I, p. 383.

<sup>641</sup> S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 1995, p. V.

<sup>642</sup> G. AZZARITI, *Riforma costituzionale*, [2013], rist. in Id., *Contro il revisionismo costituzionale*, cit. nt. 15, pp. 247 ss.

<sup>643</sup> G.U. RESCIGNO, *Costituzione economica*, cit. nt. 75, p. 5.

<sup>644</sup> G. AMATO, *Diritto dell'economia*, in *Giuristi e legislatori*, a cura di P. Grossi, Milano, 1997, p. 155; nonché R.H. COASE, *Il problema del costo sociale*, [1960], trad. it. in Id., *Impresa, mercato e diritto*, Bologna, 2006, pp. 199 ss.

<sup>645</sup> E. PICOZZA, *Il diritto pubblico dell'economia nell'integrazione europea*, Roma, 1996, p. 118.

<sup>646</sup> Ivi, pp. 118-119.

<sup>647</sup> P. PERLINGIERI, *Diritto comunitario e legalità costituzionale*, Napoli, 1992, p. 36.

dell'economia e ai principi seguiti dall'Unione europea<sup>648</sup>; il che può legittimamente trovare spazio in un'agenda politica, mentre più difficilmente può iscriversi ad argomento utilizzabile sul piano scientifico.

3.2.3. Com'è noto, i risultati di quel trascorso decennio sul piano della politica costituzionale, lungi dal suscitare alcuna "grande riforma"<sup>649</sup>, si rivelano piuttosto modesti per qualità e quantità, risolvendosi unicamente, per quanto di interesse in questa sede, nella revisione del titolo V della parte II della Carta costituzionale, disposta con la l. cost. n. 3/2001. Il testo costituzionale novellato si caratterizza indubbiamente per una sorta di sovrabbondanza semantica rispetto al tema qui in esame: dalla previsione all'art. 117, co. 2, lett. e), Cost., *inter alia*, della "moneta", della "tutela del risparmio", dei "mercati finanziari", della "tutela della concorrenza"<sup>650</sup> e del "sistema valutario", al collegamento con la "sussidiarietà" delle "funzioni amministrative" (art. 118, co. 1, Cost.) e delle "attività di interesse generale" (art. 118, co. 4, Cost.)<sup>651</sup>; dall'analitica disciplina dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, finalizzata tra l'altro a "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale" e a "rimuovere gli squilibri economici e sociali" (art. 119, co. 5, Cost.), all'enunciazione della libera circolazione tra le Regioni (art. 120, co. 1, Cost.), per non parlare del "nuovo" art. 117, co. 1, Cost., ancorché poco considerato, quanto al processo di integrazione europea, nella giurisprudenza costituzionale (C. cost., sent. n. 227/2010)<sup>652</sup>. Il paradosso è comunque evidente: si moltiplicano gli "element[i] di saldatura tra prima e seconda parte della Costituzione"<sup>653</sup>, ma

---

<sup>648</sup> G. DELLA CANANEA e G. NAPOLITANO, *Presentazione*, in *Per una nuova costituzione economica*, cit. nt. 71, p. 7.

<sup>649</sup> V. ATRIPALDI e F. FICHERA, *Introduzione*, in *Id.*, *Dalla grande riforma alla politica delle istituzioni*, II ed., Padova, 2007, pp. 1 ss.

<sup>650</sup> Cfr. G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 987; L. AMMANNATI, *La tutela della concorrenza nella riforma costituzionale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, vol. I, p. 35; L. CERASO, *La recente giurisprudenza della Corte costituzionale sulla "tutela della concorrenza"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 3458; M. D'ALBERTI, *La tutela della concorrenza in un sistema a più livelli, in L'attuazione del titolo V della Costituzione*, Milano, 2005, pp. 439-440; E. GIANFRANCESCO, *Libertà di impresa e libertà professionale nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 2219; G. CORSO, *Tutela della concorrenza, in Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale*, a cura di Id. e V. Lopilato, Milano, 2006, vol. I, pp. 27 ss.; A. ARGENTATI, *Il principio di concorrenza e la regolazione amministrativa dei mercati*, rist., Torino, 2008, pp. 168 ss.; R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2008, p. 793; B. CARAVITA, *Tutela della concorrenza e Regioni nel nuovo assetto istituzionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *20 anni di antitrust*, a cura di C. Rabbiti Bedogni e P. Barucci, Torino, 2010, vol. I, p. 229; N. OCCHIOCUPO, *Costituzione, persona umana, mercato concorrenziale*, ivi, vol. I, p. 210; M. LIBERTINI, *Concorrenza*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2010, annali III, p. 196; A. ARGENTATI, *La giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di "tutela della concorrenza" a dieci anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, [2011], su [goo.gl/9QbPXH](http://goo.gl/9QbPXH), p. 36; M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione*, in *Mercato concorrenza regole*, 2014, pp. 504 e 522; A. ARGENTATI, *Mercato e Costituzione*, Torino, 2017, pp. 80 ss.; M. LIBERTINI, *Osservazioni in materia di orari di apertura degli esercizi commerciali, di limiti all'iniziativa economica pubblica e su alcune questioni minori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, p. 1016.

<sup>651</sup> Cfr. L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e sistema economico*, in *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, cit. nt. 77, p. 91; F. PIZZOLATO, *Corte, corti sovranazionali ed economia*, ivi, p. 396; M. LUCIANI, *Conclusioni*, cit. nt. 77, p. 420; L. D'ANDREA, *I principi costituzionali in materia economica*, cit. nt. 480, p. 653.

<sup>652</sup> Cfr. R. CALVANO, *Una nuova (ed ottima) decisione in tema di mandato d'arresto europeo ed una vecchia obiezione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pp. 2625-2626.

<sup>653</sup> F. PIZZOLATO, *Corte, corti sovranazionali ed economia*, cit. nt. 651, p. 406.

il titolo III della parte I della Carta repubblicana permane nei suoi termini originari. Si è così potuto concludere, non senza ragione, che “la novella del 2001... se può avere effetti sul piano dei rapporti Stato-Regioni, non ne può avere di sorta sul piano dei principi fondamentali regolatori dei rapporti fra operatori economici e istituzioni pubbliche, nella misura in cui tali principi sono appunto fondamentali”<sup>654</sup>.

Allo stesso modo, sempre nel corso di quella ormai passata stagione, nella quale non si sa bene se “se ciò che è morto è davvero morto, e ciò che è vivo è davvero vivo”<sup>655</sup>, tanto che ci si interroga non senza ironia sul se e sul “come trovare l’assassino dell’art. 41 [Cost.]”<sup>656</sup>, la disciplina della struttura economica rimane sostanzialmente la stessa non solo nella Carta repubblicana, ma anche nei Trattati successivamente approvati, i quali continuano in buona misura a mantenersi all’interno dei binari tracciati tra il 1991 e il 1992 a Maastricht. Pertanto, allorché a partire dal 2008 divampa in Europa la recente crisi economica, ci si trova di fronte, anche a livello sovranazionale, ad un assetto ampiamente stabilizzato, qual è quello faticosamente sedimentato nel Trattato di Lisbona del 2007<sup>657</sup> ed entrato in vigore nel 2009. Si tratta di provare a capire, giunti a questo punto e assumendo come cuspidi gli anni 2011-2012, in che modo le misure anticrisi approntate sul piano sia statale che sovranazionale, abbiano inciso sui rapporti tra la democrazia e il potere economico qui osservati, anche in questo caso avvalendosi a mo’ di diaframma delle riflessioni *medio tempore* sviluppate dalla coeva riflessione giuspubblicistica italiana.

### 3.3. Il 2011-2012 (l’età del disincanto)

3.3.1. Il 2011 (“*annus horribilis*” del diritto costituzionale<sup>658</sup>) si apre, da un punto di vista istituzionale, con una vicenda politico-parlamentare presto dimenticata: la presentazione il 7.3.2011 alla Camera dei deputati da parte del Governo Berlusconi IV di un disegno di legge costituzionale (AC 4144 della XVI legislatura) volto alla modificazione degli artt. 41, 97 e 118, co. 4, Cost. Anche in questo caso, seguendo la scia della discussione apertasi vent’anni prima (*supra*, § 3.1) e senza alcuna apparente soluzione di continuità, le innovazioni proposte – secondo quanto riportato nella relazione illustrativa – si pongono all’incrocio tra interpretazione evolutiva in funzione del diritto sovranazionale e revisione costituzionale. Per un verso, la proposta “intende collocarsi nell’ambito dell’indirizzo culturale e legislativo già tracciato dal diritto dell’Unione europea: il Trattato istitutivo della Comunità europea, infat-

---

<sup>654</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 69; nonché L. BUFFONI, *La “tutela della concorrenza” dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2003, pp. 365 ss.; F. SAITTO, *Economia di mercato e regolazione statale*, in *Ianus*, 2011, fasc. V, pp. 71-72; F. TRIMARCHI BANFI, *Il “principio di concorrenza”*, in *Diritto amministrativo*, 2013, pp. 27-28; L. BUFFONI, *Il nomos del mercato tra concorrenza e diritti sociali ed il paradigma della libertà eguale*, in *Spazio della tecnica e spazio del potere nella tutela dei diritti sociali*, Roma, 2014, pp. 354-355; O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, p. 131.

<sup>655</sup> N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, cit. nt. 419, p. 54.

<sup>656</sup> F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, cit. nt. 450, p. 13.

<sup>657</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, pp. 30-31.

<sup>658</sup> F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, a cura di B. Andò e F. Vecchio, Padova, 2012, p. 349.



ti, già sembrava aver soppiantato il concetto restrittivo di libertà economica privata<sup>659</sup>. Per un altro, l'art. 41 Cost., così come risulta effettivamente formulato, viene tacciato di provocare "incertezze e... contraddizioni", ipostatizzandosi *ex professo* la lettura di tale disposizione come "indeterminata nel suo nucleo politico centrale, *anfibologica*, suscettibile cioè di essere sviluppata in due direzioni opposte e *sottoposta*, in fatto, a *particolare tensione* da parte delle forze politiche"<sup>660</sup>, secondo un orientamento enunciato mezzo secolo prima da parte della dottrina costituzionalistica e poi ripreso anche in anni successivi<sup>661</sup>.

Al fine di superare tale (asserita) dualità, il disegno di legge costituzionale in questione si prefigge di attrarre non più solo l'"iniziativa", ma anche l'"attività" economica privata nel perimetro *de libertate* tracciato all'art. 41, co. 1, Cost. e di aggiungere all'interno del medesimo articolo il principio – che riecheggia, non è dato sapere quanto consapevolmente, l'art. 5 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 in Francia<sup>662</sup> – "è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge". Del pari, viene proposta un'ulteriore novella dell'art. 118, co. 4, Cost., con l'intento di esplicitare che l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sia non più solamente "favori[ta]", ma anche "garanti[ta]" dagli enti territoriali, a conferma del fatto, probabilmente, che la formulazione vigente, introdotta con l'art. 4 l. cost. n. 3/2001, è inidonea a sostanziare pienamente e compiutamente il principio di sussidiarietà nella sua declinazione orizzontale o sociale, che dir si voglia, se inteso ad esprimere la "residualità dell'intervento pubblico-statale... rispetto alla sfera privata"<sup>663</sup> nell'economia.

Ad ogni modo, la discussione sul suddetto disegno di legge costituzionale, in ipotesi ampiamente suscettibile di alterare i termini costituzionali del rapporto tra la democrazia e il potere economico, riscontra un vivace dissenso nella gran parte dei commentatori<sup>664</sup> – i qua-

---

<sup>659</sup> AP Camera, XVI legislatura, d.d.l. cost. AC 4144, su [goo.gl/US8FfH](http://goo.gl/US8FfH), p. 2.

<sup>660</sup> E. CHELI, *Libertà e limiti all'iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella dottrina*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1960, pt. I, p. 303; nonché C. ESPOSITO, *Interventi al Convegno di studio sul tema "La pianificazione economica e i diritti della persona umana"*, [1955], rist. in *Id.*, *Scritti giuridici scelti*, Napoli, 1999, vol. III, p. 92; L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, p. 55.

<sup>661</sup> Cfr. V. ATRIPALDI, *La costituzione economica tra "patto" e "transizioni"*, in *Governi ed economia*, cit. nt. 483, p. 19.

<sup>662</sup> Cfr. I. MASSA PINTO, *Norma generale esclusiva e antropologia positiva*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, fasc. II, p. 2; G. FONDERICO, *Libertà economica e controlli amministrativi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, p. 18.

<sup>663</sup> L. ELIA, *La disciplina dell'economia*, in *Regolazione e concorrenza*, a cura di G. Tesauro e M. D'Alberti, Bologna, 2000, p. 44; nonché E. TOSATO, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, [1959], rist. in *Id.*, *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989, p. 100; A. PACE, *Libertà "del" mercato e libertà "nel" mercato*, cit. nt. 530, pp. 181-182; P. RIDOLA, *Sussidiarietà e democrazia*, in *Id.*, *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit. nt. 320, p. 358.

<sup>664</sup> Cfr. I. MASSA PINTO, *L'innocenza della Costituzione e la sua difesa minima*, in *Costituzionalismo.it*, 2010, fasc. II, pp. 1 ss.; M. BARTOLOMEI, *Riflessioni ed esercizi di stile sulla "riscrittura" dell'articolo 41 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2011, p. 394; S. CECCANTI, *Modificazione o applicazione dell'articolo 41 della Costituzione?*, in *Amministrazione in cammino*, 2011, p. 5; G. DI GASPARE, *Costituzionalizzazione simbolica e decostituzionalizzazione di fatto dell'articolo 41 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 2011, p. 3; C. PINELLI, *Attualità dell'art. 41 Cost., con particolare riferimento alla "utilità sociale"*, [2011], rist. in *Id.*, *Nel lungo andare*, Napoli, 2012, p. 436; P. RESCIGNO, *Se il centrodestra gioca con la Costituzione*, [2011], rist. in *Lezioni Magistrali di Diritto Costituzionale*, cit. nt. 90, pp. 178 ss.; F. ANGELINI, *L'iniziativa economica privata*, cit. nt. 516, pp. 130 ss.; A.A. CERVATI, *Riforme costituzionali e principi in tema di sfera pubblica*, in *ApertaContrada*, 2012, p. 5; R.

li, però, si distinguono tra quanti avversano in sé la revisione costituzionale e quanti, invece, ne sottolineano per sé l'inutilità, in virtù della pervasiva incidenza del diritto sovranazionale<sup>665</sup> – e, com'è noto, si arresta nell'autunno del 2011 alla prima lettura dell'Assemblea della Camera dei deputati<sup>666</sup>, poche settimane prima del singolare trapasso dal Governo Berlusconi IV al Governo Monti<sup>667</sup>. La vicenda sin qui sinteticamente tratteggiata potrebbe quindi considerarsi chiusa e, in qualche modo, conclusiva di una stagione apertasi vent'anni prima (*supra*, § 3.1), se non fosse che, nel torrido agosto di quello stesso anno, nel mentre si assiste alla più grave crisi economica che sino ad oggi ha vissuto l'Italia repubblicana, viene emanato il d.l. n. 138/2011, conv. con mod. nella l. n. 148/2011, il cui art. 3, co. 1, stabilisce, in particolare, che, "in attesa della revisione dell'articolo 41 della Costituzione, Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge". Il successivo art. 3, co. 3, dispone altresì, da parte sua, che alla scadenza di detto termine – a sua volta prorogato con l'art. 1, co. 4-*bis*, d.l. n. 1/2012, conv. con mod. nella l. n. 27/2012 – siano da considerarsi "in ogni caso soppresse... le disposizioni normative statali incompatibili con quanto disposto nel medesimo comma, con conseguente diretta applicazione degli istituti della segnalazione di inizio di attività e dell'autocertificazione con controlli successivi". Nonostante le Camere intervengano "pietosamente"<sup>668</sup> in sede di conversione del decreto-legge in legge per sopprimere l'anticipazione "furbescamente"<sup>669</sup> disposta di una porzione di revisione costituzionale alfine mai approvata, tali previsioni meritano comunque una severa menzione per il tentativo allora perseguito, ancorché con la (sola) forza propria degli atti normativi di rango primario, di alterare i complessi e delicati equilibri che fondano la relazione qui trattata, tramite la legificazione di una libertà (non più solo di iniziativa, ma anche) di attività economica privata<sup>670</sup>, tuttora evocata in termini insieme all'attività economica pubblica, quale oggetto di programmi e di controlli, all'art. 41, co. 3, Cost.

Quel che risulta ulteriormente contrariante, però, è il relativo seguito giurisprudenziale. La Corte costituzionale, infatti, investita in via principale da otto Regioni, rende su tali enunciati la sent. n. 200/2012. In tale pronuncia, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in merito al predetto art. 3, co. 1, vengono dichiarate non fondate, poiché la disciplina

---

MANFRELOTTO, *Autorità indipendenti e funzione sociale del mercato*, cit. nt. 532, pp. 68-69; F. ANGELINI, *Costituzione ed economia al tempo della crisi...*, cit. nt. 516, pp. 1849 ss.; F. ZATTI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, cit. nt. 402, vol. IV, p. 2237; M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, pp. 71 ss.

<sup>665</sup> Cfr. I. MASSA PINTO, *L'innocenza della Costituzione e la sua difesa minima*, cit. nt. 664, p. 3.

<sup>666</sup> Cfr. F. ZATTI, *Riflessioni sull'art. 41 Cost.*, cit. nt. 664, pp. 2236-2237.

<sup>667</sup> Cfr. D. CODUTI, *Il Governo*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit. nt. 28, pp. 264 ss.; G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, ivi, pp. 302 ss.

<sup>668</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 79, nt. 273.

<sup>669</sup> G.U. RESCIGNO, *Come i governanti hanno tentato furbescamente di aggirare la Costituzione e come la Corte ha risposto in modo debole e inadeguato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, pp. 2940 ss.

<sup>670</sup> Cfr. G. CORSO, *La liberalizzazione dell'attività economica non piace alle Regioni*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, pp. 677-678.

contestata “complessivamente considerata... non rivela elementi di incoerenza con il quadro costituzionale, in quanto il principio della liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell’attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall’altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l’utilità sociale”. Al contrario – sempre secondo il giudice costituzionale – tale previsione trae fondamento, quale titolo legittimativo di competenza, dalla “tutela della concorrenza”, di cui all’art. 117, co. 2, lett. e), Cost., dal quale è possibile enucleare un “principio della liberalizzazione delle attività economiche”, che nell’argomentazione della Corte costituzionale assume una portata non solo positiva, ma anche, in qualche modo, ordinamentale. Nel prosieguo della motivazione si legge, infatti, che “la liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, costituisce uno degli strumenti di promozione della concorrenza capace di produrre effetti virtuosi per il circuito economico. Una politica di ‘ri-regolazione’ tende ad aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati e permette ad un maggior numero di operatori economici di competere, valorizzando le proprie risorse e competenze. D’altra parte... una regolazione delle attività economiche ingiustificatamente intrusiva... genera inutili ostacoli alle dinamiche economiche, a detrimento degli interessi degli operatori economici, dei consumatori e degli stessi lavoratori e, dunque, in definitiva reca danno alla stessa utilità sociale. L’eliminazione degli inutili oneri regolamentari, mantenendo però quelli necessari alla tutela di superiori beni costituzionali, è funzionale alla tutela della concorrenza e rientra a questo titolo nelle competenze del legislatore statale”.

Se si è indugiato con tale lunga citazione è per sottolineare, da un punto di vista argomentativo, la straordinaria assonanza di siffatte affermazioni sia con quelle già formulate da chi, economista, è divenuto nel frattempo Presidente del Consiglio dei ministri<sup>671</sup>, sia con quelle contenute nelle coeve relazioni annuali dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>672</sup>; e per rilevare, da un punto di vista sostanziale, il netto favore che il giudice costituzionale, abbandonate le cautele del passato<sup>673</sup>, assegna al (*soi disant*) “principio della liberalizzazione delle attività economiche”, sì da far ritenere, in sintesi, che “tutto ciò che va[da] in direzione opposta rispetto alle liberalizzazioni, non possa che nuocere alla crescita economica”<sup>674</sup>. Adirittura, nella successiva sent. n. 8/2013 la Corte costituzionale ritiene “ragionevole... che le politiche economiche volte ad alleggerire la regolazione, liberandola dagli

---

<sup>671</sup> Cfr. M. MONTI, *Concorrenza e regolazione nell’Unione Europea*, in *Regolazione e concorrenza*, cit. nt. 663, p. 77.

<sup>672</sup> Cfr. C. BUZZACCHI e F. PIZZOLATO, *L’oggettivazione della concorrenza nella giurisprudenza 2013 della Corte costituzionale*, in *Il diritto dell’economia*, 2013, p. 816; G. MAZZANTINI, *La regolazione pro-concorrenziale del Governo Monti alla prova della Corte costituzionale*, in *Rivista Italiana di Antitrust*, 2014, fasc. III, pp. 215-216; A. ARGENTATI, *Autorità antitrust e Corte costituzionale*, in *Mercato concorrenza regole*, 2015, pp. 46 ss.; EAD., *Mercato e Costituzione*, cit. nt. 650, pp. 99 ss.

<sup>673</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Liberalizzazioni*, in *Studi in memoria di Matteo Dell’Olio*, Torino, 2008, vol. I, pp. 824 ss.

<sup>674</sup> O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, p. 240; nonché G.U. RESCIGNO, *Come i governanti hanno tentato furbescamente di aggirare la Costituzione e come la Corte ha risposto in modo debole e inadeguato*, cit. nt. 669, pp. 2942 ss.; C. PINELLI, *La tutela della concorrenza come principio e come materia*, in *Studi dedicati a Mario Libertini*, Milano, 2015, vol. II, pp. 1197-1198.

oneri inutili e sproporzionati, perseguano lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale" e qualifica la disciplina liberalizzatrice impugnata come "ispirata a quelle evidenze economiche empiriche che individuano una significativa relazione fra liberalizzazioni e crescita economica, su cui poggiano anche molti interventi delle istituzioni europee". Dunque, in tale ultima decisione si va ancora oltre l'introduzione da parte della giurisprudenza costituzionale di controverse categorie economiche<sup>675</sup> – come nel caso paradigmatico della sent. n. 14/2004 della Corte costituzionale<sup>676</sup> – per giungere non solo alla singolare *liaison* tra la tutela della concorrenza e il contenimento della spesa pubblica<sup>677</sup>, ma altresì all'assiomatica assunzione di una certa "dottrina economica"<sup>678</sup> come virtuosa in sé e per sé, con "argomentazioni e piglio quasi da economista"<sup>679</sup>. Si tratta, a ben vedere, di un'impostazione impropriamente ribaltata rispetto a quella, assai più condivisibile, di chi ha piuttosto ritenuto che "nell'esercizio del sindacato di costituzionalità sulle leggi riguardanti l'attività economica... la Corte costituzionale non sia legittimata a valutare se la disposizione oggetto del giudizio co-

---

<sup>675</sup> Cfr. P. GIARDA, *Concorrenza, competenze regionali e politica economica nella sentenza n. 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Rivista italiana degli economisti*, 2005, p. 96; M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione italiana*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 1439; A. ARGENTATI, *Il principio di concorrenza e la regolazione amministrativa dei mercati*, cit. nt. 650, pp. 188-189; L. BUFFONI, *Riparto di competenze legislative ed ordine giuridico del mercato*, in *Le Regioni*, 2013, p. 327; EAD., *Il nomos del mercato tra concorrenza e diritti sociali ed il paradigma della libertà eguale*, cit. nt. 654, p. 364; A. ARGENTATI, *Autorità antitrust e Corte costituzionale*, cit. nt. 672, pp. 47-48; O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, pp. 232-233; A. ARGENTATI, *Mercato e Costituzione*, cit. nt. 650, pp. 23-24.

<sup>676</sup> Cfr. L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica*, in *Federalismi.it*, 2004, fasc. V, p. 9; G.P. DOLSO, *Tutela dell'interesse nazionale sub specie di tutela della concorrenza?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, pp. 272-273; A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di "tutela" della concorrenza?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, p. 260; F. PIZZETTI, *Guardare a Bruxelles per ritrovarsi a Roma?*, in *Le Regioni*, 2004, pp. 1017-1018; F. SACCO, *Competenze statali trasversali e potestà legislativa regionale*, [2004], su [goo.gl/4AmSyA](http://goo.gl/4AmSyA), p. 3; S. CALZOLAIO, *Tutela della concorrenza o concorrenza sotto tutela?*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, p. 461; A. CONCARO e I. PELLIZZONE, *Tutela della concorrenza e definizione delle materie trasversali*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 436 ss.; M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione italiana*, cit. nt. 675, p. 1440; P. DE PASQUALE, *La tutela della concorrenza tra Unione europea, Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2005, pp. 107-108; M. D'ANGELOSANTE, *La tutela della concorrenza*, in *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Pioggia e L. Vandelli, Bologna, 2006, p. 89; G. CHIARA, *La tutela della concorrenza sul piano costituzionale e comunitario*, in *Studi per Giovanni Nicosia*, Milano, 2007, vol. II, pp. 413 ss.; V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze "storiche"*, in *Le Regioni*, 2008, p. 777; E. CARLONI, *L'uniformità come valore*, in *Le Regioni*, 2010, p. 679; F. PIZZOLATO, *La concorrenza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il diritto dell'economia*, 2010, pp. 535-536; L. BUFFONI, *Riparto di competenze legislative ed ordine giuridico del mercato*, cit. nt. 675, pp. 324 ss.; M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione*, cit. nt. 650, pp. 509 e 523-524; F. ANGELINI, *Tutela della concorrenza*, in *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, a cura di R. Bifulco e A. Celotto, Napoli, 2015, p. 65.

<sup>677</sup> Cfr. A. ARGENTATI, *Autorità antitrust e Corte costituzionale*, cit. nt. 672, pp. 54 ss.; O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, pp. 249-250.

<sup>678</sup> Ivi, p. 241.

<sup>679</sup> C. BUZZACCHI e F. PIZZOLATO, *Liberalizzazione e semplificazione*, in *Il diritto dell'economia*, 2012, p. 720; nonché V. ONIDA, *Quando la Corte smentisce se stessa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, pp. 4699 ss.; L. BUFFONI, *Riparto di competenze legislative ed ordine giuridico del mercato*, cit. nt. 675, p. 333; C. BUZZACCHI e F. PIZZOLATO, *L'oggettivazione della concorrenza nella giurisprudenza 2013 della Corte costituzionale*, cit. nt. 672, pp. 811-812; A. PETRETTO, *L'analisi economica del diritto in recenti sentenze della Corte costituzionale sulle controversie Stato-Regioni*, [2013], su [goo.gl/A9oKva](http://goo.gl/A9oKva), p. 18; G.U. RESCIGNO, *Quando la Corte cita a sostegno di un argomento una disposizione che essa stessa aveva qualche mese prima dichiarato incostituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 1014; A. ARGENTATI, *Autorità antitrust e Corte costituzionale*, cit. nt. 672, pp. 47 e 55.

stituzionale rappresenti *la soluzione più ragionevole* dei problemi recati dall'esperienza<sup>680</sup>, ma al più a sindacare l'eventuale irragionevolezza della disposizione attaccata; il che è altra cosa.

In ogni caso, non sembra che questo assertivo e poco equilibrato orientamento giurisprudenziale, al di là di alcune pronunce di poco successive (C. cost., sentt. n. 299/2012; n. 27/2013; n. 65/2013), si cristallizzi negli anni a venire, nei quali emerge, invece, una "visione più 'mite' del mercato"<sup>681</sup>. Ciò consente nondimeno di richiamare l'attenzione sui meriti, ma anche sui limiti che i giudici costituzionali incontrano, per così dire, naturalmente nel pronunciarsi sui principali problemi del nostro tempo<sup>682</sup>, a maggior ragione in una stagione, qual è quella del 2011-2012, così ricca di incertezze e soprattutto di improvvisazione. La giurisprudenza costituzionale, infatti, se certamente si presenta come una "grande tribuna"<sup>683</sup> sul cui proscenio sfilano problemi e soluzioni di un'epoca determinata, si colloca pur sempre in uno "spazio essenzialmente difensivo, di tutela e presidio dei principi costituzionali"<sup>684</sup>, che solo in circostanze particolari e, dunque, per fattispecie limitate può assumere una valenza propulsiva e promozionale<sup>685</sup>. Ma su questo si tornerà anche in conclusione.

3.3.2. Per descrivere la curvatura a cui è sottoposta la relazione tra la democrazia e il potere economico qui considerata occorre piuttosto, in quel medesimo frangente, rivolgere l'attenzione al diritto sovranazionale, perché è all'interno di questo, nonostante la già accennata staticità della disciplina apicale recata nei Trattati (*supra*, § 3.2), che si assiste all'approntamento di un nuovo ed ampio strumentario anticrisi informato ad alcune parole nuove: sperimentalismo, per intendere le forme che stanno assumendo le innovazioni istituzionali nel diritto dell'Unione europea; condizionalità, per esprimere i rapporti di quell'innovazione; reversibilità, per spiegare la tendenza delle dinamiche istituzionali in atto; automatica, per descrivere la meccanica dei processi decisionali in divenire<sup>686</sup>. Tali misure, pur con qualche approssimazione, attengono alla predisposizione di meccanismi di assistenza finanziaria e (conseguentemente) di stabilità e all'approntamento di una (rinnovata e rafforzata) disciplina di bilancio degli Stati membri<sup>687</sup>; per cui afferiscono non tanto alla (disciplina della) politica monetaria, sulla quale (sola) l'ordinamento sovranazionale è titolato ad esercitare una propria competenza esclusiva, quanto piuttosto alla (disciplina della) politica economica, largamente intestata agli Stati membri (*supra*, § 2.3). In particolare, per quanto riguarda l'Italia, è il secondo ambito di azione a determinare nel corso del 2011-2012 le più

---

<sup>680</sup> L. D'ANDREA, *Diritto costituzionale e sistema economico*, cit. nt. 651, p. 99.

<sup>681</sup> A. ARGENTATI, *Mercato e Costituzione*, cit. nt. 650, p. 166.

<sup>682</sup> Cfr. C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, cit. nt. 320, p. 32.

<sup>683</sup> A. PIZZORUSSO, *Meriti e limiti del processo costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1972, p. 441.

<sup>684</sup> M. LUCIANI, *Costituzione, lavoro, giustizia sociale*, in *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, a cura di A. Cantaro, Torino, 2011, p. 203.

<sup>685</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, cit. nt. 139, p. 94.

<sup>686</sup> Cfr. ID., *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, p. 32.

<sup>687</sup> Cfr. *ivi*, pp. 54 ss.

significative trasformazioni ordinamentali, con un movimento normativo “postnazionale”<sup>688</sup> (se non addirittura “heterodirected”<sup>689</sup>) che prende avvio nel 2009 da una revisione della Legge fondamentale tedesca; investe due anni dopo il diritto sovranazionale (con il c.d. *six pack*: reg. n. 1173/2011, reg. n. 1174/2011, reg. n. 1175/2011, reg. n. 1176/2011, dir. n. 85/2011 e reg. n. 1177/2011); devia l’anno successivo verso il diritto internazionale (con il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell’unione economica e monetaria del 2012); e irrompe, questa volta, nello stesso diritto costituzionale (con la l. cost. n. 1/2012 e poi con la criticata<sup>690</sup> l. n. 243/2012), acquistandone “visibilità”<sup>691</sup> (e vincolatività).

Senza poter qui neppure accennare al merito di ciascuno di tali provvedimenti – i quali, in tutta evidenza, “attraversa[no] contemporaneamente i terreni delle fonti, della forma di governo, della forma di Stato, addirittura del tipo di Stato”<sup>692</sup> – si può comunque provare a delinearne un orientamento di fondo, una sorta di *Leitmotiv* valevole su un piano tanto assiologico quanto metodologico. Quanto al primo, nel momento in cui “i valori guida... diventano gli obiettivi economico-finanziari relativi, di volta in volta, alla riduzione dello *spread*, alla ricerca della tripla ‘A’, al ‘culto’ del prodotto interno lordo e della crescita, alla riduzione della spesa e del debito pubblico”<sup>693</sup>, la distanza dalla semantica costituzionale si rivela in tutta la sua consistenza (*supra*, § 3.1) e non abbisogna di illustrazioni particolari. Quanto al secondo piano, l’Unione europea del tempo presente tende ad assumere un pernicioso e pervasivo “approccio veritativo”<sup>694</sup> e un linguaggio “operazionale”<sup>695</sup>, per cui si “ridu[c]e al minimo la discussione sugli eventuali fondamenti antropologici, per mettere invece in primo piano gli aspetti pragmatici, i dettagli operativi e la presunta efficacia del... modello teorico”<sup>696</sup> di riferimento. In tal modo, sulla scorta di una riflessione che si può far risalire a H. Marcuse<sup>697</sup> e a M. Horkheimer e T.W. Adorno, “ciò che appare un trionfo della razionalità soggettiva, la sottomissione di tutto ciò che è al formalismo logico, è pagato con la docile sottomissione della ragione a ciò che è dato senz’altro. [...] Si dà ragione a ciò che è di fatto, la conoscenza si

---

<sup>688</sup> R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2011, fasc. III, p. 5; nonché G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, fasc. III, p. 4.

<sup>689</sup> T. GROPPI, *The Impact of the Financial Crisis on the Italian Written Constitution*, in *Italian Journal of Public Law*, 2012, p. 6.

<sup>690</sup> Cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, pp. 190 ss.

<sup>691</sup> G.L. TOSATO, *La riforma costituzionale del 2012 alla luce della normativa dell’Unione*, in *Il principio dell’equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, cit. nt. 579, p. 116.

<sup>692</sup> M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit. nt. 579, p. 1.

<sup>693</sup> A. MORRONE, *Teologia economica. v. Teologia politica?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 831.

<sup>694</sup> A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell’euro e conflitto sociale*, Milano, 2016, p. 93; nonché L. PATRUNO, *La “lotta per l’egemonia” nella formazione del diritto comunitario*, in *Diritto pubblico*, 2008, pp. 830-831; A. CANTARO, *Lo “Stato” europeo*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, fasc. II, pp. 12-13; O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, pp. 90-91; S. STAIANO, *Rappresentanza*, in *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, cit. nt. 634, pp. 325-326.

<sup>695</sup> S. NICCOLAI, *La globalizzazione come ampliamento del ruolo della giurisdizione*, in *Annuario 2012. Costituzionalismo e globalizzazione*, Napoli, 2014, p. 116, nt. 14.

<sup>696</sup> M. DE CAROLIS, *Il rovescio della libertà*, Macerata, 2017, p. 158.

<sup>697</sup> Cfr. H. MARCUSE, *L’uomo a una dimensione*, [1964], trad. it., Torino, 1967, p. 187.

limita alla sua ripetizione, il pensiero si riduce a tautologia. Quanto più l'apparato teorico si asservisce tutto ciò che è, tanto più ciecamente si limita a riprodurlo<sup>698</sup>.

La questione meriterebbe, anche per le sue rilevanti implicazioni teoriche, una maggiore attenzione di quella che gli si può qui riservare, perché non vi è nulla di più lontano dalla democrazia della categoria foucaultiana del "pastorato"<sup>699</sup>, inteso quale "insieme di tecnologie incentrate su un regime di verità, finalizzate ad assistere, persuadere e indirizzare le condotte di coloro che vi sono assoggettati in vista della loro stessa salvezza"<sup>700</sup>. Valga un esempio per tutti: l'art. 126, § 2, TFUE parla, a proposito della funzione sovranazionale di sorveglianza sul bilancio e sul debito pubblico, di "errori rilevanti", come se gli Stati membri fossero sempre sul punto di smarrire la retta via e l'Unione europea fosse incessantemente incaricata di riportarveli.

Quando però si recepisce acriticamente in sede istituzionale un certo postulato economico per fondarvi il proprio orientamento politico, può capitare – com'è effettivamente capitato<sup>701</sup> – che, per un banale errore in un foglio di calcolo, i dati di partenza si rivelino sbagliati, con tutti quel che ne consegue sul piano degli effetti applicativi<sup>702</sup>. Il riferimento, neppure troppo velato, è alla fissazione da parte degli economisti C.M. Reinhart e K.S. Rogoff del livello del 90 per cento del rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo come soglia massima atta a consentire la crescita economica<sup>703</sup>. A questo riguardo, il problema non sta certo nell'eventualità che la scienza possa sbagliare – ché, anzi, essa si vivifica e si fortifica per successive falsificazioni<sup>704</sup> – ma nella circostanza che quegli errori conducano le istituzioni sovranazionali alla "parodia dell'incubo del contabile"<sup>705</sup>, come nel caso del Commissario europeo agli affari economici e monetari e all'euro dal 2009 al 2014, O. Rehn, e dell'insistenza da parte di questi al rispetto del "90% rule" (SPEECH/11/407).

L'inquietante *Weltanschauung* che pervade l'Unione europea a partire dalla recente crisi economica, fino a farne una sorta di "organismo 'robotizzato' complesso"<sup>706</sup>, e che informa le stesse relazioni interordinamentali nella loro fase attuale può essere efficacemente rappresentata da due diverse figure (o metafore<sup>707</sup>), le quali, con una qualche dose di arbitra-

---

<sup>698</sup> M. HORKHEIMER e T.W. ADORNO, *Dialettica dell'illuminismo*, [1944], trad. it., Torino, 1997, p. 34.

<sup>699</sup> M. FOUCAULT, *Lezione dell'8 febbraio 1978*, [1978], trad. it. in ID., *Sicurezza, territorio, popolazione*, Milano, 2005, pp. 99 ss.

<sup>700</sup> L. DE LUCIA, "Pastorato" e "disciplinamento" nella governance economica europea, in *Diritto pubblico*, 2015, p. 882; nonché ID., *Il concetto di "deficit sistemico" tra democrazia e Stato di diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2014, p. 652.

<sup>701</sup> Cfr. T. HERNDON ET AL., *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth?*, in *Cambridge Journal of Economics*, 2013, pp. 257 ss.

<sup>702</sup> Cfr. D. RODRIK, *Ragioni e torti dell'economia*, [2015], trad. it., Milano, 2016, pp. 87 ss.

<sup>703</sup> Cfr. C.M. REINHART e K.S. ROGOFF, *Growth in a Time of Debt*, in *American Economic Review*, 2010, p. 573; ID., *Questa volta è diverso*, [2009], trad. it., Milano, 2010, p. 21.

<sup>704</sup> Cfr. K. POPPER, *Logica della scoperta scientifica*, [II ed., 1968], trad. it., Torino, 1998, pp. 22 ss. e 66 ss.

<sup>705</sup> J.M. KEYNES, *Autosufficienza nazionale*, cit. nt. 346, p. 101.

<sup>706</sup> G. GUARINO, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, cit. nt. 600, p. 70; nonché ID., *Salvare l'Europa, salvare l'euro*, [2012], rist. in ID., *Salvare l'Europa, salvare l'euro*, Bagno a Ripoli, 2013, p. 114.

<sup>707</sup> Cfr. C. PERELMAN e L. OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato dell'argomentazione*, [1958], trad. it., Torino, 2013, p. 439; A. GIULIANI, *La "nuova retorica" e la logica del linguaggio normativo*, in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1970, pp. 379 ss.

rietà, incarnano a livello sovranazionale, ma con evidenti ricadute anche sul piano costituzionale, la (dis)torsione che investe la democrazia e il potere economico nel tempo presente. La prima è quella del “podestà forestiero”<sup>708</sup>, comparsa in un editoriale del “futuro” Presidente del Consiglio dei ministri M. Monti, pubblicato il 7.8.2011 nel principale quotidiano del Paese. Sostiene Monti: “come europeista, e dato che riconosco l’utile funzione svolta dai mercati (purché sottoposti a una rigorosa disciplina da poteri pubblici imparziali), vedo tutti i vantaggi di certi ‘vincoli esterni’, soprattutto per un Paese che, quando si governa da sé, è poco incline a guardare all’interesse dei giovani e delle future generazioni”<sup>709</sup>; interesse che l’autore dell’articolo in questione ritiene di evocare e, probabilmente, visti gli sviluppi conclusivi della XVI legislatura, anche di rappresentare.

È da ricordare che tale editoriale segue di appena due giorni la “preoccupante vicenda”<sup>710</sup> della missiva, singolarissima e massimamente irrituale, redatta dal Presidente della Banca centrale europea “uscente” J.-C. Trichet e da quello “entrante” (*rectius*: dal Governatore della Banca d’Italia) M. Draghi e rivolta al “Prime Minister” (*sic*) italiano, con la quale vengono “suggerite” a quest’ultimo le principali misure di politica economica – e non già, lo si ripete, di politica monetaria, la sola su cui l’istituzione sovranazionale di riferimento si sarebbe potuta esercitare – da adottare, nonché la tipologia di atto normativo a cui ricorrere (*ça va sans dire*, il decreto-legge)<sup>711</sup>. È facile per il Ministro dell’economia e delle finanze in carica, G. Tremonti, rilevare tre anni dopo che si sia trattato di “una lettera strutturata come un ‘aut aut’, in italiano, come un ricatto... un onere imposto nella forma di un diktat e, tra l’altro, in violazione delle regole europee. Regole che infatti prevedono certo l’indipendenza della Banca centrale dai governi europei, ma anche l’indipendenza dei governi europei dalla Banca centrale”<sup>712</sup>. Se tali parole fossero state pronunciate a tempo debito, magari da soggetti dotati di *auctoritas* sul piano interno e internazionale, avremmo forse assistito ad un’evoluzione delle relazioni interordinamentali tra l’Italia e l’Unione europea diversa da quella che si è poi effettivamente verificata.

La seconda figura a cui è d’uopo fare riferimento è quella del “pilota automatico”, secondo un’altra formula di successo esternata un anno e mezzo dopo dallo stesso Draghi, nel frattempo divenuto Presidente della Banca centrale europea<sup>713</sup>. Infatti, nel corso di una conferenza stampa ufficiale svoltasi il 7.3.2013, a commento degli esiti (allora) incerti delle elezioni politiche italiane, Draghi risponde senza esitazioni: “markets understand that we live in

---

<sup>708</sup> M. MONTI, *Il podestà forestiero*, in *Corriere della Sera*, 7.8.2011, p. 1.

<sup>709</sup> *Ibidem*.

<sup>710</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 80; nonché G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012, pp. 82 ss.; M. LUCIANI, *L’equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit. nt. 579, pp. 15-16; E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2014, fasc. I, p. 2; A. ALGOSTINO, *La soft law comunitaria e il diritto statale*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, fasc. III, pp. 256-257; E. TALARICO, *Vincoli europei e cessioni di sovranità*, in *Federalismi.it*, 2016, fasc. XXVI, pp. 5 ss.

<sup>711</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, pp. 63 ss.

<sup>712</sup> G. TREMONTI, *Bugie e verità*, Milano, 2014, p. 84.

<sup>713</sup> Cfr. A. CANEPA, *L’intervento della Bce nella crisi fra misure di politica monetaria non convenzionali e strategie di comunicazione*, in *La Banca centrale europea*, cit. nt. 470, pp. 200 ss.; Pa. COSTA, *Il ruolo del Presidente della Banca centrale europea tra finzione tecnica e realtà politica*, *ivi*, pp. 124-125.



democracies. The euro area comprises seventeen countries. Each country has at least two sets of elections: national and regional. So that makes 34 elections over a time span of about three or four years. That's democracy and it's very dear to all of us. All in all, markets were less impressed than politicians and you. You also have to consider that much of the fiscal adjustment Italy went through will continue on automatic pilot"<sup>714</sup>. Anche in questo caso, non si ricordano reazioni ufficiali da parte italiana, con gli organi costituzionali di indirizzo politico democraticamente legittimati da tale dichiarazione relegati in un limbo, se non nella più completa irrilevanza<sup>715</sup>, a dimostrazione del fatto, forse, che l'evocazione di un "vincolo esterno" porta con sé, quale suo corollario, una crescente deresponsabilizzazione di quanti vi soggiacciono<sup>716</sup>.

3.3.3. La figura medievaleggiante del podestà forestiero e quella cibernetica del pilota automatico sembrano assurgere a "prototipo ideale"<sup>717</sup> dei rapporti che negli anni della recente crisi economica l'Italia intrattiene con l'Unione europea, in cui ogni cosa sembra giustificata dal "solo scopo di salvarci da noi stessi"<sup>718</sup>. Entrambe, però, per quanto speculari di fronte alla modernità, proiettano un'immagine rovesciata dei rapporti tra la democrazia e il potere economico rispetto a quella osservabile nel diritto costituzionale. Per un verso, la caratteristica di quanti ricoprono in quel frangente incarichi di vertice a livello sovranazionale è di "pensa[re] in astratto ossia senza riferimenti specifici a contesti specifici, si tratti di bisogni, di gruppi sociali, di territori"<sup>719</sup>. Per un altro, le omologhe figure apicali sul piano statale risultano affette dalla "sindrome di Tocqueville"<sup>720</sup>, ossia da una "crescente incapacità di giustificare i propri privilegi in un contesto in cui svolgono funzioni sempre meno importanti"<sup>721</sup>.

Sono questi i caratteri delle crescenti tensioni intra- e interordinamentali che si manifestano negli anni 2011-2012 e sulle quali anche la dottrina giuspubblicistica italiana, con un moto crescente di preoccupazione, a partire da allora si avvia a confrontarsi. In proposito, si è retrospettivamente affermato che negli anni di poco successivi al Trattato di Maastricht del 1992 "le voci contrarie si s[ia]no fatte sentire meno, ma senza che sul punto si sia formata una convinta opinione favorevole"<sup>722</sup>, e si sia così diffusa una sorta di "conformismo euro-

---

<sup>714</sup> M. DRAGHI, *Introductory Statement to the Press Conference*, [2013], su [goo.gl/YutR7B](http://goo.gl/YutR7B), p. 3; nonché P.C. PADOAN, *Padoan avverte Ue e Bce*, in *la Repubblica*, 24.9.2014, p. 15.

<sup>715</sup> Cfr. M. ESPOSITO, *La sovranità nazionale pignorata per debiti?*, in *Studi in onore di Francesco Gabrielle*, cit. nt. 300, vol. I, pp. 493-494.

<sup>716</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis Europea*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, pp. 25-26.

<sup>717</sup> F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, cit. nt. 497, p. 55.

<sup>718</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 100, nt. 361; nonché K. DYSON e K. FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht*, [1999], rist., Oxford, 2003, pp. 531-532.

<sup>719</sup> L. PAGGI, *Maastricht come "civiltà"*, in *Rottamare Maastricht*, a cura di A. Barba et al., Roma, 2016, pp. 37-38.

<sup>720</sup> P. MAIR, *Governare il vuoto*, [2013], trad. it., Soveria Mannelli, 2016, p. 135.

<sup>721</sup> *Ibidem*; nonché F. SAITTO, *Ragionando sul volume di Marco Benvenuti Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale europea*, in *Diritti comparati*, 2017, p. 4.

<sup>722</sup> C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, cit. nt. 320, p. 23; nonché G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, cit. nt. 634, pp. 501-502.

peo<sup>723</sup>. In effetti, l'ipotesi di crisi finanziarie o economiche è allora rimasto al margine della riflessione scientifica, pur con qualche eccezione<sup>724</sup>, e comunque, come si è già avuto modo di vedere (*supra*, § 3.2), il processo di integrazione europea è stato riguardato dai commentatori sempre e solo come una soluzione. Se ne potrebbe concludere che “nell’insieme il fenomeno fu quello normale d’ogni tempo: il tendenziale adeguarsi della dottrina giuridica agli andamenti della politica, conseguente al carattere pratico-concreto della scienza del diritto che non è mera, astratta speculazione”<sup>725</sup>.

Al contrario, gli anni “*senza gloria*”<sup>726</sup> qui considerati non solo sono attraversati dalla recente crisi economica, ma hanno anche ormai alle spalle il “decennio perduto” attorno al *tópos* della “Costituzione europea”, che può essere fatto coincidere con il periodo che intercorre tra la solenne proclamazione a Nizza nel 2000 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e l’entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona del 2007 e vede una parte importante della riflessione giuspubblicistica italiana dedicare tante energie a giustificare la costituzionalizzazione del diritto sovranazionale<sup>727</sup>. Sembra allora – ma è fin troppo facile rilevarlo con il senno di poi – che la proposizione di analisi concettualmente sempre più sofisticate su quel che l’Unione europea in futuro (forse) sarebbe diventata abbia fatto ombra sulla considerazione di ciò che essa già era<sup>728</sup>, nel bene come nel male, divaricando così la distanza tra la rappresentazione e la realtà di quanto osservato<sup>729</sup>.

Così, negli anni a noi più vicini, allorquando lo “spettro della ‘tirannia della Costituzione europea’”<sup>730</sup> può dirsi ormai dileguato e l’ordinamento sovranazionale, operando a Trattati sostanzialmente invariati, dispiega il proprio strumentario anticrisi, l’Unione europea comincia ad essere vista in Italia anche come un problema, non tanto per un dissenso ideale, quanto (e per l’appunto) per la concreta incidenza di tali misure e per il conseguente rischio di lacerazione degli stessi rapporti costituzionalmente configurati tra la democrazia e il potere economico. Come vivacemente sostenuto, al riguardo, si rileva “non senza un qualche sconcerto... come nella manualistica costituzionalistica (italiana) pressoché nessun accenno sia fatto all’elemento rivoluzionario della perdita della sovranità monetaria e ai rischi della creazione di un’area monetaria ‘non ottimale’”<sup>731</sup>. Del pari, si realizza che, “tranne poche eccezioni, le opere italiane (giuspubblicistiche) maggiormente incentrate sull’argomento appaiono accomunate dal valorizzare il disciplinamento dello Stato che i vincoli dell’UEM e la perdita della sovranità monetaria rendono possibile (c.d. dottrine del vincolo esterno). Ciò nel presupposto dell’incapacità della politica nazionale a gestire scelte economiche e sociali

---

<sup>723</sup> U. ALLEGRETTI, *La costituzione europea nel nuovo ordine internazionale*, cit. nt. 554, p. 82.

<sup>724</sup> Cfr. A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e libertà economiche*, in *Trasformazioni della funzione legislativa*, a cura di F. Modugno, Milano, 1999, vol. I, pp. 259-260.

<sup>725</sup> G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit. nt. 377, p. 225.

<sup>726</sup> M. DE CAROLIS, *Il rovescio della libertà*, cit. nt. 696, p. 9.

<sup>727</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, p. 104.

<sup>728</sup> Cfr. *ivi*, p. 3.

<sup>729</sup> Cfr. S. MANGIAMELI, *Il sistema europeo*, in *Diritto e società*, 2016, p. 19.

<sup>730</sup> M. CARTABIA, “*Unita nella diversità*”, in *Una Costituzione per l’Europa*, a cura di G. Morbidelli e F. Donati, Torino, 2006, p. 193.

<sup>731</sup> A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell’euro e conflitto sociale*, cit. nt. 694, pp. 21-22.

all'altezza dei tempi"<sup>732</sup>. In definitiva, il Trattato di Maastricht del 1992 sembra lasciare sul terreno, vent'anni dopo, più domande che risposte, più dubbi che certezze, più cautele che asserzioni; soprattutto, restano sullo sfondo "l'angoscia delle antinomie, il disorientamento interpretativo, la difficoltà, o impossibilità, di chiudere in unità sistemica scelte così discordi"<sup>733</sup> e riferibili ora all'un ordinamento giuridico ed ora all'altro.

Al contempo, le difficoltà che l'analisi giuridica incontra nel mettere a tema l'incidenza del diritto sovranazionale sul nesso costituzionale tra la democrazia e il potere economico negli anni 2011-2012 costituiscono un momento importante di riflessione critica e talora autocritica sulla china pericolante che stanno assumendo in questo scorcio di tempo le relazioni interordinamentali tra l'Italia e l'Unione europea. Anzi, si può financo ipotizzare che il periodo in questione segni, anche per la radicalità delle trasformazioni interordinamentali in atto, almeno l'*incipit* di un mutamento di prospettiva rispetto al ventennio precedente. Come da ultimo sostenuto, infatti, questa più recente stagione porta a tracciare e ad approfondire "una divisione che, volendo semplificare le posizioni, poteva dirsi già esistente nella dottrina italiana, tra coloro che vedevano nello sviluppo dei diritti, anche sociali, a livello europeo un moto integrativo, accrescitivo e coordinato rispetto alla garanzia offerta a livello nazionale, e coloro che, al contrario, accentuavano il carattere distorsivo e fragile della costruzione europea rispetto agli standard costituzionali nazionali"<sup>734</sup>.

Seguendo più da vicino il secondo dei due punti di vista evocati, si può cominciare con il ricordare che le vicende dell'incontro-scontro tra l'ordinamento statale e l'ordinamento sovranazionale vengono osservate *in medias res* e denunciate con viva preoccupazione da M. Luciani, nel corso della sua relazione al convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti svoltosi a Torino nell'ottobre del 2011. Tale studioso manifesta forte e chiaro tutto il proprio dissenso, di metodo e di merito, per la lettera scritta "a quattro mani" da Trichet e Draghi, evidenziando, nel mentre il Paese si sta accingendo a celebrare senza solennità particolare i centocinquanta anni di unità nazionale, "anzitutto, un problema di strategia geopolitica e di dignità nazionale"<sup>735</sup>, ancor prima e ancor più che di diritto costituzionale. Sulla scorta di tali considerazioni, Luciani perviene così a formulare un *caveat* più stringente rispetto al passato<sup>736</sup> in ordine alle forme e ai limiti della partecipazione dell'Italia all'ordinamento sovranazionale e, dunque, a ricordare che "non tutti i cammelli europei possono passare per la cruna dell'art. 11 della Costituzione"<sup>737</sup>. Resta centrale, anche in una situazione politicamente, istituzionalmente ed economicamente drammatica, la considerazione finale per cui, "quale che sia la prospettiva che si assume, è nella Costituzione... che giace la legittimazione delle istituzioni sovranazionali, non viceversa"<sup>738</sup>.

---

<sup>732</sup> Ivi, pp. 25-26.

<sup>733</sup> N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit. nt. 419, p. 30.

<sup>734</sup> A.O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Napoli, 2017, p. 68.

<sup>735</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 84.

<sup>736</sup> Cfr. ID., *La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea*, cit. nt. 310, pp. 581-582; ID., *Intervento*, in *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione*, cit. nt. 451, p. 262.

<sup>737</sup> ID., *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 99.

<sup>738</sup> Ivi, pp. 99-100.

Tale relazione, al pari di quelle presentate vent'anni prima da Amato, Guarino e Bognetti (*supra*, § 3.2), sembra invocare e, al tempo stesso, forse anche prefigurare un altro modo di intendere la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, più orientato rispetto al passato a problematizzare, senza irenismi eterei e imponderabili<sup>739</sup>, l'incidenza del diritto sovranazionale sul diritto costituzionale nel tempo presente e, per quel che qui più rileva, il precipitato dell'uno sui rapporti tra la democrazia e il potere economico intessuti dall'altro. Ricorre, infatti, in tempi viepiù recenti l'invito a lasciare da canto ogni "scoperta dell'*isola felice*"<sup>740</sup>, ogni "rappresentazione eccessivamente ottimistica"<sup>741</sup> ed ogni "spensieratezza costituzionale"<sup>742</sup> quando si parla di Unione europea e a superare quel "volontarismo, leggero e disinvoltato, dei tanti che hanno in questi anni continuato a preconizzare per l'Europa un futuro luminoso"<sup>743</sup>. È lo stesso Luciani, in un'altra occasione di incontro e di confronto collettivo svoltosi qualche tempo dopo, a segnalare a quanti si interrogano in merito al diritto costituzionale messo alla prova dalla recente crisi economica l'emersione di "segnali di ripensamento. Soprattutto negli studiosi più giovani si avverte, infatti, un senso di insoddisfazione per la china che la nostra scienza del diritto costituzionale ha imboccato"<sup>744</sup> e, al contempo, un desiderio di "invertire la rotta"<sup>745</sup>.

Così – gettando uno sguardo inevitabilmente sommario su alcuni dei lavori di taglio monografico che dal 2011-2012 in avanti sviluppano e approfondiscono in chiave giuspubblicistica tale prospettiva – le prime analisi scientifiche sul "costituzionalismo della crisi"<sup>746</sup> centrano la fortissima tensione sussistente tra le misure anticrisi predisposte sul piano sovranazionale e il principio democratico espresso a livello costituzionale, al punto da respingere "seccamente"<sup>747</sup> le "molte, ormai maggioritarie, opinioni, per le quali il punto di snodo inevitabile è un rafforzamento del carattere politico dell'Unione europea, che metterebbe a posto ogni cosa"<sup>748</sup>. Quanti ancora centrano con i medesimi intendimenti le trasformazioni istituzionali in atto nell'ordinamento sovranazionale enfatizzano ora la "tendenza dell'Unione europea a comportarsi esattamente come uno 'Stato'"<sup>749</sup> ed ora, invece, il tentativo degli Stati membri di recuperare spazi di salvaguardia delle rispettive identità costituzionali<sup>750</sup>. Al contrario, "adesso l'equivoco in cui eravamo caduti è palese"<sup>751</sup> e come tale va smascherato.

---

<sup>739</sup> Cfr. ID., *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Mélanges en l'honneur de Louis Favoreu*, Paris, 2007, pp. 816 ss.

<sup>740</sup> G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma-Bari, 2013, p. 20.

<sup>741</sup> O. CHESSA, *I giudici del diritto*, Milano, 2014, p. 597.

<sup>742</sup> P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, fasc. spec., p. 82.

<sup>743</sup> A. CANTARO, *Ascesa e declino dell'eccezionalismo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, fasc. spec., p. 64.

<sup>744</sup> M. LUCIANI, *Conclusioni*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit. nt. 28, p. 572.

<sup>745</sup> *Ibidem*.

<sup>746</sup> G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, cit. nt. 710, *passim*.

<sup>747</sup> *Ivi*, p. 166.

<sup>748</sup> *Ivi*, p. 167.

<sup>749</sup> L. MELICA, *L'unione incompiuta*, Napoli, 2015, p. 150.

<sup>750</sup> Cfr. F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali*, Torino, 2012, pp. 103 ss.

<sup>751</sup> O. CHESSA, *I giudici del diritto*, cit. nt. 741, p. 597.

In sintonia con tali assunti, chi svolge la propria indagine sull'incidenza delle misure di bilancio allora approntate tende ad evidenziare, ancorché all'interno di margini viepiù ristretti, i "profili entro i quali si può esercitare la sovranità nazionale e parlamentare, purché non vi sia da parte degli Stati una rinuncia *a priori* a esercitare funzioni e tutela dei diritti iscritti in Costituzione, come a volte sembrano operare"<sup>752</sup>. All'interno di una simile dinamica, chi pone il problema della stessa pensabilità dell'Unione europea in chiave costituzionale segnala che, in questo nostro tempo, "del linguaggio costituzionale si po[ssa] in fondo fare a meno"<sup>753</sup>; ma, al tempo stesso, rimarca come "proprio nel momento in cui si assiste all'affermazione di un ordine giuridico e politico non privo di venature autoritarie, [sia] responsabilità degli studiosi di diritto costituzionale continuare ad occuparsene per evidenziarne tutte le criticità"<sup>754</sup>.

Con particolare riferimento alla sfera economica, poi, le analisi più approfondite e articolate colgono i punti di saldatura dei diversi ambiti materiali – dalla concorrenza all'unione monetaria e alla disciplina di bilancio – nei quali lo strumentario anticrisi dell'Unione europea si avvia a dispiegarsi, individuando nelle relative misure, ormai, un "dato strutturale, che individua non *una* ma *la* modalità di funzionamento della forma europea di governamentalità, quale risulta dai trattati e dal diritto europeo derivato"<sup>755</sup>. L'effetto di insieme che se ne può cogliere disvela, pertanto, una curvatura asimmetrica del diritto sovranazionale e, conseguentemente, una speciosa funzione differenziale che tale diritto, purtroppo, si trova tutt'oggi a dispiegare tra i vari Stati membri<sup>756</sup>. In definitiva, pur nella diversità del metodo adottato e nella pluralità degli approcci seguiti, si cercano "nella Costituzione gli appigli per resistere all'ondata neoliberale che ha ispirato le politiche 'anti-crisi' fin qui patrocinate"<sup>757</sup> e si esplorano, per quanto possibile, alcuni percorsi di (r)esistenza costituzionale<sup>758</sup> fondati sulla ricerca di strategie nazionali<sup>759</sup>, di una comunanza di interessi<sup>760</sup> e, soprattutto, di quelle condizioni di parità<sup>761</sup>, che necessariamente accompagnano – per quanto riguarda l'Italia – qualunque limitazione di sovranità consentita dalla Carta repubblicana.

Solo il fluire del tempo e, con esso, la stratificazione concettuale di questi studi e degli altri che auspicabilmente verranno potranno accertare se e in quale misura simili ricostruzioni siano in grado di fornire qualche risposta euristicamente credibile ed operativamente efficace a quella "durezza della crisi"<sup>762</sup> e a quel "visibile scontro di poteri economici e politici (e di interessi nazionali)"<sup>763</sup>, che si possono ascrivere agli anni 2011-2012; e, in tal modo, di imprimere conseguentemente un *critical turn* alla riflessione giuspubblicistica italiana in tema di processo di integrazione europea. Alla vigilia di questa stagione, infatti, è stato sostenuto che

---

<sup>752</sup> I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, p. 33.

<sup>753</sup> M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, p. 360.

<sup>754</sup> Ivi, p. 361.

<sup>755</sup> O. CHESSA, *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, p. 464.

<sup>756</sup> Cfr. F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, cit. nt. 497, pp. 34-35.

<sup>757</sup> A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, cit. nt. 694, p. 10.

<sup>758</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, pp. 4-5 e 179.

<sup>759</sup> Cfr. ivi, pp. 152 ss.

<sup>760</sup> Cfr. ivi, pp. 164 ss.

<sup>761</sup> Cfr. ivi, pp. 172 ss.

<sup>762</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 101.

<sup>763</sup> *Ibidem*.

“la cultura giuridica italiana si [sia] mostrata pronta a recepire gli orientamenti europei, un po’ reticente nel muovere critiche a tali orientamenti e molto timida nella capacità propositiva, forse per una scarsa consapevolezza del valore della tradizione giuridica nazionale”<sup>764</sup>. Si tratta di una valutazione indubbiamente “severa”<sup>765</sup>, ma non per questo meno giustificata, la quale va solo equamente ripartita con la scarsa attenzione che è stata rivolta dagli attori politici e dai soggetti istituzionali al “contributo dei giuristi e dei costituzionalisti... in questo periodo per la elaborazione del diritto costituzionale”<sup>766</sup>. Se il tornante capitale che si è avuto con l’approvazione del Trattato di Maastricht del 1992 è stato superato “in uno dei modi peggiori astrattamente possibili, vale a dire senza discussione, con un atteggiamento delle intere forze politiche... di devozione quasi religiosa, ma insensibile verso delle questioni da affrontare che invece non sono state affrontate”<sup>767</sup>, non è certamente agevole, ma è comunque necessario ripercorrere a ritroso le tappe di un sentiero a quel tempo interrotto, per provare ad andare più avanti.

Oggi, infatti, dopo la stagione “magica”<sup>768</sup> dello sviluppo dirompente e vorticoso del processo di integrazione europea, la fase attuale è quella del suo “disincantamento”<sup>769</sup> e della sua “crescente intellettualizzazione e razionalizzazione”<sup>770</sup>, alla quale sono chiamati, tra gli altri, i costituzionalisti italiani. Quale può essere, allora, il segno e il senso del loro contributo? Quale l’orizzonte verso cui rivolgere la loro “direzione intellettuale e morale”<sup>771</sup>? Quali le modalità con cui applicare l’aurea formula “*conoscere per operare e operare conoscendo*”<sup>772</sup>? Quali gli “argomenti per una via di uscita”<sup>773</sup> dai problemi sin qui prospettati e quali le soluzioni, come nella schopenhaueriana favola dei due porcospini<sup>774</sup>, per trovare la “giusta distanza fra identità nazionale e aspirazione alla convivenza europea”<sup>775</sup>?

---

<sup>764</sup> M. CARTABIA, *Cultura dei giuristi e processi di integrazione europea*, in *Un'altra Italia in un'altra Europa*, a cura di L. Paggi, Roma, 2011, p. 108.

<sup>765</sup> Ivi, p. 99.

<sup>766</sup> L. ELIA, *Relazione di sintesi*, in *Le prospettive dell’Unione europea e la Costituzione*, cit. nt. 451, p. 297; nonché G. CERRINA FERONI, *Organismi sovranazionali e legittimazione democratica*, in *Rappresentanza e globalizzazione*, a cura di C. Bassu e G.G. Carboni, Torino, 2016, p. 56.

<sup>767</sup> A. BALDASSARRE, *Intervento*, in *Il federalismo fiscale*, cit. nt. 481, p. 45; nonché P. CARETTI, *Il processo di integrazione europea*, in *Lo stato delle istituzioni italiane*, cit. nt. 494, p. 556.

<sup>768</sup> Cfr. T. MANN, *La montagna magica*, [1924], trad. it., Milano, 2010, pp. 723 ss.

<sup>769</sup> M. WEBER, *La scienza come professione*, [1917], trad. it. in Id., *La scienza come professione*, Torino, 2004, p. 20; nonché G. COCCO, *L’Europa dei tre disincanti*, in *Politica del diritto*, 2000, pp. 81 ss.

<sup>770</sup> M. WEBER, *La scienza come professione*, cit. nt. 769, p. 20.

<sup>771</sup> A. GRAMSCI, *Quaderno 19*, [1934-1935], rist. in Id., *Quaderni del carcere*, Torino, 1977, vol. III, p. 2010.

<sup>772</sup> R. ORESTANO, *Conoscere e agire nel sapere giuridico*, [1984], rist. in Id., *Edificazione del giuridico*, Bologna, 1989, p. 243.

<sup>773</sup> L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto*, in *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, cit. nt. 634, p. 520.

<sup>774</sup> Cfr. A. SCHOPENHAUER, *Parerga e paralipomena*, [1851], trad. it., Milano, 2007, vol. II, p. 884.

<sup>775</sup> C. PINELLI, *Il momento della scrittura*, Bologna, 2002, p. 228.

#### 4. Conclusioni

Le riflessioni che si è inteso sviluppare in ordine alle molteplici legature della democrazia e del potere economico nella prospettiva ora del diritto costituzionale, ora del diritto sovranazionale ed ora delle reciproche e rispettive interrelazioni inducono a formulare, sul piano sia del metodo che dei contenuti, plurime cautele – la *prudentia* a cui invita(va)no i classici – in ordine all'iterata e pur sempre effimera invocazione di ciò che è nuovo, pena il rischio che si riveli vecchio anzitempo<sup>776</sup>. La “signora Storia”<sup>777</sup>, infatti, è sempre pronta a farsi beffe di quanti, con una *vulgata* tanto roboante quanto superficiale, inneggiano all’“unabashed victory of economic and political liberalism”<sup>778</sup> e al contestuale e intempestivo “triumph of the West, of the Western *idea*”<sup>779</sup>. Torna così di ammonimento, a proposito delle sempre possibili evoluzioni e involuzioni anche rispetto al tema qui trattato, l’ultima delle *Operette morali* di G. Leopardi, con Tristano che confida all’amico che “questo secolo sia superiore a tutti i passati”<sup>780</sup>, perché “così hanno creduto di se tutti i secoli, anche i più barbari; e così crede il mio secolo, ed io con lui”<sup>781</sup>.

Valga per tutti un solo riferimento. Oggi, su questioni quali il rapporto tra la democrazia e il potere economico, sono gli stessi studiosi che hanno interpretato il diritto (anche costituzionale) dell’economia in termini fortemente rinnovati (*supra*, § 3.2) a sostenere, ad un’osservazione più meditata, che “nell’ultima parte del XX e in quella iniziale del XXI secolo, si s[ia]no sviluppate due tendenze opposte, dapprima una riduzione della sfera pubblica (in particolare, con le privatizzazioni), poi una sua riespansione, prodotta dalla crisi economica iniziata nel 2008”<sup>782</sup>. Si è così ricominciato a parlare di un ritorno dello Stato<sup>783</sup>, in quanto ta-

---

<sup>776</sup> Cfr. A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della c.d. “globalizzazione”*, [1998], rist. in Id., *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”*, Soveria Mannelli, 2005, p. 56; F. GABRIELE, *Premessa introduttiva*, in *Il governo dell’economia tra “crisi dello Stato” e “crisi del mercato”*, a cura di Id., Bari, 2005, pp. XV-XVI; M. D’ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008, p. 142.

<sup>777</sup> R. LUXEMBURG, *Sciopero generale, partito e sindacati*, [1906], trad. it. in EAD., *Scritti politici*, Roma, 2012, p. 367; nonché P. BOURDIEU, *Il mito della “mondializzazione” e lo Stato sociale europeo*, [1996], trad. it. in Id., *Controfuochi*, Roma, 1999, pp. 45 ss.; Id., *La mano invisibile dei potenti*, [2000], trad. it. in Id., *Controfuochi 2*, Roma, 2001, pp. 59 ss.

<sup>778</sup> F. FUKUYAMA, *The End of History?*, in *The National Interest*, 1989, fasc. XVI, p. 3.

<sup>779</sup> *Ibidem*; nonché Id., *La fine della storia e l’ultimo uomo*, [1992], trad. it., Milano, 2016, pp. 9 ss.

<sup>780</sup> G. LEOPARDI, *Dialogo di Tristano e di un amico*, [1834], rist. in Id., *Poesie e prose*, Milano, 1988, vol. II, p. 216.

<sup>781</sup> *Ibidem*.

<sup>782</sup> S. CASSESE, *Presentazione*, in *La nuova costituzione economica*, a cura di Id., V ed., Roma-Bari, 2012, p. V.

<sup>783</sup> Cfr. G. NAPOLITANO, *Espansione o riduzione dello Stato?*, in *Uscire dalla crisi*, a cura di Id., Bologna, 2012, pp. 483 ss.

le<sup>784</sup> o riferito all'economia<sup>785</sup> o, ancora, variamente declinato come "Stato salvatore"<sup>786</sup>, "Stato assicuratore"<sup>787</sup>, "Stato 'co-assicuratore'"<sup>788</sup> e via discorrendo.

Tale (apparente? effettiva?) ricorsività non può e non deve stupire. Non è di oggi, infatti, la considerazione che, tra le diverse forme che assume il potere economico, proprio (e soprattutto) il modo di produzione capitalistico "è per natura una forma o un metodo di evoluzione economica; non solo non è mai, ma non può mai essere, stazionario. [...] L'impulso fondamentale che aziona e tiene in moto la macchina capitalistica viene dai nuovi beni di consumo, dai nuovi metodi di produzione o di trasporto, dai nuovi mercati, dalle nuove forme di organizzazione industriale, che l'intrapresa capitalistica crea"<sup>789</sup>. Al contempo, anche la democrazia è sempre ed ancor più in movimento, per far sì che l'economia, nella misura in cui storicamente ha rivelato la propria "incapacità a provvedere la piena occupazione"<sup>790</sup> e ha prodotto una "distribuzione arbitraria e iniqua delle ricchezze e dei redditi"<sup>791</sup>, sia investita, in quanto economia politica, da un moto costituzionalmente inesausto di "appropriazione (o di riappropriazione) dell'economico da parte del politico"<sup>792</sup> (*supra*, § 1.1).

Ciò vale tanto per quella forma istituzionale che con la modernità incarna il potere politico per antonomasia, cioè lo Stato, quanto per le organizzazioni inter- e sovranazionali, oggetto di uno sviluppo vorticoso nel corso della seconda metà del Novecento e, più ancora, nella sua fase finale. Nulla, pertanto, nei rapporti tra la democrazia e il potere economico può mai dirsi interamente dato e nulla può mai darsi come compiutamente acquisito. Del pari, nessuno che non voglia incarnare il (cattivo) profeta weberiano<sup>793</sup> è in grado di dare risposte univoche e unilineari in ordine al tema "insidioso, ambiguo, per certi versi sfuggente e inafferrabile"<sup>794</sup> della globalizzazione<sup>795</sup> ovvero della deglobalizzazione<sup>796</sup> e, entro ed oltre questo scenario, degli alterni e incerti sviluppi del processo di integrazione europea. Come ha scritto in proposito N. Irti, nelle cose del mondo "non c'è né necessità di natura né altra irresistibile

---

<sup>784</sup> Cfr. A. CANTARO, *Il "ritorno" dello stato nella "deglobalizzazione"*, in *Democrazia e diritto*, 2008, fasc. II, pp. 11-12.

<sup>785</sup> Cfr. F. CINTIOLI, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"*, cit. nt. 480, p. 30.

<sup>786</sup> G. NAPOLITANO, *Il nuovo Stato salvatore*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, pp. 1083 ss.

<sup>787</sup> F. CAVAZZUTI, *Nuovi confini per lo Stato assicuratore?*, in *Governare l'economia globale*, a cura di G. Amato, Firenze, 2009, p. 238.

<sup>788</sup> G. NAPOLITANO, *L'assistenza finanziaria europea e lo Stato "co-assicuratore"*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010, pp. 1085 ss.

<sup>789</sup> J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, [1954], trad. it., Milano, 2001, pp. 82-83; nonché A. GRAMSCI, *Quaderno 15*, [1933], rist. in ID., *Quaderni del carcere*, cit. nt. 771, vol. III, pp. 1756-1757.

<sup>790</sup> J.M. KEYNES, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, cit. nt. 543, p. 16.

<sup>791</sup> *Ibidem*.

<sup>792</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, n. ed., Torino, 1992, p. 135; nonché H. HELLER, *Dottrina dello Stato*, [1934], trad. it., Napoli, 1988, p. 332; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, cit. nt. 337, p. 775; C. PINELLI, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, cit. nt. 412, pp. 1288 ss.; M. LUCIANI, *La crisi del diritto nazionale*, cit. nt. 337, p. 1010, nt. 29; C. PINELLI, *La dicotomia fra democrazia e mercato e i costi dell'incertezza*, [2000], rist. in ID., *Nel lungo andare*, cit. nt. 664, p. 294, nt. 35.

<sup>793</sup> Cfr. M. WEBER, *La scienza come professione*, cit. nt. 769, p. 30.

<sup>794</sup> A. CANTARO, *Il "ritorno" dello stato nella "deglobalizzazione"*, cit. nt. 784, p. 11.

<sup>795</sup> Cfr. U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, II ed., Troina, 2002, pp. 18 ss.

<sup>796</sup> Cfr. W. BELLO, *Deglobalizzazione*, [2002], trad. it., Milano, 2004, pp. 162 ss.; J. SAPIR, *La Démondialisation*, Paris, 2011, p. 216; L. WEBER, *Démondialiser?*, Bellecombe-en-Bauges, 2012, pp. 11 ss.



potenza, ma soltanto libertà e responsabilità di scelta. La globalità è un problema, non un destino<sup>797</sup>; essa impone di essere affrontata come tale.

L'assunto che si intende qui formulare, in ragione delle crescenti linee di faglia che scaturiscono dal piano delle relazioni interordinamentali tra l'Italia e l'Unione europea nel tempo presente e che sembrano avere fessurato il rapporto costituzionale tra la democrazia e il potere economico, consiste nella (ri)affermazione di un criterio non solo ordinante, ma anche ordinario, che assuma la Carta repubblicana quale necessario fondamento di giustificazione e, al tempo stesso, quale fisiologico e permanente elemento di valutazione delle limitazioni di sovranità consentite a beneficio di ordinamenti "altri", qual è, per quanto qui più rileva, quello sovranazionale. Si tratta, in altre parole, di contribuire ad una revisione critica di quel "mainstream constitutional thinking"<sup>798</sup> che, anche in Italia, sviluppando una sorta di ipercostituzionalismo<sup>799</sup> ed estendendo metodi e modelli, categorie e concetti del diritto costituzionale al diritto sovranazionale<sup>800</sup>, è giunto a leggere la disciplina costituzionale dell'economia in maniera adeguata o conforme al diritto sovranazionale (*supra*, § 3.1) e non viceversa, come si ritiene invece di dover fare<sup>801</sup>.

Tale sollecitazione non appare eccentrica o sfasata rispetto all'attuale stagione del processo di integrazione europea, al contrario. Per un verso, non si può non ricordare che, a seguito dei noti *referendum* francese e neerlandese della primavera del 2005 sul progetto di Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, "con un solo tratto di penna il cd. Processo costituente europeo che, negli anni immediatamente precedenti, aveva diviso e appassionato cospicue schiere di filosofi, giuristi, storici viene definitivamente cancellato"<sup>802</sup>. Risale esattamente a dieci anni fa il "brusco risveglio"<sup>803</sup> della "desacralizzazione costituzionale"<sup>804</sup> dell'ordinamento sovranazionale e, con esso, la presa di coscienza che si sia trattato di una sorta di "gigantesca, ma inconcludente 'azione parallela' del protagonista del musiliano 'Uomo senza qualità' "<sup>805</sup>. È di allora e non certo di oggi la lapidaria affermazione, formulata al massimo livello istituzionale, che "il progetto costituzionale... è abbandonato" (conclusioni del Consiglio europeo del 21-22.6.2007, 11177/07), quasi che i capi di Stato o di governo degli Stati membri dell'Unione europea fossero i novelli Consoli della Repubblica francese del 1799, intenti a proclamare che "la Rivoluzione è fissata ai principi da cui è cominciata: è

---

<sup>797</sup> N. IRTI, *Norma e luoghi*, [2001], rist. in Id., *Norma e luoghi*, cit. nt. 371, p. 70.

<sup>798</sup> K. NICOLAÏDIS, *The New Constitution as European "Democracy"?*, in *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2004, p. 84.

<sup>799</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Tecniche argomentative costituzionali ed esiti decisionali antisociali alla Corte di Lussemburgo*, in *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, cit. nt. 300, p. 218; Id., *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 260, pp. 20 ss.; D. GRIMM, *Constitutionalism*, Oxford, 2016, p. 328.

<sup>800</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 260, pp. 180 ss.

<sup>801</sup> Cfr. M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, cit. nt. 753, pp. 311-312.

<sup>802</sup> C. DE FIORES, *Dalla Costituzione-trattato al trattato senza Costituzione*, in Id., *L'Europa al bivio*, cit. nt. 303, p. 22.

<sup>803</sup> M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, cit. nt. 753, p. 360.

<sup>804</sup> S. MANGIAMELI, *Il sistema europeo*, cit. nt. 729, p. 20.

<sup>805</sup> B. CARAVITA, *Quanta Europa c'è in Europa?*, Torino, 2015, p. 129; nonché G. SILVESTRI, *Relazione di sintesi*, in *Crisi dello Stato nazionale, dialogo intergiurisprudenziale, tutela dei diritti fondamentali*, a cura di L. D'Andrea et al., Torino, 2015, p. 388.

finita". Si deve ulteriormente constatare che, nel momento attuale, nessuno dei cinque scenari delineati dalla Commissione europea nel *Libro bianco sul futuro dell'Europa* del 2017 – e intitolati, rispettivamente, “avanti così”, “solo il mercato unico”, “chi vuole di più fa di più”, “fare meno in modo più efficiente” e “fare molto di più insieme” – contiene anche solo un riferimento alla dimensione costituzionale, ad ulteriore conferma, se ve ne fosse ancora bisogno, dell’assunzione di un “deficit di legittimazione costituzionale”<sup>806</sup> quale elemento consustanziale e non circostanziale<sup>807</sup>, operante ad un tempo su un piano metodologico e assiologico<sup>808</sup>, dell’Unione europea.

Per un altro verso, va detto con eguale chiarezza che sottoporre ad una critica anche serrata la ormai riposta stagione del “costituzionalismo dei governanti”<sup>809</sup> o del “costituzionalismo nominale”<sup>810</sup>, che dir si voglia, e così invocare le più profonde “ragioni della nostra ‘civiltà costituzionale’”<sup>811</sup> anche nei confronti del processo di integrazione europea non significa in alcun modo rinvangare le (male) sorti di un “diritto costituzionale chiuso”<sup>812</sup> di fichtiana memoria<sup>813</sup> e nemmeno rinverdire alcun “nazionalismo o patriottismo costituzionale ingenuo ed infecondo”<sup>814</sup>, sulla scorta di un’improbabile lode del buon tempo andato<sup>815</sup>, che, ammesso e non concesso vi sia mai stato, non tutti, se non altro per ragioni anagrafiche, hanno vissuto. Si tratta, piuttosto, di “riflettere su un recupero non nazionalista di una dimensione nazionale”<sup>816</sup> e di ridare avvio ad una “fase di garanzia della sovranità nazionale”<sup>817</sup>, informando a un sano e schietto realismo<sup>818</sup> quello che in passato con una bella metafora si chiamava il “cammino comunitario”<sup>819</sup> e, del pari, rifuggendo dalle opposte narrazioni dell’Unione europea come “mito”<sup>820</sup> o come “complotto”<sup>821</sup>. Solo in tal modo si potrà (ri)prendere coscienza

---

<sup>806</sup> S. GAMBINO, *Prospettive e limiti del processo di costituzionalizzazione europeo*, in *Annuario 2005. L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Padova, 2007, p. 437; nonché Id., *Diritti fondamentali e Unione europea*, Milano, 2009, pp. 9, 19, 53 e 178.

<sup>807</sup> Cfr. G. GUARINO, *Intervento*, in *Eurosistema*, a cura di G. Morbidelli, Bagno a Ripoli, 2008, p. 82.

<sup>808</sup> Cfr. A.O. COZZI, *Diritti e principi sociali nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, cit. nt. 734, pp. 70 ss.

<sup>809</sup> I.D. MORTELLARO, *Dopo Maastricht*, Molfetta, 1998, pp. 46 e 61.

<sup>810</sup> F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica*, [2005], rist. in *Costituzionalismo.it. Archivio*, Torino, 2006, p. 87.

<sup>811</sup> G. AZZARITI, *L'ordine giuridico del mercato*, [1999], rist. in Id., *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000, p. 158.

<sup>812</sup> G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit. nt. 722, p. 514.

<sup>813</sup> Cfr. J.G. FICHTE, *Lo Stato secondo ragione o lo Stato commerciale chiuso*, [1845], trad. it., Torino, 1949, p. 98.

<sup>814</sup> A. RUGGERI, *CEDU, diritto “eurounitario” e diritto interno*, [2013], rist. in Id., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, cit. nt. 389, vol. XVII, p. 119; nonché Id., *Ultimatum della Consulta alla Corte di giustizia su Taricco, in una pronunzia che espone, ma non ancora oppone, i controlimiti*, in *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti*, a cura di A. Bernardi e C. Cupelli, Napoli, 2017, p. 397.

<sup>815</sup> Cfr. G. AMATO, *Il costituzionalismo oltre i confini dello Stato*, [2013], rist. in Id., *Le istituzioni della democrazia*, cit. nt. 143, p. 444.

<sup>816</sup> A. SOMMA, *Europa a due velocità*, Reggio Emilia, 2017, p. 40.

<sup>817</sup> C. SALVI, *Capitalismo e diritto civile*, cit. nt. 225, p. 239.

<sup>818</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, pp. 183 ss.

<sup>819</sup> P. BARILE, *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, pp. 2406 ss.

<sup>820</sup> I. MASSA PINTO, *Il processo d'integrazione europea*, in *Vent'anni di Costituzione*, a cura di S. Sicardi et al., Bologna, 2015, p. 473.

<sup>821</sup> *Ibidem*.

del fatto che qualunque progetto sovranazionale in tanto si giustifica in termini kantiani in quanto i popoli, cioè i soggetti reali di ogni forma democratica di organizzazione politica, vi vedono un “reciproco tornaconto”<sup>822</sup>. Anche (o, forse, soprattutto) con riferimento alle relazioni interordinamentali “tutto si paga su questa terra, niente si acquista gratis: non si può soddisfare interamente l’interesse ad una salda unione fra Stati senza subordinare, se non sacrificare, ad esso l’interesse al mantenimento della sovranità nazionale”<sup>823</sup>.

Tale dilemmatica consapevolezza, formulata agli albori del processo di integrazione europea<sup>824</sup>, allorché la stessa riflessione giuspubblicistica non ha mancato di formulare qualche giusta cautela in ordine all’incidenza di esso sulla Carta repubblicana<sup>825</sup>, informa e conforma tutta la più e meno recente giurisprudenza costituzionale sulla *liaison* con l’ordinamento sovranazionale. È a tutti noto che la seconda proposizione dell’art. 11 Cost. è stata intesa sin dalla sent. n. 14/1964 della Corte costituzionale quale “meccanismo di revisione costituzionale implicito”<sup>826</sup>, anche sulla scorta di quanto sostenuto dal suo Presidente *pro tempore*, G. Ambrosini, in sede di discussione parlamentare sulla legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Parigi del 1951<sup>827</sup>; un documento tutt’oggi rimarchevole, se non altro, per il contributo allo sviluppo del concetto di sovranazionalità<sup>828</sup>. Allo stesso tempo, è altrettanto certo e vero che la giurisprudenza costituzionale perviene rapidamente all’assunto per cui l’attiva e fattiva partecipazione dell’Italia al processo di integrazione europea in tanto è costituzionalmente legittima in quanto “le consentite limitazioni di sovranità trovano... il loro corrispettivo nei poteri acquisiti in seno alla più vasta Comunità di cui l’Italia è parte” (C. cost., sent. n. 183/1973). L’esistenza stessa di un ordinamento sovranazionale costituisce così l’espressione della “massima elasticità possibile di un ordinamento statale”<sup>829</sup>, qual è quello italiano, che, una volta riacquisito il proprio passato militarista e bellicista, intende ispirarsi a un principio, che dir si voglia, “internazionalista”<sup>830</sup> e “supernazionale”<sup>831</sup>. Tale percorso, nondimeno, pena una patente *contradictio in adiecto*, non può non svolgersi nel solco tracciato dalla medesima Carta repubblicana, perché altrimenti si arriverebbe all’intollerabile paradosso per cui “i Trattati europei mirerebbero contraddittoriamente a dissolvere il fondamento costituzionale stesso dal quale hanno tratto origine per volontà degli Stati membri” (C.

---

<sup>822</sup> I. KANT, *Per la pace perpetua*, [1795], trad. it. in Id., *Scritti politici*, cit. nt. 41, p. 314; nonché R. DAHRENDORF, *Perché l’Europa?*, [1996], trad. it., Roma-Bari, 1997, p. 37.

<sup>823</sup> E. BETTI, *Possibilità e limiti di un diritto di convivenza europeo*, in *Il foro italiano*, 1953, pt. IV, c. 182.

<sup>824</sup> Cfr. G. IZCOVITCH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, Torino, 2006, pp. 191 ss. e 360 ss.

<sup>825</sup> Cfr. C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e “altre” leggi costituzionali*, [1963], rist. in Id., *Diritto costituzionale vivente*, Milano, 1992, pp. 370-371, nt. 24.

<sup>826</sup> G. IZCOVITCH, *Teorie e ideologie del diritto comunitario*, cit. nt. 824, p. 198.

<sup>827</sup> G. AMBROSINI, *Relazione al disegno di legge per la ratifica e l’esecuzione dei trattati concernenti la Comunità Europea*, [1952], rist. in Id., *Questioni costituzionali e politica estera italiana dal 1948 al 1953*, Milano, 1953, p. 253; Id., *Sulla costituzionalità del disegno di legge*, [1952], rist., ivi, pp. 254 ss.

<sup>828</sup> Cfr. A. TIZZANO, *Art. 9*, in *Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell’acciaio*, a cura di R. Quadri et al., Milano, 1970, vol. I, 169-170.

<sup>829</sup> G. CHIARELLI, *Elasticità della Costituzione*, [1952], rist. in Id., *Scritti di diritto pubblico*, Milano, 1977, p. 339; nonché F. PERGOLESI, *Rigidità ed elasticità della costituzione italiana*, [1959], rist. in Id., *Scritti minori*, Sala bolognese, 1988, vol. I, p. 602.

<sup>830</sup> A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, III ed., Roma, 1984, p. 194.

<sup>831</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Padova, 1991, vol. I, p. 161.

cost., ord. n. 24/2017), o per dirla più prosaicamente, la Costituzione compirebbe il proprio “suicidio”<sup>832</sup>; il che, da ogni punto di vista, logico o giuridico che sia, non può darsi.

Vi è poi un’ulteriore importante precisazione che la Corte costituzionale già in quello scorcio di tempo non manca di formulare. Infatti, le limitazioni di sovranità che l’Italia può disporre sono consentite solamente “alle condizioni e per le finalità ivi stabilite” (C. cost., sent. n. 183/1973), ove con l’avverbio “ivi” si intende “nella disposizione stessa, e perciò nell’art. 11 Cost.” (C. cost., sent. n. 300/1984), dal quale è d’uopo enucleare il principio del ripudio della guerra<sup>833</sup>, le “condizioni di parità con gli altri Stati” e l’obiettivo della “pace e [del]la giustizia fra le Nazioni”<sup>834</sup>. Se sciaguratamente il processo di integrazione europea subisse deviazioni o distorsioni tali non solo da provocare una guerra, ma anche da ingenerare disparità o in-giustizia<sup>835</sup>, sulla scorta di “meri rapporti di forza imposti o dal mercato, in base al principio economico della natura delle cose, o dal brutale dominio della politica e dallo Stato politicamente egemone in Europa”<sup>836</sup>, magari ispirato a un “monetary mercantilism”<sup>837</sup> univocamente determinato, la legittimità costituzionale del processo in questione risulterebbe irrimediabilmente ritrattata.

Tale è lo scoglio su cui rischiano di infrangersi quanti, anche tra i giuristi, lamentano un “deficit democratico come se fosse un incidente nella costruzione dell’Unione europea”<sup>838</sup> e confidano, ieri come oggi e forse anche come domani, nel suggestivo *slogan* “più Europa”<sup>839</sup>. Essi, infatti, al netto di ogni singolare qualificazione della crisi (economica o costituzionale che sia) quale “laboratorio”<sup>840</sup> o “opportunità”<sup>841</sup>, non sembrano tenere nella dovuta considerazione le posizioni di tutti gli attori politici e di tutti i soggetti istituzionali che affollano

---

<sup>832</sup> S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, p. 442.

<sup>833</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Il principio costituzionale del ripudio della guerra*, II ed., Napoli, 2010, p. 120.

<sup>834</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Articolo 11*, in *La Costituzione italiana*, a cura di F. Clementi et al., Bologna, 2018, vol. I, p. 81.

<sup>835</sup> Cfr. S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, costituzionalismo e crisi economica*, in *Diritti sociali e crisi economica*, a cura di Id., Torino, 2015, p. 6.

<sup>836</sup> G. GRASSO, *Le parole della Costituzione e la crisi economico-finanziaria*, in *Constitución e integración europea*, a cura di A. Pérez Miras et al., Madrid, 2017, p. 163; nonché C. PINELLI, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell’eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, 2014, fasc. I, pp. 9-10; ID., *Prime pronunce delle corti costituzionali sulle misure di contrasto alla crisi dell’Eurozona*, in *Studi in onore di Giuseppe de Vergottini*, cit. nt. 311, vol. III, p. 2270; G. PRETEROSSO, *Ciò che resta della democrazia*, Roma-Bari, 2015, pp. 33-34; M. VILLONE, *L’Europa*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on-line*, 2015, fasc. I, pp. 14 ss.; F. FABBRINI, *Economic Governance in Europe*, Oxford, 2016, p. 15; A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell’euro e conflitto sociale*, cit. nt. 694, p. 55; F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, cit. nt. 497, p. 35; F. BILANCIA, *Economic Crisis and Territorial Asymmetrical Effects on the Guarantee of Social Rights within the European Economic and Monetary Union*, in *Social Rights in Europe in an Age of Austerity*, a cura di S. Civitarese Matteucci e S. Halliday, London-New York, 2017, pp. 265 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, in *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, cit. nt. 634, p. 643.

<sup>837</sup> C.L. HOLTFRERICH, *Monetary Policy in Germany since 1948*, in *Central Banks as Economic Institutions*, a cura di J.P. Touffut, Cheltenham-Northampton (MA), 2008, pp. 34 ss.

<sup>838</sup> R. BIN, *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, in *Nuove strategie per lo sviluppo democratico e l’integrazione politica in Europa*, a cura di A. Ciancio, Roma, 2014, p. 499.

<sup>839</sup> R. DAHRENDORF, *Il futuro della democrazia rappresentativa*, [2001], trad. it. in ID., *La società riaperta*, Roma-Bari, 2005, p. 322.

<sup>840</sup> S. CASSESE, *Territori e potere*, Roma-Bari, 2016, p. 108.

<sup>841</sup> G. DELLA CANANEA, *L’Unione economica e monetaria venti anni dopo*, in *Costituzionalismo.it*, 2011, fasc. III, p. 12.

lo spazio europeo<sup>842</sup> e che risultano portatori, nel frangente attuale, di istanze, bisogni, interessi in una certa e ineliminabile misura confliggenti. Di ciò è una prova tangibile, negli anni più recenti, l'andamento del famigerato *spread* (chi può dimenticarlo?), posto che tale indicatore esprime non tanto il livello di "salute" economico-finanziaria di un dato Stato membro come tale, quanto piuttosto lo scarto tra il tasso di interesse dei titoli del debito pubblico di quello Stato e della Germania e, pertanto, il grado di differenziazione economico-finanziaria esistente all'interno della stessa Unione europea<sup>843</sup>. In questo senso, dovrebbe più di tutto preoccupare l'assenza di una narrazione comune e condivisa a livello sovranazionale, sia sul piano istituzionale<sup>844</sup> che nella riflessione scientifica<sup>845</sup>, della recente crisi economica, a quasi dieci anni dal suo scoppio, delle sue probabili cause e, dunque, men che meno del punto di attacco di qualunque sua possibile soluzione.

Eppure, al di là di ogni indagine in ordine alla sua eziologia, gli effetti di tale crisi sull'Italia del tempo presente sfuggono alla vista solo di chi non li vuole vedere. Come dichiarato, da ultimo, dal Governatore della Banca d'Italia I. Visco nelle sue Considerazioni finali del 31.5.2017, "per l'economia italiana sono stati gli anni peggiori della sua storia in tempo di pace... Le conseguenze della doppia recessione sono state più gravi di quelle della crisi degli anni Trenta. Dal 2007 al 2013 il PIL è diminuito del 9 per cento; la produzione industriale di quasi un quarto; gli investimenti del 30 per cento; i consumi dell'8. Ancora oggi nel nostro paese il prodotto è inferiore di oltre il 7 per cento al livello di inizio 2008"<sup>846</sup>. Si tratta di dati che proprio chi studia in chiave giuridica le relazioni interordinamentali non può permettersi di sottovalutare, perché, "se non si persegue il 'benessere' della comunità dei cittadini europei, vengono meno anche le 'ragioni del loro stare insieme' in Europa; ma se ciò accade, vengono conseguentemente meno gli stessi presupposti che avevano originato il Trattato di Roma"<sup>847</sup> e, maggior ragione, i Trattati successivi e vigenti.

Al tempo stesso, non si deve mai neppure dimenticare che, se oggi la parità e la giustizia risultano in discussione, per le ragioni innanzi esposte, è almeno la pace, tra i propositi scolpiti nella seconda proposizione dell'art. 11 Cost., a costituire il risultato storico, incontestabile e incontestato, ben vivo e radicato nell'esistenza di ciascuno di noi, che permea di sé, anche grazie al processo di integrazione europea, gli oltre sessant'anni appena trascorsi<sup>848</sup>; quella pace "figlia insicura dell'ansia"<sup>849</sup>, solennemente evocata già nel primo e nel secondo considerando del preambolo del Trattato di Parigi del 1951 ed ora giustamente consacrata anche all'art. 3, § 1, TUE. Ma la pace non può mai essere scambiata per subalternità. Vale allora la pena di rileggere una bella e nota pagina di un *Bildungsroman* della nostra stagione

---

<sup>842</sup> Cfr. L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto*, cit. nt. 773, p. 559; G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit. nt. 722, p. 491.

<sup>843</sup> Cfr. U. BECK, *Europa tedesca*, [2012], trad. it., Roma-Bari, 2013, pp. 41 ss.

<sup>844</sup> Cfr. L. BINI SMAGHI, *La tentazione di andarsene*, Bologna, 2017, p. 97.

<sup>845</sup> Cfr. G. MARTINICO, *Le Implicazioni Costituzionali della Crisi*, in *Federalismi.it*, 2016, fasc. XXVI, pp. 5 ss.

<sup>846</sup> I. VISCO, *Considerazioni finali del Governatore*, [2017], su [goo.gl/eG6LB3](http://goo.gl/eG6LB3), p. 7.

<sup>847</sup> L. MELICA, *L'unione incompiuta*, cit. nt. 749, p. 170.

<sup>848</sup> Cfr. A. PREDIERI, *Euro, poliarchie democratiche e mercati monetari*, cit. nt. 326, p. 152.

<sup>849</sup> T. JUDT, *Postwar*, [2005], trad. it., Roma-Bari, 2017, p. 10.

resistenziale, nella quale al militare fascista che gli chiede cosa diventerebbe l'Italia dopo la guerra B. Fenoglio fa replicare al partigiano Johnny: "una cosa alquanto piccola ma del tutto seria"<sup>850</sup>.

\* \* \*

Tali considerazioni di ordine, per così dire, liminare impongono almeno di accennare a qualche ipotesi di soluzione degli attuali "conflitti di autorità"<sup>851</sup> tra il diritto statale e il diritto sovranazionale, che tanto più si verificano e si vivificano, in nome del "dualismo sostanziale"<sup>852</sup> che ne fa da sfondo, quanto più il secondo si sovrappone al primo per estensione e profondità, anche con riferimento al tema cruciale della democrazia e del potere economico. Ciò chiama in causa il ruolo ampiamente sondato del giudice costituzionale (e in qualche caso anche dei giudici comuni: C. St., sez. V, sent. n. 4207/2005) nella determinazione concreta dei "controlimiti"<sup>853</sup>, intesi quali "elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale" (C. cost., sent. n. 234/2014); o per meglio dire – ricorrendosi in questo caso ad una formula positiva e non negativa<sup>854</sup>, oltre che dotata di una più agevole traducibilità all'interno di altre esperienze giuridiche<sup>855</sup> – dell'"identità costituzionale della Repubblica italiana" (C. cost., ord. n. 24/2017), la cui salvaguardia si pone quale condizione permanente e immanente per lo svolgersi della partecipazione dell'Italia all'Unione europea (*scilicet* per il "durante"<sup>856</sup> del processo di integrazione europea).

Anche a questo proposito, non ci si potrà che limitare a qualche notazione inevitabilmente schematica e sommaria, muovendo dall'assunto che "*l'idea di controlimite [sia] intrinseca al concetto... giuridico di sovranità*"<sup>857</sup>, come emerge ancora una volta dalla lettera della seconda proposizione dell'art. 11 Cost. Se questo è vero, ne consegue incontestabilmente che vi è una "linea di confine oltrepassata la quale l'incremento del tasso di pluralismo nei contenuti normativi di un documento costituzionale ne trasfigura l'identità assiologica originaria"<sup>858</sup>, con un conseguente e continua interrogarsi non soltanto sui contenuti di tale identità, ma altresì su chi sia titolato a sostanziarla. Da questo punto di vista, ritenere che l'identità costituzionale coincida *ex se* con l'"identità nazionale insita nella... struttura fondamentale,

---

<sup>850</sup> B. FENOGLIO, *Il partigiano Johnny*, [1968], rist. in Id., *Opere*, Torino, 1978, vol. I.2, p. 632.

<sup>851</sup> M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, cit. nt. 753, p. 370.

<sup>852</sup> F. ANGELINI, *Ordine pubblico e integrazione costituzionale europea*, Padova, 2007, p. 339.

<sup>853</sup> Cfr. P. BARILE, *Rapporti fra norme primarie comunitarie e norme costituzionali e primarie italiane*, [1966], rist. in Id., *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 713; Id., *Ancora su diritto comunitario e diritto interno*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, cit. nt. 215, vol. VI, p. 45.

<sup>854</sup> Cfr. G. PICCIRILLI, *L'unica possibilità per evitare il ricorso immediato ai controlimiti*, in *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti*, cit. nt. 814, pp. 337-338.

<sup>855</sup> Cfr. J. LUTHER, *Costituzionalizzare l'Integrationsgewalt*, in *I controlimiti*, a cura di A. Bernardi, Napoli, 2017, pp. 136 ss.

<sup>856</sup> Cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, p. 133.

<sup>857</sup> F. MODUGNO, *Riflessioni sull'"abbandono" del progetto costituzionale che ha dato luogo al trattato di Lisbona e sulle conseguenze in tema di "controlimiti" alle limitazioni della sovranità statale*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, cit. nt. 300, vol. II, p. 694.

<sup>858</sup> O. CHESSA, *I giudici del diritto*, cit. nt. 741, p. 599.

politica e costituzionale” degli Stati membri ex art. 4, § 2, TUE e dunque, per ipotesi, su una nozione necessariamente e sufficientemente garantita dallo stesso diritto dell’Unione europea, sarebbe incorrere in un vero e proprio paralogismo, sotto forma di inversione del *quod demonstrandum* con il *quod demonstratum*<sup>859</sup>. Come si legge cautelativamente, ma non per questo meno chiaramente, nella giurisprudenza costituzionale, “almeno in linea teorica generale non potrebbe affermarsi con certezza che tutti i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale si ritrovino fra i principi comuni agli ordinamenti degli Stati membri e quindi siano compresi nell’ordinamento comunitario” (C. cost., sent. n. 232/1989)<sup>860</sup>, con conseguente attribuzione agli organi costituzionali della Repubblica italiana (*scilicet* alla stessa Corte costituzionale) del potere di volta in volta di verificarlo. Al riguardo, basta riportare le parole, da ultimo pronunciate, dell’Avvocato generale Y. Bot nella causa C-42/17, conseguente al rinvio pregiudiziale disposto con l’ord. n. 24/2017 della Corte costituzionale (“rilevo che, nella Costituzione italiana, i principi qualificati come ‘fondamentali’ sono elencati agli articoli da 1 a 12 della stessa, e il principio di legalità dei reati e delle pene ne è quindi, a priori, escluso”), per saggiare in tutta la sua consistenza i termini di una franca incomprensione<sup>861</sup>. Ne consegue che anche il tanto decantato c.d. dialogo tra le Corti va svolto con la piena consapevolezza della posta in gioco, data dalla speculare rivendicazione della parola finale del *ius dicere* in Europa<sup>862</sup>, pena il rischio che un simile esercizio si risolva inopinatamente in una supplica “che intrattiene un suddito quando si rivolge al sovrano”<sup>863</sup>.

Non si tratta, a ben vedere, di problemi e soluzioni solo italiani, né peraltro della famosa o famigerata “pistola”<sup>864</sup> destinata a rimanere appoggiata sul tavolo, quasi si trattasse della versione postmoderna della “*souveraineté des grands jours*”<sup>865</sup>. Si è di fronte, piuttosto, ad un aspetto, per così dire, connaturato e circostanziale dello sviluppo del processo di integrazione europea<sup>866</sup>, che tanto più si rivela quanto più il processo in questione si allarga e si approfondisce. Per limitare lo sguardo ad alcune pronunce invero recenti di giudici costituzionali o supremi di altri Stati membri dell’Unione europea, i già evocati (*supra*, § 2.3) profili

---

<sup>859</sup> Cfr. B. GUASTAFERRO, *Legalità sovranazionale e legalità costituzionale*, Torino, 2013, pp. 192 ss.

<sup>860</sup> Cfr. M. CARTABIA, *Nuovi sviluppi sulle “competenze comunitarie” della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, pt. I, pp. 1014-1015; V. ANGIOLINI, *Trasformazioni dei “principi fondamentali” della Costituzione italiana in confronto al diritto comunitario*, in ID. e N. MARZONA, *Diritto comunitario diritto interno*, Padova, 1990, pp. 33 ss.; V. ANGIOLINI, *I “principi fondamentali” della Costituzione italiana corrono (non senza pericoli) sul filo del diritto comunitari*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, pp. 153 ss.; G. COCCO, *Una convivenza voluta ma sofferta*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, pp. 679 ss.; G. GAJA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 1989 e i “controlimiti” alle superiorità del diritto comunitario*, in *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, 1991, p. 82.

<sup>861</sup> Cfr. M. BASSANI e O. POLLICINO, *The Opinion of Advocate General Bot in Taricco II*, [2017], su [goo.gl/gMKUJW](http://goo.gl/gMKUJW), p. 4.

<sup>862</sup> Cfr. A. RIDOLFI, *Giurisdizione costituzionale, corti sovranazionali e giudici comuni*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2016, fasc. III, pp. 64-65.

<sup>863</sup> M. LUCIANI, *Chi ha paura dei controlimiti?*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2016, fasc. IV, p. 76.

<sup>864</sup> G. MARTINICO, *L’integrazione silente*, Napoli, 2009, p. 198; nonché S.P. PANUNZIO, *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, in *I diritti fondamentali e le Corti in Europa*, a cura di Id., Napoli, 2005, pp. 28-29.

<sup>865</sup> R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l’Etat*, [1922], rist., Paris, 1962, vol. II, p. 538.

<sup>866</sup> Cfr. G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto europeo*, Roma, 2011, pp. 218-219.

contenziosi aperti dal Tribunale costituzionale federale tedesco sul programma di “operazioni definitive monetarie” (BVerfG, 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 e 2 BvE 13/13, dec. 14.1.2014 e BVerfG, 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13, 2 BvR 2731/13 e 2 BvE 13/13, dec. 21.6.2016) e sul “programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari” della Banca centrale europea (BVerfG, 2 BvR 859/15, 2 BvR 980/16, 2 BvR 2006/15, 2 BvR 1651/15, dec. 18.7.2017); l’arresto della Corte suprema danese sul valore dei principi generali come fonti non scritte del diritto sovranazionale e sul valore della legge di adesione di tale Stato membro all’Unione europea (Højesterets Dom, 15/2014, 1. Afdeling, dec. 6.12.2016); la sentenza della Corte costituzionale belga sulla legge di approvazione del Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell’unione economica e monetaria del 2012 (Cour constitutionnelle, 62/2016, dec. 28.4.2016); la decisione della Corte costituzionale ungherese in merito ai limiti di applicabilità delle misure temporanee nel settore della protezione internazionale (Alkotmánybíróság, 22/2016, XII.5, AB, dec. 30.11.2016); ebbene, ciascuno di questi esempi, in ambiti tanto materialmente diversi quanto tutti costituzionalmente delicati (BVerfG, 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, BvR 1022/08, BvR 1259/08 e BvR 182/09, dec. 30.6.2009), ha già messo tangibilmente in discussione il principio del primato del diritto sovranazionale<sup>867</sup>, affermato in via pretoria a partire dal 1964 (CGCE, C-6/64, sent. 15.7.1964, *Costa/E.N.E.L.*), ma mai sancito *ex professo* nei Trattati, come emerge dalla dichiarazione n. 17, allegata al Trattato di Lisbona del 2007, relativa al primato, in ciò ben diversa dall’art. I-6 del progetto (rimasto tale) di Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa<sup>868</sup>. In tal modo, la ritrazione di “quella sorta di ponte levatoio... a tutela degli ordinamenti statuali nell’Unione europea”<sup>869</sup>, che il richiamo dell’identità costituzionale, variamente formulato a seconda dei casi e dei contesti di riferimento, porta con sé, fa emergere con nettezza tutto lo spazio oggi esistente per un “dissenso giurisprudenziale sostenibile, fisiologico e persino utile nel costituzionalismo europeo”<sup>870</sup> e per superare l’intollerabile “paradoss[o]”<sup>871</sup> per cui “non si s[arebbe] riusciti a dare vita ad una costituzione europea e contemporaneamente si produ[rrebbe] un effetto di delegittimazione delle Costituzioni nazionali”<sup>872</sup>. Al contrario, la manifestazione di quel dissenso – né più né meno di quanto si è verificato con il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale in tema di prescrizione e di principio di legalità in materia penale (C. cost., ord. n. 24/2017) – consente di dare corpo e voce alla salvaguardia del principio democratico<sup>873</sup>, per il tramite degli organi costituzionali attraverso cui esso si irradia<sup>874</sup>.

---

<sup>867</sup> Cfr. F. VECCHIO, *Primazia del diritto europeo e salvaguardia delle identità costituzionali*, cit. nt. 750, pp. 225 ss.

<sup>868</sup> Cfr. F. GABRIELE, *Europa*, Bari, 2008, pp. 289 ss.

<sup>869</sup> R. CALVANO, *La Corte costituzionale e i “Controlimiti” 2.0*, in *Federalismi.it*, 2016, fasc. I, p. 4.

<sup>870</sup> D. TEGA, *Il tono dell’ordinanza della Corte costituzionale n. 24/2017 e i suoi destinatari*, in *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti*, cit. nt. 814, p. 461.

<sup>871</sup> A. BARBERA, *La Carta dei diritti*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2017, fasc. IV, p. 7.

<sup>872</sup> *Ibidem*.

<sup>873</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Intelligenti pauca*, in *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti*, cit. nt. 814, p. 202.

<sup>874</sup> Cfr. ID., *Il brusco risveglio*, in *I controlimiti*, cit. nt. 855, pp. 70-71.



Infatti, sarebbe un'ulteriore intrinseca contraddizione se la continua perimetrazione dell'unità e della diversità nelle relazioni interordinamentali tra l'Italia e l'Unione europea venisse esclusivamente intestata al giudice costituzionale e fosse così alienata alla dimensione democratica, ossia agli organi costituzionali di indirizzo politico democraticamente legittimati<sup>875</sup>. La Corte costituzionale, come si è già avuto modo di anticipare (*supra*, § 3.3), ben può correggere, grazie al proprio "sguardo analitico"<sup>876</sup>, eventuali deviazioni puntuali del diritto sovranazionale rispetto al diritto costituzionale, ma non certo, pena un'indebita torsione posizionale, contrastarne i tratti strutturali<sup>877</sup>, *a fortiori* nella malaugurata ipotesi in cui "il sistema sovranazionale nel suo complesso... vir[asse] verso un assetto intrinsecamente contrario alle finalità costituzionali"<sup>878</sup>. Per tale ragione, si può comprendere ed anche in parte condividere la circospezione con cui la giurisprudenza costituzionale contiene, e non da ora<sup>879</sup>, le relazioni interordinamentali tra l'Italia e l'Unione europea entro uno "spazio dai confini fluidi"<sup>880</sup>, evitando di ricondurre la tutela dell'identità costituzionale "sotto a un unico ombrello concettuale"<sup>881</sup>, con il pregio (*ex malo bonum*) di consentire in futuro aperture di senso oggi solo parzialmente esplorate.

A questo proposito, è degno di menzione il recente dibattito in ordine all'attitudine delle limitazioni di sovranità di cui alla seconda proposizione dell'art. 11 Cost. di incidere anche sui diritti costituzionali non inviolabili<sup>882</sup> – come emerso già nella sent. n. 98/1965 della Corte costituzionale – oppure sui soli "poteri dello Stato in ordine all'esercizio delle funzioni legislative, esecutiva e giurisdizionale, quali si rendevano necessarie per la istituzione di una Comunità tra gli Stati europei" (C. cost., sent. n. 183/1973)<sup>883</sup>, pur facendo naturalmente salva, anche in questa prospettiva, l'esistenza di "principi supremi d'organizzazione"<sup>884</sup> parimenti inderogabili. Tale seconda eventualità, che per il solo fatto di essere stata recentemente

<sup>875</sup> Cfr. P. CARETTI, *Il processo di integrazione europea*, cit. nt. 767, pp. 562-563.

<sup>876</sup> M. CARTABIA, *Diritti, giudizi e conflitti*, in *Ars interpretandi*, 2015, p. 49.

<sup>877</sup> Cfr. M. DANI, *Numeri e principio democratico*, in *La legge dei numeri*, cit. nt. 461, p. 111.

<sup>878</sup> A. GUAZZAROTTI, *Sovranità e integrazione europea*, cit. nt. 836, pp. 638-639.

<sup>879</sup> Cfr. G. GUZZETTA, *Costituzione e regolamenti comunitari*, Milano, 1994, pp. 179 ss.; M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, cit. nt. 856, pp. 146 ss.; F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995, pp. 213 ss.; M. LOSANA, *Il riconoscimento del principio di uguaglianza sostanziale nell'ordinamento dell'Unione europea*, Napoli, 2010, pp. 175 ss.

<sup>880</sup> A. PREDIERI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità europea*, in *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, cit. nt. 860, p. 107.

<sup>881</sup> P. FARAGUNA, *Ai confini della Costituzione*, Milano, 2015, p. 113; nonché ID., *Il caso Taricco*, in *I controlimiti*, cit. nt. 855, p. 365; ID., *La Corte costituzionale insegua (e supera) Gauweiler*, in *Il caso Taricco e il dialogo tra le Corti*, cit. nt. 814, p. 148.

<sup>882</sup> Cfr. A. RUGGERI, *A difesa della idoneità delle norme eurounitarie a derogare a norme costituzionali sostanziali e della "europeizzazione" dei controlimiti*, [2016], rist. in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, cit. nt. 389, 2017, vol. XX, pp. 320 ss.

<sup>883</sup> Cfr. O. CHESSA, *Meglio tardi che mai*, in *I controlimiti*, cit. nt. 855, p. 306; ID., *Sovranità*, in *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, cit. nt. 634, p. 228; M. ESPOSITO, *Il potere deliberativo della Corte costituzionale sulle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, pp. 190 ss.

<sup>884</sup> N. ZANON, *Premesse ad uno studio sui "principi supremi" d'organizzazione come limiti alla revisione costituzionale*, in *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, a cura di G. Pitruzzella et al., Torino, 2000, pp. 106 ss.

evocata fornisce la cifra tangibile del mutamento di prospettiva in corso, aprirebbe scenari indubbiamente inediti e radicalmente mutati rispetto alla ricerca di una rinnovata centralità della relazione costituzionale tra la democrazia e il potere economico. L'ipotesi di invocare la salvaguardia dell'identità costituzionale qualora "il rinvio ai criteri elaborati in sede sovranazionale impedis[s]e al processo decisionale interno di adottare politiche keynesiane"<sup>885</sup> e/o qualora "le definizioni rilevanti (in particolare quelle di 'ciclo' e di 'saldo strutturale') adottate in sede eurounitaria assumessero, in futuro, una rigidità maggiore"<sup>886</sup> di quella attuale, risolvendosi in un'asserita violazione degli artt. 2 e 3, co. 2, Cost.<sup>887</sup>, porterebbe con sé, ove mai dimostrata, anche un recupero significativo della disciplina costituzionale dell'economia, la quale, come si è già detto (*supra*, § 3.2), a partire dai primi anni novanta del Novecento, è stata viepiù "res[a] inapplicabile dalle norme comunitarie per giudizio della Corte costituzionale: non cancellat[a] dalla volontà politica, ma ridott[a] impotente per pronuncia di magistrati"<sup>888</sup>. Ne risulterebbe verificata, in questo caso, quell'intuizione che ha portato a qualificare l'art. 41, co. 3, Cost. – assumendosi tale disposizione come riepilogativa e rappresentativa dell'intera disciplina costituzionale dell'economia (*supra*, § 3.3) – quale "norma in quiescenza, ma pronta a ridestarsi ed a riprendere energia quando, per mutevoli circostanze storiche, o il disegno europeo o i principi dell'economia di mercato subissero una qualche sosta o un vero declino"<sup>889</sup>. Il "progressivo riscatto dell'art. 41 Cost."<sup>890</sup>, un tempo ritenuto "stanco e debole"<sup>891</sup>, diventerebbe così un'eventualità alla cui realizzazione anche la riflessione giuridica ben potrebbe contribuire.

Quand'anche però la giurisprudenza costituzionale, in linea con il suo orientamento generale, si assestasse sulla prima e meno incisiva alternativa, si può e si deve rilevare come vi sia molto da scavare già all'interno del diritto sovranazionale, al fine di ristabilire il rapporto sussistente tra la democrazia e il potere economico nei suoi giusti termini costituzionali, ancor prima di invocare quale *extrema ratio* la salvaguardia dell'identità costituzionale. Sono prima di tutto i Trattati, anche a cagione della loro prolissità – come dimostra in termini eloquenti la formula dell'economia sociale di mercato (*supra*, § 2.1) – a consentire agli Stati membri, sia nei loro ambiti di competenza, sia attraverso la partecipazione dei loro organi alle istituzioni sovranazionali, l'"implementation of a multiplicity of socio-economic projects that remain undetermined (or underdetermined) in central aspects"<sup>892</sup>. Si può ben ritenere, al riguardo, che la presenza di "internal market derogations so as to take into account national

---

<sup>885</sup> O. CHessa, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, cit. nt. 424, p. 455; nonché ID., *La costituzione della moneta*, cit. nt. 20, p. 419.

<sup>886</sup> M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali*, cit. nt. 579, p. 30.

<sup>887</sup> Cfr. D. MONE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed il potenziale vulnus alla teoria dei controlimiti*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2014, fasc. III, pp. 24-25; F.R. DE MARTINO, *Revisione dei trattati europei, Fiscal Compact e Costituzione italiana*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, vol. I, p. 803; Q. CAMERLENGO, *Costituzione economia società*, cit. nt. 244, p. 81.

<sup>888</sup> N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit. nt. 419, p. 54.

<sup>889</sup> ID., *Iniziativa economica e concorrenza*, in *Per una nuova costituzione economica*, cit. nt. 71, p. 30.

<sup>890</sup> L. DELLI PRISCOLI, *Mercato e diritti fondamentali*, Torino, 2011, p. 147.

<sup>891</sup> N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit. nt. 419, p. 22.

<sup>892</sup> C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Oxford-Portland (OR), 2016, p. 3.

cultural and constitutional diversity”<sup>893</sup> costituisca un elemento portante del rispetto della stessa identità nazionale degli Stati membri (art. 4, § 2, TUE), operante in combinato disposto con i principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità (art. 5 TUE)<sup>894</sup>.

A tal fine, meriterebbe di essere oggi ravvivata una disposizione, presente sin dagli albori del processo di integrazione europea (art. 83 TCECA) e tuttora vigente (art. 345 TFUE), la quale stabilisce che “i trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri”. Si tratta di una previsione generalmente poco valorizzata dai commentatori<sup>895</sup> e, ciò nondimeno, ritenuta in passato financo suscettibile di “copr[ire] con la sua riserva della legge nazionale non il solo regime giuridico della proprietà, ma, in modo particolare, l’assetto economico interno ed il regime dell’iniziativa economica pubblica e privata”<sup>896</sup>. Se opportunamente invocato<sup>897</sup>, l’art. 345 TFUE potrebbe costituire tutt’oggi il fondamento giuridico per rivendicare la “libertà dello stato d’assumere l’indirizzo di politica economica interna che ritenga più confacente alle proprie esigenze”<sup>898</sup>, in linea con la propria disciplina costituzionale dell’economia e nel rispetto dei “principi fondamentali posti dal Trattato” (CGCE, C-302/97, sent. 1.6.1999, *Konle*). Ciò porterebbe perlomeno ad uno scambio di ruoli tra il giudice costituzionale e il giudice sovranazionale per come li conosciamo ora, con il secondo (e non solo il primo) indotto a svolgere una funzione difensiva dell’ordinamento giuridico di riferimento a fronte di un rinnovato *political activism* proveniente dall’altro.

In termini più analitici, si può affermare che proprio il principio di struttura della separazione tra la (disciplina della) politica economica e la (disciplina della) politica monetaria, già precedentemente affrontato (*supra*, § 2.3), sia tale da consentire significativi moduli di intervento statale in chiave ora proiettiva ed ora protettiva, che alimentano lo stesso principio democratico. In primo luogo, si è già visto come la perdurante integrazione negativa che caratterizza a livello sovranazionale l’ambito competenziale della politica economica sia il precipitato di un “duplice contraddittorio movimento”<sup>899</sup>, posto che, in buona misura, “nessun processo di unificazione politica, e di connessa centralizzazione dell’intera politica economica, ha accompagnato, compensandola, la perdita di sovranità subita da ciascuno Stato

---

<sup>893</sup> B. GUASTAFERRO, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts*, in *Yearbook of European Law*, 2012, p. 311; nonché S. MANGIAMELI, *Sorveglianza macroeconomica e crisi dell’integrazione politica*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, fasc. spec., p. 42; G.L. TOSATO, *L’Unione economica e monetaria*, in *Verso i 60 anni dai Trattati di Roma*, a cura di A. Tizzano, Torino, 2016, p. 236.

<sup>894</sup> Cfr. T. KONSTADINIDES, *Constitutional Identity as a Shield and as a Sword*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2011, p. 218.

<sup>895</sup> Cfr. G. AMORELLI, *Le privatizzazioni nella prospettiva del Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, Padova, 1992, p. 15; G. AMATO, *Autorità semi-indipendenti ed autorità di garanzia*, in *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, cit. nt. 589, p. 26; R. NANIA, *Libertà economiche*, [2006], rist. in *L’evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali*, a cura di Id., Torino, 2012, p. 273.

<sup>896</sup> G. MOTZO, *Art. 222*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, cit. nt. 348, vol. III, p. 1620.

<sup>897</sup> Cfr. A. LUCARELLI, *Ancora sul diritto pubblico europeo dell’economia*, [2011], rist. in Id., *Scritti di diritto pubblico europeo dell’economia*, cit. nt. 321, pp. 150-151.

<sup>898</sup> G. DE VERGOTTINI, *Pianificazione statale e interventi comunitari*, Milano, 1967, p. 138; nonché L. SOLARI, *L’impresa pubblica nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea*, Milano, 1965, pp. 119-120; G. DE VERGOTTINI, *Limiti fra settore imprenditoriale pubblico e privato e trattati europei*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1967, p. 561.

<sup>899</sup> F. LOSURDO, *Lo Stato sociale condizionato*, cit. nt. 497, p. 156.

membro<sup>900</sup>. Tale dinamica è stata ritenuta talmente intensa e pervasiva da concludersi che “oggi, in Italia, tutti i meccanismi di politica economica per mobilitare risorse... s[ia]no inceptati: non si può agire sulla moneta; non si può agire sui tassi di interesse; non si può agire sulla tassazione dei capitali; non si può agire sull’indebitamento”<sup>901</sup>.

Ciò appare vero solo se si intende delineare una linea di tendenza, ma non anche (fortunatamente) se si osserva la realtà in atto, poiché proprio la politica economica, per come questa risulta positivamente configurata, comprende ampi e validi spazi di intervento diretto nell’economia, nei quali i pubblici poteri a livello sia sovranazionale che statale, con lungimiranza e intelligenza, ben possono manovrare. Sul piano dell’Unione europea, è fin troppo nota la caratterizzazione della politica agricola comune, di cui agli artt. 39 ss. TFUE, quale “corpo di diritto che sembra uscito da un trattato di pianificazione economica di paesi dirigisti e senza mercato”<sup>902</sup>, per meritare in questa sede notazioni particolari. Ma si consideri, ancora, per la sua latitudine l’universo dei servizi di interesse economico generale, le cui imprese “sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l’applicazione di tali norme non osti all’adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata” (art. 106, § 2, TFUE); oppure, per altro verso, la disciplina sovranazionale degli aiuti concessi dagli Stati, ampiamente in grado di adeguarsi ai tempi e alle circostanze, come dimostra l’orientamento assai permissivo, sul punto, della Commissione europea all’inizio della recente crisi economica, ritenuta un “grave turbamento dell’economia di uno Stato membro” ai sensi e per gli effetti dell’art. 107, § 3, lett. b), TFUE (com. 2008/C 270/02 e com. 2009/C 16/01). Questi esempi portano a concludere che, in presenza di un forte impulso politico-istituzionale da parte di uno o più Stati membri tra loro coordinati, il margine per un intervento diretto nell’economia a livello sovranazionale risulta tutt’altro che trascurabile.

A volere rimanere più propriamente sul piano del diritto statale, si è già detto della pervasività della libertà di circolazione dei capitali affermata sul piano sovranazionale (*supra*, § 2.2) e della sua notevole distanza dall’orizzonte tracciato dalla Carta repubblicana (*supra*, § 3.1). Quanto alla manifestazione di tale libertà “in uscita”, per quanto il potere economico “sembra essere diventato inafferrabile, quanto meno perché le sue sedi si sono moltiplicate e il suo rapporto con il territorio si è allentato”<sup>903</sup>, ciò si verifica solo ed esclusivamente “perché gli Stati così hanno deciso mediante trattati ed accordi internazionali; egualmente, se gli Stati volessero... essi potrebbero bloccare o comunque disciplinare i movimenti dei capitali”<sup>904</sup>.

---

<sup>900</sup> M. PIVETTI, *La distribuzione della ricchezza socialmente prodotta*, in *La Costituzione ha 60 anni*, cit. nt. 12, p. 282; nonché ID., *Le strategie dell’integrazione europea e il loro impatto sull’Italia*, in *Un’altra Italia in un’altra Europa*, cit. nt. 764, p. 46; A. BARBA e M. PIVETTI, *La scomparsa della sinistra in Europa*, cit. nt. 383, p. 108.

<sup>901</sup> M. LUCIANI, *I diritti sociali*, in *Lezioni Magistrali di Diritto Costituzionale*, cit. nt. 90, 2011, vol. I, p. 157.

<sup>902</sup> M.P. CHITI, *Il Trattato sull’Unione europea e la sua influenza sulla Costituzione italiana*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, p. 356.

<sup>903</sup> M. LUCIANI, *Il costituzionalismo e l’economia dal divampare della crisi a oggi*, cit. nt. 532, p. 60.

<sup>904</sup> G.U. RESCIGNO, *Intorno alle costituzioni, all’economia ed altre questioni collegate*, in *Costituzionalismo.it*, 2017, fasc. I, p. 7; nonché G. GUARINO, *L’Europa imperfetta*, in ID., *Diritto ed economia*, Roma, 2011, p. 225.

Resta vero, pertanto, secondo un vecchio ma sempre valido insegnamento, che “ogni diritto vale come tale solo nel giusto luogo”<sup>905</sup> e che alla fine, presto o tardi, “l’economia ha sempre bisogno di tornare ad un territorio”<sup>906</sup>. Anzi, è stato di recente sostenuto, non senza audacia, che sia “la dimensione dell’*egemonia*”, assai più che quella dell’*economia*”, a costituire la sfera determinante dell’azione storica”<sup>907</sup> e, secondo questa prospettiva, che la capacità di manovra degli Stati assuma oggi “segno e potenza maggiori di quella autarchica, limitata all’orizzonte interno, perché ha riflessi esterni all’angusto spazio territoriale nazionale, potenzialmente universali, e per questo implica responsabilità accresciute”<sup>908</sup>. Tali considerazioni colgono felicemente la dinamica bidirezionale delle relazioni interordinamentali nella loro fase attuale, segnate da spinte e controspinte dagli Stati, ma anche verso gli Stati e, per questo, attraversate dalla “questione di un nuovo *nomos* della terra”<sup>909</sup>, la cui interrogazione non ha mai fine.

Quanto alla libertà di circolazione dei capitali “in entrata”, che la sua tangibile limitazione non si atteggi nel diritto statale vigente ad ipotesi teorica o peregrina, ma costituisca al contrario una vera e propria leva per la politica economica dell’Italia, è dimostrato – a voler fornire un solo esempio tornato di attualità, in un tempo nel quale, al di là degli annunci<sup>910</sup>, si fatica a rimettere a tema la politica industriale – dalla previsione di “poteri speciali” nei settori della difesa e della sicurezza nazionale, nonché di quelli inerenti agli attivi strategici nei settori dell’energia, dei trasporti e delle comunicazioni, disciplinati, rispettivamente e da ultimo, agli artt. 1 e 2 d.l. n. 21/2012, conv. con mod. nella l. n. 56/2012<sup>911</sup>. Attraverso tali articolati ed elaborati strumenti, che non è possibile in questa sede dettagliare, quando sono in questione ambiti di particolare rilievo ordinamentale – come, tra gli altri, i “servizi pubblici essenziali” e le “fonti di energia” ex art. 43 Cost. – i pubblici poteri statali sono certamente chiamati a svolgere una funzione raffrenante<sup>912</sup> nei confronti degli investimenti privati, per una ragione evidente. Se ciò non accade, infatti, il rischio tangibile è di (ri)cadere in quella “condizione di semidipendenza rispetto al capitale straniero”<sup>913</sup>, la quale costituisce uno dei problemi storici più risalenti e rilevanti della nostra economia nazionale.

---

<sup>905</sup> C. SCHMITT, *Il nomos della terra*, cit. nt. 371, p. 212.

<sup>906</sup> N. IRTI, *Il mercato*, in *I costituzionalisti e la tutela dei diritti nelle corti europee*, a cura di S.P. Panunzio, Padova, 2007, p. 387; nonché I. CIOLLI, *Il territorio rappresentato*, Napoli, 2010, p. 68; G. DE VERGOTTINI, *La dislocazione dei poteri e la sovranità*, in *Annuario 2012. Costituzionalismo e globalizzazione*, cit. nt. 695, p. 96.

<sup>907</sup> A. CANTARO e F. LOSURDO, *El concepto de modo de produccion*, in *Liber amicorum Carlos de Cabo Martín*, cit. nt. 338, vol. I, p. 55.

<sup>908</sup> G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit. nt. 722, p. 511.

<sup>909</sup> C. SCHMITT, *Il nuovo nomos della terra*, [1955], trad. it. in Id., *Stato, grande spazio, nomos*, Milano, 2015, p. 298.

<sup>910</sup> Cfr. MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, *Piano nazionale industria 4.0*, [2017], su [goo.gl/rsGSpq](http://goo.gl/rsGSpq), *passim*.

<sup>911</sup> Cfr. F. GASPARI, *Libertà di circolazione dei capitali, privatizzazioni e controlli pubblici*, Torino, 2015, pp. 32 ss.

<sup>912</sup> Cfr. G. AZZARITI, *Ricominciare dai fondamenti*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, fasc. I, p. 5.

<sup>913</sup> P. GRIFONE, *Il capitale finanziario in Italia*, Il ed., Torino, 1971, pp. 6-7.

Si è già detto (*supra*, § 2.2) che nell'“epoca della circolazione dei fattori di produzione”<sup>914</sup>, qual è massimamente quella attuale, l'entrata e l'uscita di capitali condiziona le finanze pubbliche degli Stati membri dell'Unione europea in profondità, al punto che alcune interpretazioni della recente crisi economica, per come questa si è manifestata in Italia, ne individuano la scaturigine in un eccesso non tanto del debito pubblico, quanto piuttosto del debito estero<sup>915</sup>. Nondimeno, è solo il primo e non il secondo a costituire un vero e proprio assillo nel diritto sovranazionale. Infatti, al divieto di un disavanzo pubblico eccessivo, sancito all'art. 126 TFUE e corredato dai valori di riferimento di cui all'art. 1 del Protocollo n. 12, allegato al Trattato di Lisbona del 2007, sulla procedura per i disavanzi eccessivi, è stato attribuito, a *fortiori* attraverso la più recente disciplina di attuazione (*supra*, § 3.3), un “preciso valore giuridico”<sup>916</sup>; ciò a discapito dell'apprezzabile tentativo portato avanti da una parte della dottrina giuspubblicistica italiana<sup>917</sup> di distinguere tra un “*significato contenutistico*”<sup>918</sup> dei vincoli summenzionati e una loro configurazione quali “*strumenti procedurali*”<sup>919</sup>.

Tuttavia, va pur sempre ricordato anche a tale riguardo che il completamento della (rinnovata e rafforzata) disciplina di bilancio degli Stati membri, che l'Unione europea ha individuato, a torto o a ragione, come una delle principali *têtes de chapitre* con cui superare la recente crisi economica ed evitarne di nuove (*supra*, § 3.3), è ancora *in fieri*; e ciò è dimostrato, da ultimo, dalla questione dell'incorporazione nel diritto dell'Unione europea del (contenuti del) controverso e controvertibile Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria del 2012, in effetti disposta al suo art. 16. Vero è che, sinora, le principali forze politiche italiane sembrano essersi mosse su questo argomento cruciale in modo disorganico all'interno ora del Parlamento (Camera dei deputati, mozione 1-01627, 10.5.2017, E. Rosato e altri) ed ora del Parlamento europeo (risoluzione 2014/2249[INI], 16.2.2017, E. Brok e M. Bresso, e risoluzione 2014/2248[INI], 16.2.2017, G. Verhofstadt). Tuttavia, proprio tale circostanza potrebbe indurre gli organi costituzionali di indirizzo politico democraticamente legittimati, una volta convenuto che il consolidamento nel diritto sovranazionale del (contenuto del) Trattato in questione “non farebbe che istituzionalizzare l'egemonia della Germania, attraverso la sua filosofia pubblica ordo-liberale, sull'UE”<sup>920</sup>, ad assumere sul punto più salde e univoche determinazioni, tali da consentire almeno l'avvio di un'inversione di marcia in ordine alla coerenza dei vincoli ivi riportati.

---

<sup>914</sup> M. DANI, *Il diritto costituzionale nell'epoca della circolazione dei fattori di produzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, pp. 795 ss.

<sup>915</sup> Cfr. S. CESARATTO, *Sei lezioni di economia*, cit. nt. 585, p. 282.

<sup>916</sup> G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, p. 42.

<sup>917</sup> Cfr. A. BRANCASI, *Divieto di disavanzi eccessivi e strumenti di politica di bilancio*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, pp. 1197-1198; ID., *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in *Per una nuova costituzione economica*, cit. nt. 71, p. 62; G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, pp. 364 ss.; G. GUARINO, *Cittadini europei e crisi dell'euro*, cit. nt. 600, pp. 46-47.

<sup>918</sup> P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, 1993, p. 154.

<sup>919</sup> *Ibidem*.

<sup>920</sup> S. FABBRINI, *Sdoppiamento*, Roma-Bari, 2017, p. 178; nonché S. HENNETTE ET AL., *Democratizzare l'Europa!*, [2017], trad. it., Milano, 2017, pp. 57 ss.

Passando ora, in secondo luogo, alla politica monetaria, non vi è dubbio che quest'ultima si configura oggi come interamente sovranazionalizzata e, pertanto, come indisponibile agli Stati membri. Al contempo, va pur sempre rilevata la sussistenza di un legame istituzionale tra la Banca centrale europea e la Banca d'Italia, dato dalla partecipazione del Governatore della seconda al Consiglio direttivo della prima (art. 283, § 1, TFUE), nonché un legame organico tra la Banca d'Italia e l'ordinamento giuridico italiano. Se tale è la cornice fondamentale di riferimento, ne discende che il Governatore della Banca d'Italia, pur non potendo in alcun modo "sollecitare o accettare istruzioni" da alcuno (art. 130 TFUE), è comunque tenuto a svolgere il proprio ufficio "secondo le esigenze proprie del governo dell'economia quale regolato nel sistema giuridico italiano"<sup>921</sup> e massimamente nella disciplina costituzionale dell'economia, che dunque dev'essere puntualmente rispettata, se non per altro, a mente dell'art. 54 Cost.

Soprattutto è la già citata (*supra*, § 2.3) saga giurisprudenziale in ordine al programma di "operazioni definitive monetarie" e (*last but not least?*) al "programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari" della Banca centrale europea a fornire solidi e concreti argomenti per ritenere che la (disciplina della) politica monetaria, attribuita nell'ordinamento sovranazionale ad un'istituzione non democratica<sup>922</sup>, non possa e non debba travalicare sulla (disciplina della) politica economica, spettante in prima battuta agli Stati membri e, dunque, ai loro rispettivi organi costituzionali di indirizzo politico, questi sì democraticamente legittimati. Ogni tratto di "unidirezionalità"<sup>923</sup> subito dalla seconda ad opera della prima, oltre a scontrarsi con dati inequivocabilmente desumibili dai Trattati, rischierebbe di provocare un ulteriore allontanamento del potere economico dalla democrazia e andrebbe perciò contrastato.

A monte di tutto questo, si è infine dell'avviso – come già provato ad argomentare in un'altra sede<sup>924</sup> – che il dibattito sulla partecipazione dell'Italia all'unione monetaria debba potersi svolgere, nei limiti del possibile, con animo pragmatico<sup>925</sup> e, soprattutto, con la consapevolezza che, "per quanto la moneta unica sia importante per gli Stati costituzionali 'europeizzati', tuttavia rimane limitato il significato dell'Euro economico per l'Europa nel suo insieme. 'Schengen' e 'Dublino' sono altrettanto significativi per l'Europa unita"<sup>926</sup>. Occorre riaffermare, pertanto, con le limpide parole di J.E. Stiglitz, che "l'euro è stato sempre un mezzo per raggiungere un fine, e non un fine in sé"<sup>927</sup>; esso "può e deve essere salvato, ma non a qualsiasi costo"<sup>928</sup>. Ciò significa, in primo luogo – ragionando in punto di diritto costituzionale e, pertanto, senza alcuna valutazione in merito all'opportunità di tale scelta – che il recesso

---

<sup>921</sup> S. D'ALBERGO, *Economia e diritto nella dinamica delle istituzioni*, cit. nt. 49, p. 824.

<sup>922</sup> Cfr. C. DE FIORES, *Europa senza Stato*, in ID., *L'Europa al bivio*, cit. nt. 303, p. 161.

<sup>923</sup> A. MANZELLA ET AL., *Politica monetaria e politica economica nell'Unione europea*, in *Astrid rassegna*, 2015, fasc. XIX, p. 2.

<sup>924</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, pp. 168 ss.

<sup>925</sup> Cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, *Euro Remains on the Right Side of History*, [2010], rist. in ID., *The Ghost of Bancor*, Bologna, 2016, p. 166.

<sup>926</sup> P. HÄBERLE, *Le cinque crisi nell'Europa dell'UE*, trad. it. in *Percorsi costituzionali*, 2015, pp. 324-325.

<sup>927</sup> J.E. STIGLITZ, *L'euro*, cit. nt. 429, p. 35.

<sup>928</sup> Ivi, p. 245.

dall'unione monetaria è da ritenersi sempre e comunque consentito, perché *a fortiori*, ai sensi e per gli effetti della seconda proposizione dell'art. 11 Cost. e dell'art. 50 TUE, lo è quello dall'Unione europea<sup>929</sup>. Non va mai dimenticato, a questo riguardo, che la determinazione di partecipare al processo di integrazione europea costituisce sì una delle invarianti della politica estera italiana (dal Trattato di Parigi del 1951 al Trattato di Lisbona del 2007), ma che essa è parimenti il frutto di una scelta di indirizzo politico di maggioranza, di cui sono espressione (dalla l. n. 766/1952 alla l. n. 130/2008) le leggi di autorizzazione alla ratifica di volta in volta approvate dal Parlamento ex art. 80 Cost.<sup>930</sup>.

Certamente, la Carta repubblicana, come novellata con l'art. 2 l. cost. n. 1/1999, gli artt. 3 e 6 l. cost. n. 3/2001 e gli artt. 2 e 4 l. cost. n. 1/2012, fa ormai esplicito riferimento, in più di un luogo, all'"Unione europea" (artt. 97, co. 1, 117, co. 2, lett. a, e co. 3 e 5, e 119, co. 1, Cost.), ai suoi organi (art. 122, co. 2, Cost.), all'"ordinamento comunitario" (art. 117, co. 1, Cost.) e ai suoi atti (artt. 117, co. 5, e 120, co. 2, Cost.). Tuttavia, la reversibilità del percorso intrapreso è insita nel concetto stesso di consenso alle limitazioni di sovranità espresso con la seconda proposizione dell'art. 11 Cost.<sup>931</sup>, oltre ad avere piena cittadinanza anche nel diritto sovranazionale, come riconosciuto a partire dalla Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea, allegata alle conclusioni del Consiglio europeo del 14-15.12.2001, e confermato oggi dall'ultimo dei non sempre fortunati *slogan* proposti dalle istituzioni sovranazionali ("grande sulle grandi questioni e piccola sulle piccole"), contenuto tanto nella Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea del 25.3.2017 (SN 35/17) quanto nel Discorso sullo stato dell'Unione del Presidente della Commissione europea J.-C. Juncker del 13.9.2017 (SPEECH/17/3165). È stato da taluno sostenuto che sia lo stesso Trattato di Lisbona del 2007 a determinare un "sia pure indiretto e non pienamente consaputo, ritorno degli Stati nel processo di integrazione, fino ad allora lasciato troppo pericolosamente alla giurisdizione, da un lato, e alle burocrazie eurocratiche, dall'altro"<sup>932</sup>. Se questo è vero, nel discende – come da ultimo sottolineato da A. von Bogdandy – che l'obiettivo di un'"unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa", evocato in termini all'art. 1, co. 2, TUE, vada temperato con "il principio di sussidiarietà, la protezione delle identità, i limiti competenziali e l'opzione di uscita"<sup>933</sup>, i quali concorrono tutti e congiuntamente a determinare il *common core* della partecipazione dell'Italia, così come degli altri Stati membri, all'Unione europea.

---

<sup>929</sup> Cfr. G. GUARINO, *Salvare l'Europa, salvare l'euro*, cit. nt. 706, p. 23; L. BARRA CARACCILO, *La Costituzione nella palude*, Reggio Emilia, 2015, p. 29; G. PERONI, *Il recesso dall'euro*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2015, pp. 99-100; A. GUAZZAROTTI, *Irreversibile o irrevocabile?*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, p. 401; G.U. RESCIGNO, *Moneta e Stato*, cit. nt. 504, p. 330; G.L. TOSATO, *Se e come sia legalmente possibile uscire dall'euro*, in *ApertaContrada*, 2017, pp. 1 ss.

<sup>930</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La "scommessa" dei controlimiti*, in *Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie*, a cura di C. Paonessa e L. Zilletti, Pisa, 2016, p. 186.

<sup>931</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale*, cit. nt. 694, p. 92; A. MORELLI, *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea?*, in *Osservatorio costituzionale*, 2016, fasc. II, p. 9.

<sup>932</sup> A. CARRINO, *Il suicidio dell'Europa*, Modena, 2016, p. 65.

<sup>933</sup> A. VON BOGDANDY, *Il diritto europeo oltre l'"Unione sempre più stretta"*, [2016], trad. it. in *Il diritto dell'Unione europea*, 2017, pp. 21-22.



In linea con tali assunti, come in passato si è già avuto modo di argomentare<sup>934</sup>, sarebbe quindi una buona pratica istituzionale – e, in qualche misura, anche costituzionale – predisporre comunque un “piano B”, ossia approntare un *exit strategy* a cui fare, se del caso, affidamento, qualora l’unione monetaria dovesse risultare, alla prova dei fatti (i fatti sono pur sempre la “cosa più ostinata del mondo”<sup>935</sup>), più dannosa che vantaggiosa per il nostro Paese. Resta però sullo sfondo una questione irrisolta alla quale quanti – e non tanto tra i giuristi<sup>936</sup> – si spingono molto avanti in Italia nella critica all’unione monetaria<sup>937</sup> non sanno fornire una risposta: quella per cui, come di recente sostenuto da E. Balibar, “l’euro ordoliberalista distrugge l’Europa, smantellando la sua solidarietà sociale e smembrando i suoi territori, ma l’abolizione dell’euro la distruggerebbe ugualmente, accentuando i rapporti concorrenziali tra le nazioni e le regioni all’interno del mercato commerciale e finanziario mondiale deregolato, di cui l’Europa non sarebbe altro che una zona di libero scambio tra le altre”<sup>938</sup>. Se tale fosse davvero il punto a cui un giorno si dovesse arrivare, vi sarebbe più di un motivo di imbarazzo nello scegliere, *bon gré mal gré*, tra due scenari ugualmente infausti.

\* \* \*

Tutto il discorso che si è provato sin qui a sviluppare in ordine alle diverse declinazioni della democrazia e del potere economico nei due ordinamenti considerati, statale e sovranazionale, porta ad una conclusione che, per quanto autoevidente, non può e non deve mai darsi per scontata: quella per cui “il posto dell’Italia in Europa... deve deciderlo l’Italia”<sup>939</sup> e solo l’Italia, peraltro per il tramite degli organi costituzionali di indirizzo politico democraticamente legittimati. A tal fine, resta di prima attualità l’esigenza di ordine costituzionale di “assegnare centralità al Parlamento, recuperare la dignità della rappresentanza, estendere il pluralismo, allargare la platea dei soggetti e degli interessi che partecipano al compromesso parlamentare”<sup>940</sup> anche (e soprattutto) nella determinazione concreta delle forme e dei limiti del processo di integrazione europea. Al riguardo, si può certamente evocare la folla dei 37 protocolli e delle 65 dichiarazioni allegati al Trattato di Lisbona del 2007<sup>941</sup>, i quali costituiscono, in tutta evidenza, lo strumento *par excellence* “to neutralize conflicts between EU law and certain characteristics of a Member State’s national constitutional identity”<sup>942</sup>. Allo stesso modo, le materie in cui vige tuttora nel diritto sovranazionale la regola dell’unanimità, così come le diverse forme di integrazione differenziata, di cui è prova assai tangibile la stessa

---

<sup>934</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, p. 169.

<sup>935</sup> M. BULGAKOV, *Il Maestro e Margherita*, [1967], trad. it., Torino, 2014, p. 267.

<sup>936</sup> Cfr. L. GALLINO, *Come (e perché) uscire dall’euro, ma non dall’Unione europea*, Roma-Bari, 2016, p. 182.

<sup>937</sup> Cfr. G. MARZULLI, *Il “convitato di pietra”*, in *Rivista dell’Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2014, fasc. II, pp. 18-19.

<sup>938</sup> E. BALIBAR, *Interregno*, [2016], trad. it. in Id., *Crisi e fine dell’Europa?*, Torino, 2016, p. 45.

<sup>939</sup> M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, cit. nt. 21, p. 99.

<sup>940</sup> G. AZZARITI, *Riforma costituzionale*, cit. nt. 642, p. 253.

<sup>941</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, p. 165.

<sup>942</sup> P. FARAGUNA, *Taking Constitutional Identities away from the Courts*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 2016, p. 557.

unione monetaria, costituiscono tutti strumenti concretamente operativi per modulare la partecipazione di uno Stato membro all'ordinamento sovranazionale<sup>943</sup>, *a fortiori* se ciò è richiesto dal diritto costituzionale di riferimento.

Simili meccanismi normativi sono certamente necessari, ma non per questo sufficienti, poiché i conflitti interordinamentali non sono interamente predicibili *per tabulas* e, anzi, scaturiscono piuttosto dal *law in action* che non dal *law in books*<sup>944</sup>, cioè dall'attività di implementazione del diritto dell'Unione europea che le diverse istituzioni di riferimento svolgono giorno per giorno. A tal fine, la legislazione ordinaria vigente prevede un istituto denominato "freno di emergenza" ed attivabile nelle (sole) ipotesi degli artt. 48, co. 2, 82, § 3, e 83, § 3, TFUE e dell'art. 31, § 2, TUE, per cui le Camere possono deliberare che "colui che rappresenta l'Italia nel Consiglio dell'Unione europea [sia] tenuto a chiedere che la proposta stessa sia sottoposta al Consiglio europeo" (art. 12, co. 1, l. n. 234/2012), ovvero sia "tenuto ad opporsi ad una decisione per specificati e vitali motivi di politica nazionale" (art. 12, co. 2, l. n. 234/2012)<sup>945</sup>. Si tratta di strumenti potenzialmente incisivi, da un punto di vista sostanziale e procedimentale, che ben potrebbero essere estesi o financo generalizzati in una prospettiva *de iure condendo*, per evitare che il diritto sovranazionale possa effettivamente atteggiarsi, per così dire, a cavallo di Troia nei confronti dell'ordinamento statale, ossia, fuor di metafora, per prevenire l'approvazione di enunciati normativi in contrasto (almeno) con i principi fondamentali o con i diritti inviolabili<sup>946</sup>. Al tempo stesso, simili istituti consentirebbero di parlamentarizzare i meccanismi di salvaguardia dell'identità costituzionale che, come si è poc'anzi detto, nella loro attuale veste giurisdizionale hanno già relativizzato il principio del primato del diritto dell'Unione europea. È certamente interesse di tutti – e, dunque, sia di quest'ultima che degli Stati membri – individuare e configurare i migliori congegni istituzionali possibili atti a consentire una verifica di volta in volta e in concreto circa le concordanze e le discordanze tra il diritto costituzionale e il diritto sovranazionale<sup>947</sup>, fuori dalla logica del "caso di eccezione"<sup>948</sup> e, dunque, dell'"alternativa tra tutto e niente"<sup>949</sup>, che può portare a conseguenze imprevedibili o, quanto meno, a soluzioni improvvisate.

---

<sup>943</sup> Cfr. ID., *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, fasc. III, pp. 211 ss.

<sup>944</sup> Cfr. D. PICCIONE, *Il falso mito del "principio di non regressione" nel procedimento di autorizzazione alla ratifica del Trattato costituzionale europeo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, p. 2267; P. FARAGUNA, *Taking Constitutional Identities away from the Courts*, cit. nt. 942, p. 521; ID., *Alla ricerca dell'identità costituzionale tra conflitti giurisdizionali e negoziazione politica*, cit. nt. 943, p. 205.

<sup>945</sup> Cfr. A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2013, fasc. II, pp. 55 ss.; G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, 2014, p. 219; S. RIZZIOLI, *Art. 12*, in *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, a cura di L. Costato et al., Napoli, 2015, pp. 132 ss.

<sup>946</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, p. 175.

<sup>947</sup> Cfr. M. DANI, *Economic Constitutionalism(s) in a Time of Uneasiness*, in *Yearbook of European Law*, 2006, p. 261.

<sup>948</sup> F. SORRENTINO, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria*, II ed., Torino, 1996, p. 56.

<sup>949</sup> G. ZAGREBELSKY, *Processo: IV. - Processo costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1987, vol. XXXVI, p. 536; nonché ID., *La giustizia costituzionale*, n. ed., Bologna, 1988, p. 118.

La questione si sta rivelando, al tempo stesso, urgente e attuale. Proprio gli anni a noi più vicini stanno portando ad emersione episodi costituzionalmente salienti della contraddizione sussistente tra l'allargamento e l'approfondimento del processo di integrazione europea, specie nella sua dimensione economica, e la salvaguardia delle prerogative democratiche dei popoli dell'Europa. A questo proposito, si rivela certamente illuminante il caso della crisi della Grecia<sup>950</sup>, al punto da assurgere a "paradigma"<sup>951</sup> di un processo di "constitutional deconstruction"<sup>952</sup> che l'Unione europea ha imposto a tale Stato membro. La rimozione<sup>953</sup> operata dalle istituzioni sovranazionali quanto all'esito del *referendum* del 5.7.2015 e al "contromovimento"<sup>954</sup> che tale vicenda, seppure effimera, ha saputo ispirare resta una grave ipoteca su ogni futura declinazione in chiave democratica dell'ordinamento sovranazionale, viepiù percepito e rappresentato, da studiosi di diverso orientamento, come un "Superstato di polizia economica"<sup>955</sup>, se non come una vera e propria "caserma"<sup>956</sup>.

Allorquando, quasi un anno dopo, i cittadini del Regno Unito sono chiamati a pronunciarsi sulla questione "whether the United Kingdom should remain a member of the European Union" (art. 1, § 1, dell'*European Union Referendum Act 2015*), si è già oltre, nel senso che, per la prima volta nella storia sinora unidirezionale, sotto questo profilo, del processo di integrazione europea, il popolo di uno degli Stati membri dispiega il conflitto non più all'interno di un campo politico condiviso, magari al fine di mutarne l'indirizzo, ma contestando gli stessi confini di quel campo<sup>957</sup>. Per tale ragione, il *referendum* britannico del 23.6.2016 costituisce anch'esso un duro e serio ammonimento tanto per le istituzioni sovranazionali, quanto per gli altri Stati membri sul fatto che, al netto di ogni (cattiva) retorica sulla "generazione Erasmus"<sup>958</sup>, non tutti in Europa si ritrovano nell'immagine da cartolina illustrata della "collettività di liberi viaggiatori e di felici consumatori"<sup>959</sup>. Al contrario, è stato un grave errore – e a maggior ragione lo sarebbe se si ripetesse ancora – trascurare il fatto che, "anche se non si dedicano agli studi di teoria politica o di diritto costituzionale, i cittadini europei avvertono perfettamente il rischio di un eccesso di espropriazione delle loro prerogative, appunto,

---

<sup>950</sup> Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, cit. nt. 257, pp. 123 ss.

<sup>951</sup> F. BILANCIA, *Crisi economica, decisioni finanziarie ed istituzioni democratiche nazionali*, in *Federalismi.it*, 2016, fasc. XXVI, p. 3.

<sup>952</sup> Cfr. A.-I. MARKETOU, *Constitutional-Political Change in Greece during the Crisis*, in *Federalismi.it*, 2016, fasc. XXVI, pp. 1 ss.

<sup>953</sup> Cfr. G. FERRARA, *Grecia*, [2011], su [goo.gl/xSeFhg](http://goo.gl/xSeFhg), pp. 1-2.

<sup>954</sup> K. POLANYI, *La grande trasformazione*, cit. nt. 505, p. 167; nonché F. BILANCIA, *L'incognita Tsipras e la crisi dell'Austerità*, in *Menabò di etica e economia*, 2015, fasc. XV, p. 3; G. GRASSO, *Il referendum greco e la questione democratica nella (ri)costruzione del soggetto politico europeo*, in *Osservatorio costituzionale*, 2015, fasc. II, p. 7; C. DI MARCO, *Sovranità popolare, partecipazione e metodo democratico fra utopia e illusioni costituzionali*, Torino, 2016, pp. 185-186.

<sup>955</sup> A. SOMMA, *La dittatura dello spread*, cit. nt. 259, pp. 284 e 294.

<sup>956</sup> C. PINELLI, *Il doppio cappello dei governi fra Stati e Unione europea*, in *L'Unione europea in crisi*, a cura di L. Torchia, Milano, 2017, p. 32.

<sup>957</sup> Cfr. P. BOURDIEU, *Finalità della sociologia riflessiva*, [1987-1988], trad. it. in Id., *Risposte*, Torino, 1992, p. 67.

<sup>958</sup> E. LETTA, *Contro venti e maree*, Bologna, 2017, p. 52.

<sup>959</sup> G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, cit. nt. 722, p. 507.

di cittadini<sup>960</sup> e, nel momento in cui sono chiamati a decidere, si comportano di conseguenza. Ciò significa, in termini più schietti, che di fronte allo *status quo* si staglia sempre, condivisibile o meno che sia, un'alternativa: quella di uscire<sup>961</sup>. E tale alternativa, per la prima volta, si è effettivamente palesata.

In realtà, è d'uopo ricordare che tutta la storia del processo di integrazione europea è costellata da vicende e momenti di immediata consultazione popolare, con ben 53 *referendum* svoltisi a livello statale su temi legati alla dimensione sovranazionale dal 1972 in avanti<sup>962</sup>. In particolare, già nel 1975 vi è stato un pronunciamento del popolo britannico e, in anni più recenti, per tre volte – in Danimarca negli anni 1992-1993 e in Irlanda negli anni 2001-2002 e 2008-2009 – si sono tenute due consultazioni consecutive, nel volgere di pochi mesi, rispettivamente in merito al Trattato di Maastricht del 1992, al Trattato di Nizza del 2001 e al Trattato di Lisbona del 2007, tutte con un risultato la prima volta negativo e la seconda volta positivo<sup>963</sup>. Non si ricordano, in proposito, polemiche particolari dei commentatori, nonostante in ciascuno di questi tre casi verrebbe facile irridere à la B. Brecht<sup>964</sup> una “prassi europea per cui non votare è meglio, ma se proprio è necessario l'esercizio va ripetuto fino a produrre il risultato giusto”<sup>965</sup>.

Anche l'Italia, a ben vedere, è stata a suo tempo attraversata da una *nouvelle vague* referendaria in tema di processo di integrazione europea. Il riferimento è, naturalmente, all'episodio finora piuttosto trascurato, ma oggi potenzialmente ingombrante del “referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che [è stato] eletto nel 1989”, indetto con la l. cost. n. 2/1989. Com'è noto, tale “legge-provvedimento di rango costituzionale”<sup>966</sup> ha disposto, attraverso il pernicioso ricorso ad una rottura della Costituzione<sup>967</sup>, l'indizione di una consultazione popolare del tutto *sui generis*, con cui si è chiesto al corpo elettorale se si volesse “procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità”. Ad essa è poi conseguita, nel volgere di qualche anno, la scelta di procedere all'approvazione del Trattato di Maastricht del 1992 con una legge di autorizzazione alla ratifica ex art. 80 Cost. e non con una legge costituzionale; un'eventualità senz'altro in linea con

---

<sup>960</sup> M. LUCIANI, *Integrazione europea, sovranità statale e sovranità popolare*, in *XXI secolo. Norme e idee*, Roma, 2009, p. 346.

<sup>961</sup> Cfr. A.O. HIRSCHMAN, *Lealtà, defezione, protesta*, [1970], trad. it., Milano, 1982, pp. 21 e 36.

<sup>962</sup> Cfr. F. MENDEZ ET AL., *Referendums and the European Union*, Cambridge, 2014, pp. 23 ss.

<sup>963</sup> Cfr. E.O. ATIKCAN, *The Puzzle of Double Referendums in the European Union*, in *Journal of Common Market Studies*, 2015, pp. 937-938.

<sup>964</sup> Cfr. B. BRECHT, *La soluzione*, [1964], trad. it. in Id., *Poesie*, Torino, 2005, vol. II, p. 633.

<sup>965</sup> L. CARACCILO, *Saluti dall'isola dei cinque occhi*, in *Limes*, 2016, fasc. VI, p. 11.

<sup>966</sup> P.F. LOTITO, *Legge cost. 3 aprile 1989 n. 2*, in *Commentario della Costituzione*, cit. nt. 51, 1995, p. 576; nonché S. LABRIOLA, in *AP Camera*, X legislatura, I Commissione permanente, seduta del 16.11.1988, su [goo.gl/qKvzDy](http://goo.gl/qKvzDy), p. 18; P. BARILE, *Il referendum propositivo*, [1990], rist. in Id., *Libertà, giustizia, costituzione*, Padova, 1993, p. 244; G. LAURICELLA, *In margine alla ratifica degli accordi di Maastricht*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1992, pp. 1231-1232.

<sup>967</sup> Cfr. C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, cit. nt. 312, pp. 141-142.

l'orientamento formatosi nella giurisprudenza costituzionale, come si è detto, e però suscettibile di rendere la partecipazione dell'Italia all'Unione europea costituzionalmente "più semplice, ma anche più precaria"<sup>968</sup>, oltre che di precludere la possibilità di svolgere un "vero" *referendum* costituzionale, in presenza dei requisiti richiesti all'art. 138, co. 2 e 3, Cost.

Oggi, quel singolare e per molti versi "indecifrabile"<sup>969</sup> avvenimento, se certamente non ha prodotto di per sé alcun avanzamento del processo di integrazione europea, rischia per una sorta di vendetta della storia di assurgere ad opinabile "*precedente*"<sup>970</sup> a supporto di chi intendesse ricorrere ad uno strumento analogo al fine di determinare – questa volta – un arretramento nella partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Com'è già stato allora acutamente preconizzato, infatti, "ogni eventuale discussione su tali consultazioni popolari di tipo consultivo non verter[ebbe] più sulla loro legittimità costituzionale, bensì sulla opportunità politica, e ad eventuali proposte non sar[ebbe] più possibile opporre un *fin de non recevoir* basato sulla impossibilità, costituzionalmente conseguente, di tali *referendum*"<sup>971</sup>. Al contempo, la riproposizione nel momento attuale di strumenti più o meno consimili non solo non compenserebbe l'assenza di una discussione pubblica sul futuro del processo di integrazione europea, di cui si sente il più vivo bisogno, ma determinerebbe, come già nell'altra occasione, una torsione marcatamente "plebiscitaria"<sup>972</sup> su un tema che difficilmente si presta a soluzioni univoche formulate attraverso dicotomie predeterminate.

In tal modo, ne risulterebbero purtroppo confermati quella visibile assenza di un "*punto di vista italiano* sull'Europa"<sup>973</sup> e, conseguentemente, quell'atteggiamento talora poco lungimirante di quanti, incarnando di volta in volta l'indirizzo politico di maggioranza, hanno acriticamente alternato nei confronti dell'Unione europea e del suo diritto il "servo encomio"<sup>974</sup> e il "codardo oltraggio"<sup>975</sup>. Spetta allora ai giuristi, tra gli altri, la responsabilità di "evitare che lo studio delle istituzioni europee diventi una scienza recondita, riservata a pochi specialisti e non in grado di suscitare interesse nei cittadini"<sup>976</sup>, a discapito della profonda incidenza di quelle istituzioni sulla relazione tra la democrazia e il potere economico qui affrontata. Altrimenti, anche il diritto costituzionale di questo nostro tempo rischierebbe di essere un giorno

---

<sup>968</sup> F. MODUGNO, *Riflessioni sull'“abbandono” del progetto costituzionale che ha dato luogo al trattato di Lisbona e sulle conseguenze in tema di “controlimiti” alle limitazioni della sovranità statale*, cit. nt. 857, p. 688.

<sup>969</sup> M. LUCIANI, *Sovracostituzionalità e diritto europeo*, in *Giustizia e Costituzione*, 1994, fasc. II, p. 44.

<sup>970</sup> B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo*, in *Politica del diritto*, 1989, p. 323; nonché A. MORELLI, *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea?*, cit. nt. 931, p. 5.

<sup>971</sup> B. CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo*, cit. nt. 970, p. 323.

<sup>972</sup> B. PEZZINI, *Il referendum consultivo nel contesto istituzionale italiano*, in *Diritto e società*, 1992, p. 455.

<sup>973</sup> L. CARACCILO, *Euro No*, Roma-Bari, 1997, p. 81.

<sup>974</sup> A. MANZONI, *Il cinque maggio*, [1823], rist. in Id., *Poesie e tragedie*, Torino, 2002, p. 228 o 19.

<sup>975</sup> *Ibidem* o 20.

<sup>976</sup> A.A. CERVATI, *Elementi di indeterminatezza e di conflittualità nella forma di governo europea*, in *Anuario 1999. La costituzione europea*, cit. nt. 326, p. 113.

ricordato, al pari di una certa economia, come un “*dismal science*”<sup>977</sup>, una scienza triste, perché incapace di porsi pienamente e compiutamente “al servizio dell’uomo”<sup>978</sup>.

---

<sup>977</sup> T. CARLYLE, *Occasional Discourse on the Nigger Question*, [1849], rist. in Id., *Collected Works*, London, 1969, vol. XI, p. 177.

<sup>978</sup> F. CAFFÈ, *Introduzione a In difesa del “Welfare State”*, [1986], rist. in Id., *Un economista per gli uomini comuni*, Roma, 2007, p. 395.