

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Immaginare la Repubblica

Mito e attualità
dell'Assemblea Costituente

a cura di
Fulvio Cortese
Corrado Caruso
Stefano Rossi

FRANCOANGELI



Scritti di
Diritto Pubblico

Il volume è stato pubblicato con un contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Alma Mater Studiorum - Università di Bologna e della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento.

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Ristampa	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	2018 2019 2020 2021 2022 2023 2024 2026 2027 2028

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore.

Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali (www.clearedi.org; e-mail autorizzazioni@clearedi.org).

Stampa: Digital Print Service srl – sede legale: via dell'Annunciata 27, 20121 Milano;
sede operativa: via Torricelli 9, 20090 Segrate (Mi)

INDICE

Prefazione <i>Fulvio Cortese</i>	pag.	7
I. Settant'anni di Costituzione repubblicana. Un'introduzione <i>Corrado Caruso – Stefano Rossi</i>	»	15
II. L'agenda della Costituente. Dal metodo dell'Assemblea al discorso sulle riforme <i>Alessandro Morelli</i>	»	37
III. Costituzione senza confini? Principi e fonti costituzionali tra sistema sovranazionale e diritto internazionale <i>Pietro Faraguna</i>	»	63
IV. Stato e persona. Autonomia individuale e comunità politica <i>Giacomo D'Amico</i>	»	97
V. I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione <i>Francesco Saitto</i>	»	125
VI. 70 anni dopo. Attualità e mitologie della Costituente. Discutendo le relazioni di Morelli, Faraguna, D'Amico e Saitto <i>Roberto Bin</i>	»	165

VII. La forma di governo dell'Italia Repubblicana. Genesi, caratteristiche e profili evolutivi di un nodo mai risolto <i>Massimo Rubechi</i>	pag. 175
VIII. Le autonomie tra politica e amministrazione. Il volto di Giano di un regionalismo incompiuto <i>Camilla Buzzacchi</i>	» 211
IX. Tra unità e specialità. Vincitori e vinti di un'eredità tuttora contesa <i>Giuseppe Tropea</i>	» 247
X. Immaginare un giudice nuovo. La Corte costituzionale, i suoi strumenti, i suoi limiti <i>Chiara Tripodina</i>	» 297
XI. La qualità fondativa e fondante della cittadinanza politica femminile e dell'antifascismo: tra mitologia e attualità <i>Barbara Pezzini</i>	» 335
XII. Alle radici del patto costituzionale. L'insegnamento del dibattito in Assemblea costituente ai testimoni del presente <i>Nicolò Zanon</i>	» 365
Gli Autori	» 369

V

I RAPPORTI ECONOMICI. STATO E MERCATO
TRA INTERVENTO E REGOLAZIONE

FRANCESCO SAITTO

SOMMARIO: 5.1. Il dibattito sulla “Costituzione economica” come problema storiografico – 5.2. Sistema economico, “Costituzione economica aperta” e ordine dell’economia – 5.3. Dal Codice di Camaldoli all’Assemblea costituente – 5.4. Togliatti e la critica del “dottrinarismo liberale” – 5.5. La linea dei liberali e l’apporto di Luigi Einaudi – 5.6. Il dibattito in Assemblea costituente – 5.6.1. Mercato, pianificazione e iniziativa economica privata – 5.6.2. Proprietà pubblica, sistema concorrenziale e lotta ai monopoli – 5.6.3. I consigli di gestione e la tutela del risparmio – 5.7. Governo dell’economia, mercato e ceto medio nei primi anni di vigenza della Costituzione – 5.8. Alcune considerazioni conclusive sulla “Costituzione economica” e sulla retorica del “vincolo esterno”

5.1. Il dibattito sulla “Costituzione economica” come problema storiografico

Un ragionamento che volesse individuare i termini del compromesso costituente in materia economica attraverso una lettura delle modalità in cui si materializzarono i rapporti tra stato e mercato in Italia rischierebbe di incorrere in qualche forma di fallacia. Appare piuttosto necessario studiare nella sua dimensione storiografica il dibattito del tempo, evitando di focalizzare l’attenzione su determinati periodi considerati come paradigmatici, al fine di risalire attraverso la loro analisi al significato di quel “compromesso alto” che fu raggiunto in Assemblea costituente¹.

In materia economica è sempre attuale, infatti, il pericolo di una lettura che ripieghi l’interpretazione della Costituzione su determinati accadimenti concreti, legati a periodi di grande benessere o di disequilibrio, proiettando sull’Assemblea costituente la responsabilità di scelte che erano al più ammissibili *politicalmente*, ma non doverose *costituzionalmente* e che, in definitiva, furono responsabilità di visioni, spesso contingenti e poco prospettiche, di indirizzo politico².

1. In questo senso P. Ridola, *L’esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, in *Quad. cost.*, 1998, 241 ss.

2. Si fa riferimento alle implicazioni che sono derivate dalle scelte operate sul piano della politica economica, in particolare a partire dagli anni ’60, con riferimento alla

Negli anni della costituente, la «cultura economica», come fu felicemente sintetizzata nel volume dedicato al tema nella Ricerca promossa dal Consiglio regionale toscano³, appariva molto vivace, articolata e proiettata primariamente verso la ricostruzione del paese. Tra le forze distanti dal pensiero liberale più ortodosso⁴, dai comunisti, ai repubblicani, al Partito d'Azione⁵, passando per i socialisti e gli stessi democristiani – tra i quali prevalse una linea più liberista poi sposata da De Gasperi, ma che, tra i

gestione dell'industria di proprietà pubblica, alla crisi dell'impresa privata di grandi dimensioni, alla c.d. “questione meridionale” e, inoltre, alla crisi del *welfare state* e del debito pubblico; su queste problematiche, P. Ciocca, *Storia dell'IRI, 6. L'IRI nell'economia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2015, 162 ss., spec. 185 ss., V. Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, Einaudi, Torino, 2013, 366-367 e G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, il Mulino, Bologna, 1972, 37-38; L. Gallino, *La scomparsa dell'Italia industriale*, Einaudi, Torino, 2003 e G. Berta, *La via del Nord. Dal miracolo economico alla stagnazione*, il Mulino, Bologna, 2015; S. Cassese (a cura di), *Lezioni sul meridionalismo. Nord e Sud nella storia d'Italia*, il Mulino, Bologna, 2016, G. Pescosolido, *La questione meridionale in breve. Centocinquanta anni di storia*, Donzelli, Roma, 2017, A. De Benedetti, *Lo sviluppo sospeso. Il Mezzogiorno e l'impresa pubblica*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013 e M. D'Antonio, *Stato ed economia nel Mezzogiorno dagli anni '50 ad oggi*, in Aa.Vv., *Il governo democratico dell'economia*, De Donato, Bari, 1976, 41 ss.; W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano, 2013, poi riprese in Id., *How will Capitalism end?*, Verso, London, 2016, G. Amato, A. Graziosi, *Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia*, il Mulino, Bologna, 2013, L. Tedoldi, *Il conto degli errori. Stato e debito pubblico in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2015 e L. Di Nucci, *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico italiano*, il Mulino, Bologna, 2016, spec. 96 ss. Per una suddivisione in fasi del capitalismo italiano, F. Barca (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, Donzelli, Roma, 2010.

3. G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, il Mulino, Bologna, 1980.

4. Che si distingueva da quel filone di pensiero liberale che invece vedeva come possibile un felice connubio con il socialismo, in particolare nella formula del liberalsocialismo (G. Calogero, *Socialismo liberale e liberalsocialismo* (1944), in Id., *Difesa del liberalsocialismo*, Atlantica, Roma, 1945, 65). Su questa divisione tra i liberali, L. Ornaghi, *I progetti di stato (1945-1948)*, in R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età costituente*, I, il Mulino, Bologna, 1979, 51 ss. Sul rapporto tra Einaudi e il pensiero socialista, F. Forte, *Luigi Einaudi: il mercato e il buon governo*, Einaudi, Torino, 1982, 190 ss.

5. Sulle anime del PdA, G. De Luna, *Storia del Partito d'Azione*, Utet, Torino, 2006, *passim*. In ambito economico, la proposta originaria del Partito d'azione era di istituire un'economia a due settori «liberale e socialista»: «si sarebbe dovuta avere la nazionalizzazione dei grandi complessi industriali, commerciali, finanziari, assicurativi, fianco a fianco con un settore economico libero e basato sulla concorrenza, composto da piccole imprese, cooperative e individuali, sottoposte ai rischi e operanti secondo la propria iniziativa» (così N. Kogan, *Il Partito d'Azione e la questione istituzionale* (1953), in *Italia contemporanea*, 1954, 3 ss., 9; www.italia-resistenza.it/pubblicazioni/italia-contemporanea/indici-prova/). Sull'economia a due settori, G. De Luna, *La Repubblica inquieta. L'Italia della Costituzione 1946-1948*, Feltrinelli, Milano, 2017, 169 e G. Martini, *Azione, Partito d'*, in *Enciclopedia italiana*, II Appendice, Treccani, Roma, 1948 ([www.treccani.it/enciclopedia/partito-d-azione_\(Enciclopedia-Italiana\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/partito-d-azione_(Enciclopedia-Italiana)/)).

dossettiani, mostravano segnali di profonda affinità con le sinistre⁶ – non si riuscì, però, a trovare un minimo comune denominatore, se non nell’idea per cui, rispetto al liberalismo classico, era necessario ripensare le modalità di intervento in economia dello stato⁷.

In merito, si può affermare sin d’ora che non prevalse una specifica teoria di economia politica come costituzionalmente imposta, spiegandosi così perché «nell’insieme la presenza di un buon manipolo di economisti nella Assemblea costituente non riuscì a lasciare gran traccia nel testo della Costituzione»⁸. E da questo punto di vista pare solo in parte corretta la severa critica di Nitti che denunciava l’impossibilità di un vero compromesso duraturo tra falce e martello e croce e aspersorio⁹.

Guido Carli, nel racconto della sua vita, avrebbe tuttavia spiegato che, come nel Faust goethiano, «due anime albergano fin da principio nel grembo dell’economia italiana»: una che «riconosce nello stato, nella programmazione economica da parte dello stato, nella gestione di imprese da parte dello stato, la soluzione del problema della produzione della ricchezza e della sua distribuzione»; una che «assume che compete ai pubblici poteri dettare regole generali che orientino l’iniziativa dei singoli al sod-

6. Sul “gruppo dossettiano”, P. Pombeni, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1938-1948)*, il Mulino, Bologna, 1979, V. Saba, *Quella specie di laburismo cristiano*, Edizioni Lavoro, Roma, 1996 e F. Ricciardi, *Il rinnovamento delle relazioni industriali e la nascita dell’Intersind*, in F. Amatori (a cura di), *Storia dell’IRI*, 2. *Il “Miracolo” economico e il ruolo dell’IRI*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 264. Sulle “due linee” in materia di politica economica, F. Lavista, *Dallo statuto del 1948 alla programmazione economica nazionale*, in F. Amatori (a cura di), *Storia dell’IRI*, 2. *Il “Miracolo” economico e il ruolo dell’IRI*, cit., 526. Per una breve disamina dei rapporti tra De Gasperi e Dossetti, P. Scoppola, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, il Mulino, Bologna, 1980, 126 ss.

7. V. Castronovo, *Storia economica d’Italia. Dall’Ottocento ai giorni nostri*, cit., 263 ss. e P. Ciocca, *Storia dell’IRI*, 6. *L’IRI nell’economia italiana*, cit., 111-112. Sulla diffusa consapevolezza per cui ci si trovava dinanzi a una crisi del capitalismo, P. Scoppola, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, cit., 78.

8. P. Barucci, *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, in G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, cit., 18; sugli economisti in Assemblea, dello stesso A., *ivi*, *Economisti alla Costituente* (25 ss.). Collega «il ritorno liberista di Einaudi (prossimo a diventare Ministro del Bilancio) e di Corbino» all’incapacità dei dossettiani di esprimere chiaramente delle «prese di posizione in positivo» L. Elia, *Cultura e partiti alla Costituente: le basi della democrazia repubblicana* (1981), in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, 307.

9. Così in Assemblea costituente nella seduta plenaria dell’8 maggio 1947 (3728) si espresse Nitti. Sul pensiero di Nitti, M. Cento, *Tra capitalismo e amministrazione. Il liberalismo atlantico di Nitti*, il Mulino, Bologna, 2017. Gli atti sono citati dal sito legislature.camera.it. Si può leggere nel quadro di questa polemica l’intervento dell’On. Ghidini, socialista, e quello dell’On. Taviani, democristiano, che sostengono, nella seduta plenaria del 7 maggio 1947, che il Titolo III non sia espressione di alcun compromesso (4703).

disfacimento dei bisogni della collettività e degli individui»¹⁰. Si tratta di un'ambivalenza irrisolvibile che lascia traccia nelle norme costituzionali in materia economica, incerte, ma in fondo solo "aperte", con riferimento alle decisioni da perseguire che, riconoscendo una mistificazione dietro al mito del mercato capace di autoregolarsi¹¹, affidano al Governo e al Parlamento rilevanti poteri¹².

Per quanto si possa avere la tentazione di ridurre il controverso periodo della ricostruzione al dibattito tra intervento e pianificazione, sulla falsariga dello scontro tra Keynes e Hayek, dunque, la realtà appare più complessa¹³. Come fu sottolineato, infatti, l'attenzione, nel contesto di un'economia di mercato che cambia, va piuttosto focalizzata sui «diversi obiettivi che l'azione pubblica può porsi»¹⁴ anche perché «la pianificazione tende a realizzare una certa combinazione fra iniziativa privata ed intervento statale» e «tutela la prima in quanto organizza il secondo»¹⁵. Per far ciò è necessario individuare quelle priorità che, anche in campo economico, devono essere dedotte attraverso l'interpretazione costituzionale, tenendo conto delle *possibilità* che una Costituzione lascia aperte per rispondere alle specifiche congiunture da affrontare e dei *valori* che essa incorpora.

Se questo non sempre avvenne nel migliore dei modi, come accennato, fu prima di tutto il risultato di scelte politiche più o meno precise. E ciò anche in ragione del fatto che l'Assemblea costituente, invece, si era limitata a lasciare in uso ai partiti una "Costituzione economica aperta", che non puntava a risolvere i nodi della ricostruzione tramite l'imposizione di un progetto definito, delineando piuttosto gli obiettivi di inclusione e di trasformazione sociale da realizzare¹⁶.

10. G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1996, 3-4.

11. Parla di "illusione" B.E. Harcourt, *The Illusion of Free Markets*, Harvard University Press, Cambridge, 2011.

12. F. Galgano, *Art. 41. Rapporti economici*, II, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1982, 9.

13. D. Sassoon, *Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX Secolo* (1996), Editori Riuniti, Roma, 1997, 159 ss. Del piano Beveridge si era occupato anche L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale* (1944), Einaudi, Torino, 1949, 60 ss. Il riferimento è poi a F.A. von Hayek, *La natura e la storia del problema*, in Aa.Vv., *Pianificazione economica collettivistica* (1935), Einaudi, Torino, 1946, 3 ss. e F.A. von Hayek, *La via della schiavitù* (1944), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2011. Il pensiero di Hayek sarebbe stato richiamato nel dibattito sull'emendamento Montagnana (§ 5.6.1).

14. P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione 1943-1945* (a cura di L. Villari), Laterza, Roma-Bari, 1977, 121.

15. P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione 1943/1948*, Laterza, Roma-Bari, 1969, 483.

16. Di «modello aperto» parla U. Romagnoli, *Il sistema economico nella Costituzione*, in Aa.Vv. *La Costituzione economica - Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia diretto da F. Galgano*, I, Cedam, Padova, 1977, 162. Con riferimento

5.2. Sistema economico, “Costituzione economica aperta” e ordine dell’economia

La rottura di De Gasperi, nel maggio del 1947¹⁷, fu consumata con il fine di perseguire «l’obiettivo del risanamento economico [...] a spese delle riforme prospettate e sostenute [...] dalle forze di sinistra»¹⁸. Questo sviluppo fu fortemente favorito dalla conclusione degli accordi di Bretton Woods, di cui fu affermata la «portata eversiva»¹⁹ e che, siglati nel 1944, dopo l’ammissione del Paese nell’ottobre del 1946, ebbero piena forza in Italia proprio a partire dal 1947²⁰. Quasi che si intravedesse già la necessità di individuare un “vincolo esterno”, si puntava così, in qualche modo, a limitare l’azione dei partiti, legandola ad accordi sovranazionali, blindando il posizionamento dell’Italia tra le economie occidentali.

Era del resto prevalsa l’idea di favorire un poderoso afflusso di risorse dagli Stati Uniti – che si sarebbe poi inverato nel c.d. *European Recovery*

all’art. 41 Cost. parla di natura «anfibiologica» E. Cheli, *Libertà e limiti all’iniziativa economica privata nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, 260 ss., 303. In senso analogo, con riguardo al significato del compito incorporato nell’art. 3, comma 2, Cost., C. Pinelli, *Dei diritti sociali e dell’eguaglianza sostanziale. Vicende, discorsi, apprendimenti*, in Id., *Nel lungo andare*, ESI, Napoli, 2012, 380 ss.

17. Sulla nascita della c.d. «questione comunista», G.E. Rusconi, *Resistenza e post-fascismo*, il Mulino, Bologna, 1995, 177 ss., P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, il Mulino, Bologna, 1977, 295 e L. Di Nucci, *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico italiano*, cit., 45. Togliatti, molto critico su questi sviluppi, rifiutò qualsiasi possibilità di ricorso alla violenza, polemizzando con l’On. Corbino. In plenaria, il 20 giugno, Togliatti avrebbe stigmatizzato l’azione del leader democristiano De Gasperi, sostenendo come l’esclusione delle sinistre dal Governo non fosse compatibile con la situazione eccezionale della democrazia italiana (5085 ss.). Si difende dalle accuse De Gasperi, nella seduta 21 giugno 1947, in cui si vota la fiducia al suo nuovo esecutivo (5123 ss.), contestando la «concezione di Togliatti relativa al metodo democratico» (5131). Sul fatto che l’esclusione delle sinistre dal Governo non avrà particolari ripercussioni sulla costituente, E. Cheli, *Il problema storico della Costituente* (1973), in Id., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, il Mulino, Bologna, 1978, 53 ss. Criticamente, L. Basso, *Dalla rottura del tripartito al fronte democratico popolare*, in Id., *Due totalitarismi: fascismo e Democrazia cristiana*, Garzanti, Milano, 1951, 62 ss. Per un’interpretazione della vicenda storiografica, F. Grassi Orsini, *I liberali, De Gasperi e la «svolta» del maggio 1947*, in *Ventesimo Secolo*, 2004, 33 ss.

18. Sul rilievo di questi passaggi nel dibattito sulla “Costituzione economica” V. Castronovo, *Storia economica d’Italia. Dall’Ottocento ai giorni nostri*, cit., 281. Sugli eventi che precedettero la svolta L. Valiani, *Il problema politico della nazione italiana*, in Aa.Vv., *Dieci anni dopo*, Laterza, Roma, 1955, 82 ss.

19. G. Carli, *Cinquant’anni di vita italiana*, cit., 4; gli accordi vengono definiti uno «spartiacque» (62 ss.).

20. V. Castronovo, *Storia economica d’Italia. Dall’Ottocento ai giorni nostri*, cit., 281. Sui termini degli accordi di Bretton Woods, da ultimo, F. Fauri, *L’Unione europea. Una storia economica*, il Mulino, Bologna, 2017, 58 ss.

Program (ERP), il “piano Marshall”, lanciato programmaticamente tra maggio e giugno del 1947 –, senza con ciò, tuttavia, imporre *ex ante* l’ordine materiale da realizzare²¹. Coerentemente, sarebbero seguiti, a livello europeo, gli accordi per liberalizzare il mercato del carbone e dell’acciaio e la creazione della comunità economica europea²².

Sul piano costituzionale, l’esito dei lavori dell’Assemblea costituente, che pure proseguivano in un contesto di politica economica che andava sempre più definendosi, non fu netto, non accogliendo una teoria univoca di economia politica come costituzionalmente doverosa. Si stabiliva, infatti, un certo *favor*, sia pur temperato da molte condizioni, per l’iniziativa economica privata e si riconosceva la proprietà privata, fissando i termini di un sistema di economia capitalistica. A tal fine, si cominciò a stimolare l’azione dei privati nel mercato, in un quadro prima di tutto culturale e poi normativo che sanciva la fine dell’idea dell’*homo oeconomicus* e con ciò del liberalismo ottocentesco, ormai ampiamente demistificato da Polanyi²³. In tal modo, si legavano strutturalmente diritti politici e libertà economiche all’attenzione per l’uomo concreto, situato nel suo contesto, di cui si doveva garantire la pari dignità sociale, perseguendo l’eliminazione di quei fattori che «impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese» e promettendo con ciò la «composizione dell’antitesi tra *Freiheit* e *Gleichheit*»²⁴. Si associavano, pertanto, «democrazia politica e democrazia economica» al fine di «rappresentare un modello alternativo al collettivismo comunista»²⁵, rifiutando al contempo, più o meno implicita-

21. Già in precedenza erano cominciati ad arrivare significativi aiuti volti a rilanciare l’economia europea: lo riporta, individuandovi un esempio di «solidarietà economica internazionale», E. Corbino, *L’economia*, in Aa.Vv., *Dieci anni dopo*, cit., 439 ss. Su questi aiuti, P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione 1943-1945*, cit., 22 ss. Si sofferma sugli aiuti erogati tra il 1943 e il 1947 (non solo nell’ambito del piano UNRRA) e sul Piano Marshall F. Fauri, *L’Unione europea. Una storia economica*, cit., 30 ss.

22. Collega Bretton Woods alla nascita della CEE G. Carli, *Cinquant’anni di vita italiana*, cit., 6-7 e 77.

23. K. Polanyi, *La grande trasformazione* (1944), Einaudi, Torino, 2010 su cui ora F. Block, M.R. Somers, *The Power of Market Fundamentalism*, Harvard University Press, Cambridge, 2014. In merito, Arata si era duramente pronunciato il 13 maggio in Assemblea plenaria, sostenendo che «la nostra Costituzione consacr[a] il principio che il regno beato del beatissimo e totalitario *laisser faire* è finito per sempre» (3934).

24. Tratto comune della riflessione giuridica italiana e weimariana sulla “Costituzione economica” secondo P. Ridola, *La costituzione, la politica e il conflitto in una pagina di storia della scienza giuridica italiana*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Franco Modugno*, IV, ESI, Napoli, 2011, 2881 ss., 2909.

25. V. Castronovo, *Storia economica d’Italia. Dall’Ottocento ai giorni nostri*, cit., 263. Sul collegamento tra libertà economiche e diritti politici, G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quad. cost.*, 1992, ora in Id., *Le istituzioni della democrazia*, il Mulino, Bologna, 297 ss., 300.

mente, una concezione di separatezza tra stato e società che, pur puntando a realizzare una piena democrazia economica, ne separava gli itinerari dalla democrazia politica²⁶.

L'assetto pratico che ne risultò era coerente con quella visione per cui le idee liberali, veicolate con le politiche del Governo, non erano espressione di un capitalismo basato esclusivamente sull'idea della semplice libertà di concorrenza, aprendo a una impostazione per cui allo stato erano invece fiduciosamente attribuiti ampi poteri di organizzazione della società. Sul piano teorico, come giustamente rilevato, questa distinzione fu rafforzata da quella presa di posizione di matrice crociana che distingueva tra liberalismo e liberismo economico²⁷. Fu anche grazie a questa impostazione, infatti, alla base della celebre diatriba con Einaudi²⁸, che si posero le basi per perseguire l'instaurazione di un'economia di mercato regolata e aperta all'intervento pubblico, che però presupponeva gli assetti proprietari per il funzionamento di un sistema capitalistico di produzione. E tutto ciò avveniva in un contesto normativo che a livello costituzionale dettava spunti programmatici che autorizzavano ad immaginare scenari potenzialmente diversi. Ma, come sottolineato, proprio questa impostazione portò nelle prime fasi, sul piano materiale, ad una vittoria del liberalismo einaudiano che fece convergere tutte le principali forze politiche di governo sulla convinzione per cui garantire un'economia di mercato avrebbe significato anche difendere la democrazia²⁹.

Del resto, il convergere dell'interclassismo degasperiano³⁰ verso il liberalismo di Einaudi fu quasi una necessità, dovuta almeno in parte «all'assenza di alternative realmente praticabili a livello di governo»³¹. Ma più in generale, dal quadro descritto, si trae conferma di quella critica per cui dietro al dibattito tra economia pianificata ed economia regolata, di fatto strumentale, in realtà «riemerge sempre il tema del temperamento della libertà economica individuale con alcuni obiettivi di ordine sociale»³².

26. F. Galgano, *Art. 41. Rapporti economici*, cit., 33-34. Se si vuole, per un approfondimento, F. Saitto, *Economia e stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Giuffrè, Milano, 2015, spec. 17 ss.

27. L. Ornaghi, *I progetti di stato (1945-1948)*, cit., 62. In merito, cfr. le riflessioni, critiche verso Croce, di G. Calogero, *Liberalismo e liberismo* (1945), in Id., *Difesa del liberalsocialismo*, cit., 52 ss. (cfr. nt. 4).

28. Ora in B. Croce, L. Einaudi, *Liberismo e liberalismo* (a cura di P. Solari), Ricciardi, Milano-Napoli, 1957. Ricostruisce il confronto P. Silvestri, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2008, 200 ss.

29. G. De Luna, *Storia del Partito d'Azione*, cit., 202 ss.

30. Cfr. *infra* § 5.3.

31. P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, cit., 311.

32. P. Barucci, *Introduzione*, in P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione 1943/1948*, cit., 16-17.

Quanto riferito è coerente con la visione per cui la Repubblica, sin dall'inizio, si sarebbe fondata «sulla frattura tra modello costituzionale e assetto governante»³³. Se, sul piano costituzionale, si raggiunge una sintesi³⁴ nel rifiuto dell'accoglimento di un liberalismo economico come cifra della “Costituzione economica”, sul piano politico, una volta ultimata la ricostruzione in senso stretto, si impone invece una chiara linea di politica economica liberale corretta, o meglio sostenuta, dall'afflusso di capitali dall'estero. E, se a livello costituzionale il liberalismo veniva respinto come parametro di legittimità dell'azione legislativa, delineandosi al contrario significativi poteri statali di intervento in economia e soprattutto fondamentali compiti sul piano della redistribuzione della ricchezza, parallelamente, sul piano politico, proprio il liberalismo economico conquistava spazi grazie alle politiche del Governo De Gasperi.

Non si può, tuttavia, dire che una simile eventualità non fosse voluta dai costituenti. Fu lo stesso Ghidini ad affermare che «qualsiasi innovazione o trasformazione [...] preconizzata od avviata dovrà avvenire sempre e soltanto attraverso la legge» e che «questa condizione, posta come un denominatore comune a tutte le disposizioni, ci affida che il legislatore futuro saprà adattarne l'applicazione alle esigenze del tempo e che lo svolgimento del fatto economico si attuerà con quella gradualità, sia pure intensa, che è garanzia di libertà». Ciò era necessario, secondo l'autorevole esponente socialista, in quanto, non si sarebbe potuto «in questa Carta costituzionale fissare esattamente limiti e condizioni, ciò supponendo la conoscenza esatta del mondo di domani»³⁵.

È un passaggio cruciale che trasmette la fiducia verso i partiti del tempo di inverare l'idea di una democrazia inclusiva e avanzata sul piano economico, capace di superare il liberalismo ottocentesco, espressamente rifiutato, senza con ciò dettare in modo univoco le mosse da compiere. E tale impostazione, nella stessa seduta, emergeva anche dal discorso dell'On. Taviani da cui si traeva il rifiuto dell'impostazione classica del liberalismo, con la convinzione che la Costituzione avrebbe dovuto indicare la strada dell'intervento e della regolazione alla politica per dare vita ad un «ordinamento sociale dell'economia»³⁶.

Si pone allora la necessità di distinguere tre piani: un primo livello di analisi concerne l'opzione per un certo sistema economico, che la Costi-

33. E. Cheli, *Il problema storico della Costituente* (1973), cit., 9.

34. Cui, più in generale, contribuisce l'area liberaldemocratica e, in particolare, azionista: E. Cheli, *Il problema storico della Costituente* (1973), cit., 43 e M. Fantechi, *Fra terza via e conservatorismo*, in R. Ruffili (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età costituente*, cit., 105-106.

35. Atti Assemblea costituente – Seduta plenaria del 7 maggio 1947, 3704-3705.

36. Nell'intervento si legge: «noi non siamo statomani e neppure idolatri del toro impazzito che [...] sarebbe lo stato» (3686).

tuate sceglie di compiere, optando per un sistema di economia capitalista di mercato in cui iniziativa economica privata e proprietà privata sono previste come assi portanti, sia pur con importanti limiti e stabilendo la necessità che esse non si ripiegassero al solo fine di sostenere un egoistico interesse al profitto individuale³⁷. In questo quadro, l'economia di mercato capitalistica si impone prima di tutto come «modo di produzione»³⁸.

Un secondo piano investe la possibilità di individuare una “Costituzione economica” in senso prescrittivo stretto³⁹, ossia un insieme di norme riguardanti il modo in cui lo stato riconosce le libertà economiche che, oggettivate, sono capaci di indirizzare nel merito le scelte di politica economica del decisore politico secondo un determinato indirizzo di pensiero accolto in Costituzione, vincolante e utilizzabile come parametro di legittimità costituzionale. Da questo punto di vista, se è vero che la Costituzione impone degli obiettivi, una volta posta la cornice di sistema finalizzata a erigere e difendere i caratteri fondamentali di un'economia di mercato (ossia la proprietà privata dei mezzi di produzione e la libertà di intrapresa), i suoi limiti (ie. art. 41, comma 2, Cost.) e le sue possibili eccezioni (ie. art. 43 Cost.), non si arriva a stabilire in modo dettagliato e univoco come lo stato avrebbe dovuto o meno intervenire in economia. Nel delineare ampi spazi di intervento, la Costituzione, infatti, individua concretamente quali diritti sociali sarebbero dovuti essere garantiti a tutti i cittadini, ma non prescrive alla politica in modo imperativo le direttrici lungo cui avrebbe dovuto prendere vita la sua azione in ambito economico. È, pertanto, una “Costituzione economica aperta” quella che esce dall'Assemblea costituente.

Si apre qui il terzo piano di analisi che investe l'ordine materiale dell'economia concretamente inverteosi, sulla base delle scelte compiute in modo autonomo da contingenti decisioni di indirizzo politico, sia pur nel rispetto dei principi e dei valori costituzionali. Si sono così susseguite diverse fasi, variamente conformi alla Costituzione nella loro diversità e generalità, puntualmente correggibili anche grazie alla possibilità di sin-

37. Parla di un «primato dell'economia di mercato» in Costituzione F. Galgano, *Art. 41. Rapporti economici, cit.*, 18 ss. Sul punto V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1959, 113 ss., 222 e 290 ss.

38. In merito, P. Ciocca, *L'economia di mercato capitalistica: un «modo di produzione», da salvare*, in *Rivista di Storia Economica*, 2011, 279 ss. Criticamente G.U. Rescigno, *Costituzione italiana e stato borghese*, Savelli, Roma, 1975. Nel negare «alcun pregio euristico» alla locuzione “Costituzione economica” (375), afferma che «non v'è dubbio che il modo di produzione disegnato dalla Costituzione sia quello capitalistico» M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1990, 376 e 379 ss. Diversamente C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, il Mulino, Bologna, 1977.

39. Sul concetto di “Costituzione economica”, se si vuole, F. Saitto, *Economia e stato costituzionale. Contributo allo studio della “Costituzione economica” in Germania, cit.*, spec. 2 ss.

dacare la legittimità costituzionale delle leggi che la Costituzione affidava alla Corte costituzionale.

A conferma di quanto detto, è emblematica l'insoddisfazione verso l'inattuazione della Costituzione che, in particolare dalla tradizione azionista, emerse a dieci anni dalla approvazione del testo costituzionale⁴⁰. Di questo punto di vista è espressione la critica che mosse Calamandrei, comune in buona parte all'area culturale della liberal-democrazia⁴¹, all'azione stessa dell'Assemblea costituente. Veniva riconosciuta, infatti, l'efficacia teorica del compromesso in materia economica con cui si tentava di tratteggiare i termini della coesistenza tra proprietà e libertà di iniziativa economica con le istanze perequative e redistributive della ricchezza⁴². Ma ai Costituenti viene imputato di aver rinunciato «a regolare con efficacia immediata tutta la parte dei rapporti etico-sociali ed economici», con ciò vanificando la rilevanza costituzionale che emergeva dall'art. 1 «secondo il quale una vera democrazia non può esistere, se alle proclamazioni giuridiche della libertà e dell'uguaglianza non si accompagna una effettiva perequazione economica della società»⁴³.

Sempre in area azionista, non va dimenticato neanche come, per altro verso, lamentasse ben altre inefficienze Ernesto Rossi. Nella prefazione, redatta nel 1965, alla ripubblicazione dei suoi saggi *Critica del capitalismo e Critica del sindacalismo*, edite congiuntamente nel volume dal titolo *Critica delle costituzioni economiche*, l'allievo di Einaudi denunciava come il capitalismo italiano fosse ben distante da un vero regime concorrenziale, lamentando come «il regime capitalistico vigente in Italia [fosse] ormai lontano dagli schemi teorici che servono per lo studio dell'economia di mercato»⁴⁴. Nell'economia di mercato italiana così come inveratasi, Rossi non vedeva l'affermazione della concorrenza come strumento per creare maggiore benessere, ma piuttosto un sistema di potentati in cui dominavano «i grandi baroni»⁴⁵. Le critiche richiamate sembrano opposte, ma in

40. Sulle critiche, P. Ridola, *L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, cit., 256 ss. Duramente sull'inattuazione della Costituzione già L. Basso, *Il colpo di stato di De Gasperi*, Editrice Civiltà, Milano, 1953, 99 ss. e Id., *L'Italia fra due totalitarismi: dal fascismo alla democrazia cristiana*, in Id., *Due totalitarismi: fascismo e Democrazia cristiana*, cit., 258 ss.

41. L. Ornaghi, *I progetti di stato (1945-1948)*, cit., 91 ss.

42. P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in Aa.Vv., *Dieci anni dopo*, cit., spec. 271. Critico G.E. Rusconi, *Resistenza e postfascismo*, cit., 182 ss.

43. P. Calamandrei, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, cit., 218-219, per le citazioni 269 ss. Sulle critiche di Calamandrei in Assemblea, cfr. la seduta del 4 marzo 1947 (1745).

44. E. Rossi, *Prefazione*, Id., *Critica delle costituzioni economiche* (1965), Roma, 2017, 38.

45. E. Rossi, *Prefazione*, cit., 38.

realtà tradivano la medesima insoddisfazione per come l'ordine materiale dell'economia dava corpo al progetto costituzionale.

Come si vedrà nei prossimi paragrafi, del resto, le principali aree culturali e politiche del dibattito costituente non vollero o non riuscirono a dettare una disciplina precettiva dei rapporti economici e dell'ordine dell'economia, in un quadro normativo in cui, sebbene la Repubblica fosse vincolata a precisi obiettivi di redistribuzione, restavano aperte molte possibilità di azione. In questo senso, la "Costituzione economica" italiana offriva una pluralità di possibili scelte politiche, caratterizzate nel complesso da un'ampia fiducia nella capacità di azione dei partiti.

5.3. Dal Codice di Camaldoli all'Assemblea costituente

Il tema dei rapporti tra classi non era una prerogativa dei partiti di sinistra. Esso, anzi, se letto secondo una tradizione che richiamava l'idea giobertiana del popolo, tramite la lente dell'«interclassismo»⁴⁶ andava al cuore dell'azione dei politici cattolici. Il popolarismo di De Gasperi faceva perno, infatti, sulle differenze tra classi in una prospettiva innervata di una matrice organicista, culturalmente lontana dalla teorica comunista. E l'interclassismo in questa tradizione è «sempre servito ad esprimere il bisogno peculiare, l'aspirazione singolare e di fondo del mondo cattolico a che venga ripristinata una sostanziale organicità e omogeneità di sviluppo della società civile»⁴⁷, rappresentando una risposta originale alla tensione conflittuale tra classi. Questa visione si saldava qui con l'elaborazione della dottrina sociale della Chiesa che, elaborata per il tramite di importanti encicliche e rilanciata dai radiomessaggi di Pio XII⁴⁸, non era però sostenuta in modo univoco da una sola corrente di pensiero in materia economica, «anche in termini di linguaggio usato»⁴⁹.

Nonostante ciò, è stato messo in luce come sul piano delle linee guida che avrebbero dovuto guidare la trasformazione economica in Europa «i partiti confessionali entrarono con discreto successo in competizione con

46. Dossetti riflette sulla nozione di interclassismo nella sua relazione al primo incontro di *Civitas Humana* ora in P. Pombeni, *Alle origini della proposta culturale di Giuseppe Dossetti (1 novembre 1946)*, in *Cristianesimo nella storia*, 1980, 251 ss., 256 ss.

47. G. de Rosa, *I partiti politici dopo la Resistenza*, in Aa.Vv., *Dieci anni dopo*, cit., 142 ss., 147.

48. Sui radiomessaggi, P. Roggi, *Il mondo cattolico e i grandi temi della politica economica*, in G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, cit., 549 ss.

49. P. Savona, *Il codice di Camaldoli letto da un economista*, in M. Dau (a cura di), *Il Codice di Camaldoli*, Castelvecchi, Roma, 2015, 146.

i partiti della sinistra sul terreno del cambiamento sociale promosso dallo stato»⁵⁰. Nello specifico, tra le anime del cattolicesimo politico, certo non monolitico⁵¹, oltre la componente facente riferimento al pensiero di don Sturzo, di matrice più liberista⁵², e alle idee degasperiane espresse nel celebre opuscolo *Idee ricostruttive della Democrazia Cristiana*, coevo del Codice di Camaldoli⁵³, spiccava di certo il gruppo dossettiano⁵⁴. Lontano dal conservatorismo di matrice degasperiana, esso si considerava «come la tendenza politica cattolica più avanzata» sorta dalla Resistenza, vista come un momento di cesura radicale rispetto all'Italia liberale prefascista che trovava diffusione, dopo il mancato funzionamento del progetto di *Civitas Humana*⁵⁵, sulle colonne delle “Cronache sociali”⁵⁶.

Si può rinvenire traccia di questa profonda attenzione verso il tema dei rapporti tra società ed economia nel pensiero cattolico nel celebre documento che prende il nome di “Codice di Camaldoli”, definito una delle «radici più intime e robuste della Costituzione», redatto nel 1943, ripensato tra il 1943 e il 1944 a Roma, e poi pubblicato nel 1945⁵⁷. Erano passati più di cinquanta anni dalla celebre Enciclica *Rerum novarum* del 1891 con cui Papa Leone XIII aveva affrontato i temi delle trasformazioni sociali che stavano investendo la società. Sergio Paronetto⁵⁸, che lavorava all'IRI con incarichi di rilievo, avrebbe in proposito avuto un ruolo centrale, insieme a Pasquale Saraceno, fondatore della Svimez, ed Ezio Vanoni, che sarebbe

50. D. Sassoon, *Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX Secolo* (1996), cit., 141.

51. Cfr. Scoppola, Moro, Giovagnoli, Oppezzo e Pombeni in R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età costituente*, cit., 147 ss.

52. Sull'idea di “giustizia sociale” si consumò «un'importante frattura tra Paronetto, Gronchi e don Sturzo»: M. Serio, *I popolari, De Gasperi e Paronetto. La nascita della Democrazia cristiana*, in S. Baietti, G. Farese (a cura di), *Sergio Paronetto e il formarsi della Costituzione economica italiana*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012, 216.

53. P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, cit., 66 ss.

54. P. Pombeni, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1938-1948)*, cit., spec. 217 ss. e Id., *Il gruppo dossettiano*, in R. Ruffilli, (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età costituente*, cit., 425 ss., sui rapporti economici, 456 ss.

55. P. Pombeni, *Alle origini della proposta culturale di Giuseppe Dossetti (1 novembre 1946)*, cit., 251 ss.

56. G. de Rosa, *I partiti politici dopo la Resistenza*, cit., 152-153. Sulla formazione e il pensiero di Dossetti, A. Melloni, *L'utopia come utopia*, in G. Dossetti, *La ricerca costituente*, il Mulino, Bologna, 1994, 13 ss.

57. M.L. Paronetto Valier, *La redazione del Codice di Camaldoli*, in *Civitas*, 1984, 12, G. Campanini, *Dal Codice di Camaldoli alla Costituzione. I cattolici e la rinascita della democrazia*, in *Aggiornamenti sociali*, 2006, 399 ss. e M. Dau, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il Codice di Camaldoli*, cit., 5; sulla data di pubblicazione (aprile 1945), 42.

58. Su Paronetto, S. Baietti, G. Farese (a cura di), *Sergio Paronetto e il formarsi della Costituzione economica italiana e, ivi, Sergio Paronetto e il conferimento di forma al sistema economico italiano tra gli anni Trenta e gli anni Cinquanta*.

poi stato eletto alla Costituente⁵⁹, dimostrando «attitudini interventiste»⁶⁰. Vi prendono parte anche nomi importanti della futura Assemblea costituente come Giorgio La Pira, Aldo Moro e Paolo Emilio Taviani. Tra coloro che partecipano alla elaborazione del Codice di particolare rilievo fu anche Giuseppe Capograssi⁶¹. Legati all'economia di mercato come sistema, ne avevano ampiamente individuato i limiti, imparando molto dall'esperienza statunitense del *New Deal* e influenzando l'azione di De Gasperi⁶².

Emerge un'idea condivisa del bene comune, che guardava con interesse a quel filone di pensiero di matrice röpkeiana dell'ordoliberalismo⁶³. In proposito, si può rilevare che Dossetti avrebbe, come accennato, nel novembre del 1946, fondato con Fanfani, Lazzati e La Pira il movimento *Civitas Humana*, rievocando il titolo di un libro di Wilhelm Röpke, il cui pensiero era punto di riferimento anche per Einaudi. Edito in lingua tedesca nel 1944, il volume sarebbe stato pubblicato in Italia con Rizzoli nel 1947⁶⁴. È quindi prerogativa dello stato, nei limiti del principio di sussidiarietà, promuovere il bene comune anche nella vita economica ed è in questa prospettiva che

59. Su Vanoni, F. Forte, *Ezio Vanoni economista pubblico*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2009, spec. 107 ss. e 184 ss. con riferimento al Codice di Camaldoli e V. Castronovo, *Un profilo d'insieme*, in Id. (a cura di), *Storia dell'IRI, 1. Dalle origini al dopoguerra*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 74 ss. Sul rapporto con Einaudi, F. Forte, *Luigi Einaudi: il mercato e il buon governo*, cit., 131 ss.

60. G. Berta, *La via del Nord. Dal miracolo economico alla stagnazione*, cit., 226.

61. A. Ciervo, *Giuseppe Capograssi. Dubbi sulla Costituente*, in A. Buratti, M. Fioravanti (a cura di), *I costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-1948)*, Carocci, Roma, 2010, 281 e M.L. Paronetto Valier, *La redazione del Codice di Camaldoli*, cit., 12.

62. M. Dau, *Introduzione*, cit., 15 ss.

63. Sul rapporto tra teorie dell'ordoliberalismo e Paronetto, F. Forte, *Il contributo etico ed economico di Sergio Paronetto, con Ezio Vanoni e Pasquale Saraceno, al Codice di Camaldoli, per la fondazione dell'economia sociale di mercato*, in S. Baietti, G. Farese (a cura di), *Sergio Paronetto e il formarsi della Costituzione economica italiana*, cit., 115 ss. e ivi V. Scotti, *Sergio Paronetto economista e pensatore sociale e politico*, 131 e F. Felice, *La Scuola di Friburgo, il piano Beveridge, il Codice di Camaldoli* (199 ss. e 205 ss.).

64. Sull'itinerario intellettuale di Dossetti da *Civitas Humana* alle *Cronache sociali*, V. Saba, *Quella specie di laburismo cristiano*, cit., 25 ss. Il pensiero di Röpke viene ironicamente rievocato da Lucifero nella plenaria del 4 marzo 1947 (1728). Viceversa, un riferimento positivo al suo pensiero è espresso da Gronchi il 20 giugno 1947 (5103). Anche Einaudi apprezzava il lavoro di Röpke, tra l'altro recensendo nel 1942 (nel suo *Economia di concorrenza e capitalismo storico. La terza via fra i secoli XVIII e XIX*) e poi facendo tradurre nel 1946 *La crisi sociale del nostro tempo* (1942) (F. Forte, *Einaudi e Röpke. Interventi conformi ed economia sociale di mercato*, in Id., *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi*, Olschki, Firenze, 2009, 223 ss.). Sui collegamenti tra Röpke ed Einaudi, P. Silvestri, *Il liberalismo di Luigi Einaudi o del Buongoverno*, cit., 238 ss. Guarda con favore a Röpke anche G. Calogero, *La "terza via" di Wilhelm Röpke* (1943), in Id., *Difesa del liberalsocialismo*, cit., 97 ss.

si sarebbe poi imposta una specifica lettura delle tesi keynesiane⁶⁵, nel periodo in cui, con il Piano Marshall, il livello degli investimenti pubblici avrebbe cominciato ad aumentare in modo significativo.

Sfuma la contrapposizione di matrice marxiana stato-società nell'affermarsi di un popolarismo che permea i rapporti tra i due poli tramite la pasta del principio di sussidiarietà, pur lasciando allo stato un ruolo centrale nel farsi parte attiva di percorsi di integrazione e di inveroamento di istanze di giustizia sociale⁶⁶.

5.4. Togliatti e la critica del “dottrinarismo liberale”

I temi e i toni dell'area dossettiana gettavano un ponte verso l'area comunista⁶⁷. Dagli interventi di Togliatti in Assemblea costituente, peraltro, era più volte emersa la rinuncia, sulla falsariga dell'esperienza dei governi di unità nazionale⁶⁸, alla prospettiva rivoluzionaria⁶⁹. L'idea era piuttosto quella di delineare un moto progressivo verso il socialismo⁷⁰, sintetizzato con la volontà di costruire una “democrazia progressiva”⁷¹, in un quadro

65. Di «discendenze keynesiane» parla A. Fazio, *Giorgio La Pira, Sergio Paronetto e il Codice di Camaldoli: ascendenze scolastiche e discendenze keynesiane*, in S. Baietti, G. Farese (a cura di), *Sergio Paronetto e il formarsi della Costituzione economica italiana*, cit., 103 ss. Nello stesso volume, P. Savona, *Riflessioni sul modello economico di riferimento di Sergio Paronetto* e F. Forte, *Il contributo etico ed economico di Sergio Paronetto, con Ezio Vanoni e Pasquale Saraceno, al Codice di Camaldoli, per la fondazione dell'economia sociale di mercato*, cit., 117. Sul «contrastato avvicinamento» del cattolicesimo a Keynes, P. Roggi, *Il mondo cattolico e i grandi temi della politica economica*, cit., 573.

66. M. Dau, *Introduzione*, cit., 46 ss.

67. Sui partiti di area socialista e comunista rispettivamente, Arfè, Taddei, Macchitella e Caretti; Rossi e Santomassimo, Conti, Pieretti e Perra in R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età costituente*, II, il Mulino, Bologna, 1979.

68. Sulla svolta di Salerno D. Sassoon, *Togliatti e la via italiana al socialismo*, Torino, Einaudi, 1980, 3 ss. e 25 ss. Sulla posizione assunta dal PdA, G. De Luna, *Storia del Partito d'Azione*, cit., 152 ss.

69. L. Valiani, *Il problema politico della nazione italiana*, cit., 17.

70. Secondo le direttrici del pensiero riformista: D. Sassoon, *Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX Secolo* (1996), cit., passim. Da ultimo, A. Cerri, *Rivolta, rivoluzione, resistenza nel riformismo*, in A. Longo, G. Allegri (a cura di), *Rivoluzione tra mito e costituzione*, Sapienza, Roma, 2017, 9 ss.

71. P. Ridola, *L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, cit., 245 ss. Dell'idea di “democrazia progressiva” lamenta una «incertezza nella sua elaborazione» C. Pavone, *La continuità dello stato. Istituzioni e uomini*, in Id., *Alle origini della Repubblica*, Bollati Boringhieri, Torino, 1995, 86; D. Sassoon, *Togliatti e la via italiana al socialismo*, cit., 29 ss., 56 ss. e, poi alla costituente, 83 ss. e M.G. Rossi, G. Santomassimo, *Introduzione*, in R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età costituente*, II, cit., 208. Di recente, L. Di Nucci, *La democrazia distributiva. Saggio sul*

in cui la Costituzione non avrebbe dovuto far propria nessuna ideologia. Si sacrificava «una progettualità più radicale, specie in campo economico-sociale»⁷², puntando, senza eliminare «il principio dell'accumulazione capitalistica», a fare in modo che «il regime di democrazia progressiva» portasse all'abolizione dei monopoli e del latifondo⁷³.

Nella sua celebre Relazione, presentata nella I Sottocommissione⁷⁴, sui *Principi dei rapporti sociali (economici)*, il segretario del Pci avrebbe affermato come le classi dei lavoratori chiedessero «che le concezioni utopistiche del vecchio liberalismo (e utopistiche le chiamo in quanto non hanno più nessuna corrispondenza con la realtà) [fossero] abbandonate, e ven[isse] dato corso a un'opera ampia e radicale di riforma della struttura economica della società»⁷⁵. Al contempo, si precisava che tutto ciò avrebbe significato distaccarsi dal pensiero di Stalin, ponendo le basi di una rivoluzione che avrebbe dovuto realizzarsi «senza che [fosse] abbandonato il terreno della legalità democratica»⁷⁶. La “democrazia progressiva” è dunque la sintesi di queste esigenze, esprimendo la «tendenza a un profondo rivolgimento sociale attuato nella legalità»⁷⁷.

Si collega, ancora una volta, democrazia e riforma del capitalismo, nella non contraddittorietà tra democrazia e socialismo⁷⁸, in quanto «si richiede

sistema politico italiano, cit., 38 ss. e G. De Luna, *La Repubblica inquieta. L'Italia della Costituzione 1946-1948, cit.*, 184.

72. P. Ridola, *L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio, cit.*, 246.

73. D. Sassoon, *Togliatti e la via italiana al socialismo, cit.*, 30. Nella seduta del 6 maggio 1947, l'On. Montagnana si sarebbe duramente espresso contro i monopoli (3629). Monopolio e latifondo sono accomunati nell'intervento dell'On. Di Vittorio (plenaria del 7 maggio, 3690). Per i socialisti la statizzazione dell'industria monopolistica è parte del programma politico: F. Taddei, *La Costituente nella politica del PSI*, in R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età costituente*, II, *cit.*, 40. Anche nelle *Idee ricostruttive* di De Gasperi del 1943 grande risalto era riconosciuto alla necessità di garantire le libertà economiche, intervenendo sui monopoli, se necessario, espropriandone la titolarità.

74. Sulla relazione, G. Conti, M. Pieretti, G. Perra, *Il «partito nuovo» e la Costituente*, in R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età costituente*, II, *cit.*, 330 ss.

75. P. Togliatti, *Principi dei rapporti sociali (economici)*, 64 (<http://legislature.camera.it>). Sul pensiero di Togliatti in Assemblea costituente, G. Ferrara, *I comunisti italiani e la democrazia. Gramsci, Togliatti e Berlinguer*, Editori riuniti, Roma, 2017, spec. 77 ss. e D. Sassoon, *Togliatti e la via italiana al socialismo, cit.*, 83 ss.

76. P. Togliatti, *Principi dei rapporti sociali (economici)*, 66.

77. *Ibidem*, 66. Le due relazioni saranno discusse in I Sottocommissione a partire dal 3 ottobre 1946 (180 ss.).

78. Sulla non contraddittorietà tra socialismo e democrazia Togliatti si era già espresso nel V Congresso del Pci tenutosi a Roma nel dicembre del 1945: cfr. G. Conti, M. Pieretti, G. Perra, *Il «partito nuovo» e la Costituente, cit.*, 237. Sul V e sul VI Congresso e, più in generale, sull'attività del Pci tra il 1945 e il 1947, Aa.Vv., *Due anni di lotta dei comunisti italiani. Relazione sull'attività del P.C.I. dal 5° al 6° Congresso*, Sograrò, Roma, 1948.

che l'economia di ogni paese venga organizzata su basi nuove», imponendosi l'«abbandono delle posizioni astratte del liberalismo borghese» che avevano solo dimostrato le insufficienze «delle leggi interne della economia capitalistica» in cui «la libera concorrenza genera il monopolio, cioè genera la fine della libertà»⁷⁹.

Tutto ciò era coerente con il superamento di una netta distinzione tra “società civile” e “società politica”, economia e stato, su cui anche Gramsci aveva riflettuto nei *Quaderni*. È in quella sede che il direttore de *L'Ordine nuovo* ragiona sul concetto di “mercato determinato”⁸⁰ e considera il fordismo razionale, in una prospettiva in cui la trasformazione dell'economia capitalista avrebbe potuto realizzarsi nel quadro di un'*economia programmatica* intesa come *economia regolata*⁸¹. Traspare, sulla falsariga del dibattito italiano sul corporativismo, la consapevolezza non solo della politicità del liberalismo, i cui precetti avevano poi concretamente innescato i presupposti stessi della crisi del mercato concorrenziale e prodotto significative diseguaglianze, ma anche della lezione weimariana per cui una Costituzione deve essere in grado di riconoscere e organizzare la società cui si rivolge e che la innerva⁸².

Togliatti, analogamente, non chiedeva il superamento dell'economia capitalista, progetto rinviato ad un futuro di là da venire, ma piuttosto il suo temperamento come condizione per il reale inverarsi della democrazia tramite l'affermazione di significativi elementi di giustizia sociale. Ciò, esplicitato già nel Convegno economico del Pci del 1945⁸³, sarebbe stato chiarito in Assemblea costituente. Ne è un ulteriore esempio il discorso in cui, polemizzando con Lombardi (Psiup)⁸⁴, il segretario del Pci avrebbe af-

79. Relazione *Principi dei rapporti sociali (economici)*, 64-65 su cui Aa.Vv., *Due anni di lotta dei comunisti italiani. Relazione sull'attività del P.C.I. dal 5° al 6° Congresso*, cit., 111 ss.

80. In particolare, il Quaderno 11 (XVIII), § (52) in A. Gramsci, *Quaderni dal carcere*, II - Quaderni 6-11, a cura di V. Gerratana, Einaudi, Torino, 2014, 1477 ss. dove si legge che «“mercato determinato” equivale pertanto a dire “determinato rapporto di forze sociali in una determinata struttura dell'apparato di produzione”, rapporto garantito (cioè reso permanente) da una determinata superstruttura politica, morale, giuridica».

81. Al tema è dedicato il Quaderno 22 (V), 2139 ss. Sul punto T. Maccabelli, *La “grande trasformazione”: i rapporti tra stato ed economia nei “Quaderni dal carcere”*, in *Culture, economie, territori*, 2008, 32 ss., spec. 52 e G. Vacca, *Modernità alternative*, Einaudi, Torino, 2016, 135 ss.

82. P. Ridola, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Giappichelli, Torino, 2006, 110 ss. Con riferimento alla regolazione dell'economico, F. Galgano, *Art. 41. Rapporti economici*, cit., 1 ss.

83. C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, Einaudi, Torino, 1975, 100 (per la citazione 105).

84. Sul tema della riforma dello stato e della alternativa tra la scelta di una «rottura nella continuità» rispetto al regime precedente o l'idea di introdurre «meccanismi di guida

fermato che «si sta scrivendo una Costituzione che non è una Costituzione socialista, ma è la Costituzione corrispondente ad un periodo di lotta per un regime economico di coesistenza di differenti forze economiche che tendono a soverchiarsi le une con le altre», in cui «è evidente che la lotta che si conduce non è diretta contro la libera iniziativa e la proprietà privata dei mezzi di produzione in generale, ma contro quelle particolari forme di proprietà privata che sopprimono l'iniziativa di vari strati di produttori e, particolarmente, contro le forme di proprietà privata monopolistiche»⁸⁵.

Tale affermazione sarebbe stata ribadita nel 1947 in plenaria, polemizzando con Lucifero⁸⁶. Quest'ultimo, del resto, aveva presentato una controrelazione in materia di *Principi dei rapporti sociali (economici)*⁸⁷ che sarebbe stata complessivamente stigmatizzata da Togliatti⁸⁸. A conferma di quanto sostenuto, si può ricordare poi anche quell'occasione in cui, ribadendo che all'art. 1 avrebbe preferito l'affermazione di «repubblica di lavoratori», il segretario del Pci avrebbe sottolineato che «il lavoro, come tale, in qualsiasi società, anche capitalistica, è il fondamento di tutta la struttura sociale, in quanto è il creatore dei beni economici e su di esso si fonda tutta la vita economica»⁸⁹.

Pur nel loro vigore, queste prese di posizioni tradiscono una sostanziale «debolezza delle posizioni riformatrici di fronte al prestigio, al potere accademico, all'influenza sulla stampa degli economisti liberali», che in fondo coinvolgeva anche «tutta un'area keynesiana esterna al Pci». Quella che Luciano Barca ha definito «la “cultura economica” del partito comunista» sembrava, in fondo, non pienamente delineata, per certi versi ambigua e pertanto incapace di imporsi nel merito tramite la proposta di un vero «progetto strategico»⁹⁰. Ciò non deve, tuttavia, far mettere in discussione il rilievo che l'apporto della rappresentanza comunista ebbe in concreto nella redazione del Titolo III della Costituzione. Lo dimostra, del resto, l'intervento di Togliatti sui *Principi* citato, alla base dell'impegno dei deputati di

e di controllo all'interno della “continuità”» nell'ambito dell'area socialista si consumò quello che è stato definito il «dramma del Psiup»: F. Taddei, *La Costituente nella politica del PSI*, cit., 19.

85. Atti Assemblea costituente – I Sottocommissione. Seduta 16 ottobre 1946, 254. Sul punto Lombardi e Togliatti si erano già scontrati nella Seduta del 26 luglio 1946.

86. Atti Assemblea costituente – Assemblea plenaria. Seduta 11 marzo 1947, 1995.

87. R. Lucifero, *I principi di rapporti sociali (economici)*, 69.

88. P. Togliatti, *Principi dei rapporti sociali (economici)*, 64 e Atti Assemblea costituente – I Sottocommissione. Seduta 3 ottobre 1946, 181 ss.

89. Assemblea costituente – I Sottocommissione, Seduta del 18 ottobre 1946, 264.

90. M.G. Rossi, G. Santomassimo, *Introduzione*, in R. Ruffilli (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età costituente*, II, cit., 220-221. Di «“debolezza” politica e teorica» parlano G. Conti, M. Pieretti, G. Perra, *Il «partito nuovo» e la Costituente*, cit., 238. È «confusa» l'idea dei comunisti secondo G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., 84. In merito, U. Romagnoli, *Il sistema economico nella Costituzione*, cit., spec. 144.

quell'area in Sottocommissione e su cui convergerà in modo significativo anche la componente Dc facente capo a Dossetti. Ne è conferma anche la relazione di Antonio Pesenti su *L'impresa economica*⁹¹, cui fa da controcanto l'intervento di Paolo Emilio Taviani sul tema della proprietà⁹².

Piuttosto, dall'impegno dei comunisti traspare l'accettazione del sistema capitalistico di produzione. Non vi è alcuna spinta a sovvertire una scelta di sistema che incardinava saldamente nell'Occidente economico e politico l'Italia. Chiara, però, è la richiesta di introdurre dei meccanismi che non solo correggano gli equilibri, del tutto iniqui e insoddisfacenti, che il mercato raggiungerebbe autonomamente, ma anche di attivarsi fattivamente per ridurre le diseguaglianze, garantendo che la proprietà abbia una funzione sociale e dando rilievo costituzionale al lavoro.

Togliatti in plenaria sostiene, del resto, difendendo il testo costituzionale, che si era verificata «una confluenza di due grandi correnti: da parte nostra un solidarismo – scusate il termine barbaro – umano e sociale; dall'altra parte un solidarismo di ispirazione ideologica e di origine diversa, il quale però arrivava... a risultati analoghi». Tale convergenza si è avverata con l'«affermazione dei diritti del lavoro, dei cosiddetti diritti sociali; è il caso della nuova concezione del mondo economico, non individualistica, né atomistica, ma fondata sul principio di solidarietà e del prevalere delle forze del lavoro; è il caso della nuova concezione e dei limiti del diritto di proprietà», in un'idea complessiva in cui la difesa della dignità dell'uomo certo non poteva essere di ostacolo perché «socialismo e comunismo tendono a una piena valutazione della persona umana» che si realizza pienamente solo se vengono spezzati i vincoli di «servitù economica»⁹³. Ma soprattutto Togliatti sottolinea come, tra tutte le proposte presentate in materia economica nella sua Relazione alla I Sottocommissione, quella che la Costituzione avrebbe dovuto recepire consisteva nel riconoscere «quel tanto che serva a tracciare la strada su cui dovranno muovere le Assemblee legislative nella loro opera di concreta organizzazione della vita economica e sociale del paese»⁹⁴.

L'approdo cui conduce questa affermazione è centrale. La realizzazione della politica economica deve essere il frutto di decisioni politiche che devono essere modificabili e potersi adattare al contesto, coerentemente con

91. Commissione per la Costituzione – III Sottocommissione, relazione del Deputato A. Pesenti, *L'impresa economica nella rilevanza costituzionale*, 109 ss. (legislature.camera.it). Sulla relazione di Pesenti, G. Conti, M. Pieretti, G. Perra, *Il «partito nuovo» e la Costituente*, cit., 342 ss.

92. Commissione per la Costituzione – III Sottocommissione, relazione del Deputato P.E. Taviani, *Il diritto di proprietà*, 104 ss. (legislature.camera.it).

93. Atti assemblea costituente – Assemblea plenaria. Seduta 11 marzo 1947, 1996.

94. *Ibidem*, 2004.

le regole di convivenza democratica. La Costituzione punta alla liberazione dalle catene della schiavitù economica, ma facoltizza i modi in cui l'ordine economico deve inverarsi, senza imporre una "Costituzione economica" prescrittiva. Sulla necessità di liberare dal bisogno, garantendo una certa sicurezza economica e il lavoro⁹⁵, tra area comunista e quella democristiana c'era una forte convergenza. Chi avesse governato si sarebbe poi assunto la responsabilità di agire conformemente a questo obiettivo con i mezzi opportuni.

È per questa strada che torna centrale il sostegno, anche tramite spesa pubblica, alla piena occupazione, in favore di un nuovo articolato modello da costruirsi in concreto giorno per giorno. In questo senso, si può dire che, alla costituente, per i comunisti «il problema centrale [...] non è tanto la costruzione di una struttura socialista, quanto il consolidamento dei diritti civili e politici»⁹⁶. La vita democratica avrebbe potuto, infatti, consegnare a loro la responsabilità di incidere sull'ordine economico materiale.

5.5. La linea dei liberali e l'apporto di Luigi Einaudi

Dell'idea per cui «il liberalismo sia sinonimo di assenza dello stato» Luigi Einaudi parla di una «grossolana fola» in quanto «liberali e socialisti sono [...] concordi nell'affermare che lo stato deve intervenire [...] nelle faccende economiche»⁹⁷. Il problema è piuttosto individuare il «punto critico» oltre il quale l'intervento si trasforma in uno strumento di dirigismo: «punto critico» «al di là del quale si affaccia il pericolo; il punto in cui l'allargamento della zona egualitaria minaccia l'esistenza stessa della libertà dell'uomo». In definitiva, l'equilibrio ottimale tra liberalismo e socialismo «si tocca nella lotta continua fra i due ideali, nessuno dei quali può essere sopraffatto senza danno comune»⁹⁸.

La differenza tra il pensiero liberale e il pensiero socialista allora risiederebbe nell'idea che, salvo non sia in atto una «tempesta economica»,

95. L. Di Nucci, *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico italiano*, cit., 82 ss.

96. G. Conti, M. Pieretti, G. Perra, *Il «partito nuovo» e la Costituente*, cit., 346.

97. L. Einaudi, *Discorso elementare sulle somiglianze e sulle dissomiglianze tra liberalismo e socialismo*, in Id., *Prediche inutili* (1955-1959), Einaudi, Torino, 1974, 217-218. Sulla critica alla formula del *laissez-faire*, F. Forte, *Luigi Einaudi: il mercato e il buon governo*, cit., 3 ss. e ora Id., *Einaudi versus Keynes*, IBL, Torino, 2016, spec. 89 ss. Di una convergenza formale parla C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, cit., 107.

98. L. Einaudi, *Discorso elementare sulle somiglianze e sulle dissomiglianze tra liberalismo e socialismo*, cit., 242-243 e Id., *Lezioni di politica sociale* (1944), cit., 231 ss.

«il liberale pone la cornice, traccia i limiti dell'operare economico; il socialista indica od ordina le maniere dell'operare». Tutto ciò non porta, tuttavia, a far negare al primo l'idea che «l'attività economica debba essere regolata»⁹⁹. Del resto, ancora Einaudi, nelle sue *Lezioni di politica sociale*, aveva affermato come «il mercato non può essere abbandonato a se stesso», perché c'è sempre il rischio che si formino i monopoli e che esso cessi di essere servente rispetto ad una società «nella quale tutti gli uomini abbiano la possibilità di sviluppare nel modo migliore le loro attitudini, e nella quale [...] non esistano diseguaglianze eccessive di fortune e di redditi»¹⁰⁰. In questa prospettiva, non esiste il mercato in assenza di istituzioni e di leggi¹⁰¹.

Non è un caso se, in un intervento di Taviani, l'obiettivo polemico dell'oratore non è il pensiero dei liberali, ma quanto riferito dall'On. Maffioli, dell'Uomo qualunque, di cui si riporta la denuncia di un rischio che si dia vita ad una “statomania”¹⁰². Nella stessa seduta, anche l'On. Ghidini sottolinea come «tutti più o meno ammettono l'intervento dello stato nel settore economico»¹⁰³.

In questo quadro, tra le divisioni delle sinistre e il dialogo tra i cattolici, politicamente prevalse proprio la linea pragmatica di Einaudi, che dal 1945 sedeva come governatore della Banca d'Italia¹⁰⁴. E l'autorevole economista torinese, affascinato dai principi dell'ordoliberalismo e da Röpke, aveva trovato in Corbino¹⁰⁵, Ministro del Tesoro fino al dicembre 1946, una sponda decisiva nel Governo¹⁰⁶, prima di diventare egli stesso, nel giugno 1947,

99. L. Einaudi, *Discorso elementare sulle somiglianze e sulle dissomiglianze tra liberalismo e socialismo*, cit., 218-220.

100. L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale* (1944), cit., 36.

101. *Ibidem*, 36 (54-55; e 79 ss.).

102. Atti dell'Assemblea costituente – Assemblea plenaria. Seduta del 7 maggio 1947, 3686.

103. *Ibidem*, 3702.

104. De Gasperi nel discorso all'Assemblea plenaria del 21 giugno avrebbe sottolineato come Einaudi, pur rimanendo formalmente Governatore, aveva delegato tutti i poteri al direttore generale: Atti Assemblea costituente – Assemblea plenaria. Seduta 21 giugno 1947, 5131 (cfr. nt. 173). L'intervento era pensato come risposta alla polemica sollevata in Aula dall'On. Togliatti nella seduta del 20 giugno, cui aveva replicato fugacemente lo stesso Einaudi, sottolineando come le funzioni fossero cessate (5093).

105. Guido Carli dirà che Corbino era un «bizzarro personaggio» la cui «visione del mondo era impregnata di un liberalismo primitivo»: G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., 43. Sulla figura di Corbino, G. De Luna, *Storia del Partito d'Azione*, cit., 332 ss. Pajetta invece nel suo intervento a difesa dell'emendamento Montagnana definirà l'esponente liberale «l'ultimo dei “moihani”»: Atti Assemblea costituente – Assemblea plenaria. Seduta 9 maggio, 3777.

106. È la linea c.d. «Einaudi-Menichella» come la definisce F. Lavista, *Dallo statuto del 1948 alla programmazione economica nazionale*, in F. Amatori (a cura di), *Storia dell'IRI*, 2. Il “Miracolo” economico e il ruolo dell'IRI, cit., 528. Sottolinea come il pre-

Ministro del Bilancio. In quegli anni, egli riuscì a porre in essere un processo di progressiva apertura dei mercati e a garantire una certa stabilità monetaria, pur consentendo che l'inflazione aumentasse, per poi cambiare del tutto politica economica. Einaudi, del resto, era colui che «sapeva di giocare con il fuoco» e che segnò in maniera decisiva le modalità in cui, negli anni del dibattito costituente, si inverò il governo dell'economia, in un rimpallo di responsabilità tra Governo e Banca d'Italia in cui restava in fondo marginale il Parlamento¹⁰⁷.

Non è da escludersi che sul cambio di passo della politica economica, che si consumò peraltro proprio mentre si discutevano in Assemblea plenaria i rapporti economici¹⁰⁸, abbia pesato anche la posizione degli industriali¹⁰⁹. I liberali tuttavia non sarebbero riusciti a imporre la loro visione in Assemblea costituente¹¹⁰. Del resto, neanche i liberali ritenevano che lo stato dovesse disinteressarsi dell'economia. Perlomeno sull'*an* della necessità di una qualche forma di intervento vi era un'ampia convergenza nell'arco costituzionale¹¹¹. Nonostante ciò, non è mancato chi ha sottolineato come il «cedimento al liberalismo» sul piano dell'azione politica abbia rappresentato comunque una sconfitta, integrando la rinuncia a «controllare l'equilibrio fra dinamismi spontanei di mercato e interventi di politica economica» in un complessivo rinvio del tentativo di «orientare i dinamismi di mercato verso obiettivi di interesse generale e di giustizia»¹¹². Se, dunque, sul piano costituzionale i liberali furono piuttosto marginali, per la loro «incapacità [...] di gestire gli equilibri politici caratteristici di una democrazia di massa», essi, e nello specifico Einaudi, riuscirono a prendersi «una vistosa rivincita sul terreno dell'economia», contribuendo così «allo

valere delle teorie liberali non fu del tutto una scelta voluta dalla Dc P. Scoppola, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, cit., 120.

107. Mette in luce questi elementi G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., 15-16 e poi, sulla figura di Einaudi, 25 ss.

108. Parla della seduta del 9 maggio come di uno «spartiacque nei dibattiti economici» e di «ultima trincea» P. Barucci, *Economisti alla Costituente*, cit., 31.

109. U. Mancini, *Industria, Classe industriale e Costituzione economica. Il progetto liberista del partito degli industriali*, in A. Buratti, M. Fioravanti (a cura di), *I costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-1948)*, cit., spec. 364 ss. e P. Bini, *La proposta economica degli industriali (1944-1948)*, in G. Mori (a cura di), *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, cit., 375 ss. Sulle divisioni tra due tipi di capitalismo emersi dai lavori della Commissione economica G. Berta, *La via del Nord. Dal miracolo economico alla stagnazione*, cit., 23 ss. e F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, cit., 18-19.

110. F. Alicino, *Liberismi, Luigi Einaudi e il "pre-partito" liberale*, in A. Buratti, M. Fioravanti (a cura di), *I costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-1948)*, cit., 372 ss.

111. V. Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., 259.

112. P. Scoppola, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, cit., 136.

schiacciamento delle spinte, che pure esistevano, in favore di una politica economica capace di influire, attraverso i meccanismi del mercato, sullo sviluppo economico»¹¹³.

Concludendo, si trae conferma dell'idea per cui, sul piano costituzionale, si sia rinunciato a stabilire una vera "Costituzione economica" prescrittiva, preferendo costruire un sistema che avrebbe dovuto garantire in concreto un progetto di «liberazione nella libertà»¹¹⁴, perseguendo un percorso comune di emancipazione dal bisogno, preferibilmente attraverso il lavoro, posto a fondamento della Costituzione stessa. Quale ordine materiale dell'economia avrebbe dovuto realizzare queste finalità era lasciato al complesso relazionarsi delle forze politiche, su cui gravava la responsabilità di individuare un equilibrio tra i principi in lotta. E tutto ciò avvenne senza tematizzare fino in fondo se si fosse realmente riusciti «a far quadrare l'esistenza del mercato, secondo alcune non eliminabili, caratteristiche di tipo occidentale e le possibilità di condizionare il mercato stesso»¹¹⁵.

5.6. Il dibattito in Assemblea costituente

Il dibattito in materia economica fu profondo e articolato. Tra la prima e la terza Sottocommissione vi furono significative sinergie e qualche sovrapposizione. Il lavoro, l'iniziativa economica, l'agricoltura, la proprietà, i consigli di gestione e le dinamiche dell'inclusione sociale, il risparmio e i diritti sociali furono alcuni dei temi su cui si confrontarono i costituenti, partendo dalle relazioni di Togliatti e Lucifero, Pesenti e Taviani. Poi, nei giorni in cui si consumò la rottura di De Gasperi nel maggio 1947, la discussione si incentrò sul tema della democrazia di piano¹¹⁶ e su quello che sarebbe diventato il comma 3 dell'art. 41.

113. *Ibidem*, 136. Per una critica al centro-sinistra G. Orsina, *L'alternativa liberale. Malagodi e l'opposizione al centrosinistra*, Marsilio, Venezia, 2010, spec. 23 ss. In merito, L. Di Nucci, *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico italiano*, cit., 73. Sul sistema di "economia mista", G. Mazzocchi, *Indirizzo politico e ruolo economico dell'impresa pubblica dal centrismo al centro-sinistra*, in Aa.Vv., *Il governo democratico dell'economia*, cit., 7.

114. L. Elia, *Cultura e partiti alla Costituente: le basi della democrazia repubblicana* (1981), cit., 302.

115. *Ibidem*, 307. Critici verso il "compromesso alto" Croce e Salvemini: P. Scoppola, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, cit., 20.

116. S. Leonardi, *Democrazia di piano*, Einaudi, Torino, 1966.

5.6.1. Mercato, pianificazione e iniziativa economica privata

L'art. 41 della Costituzione è uno snodo fondamentale del Titolo sui Rapporti economici¹¹⁷. Non solo sancisce che l'iniziativa economica privata è libera, elencandone immediatamente i limiti¹¹⁸, ma raccoglie anche l'eredità di uno dei più significativi dibattiti che si verificarono in Assemblea costituente. In esso, peraltro, confluiva la riflessione sulle modalità della ricostruzione e sulla riconversione dell'economia di guerra che si era consumato in Italia dopo la caduta del fascismo¹¹⁹. Questo dibattito aveva dato vita a una solida divaricazione tra due posizioni contrapposte. Vi era chi riteneva che la pianificazione fosse «una organizzazione strutturalmente incapace di assicurare la crescita» e chi, invece, «la sosteneva solo in quanto potesse attuarsi in un regime integralmente socialista»¹²⁰. L'emendamento Montagnana, infine respinto, fu espressione di questa tensione¹²¹. Venne, però, accolta la proposta di Arata che, facendo riferimento al pensiero di Hayek, tradotto per Einaudi nel 1946 in un volume introdotto da Bresciani-Turroni, non vedeva alcun contrasto tra una qualche programmazione in campo economico e una vera democrazia politica¹²².

Le vicende dell'emendamento Montagnana non vanno scisse dal contesto politico di riferimento. La rottura del Presidente del Consiglio aveva catalizzato un'insoddisfazione che montava da tempo tra i comunisti e che risaliva perlomeno al 1946 e al II Governo De Gasperi¹²³. L'azione del gruppo dell'area comunista¹²⁴, pertanto, non può essere analizzata senza te-

117. G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, cit., 71-75.

118. Coerentemente con un suo emendamento (Seduta plenaria del 13 maggio 1947, 3931-3932), avrebbe ritenuto che l'art. 41 Cost. consentisse una funzionalizzazione dell'iniziativa economica privata C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione* (1954), ora in L. Gaeta (a cura di), *Costantino Mortati e "Il lavoro nella Costituzione": una rilettura*, Giuffrè, Milano, 2005, 7 ss.; Id., *Istituzioni di diritto pubblico* (1952), Cedam, Padova, 1976, 1114-1115. In merito, F. Galgano, *Art. 41. Rapporti economici*, cit., 40 ss.; P. Ciocca, *Storia dell'IRI*, 6. *L'IRI nell'economia italiana*, cit., 165. Sul limite dell'utilità sociale, M. Luciani, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, spec. 77 ss. e G. Bianco, *Costituzione ed economia*, Giappichelli, Torino, 1999.

119. P. Barucci, *Introduzione*, in P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione 1943/1948*, cit., 16 ss.

120. *Ibidem*, cit., 43.

121. G. Bognetti, *L'Assemblea costituente e le libertà economiche*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, II, *Diritti e libertà*, Laterza, Roma-Bari, 2006, 181 legge l'intero Titolo III tramite la lente di questo voto contrario.

122. Si veda l'intervento in Assemblea plenaria del 13 maggio (3934).

123. C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, cit., 115 ss.

124. Sull'attività del gruppo Pci, Aa.Vv., *Due anni di lotta dei comunisti italiani. Relazione sull'attività del P.C.I. dal 5° al 6° Congresso*, cit., 93 ss.

ner conto del clima generale, in cui si assisteva all'esaurirsi dell'accordo su cui si era edificato il programma di ricostruzione¹²⁵.

Il dibattito sulla pianificazione aveva convissuto in area comunista con la salda convinzione che fosse necessario tutelare la proprietà e l'iniziativa privata nella loro funzione di motori della ripresa economica dopo la guerra¹²⁶. Ma se l'area azionista è tendenzialmente contraria alla economia di piano¹²⁷, i comunisti sembrano invece rinvenire nella battaglia sulla pianificazione una polemica capace di innescare conseguenze politiche di rilievo¹²⁸. Che l'emendamento Montagnana rappresenti un modo per esprimere un dissenso politico più vasto è avvalorato non solo dal fatto che il dibattito di matrice più scientifica in materia si sarebbe esaurito quasi subito, o comunque già nel 1948¹²⁹, ma anche dalla circostanza per cui Einaudi aveva già ammesso, nella sua polemica contro una programmazione totale dall'alto, che *tutti facciamo piani*¹³⁰. E alcuni anni dopo avrebbe confermato questa sua tendenza a sdrammatizzare l'uso di questo termine, dimostrando, sia pur non senza una certa accondiscendenza, una qualche apertura di credito nei confronti dello "Schema Vanoni"¹³¹.

Il dibattito in plenaria, avviatosi l'8, inizia più propriamente il 9 maggio. Montagnana, insieme a Foa, Pajetta e altri, propone un emendamento in cui si parla espressamente di un piano con cui coordinare e dirigere l'attività produttiva¹³². Pajetta sottolinea come nessun comunista ritenga che «il socialismo si possa istituire o introdurre di soppiatto attraverso un

125. P. Barucci, *Introduzione*, in P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione 1943/1948*, cit., 9 nota l'emergere di «posizioni precostituite» in materia economica.

126. D. Sassoon, *Cento anni di socialismo. La sinistra nell'Europa occidentale del XX Secolo* (1996), cit., 170 ss.

127. In materia di pianificazione, per questa area, G. De Luna, *Storia del Partito d'Azione*, cit., 198 ss., spec. 201 ss.

128. D. Sassoon, *Togliatti e la via italiana al socialismo*, cit., 88.

129. P. Barucci, *Introduzione*, in P. Saraceno, *Ricostruzione e pianificazione 1943/1948*, cit., 10 e 34 ss.

130. Pubblicato nel 1944, ora in L. Einaudi, *Il Buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, Laterza, Roma-Bari, 2012, 295 ss. In un articolo sul Corriere della Sera (1948), tuttavia, avrebbe affermato come «la pianificazione o è collettivistica o non esiste»: L. Einaudi, *La terza via sta nei piani?* (1948), ora in Id., *Il buongoverno. Saggi di economia e politica (1897-1954)*, cit., 330 ss. Cfr. però L. Robbins, *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, il Mulino, Bologna, 1985, spec. 25 ss. che ampiamente fa riferimento al concetto di piano anche in una prospettiva liberale. Sul peso della riflessione di Robbins nella elaborazione dell'idea federalista europea, S. Pistone (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale. Relazioni tenute al convegno di studi svoltosi presso la Fondazione Luigi Einaudi (Torino, 25-26 ottobre 1974)*, Fondazione Einaudi, Torino, 1975.

131. L. Einaudi, *Di Ezio Vanoni e del suo piano*, in Id., *Prediche inutili (1955-1959)*, cit., 91 ss., 103.

132. Atti Assemblea costituente – Assemblea plenaria. Seduta del 9 maggio, 3776.

emendamento nella Costituzione»¹³³. L'obiettivo del gruppo è di funzionalizzare l'intervento statale in economia, che «è la prassi di ogni giorno»¹³⁴, al fine di garantire l'effettività del diritto al lavoro. La parola “piano”, tuttavia, non deve spaventare, se persino un «liberale inglese» ne ha proposto uno: l'emendamento comunista «non nasconde nessuna intenzione socialista»¹³⁵.

Ghidini, per la Commissione, manifesta parere contrario, ritenendo già assoluta da altre norme la finalità perseguita dall'emendamento. Einaudi lo ritiene un tentativo di «conciliare l'inconciliabile»¹³⁶, considerando in pieno contrasto l'idea del piano con il principio della libertà di scelta che sarebbe poi confluita nel comma 2 dell'art. 4 (art. 31 del progetto di Costituzione). Egli, come accennato, non ha un'idiosincrasia per il termine “piano” in sé. Riconosce, viepiù, l'importanza della pianificazione «in tutte le forme di economia» e cita, per tutte, il bilancio preventivo¹³⁷. È convinto, tuttavia, che non ci sia «bisogno di piani complicati imposti dall'alto» che rischiano di essere «antesignani di servitù politica e di schiavitù economica»¹³⁸. Se il dibattito che segue¹³⁹ lascia intravedere qualche apertura verso il piano come strumento per interventi puntuali, emerge però una trasversale chiusura nei confronti della visione di esso come uno strumento capace di governare integralmente un sistema economico¹⁴⁰.

Il confronto si concluderà poi nella seduta del 13 maggio con il celebre e già citato intervento dell'On. Arata che, con il sostegno di Taviani che porterà a sostituire la parola “piani” con “programmi”¹⁴¹, avrebbe poi proposto l'emendamento approvato, anche grazie ad un intervento di Ruini¹⁴², superando le ultime resistenze opposte da Einaudi e Corbino.

5.6.2. *Proprietà pubblica, sistema concorrenziale e lotta ai monopoli*

L'art. 42 della Costituzione aveva un rilievo chiave per il sistema capitalistico italiano. Lungi dal limitarsi a riconoscere la garanzia della proprie-

133. *Ibidem*, 3776.

134. *Ibidem*, 3776.

135. *Ibidem*, 3777.

136. *Ibidem*, 3779.

137. *Ibidem*, 3780.

138. *Ibidem*, 3780 s.

139. *Ibidem*, 3783 ss.

140. Più netto G. Bogneri, *L'Assemblea costituente e le libertà economiche*, cit., 182-184.

141. Atti Assemblea costituente – Assemblea plenaria. Seduta del 13 maggio, 3935.

142. Che avrebbe tentato di stemperare la polemica (*Ibidem*, 3936).

tà privata, premessa necessaria del sistema di economia capitalista, esso sprigionava una certa visione della politica antimonopolistica poi superata con la legge in materia di concorrenza del 1990, in cui la politica *antitrust* è considerata attuazione dell'art. 41 Cost.¹⁴³. Non è un caso se, nelle prime sedute della III Sottocommissione, quello che sarebbe divenuto l'art. 43 Cost. è discusso congiuntamente alla proprietà¹⁴⁴.

Tale connessione emerge anche dalla relazione di Antonio Pesenti in III Sottocommissione¹⁴⁵. Egli conferma la rinuncia a un'idea di economia «basata sulla proprietà collettiva dei mezzi di produzione», affermando però la necessità di tutelare il diritto al lavoro¹⁴⁶, favorendo la piena occupazione per quanto «possibile nel sistema capitalistico di produzione»¹⁴⁷. L'accettazione del sistema economico capitalista fondato sulla proprietà privata dei mezzi di produzione si salda, dunque, con il contrasto alla formazione dei monopoli privati e con la garanzia che la ricchezza prodotta venga equamente redistribuita¹⁴⁸. Il riferimento alla funzione sociale sarebbe da leggere, pertanto, come un elemento di un'economia nazionale in cui la gestione dell'impresa privata è parte di una politica economica nazionale, indipendentemente dal fatto che ciò avvenga secondo un piano complessivo o secondo «piani di intervento parziali». Pesenti utilizza, a tal fine, espressamente il concetto di “Costituzione economica” per riba-

143. Art. 1 comma 1, l. n. 287 del 1990. Per F. Galgano, *Art. 41. Rapporti economici, cit.*, 11 ss. la libertà di iniziativa economica di per sé indica il riconoscimento della libertà di concorrenza. Inoltre, dall'art. 43 Cost. si deduce che l'attività privata deve svolgersi in un mercato concorrenziale (12). Si oppone all'idea che l'art. 41 Cost. tuteli la concorrenza tra privati V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico, cit.*, 224. In merito, G. Ghidini, *La concorrenza sleale: i principi*, in Aa.Vv. *La concorrenza e i consorzi - Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia diretto da F. Galgano*, IV, Cedam, Padova, 1981, 93 ss. Va ricordato che, nel rispondere ad un intervento di Einaudi (3938), Dominedò (con la sua relazione “L'ordinamento dell'impresa”, in cui polemizza con Togliatti, 113) e Ruini sostennero che in attuazione dell'art. 41 Cost. fosse possibile approvare una legge per disciplinare il tema della lotta ai monopoli, già comunque sufficientemente prevista.

144. Seduta del 27 settembre 1946. Sulle continuità tra l'art. 43 Cost., l'art. 41, comma 3, Cost. e l'art. 42, comma 1, Cost., F. Galgano, *Art. 43. Rapporti economici, II*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, cit.*, 193 ss. Dell'art. 43 Cost. come norma «palesamente» eccezionale S. Rodotà, *Art. 42. Rapporti economici, II*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione, cit.*, 182. Inoltre, C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione* (1954), *cit.*, 30.

145. Anche La Pira aveva espresso il suo parere sulla funzione dell'impresa: seduta dell'11 marzo 1947, 1989 ss.

146. A. Pesenti, *L'impresa economica nella rilevanza costituzionale*, 109 (Relazione alla III Sottocommissione).

147. *Ibidem*, 109.

148. *Ibidem*, 112. In merito, G. Conti, M. Pieretti, G. Perra, *Il «partito nuovo» e la Costituente, cit.*, 342 ss.

dire come il testo costituzionale debba prevedere la possibilità per lo stato di dettare una linea di politica economica come era avvenuto con gli aiuti americani¹⁴⁹.

Due sono quindi i principali campi dell'azione pubblica: un primo ambito di intervento investe la dimensione redistributiva della ricchezza prodotta, che dovrebbe rispecchiare l'idea per cui «la produzione serve per l'uomo e non l'uomo per la produzione»¹⁵⁰. Da qui deriverebbero non solo i diritti sociali dei singoli, rispetto alla realizzazione dei quali nell'impresa un ruolo centrale è affidato al sindacato, ma anche i diritti di partecipazione alla «direzione della vita economica» dei lavoratori (§ 5.6.3)¹⁵¹. Un secondo ambito, sempre funzionale ad evitare accentramenti di ricchezza capaci di produrre squilibri eccessivi, concerne la funzione antimonopolistica dell'intervento pubblico cui afferisce la responsabilità politica di eliminare, non necessariamente tramite esproprio ma anche con operazioni di controllo e regolazione, quelle situazioni in cui «la dimensione relativa» di un'impresa possa rappresentare «un pericolo per la società, per l'interesse dell'economia del paese o possa rendere di fatto inefficaci i limiti generali posti al diritto di proprietà nell'interesse della Nazione»¹⁵².

Emerge un solido intreccio tra proprietà, impresa e governo del mercato. Lo spirito antimonopolistico che attraversava l'Assemblea costituente avrebbe in queste norme trovato un qualche sbocco coerente con l'assetto del tempo del capitalismo italiano. Quest'ultimo, al di là della irrisolta «questione meridionale», era caratterizzato da un gruppo di imprese pubbliche di sicuro rilievo e, al contrario, poche grandi imprese in mano privata. È in questo quadro che l'attività economica pubblica (art. 41, comma 3, Cost.) presupponeva una proprietà di beni strumentali da parte dello stato o di altri enti pubblici che avrebbero dovuto perseguire come obiettivo non solo di garantire che in alcuni settori, in cui i privati non avrebbero mai investito, vi fosse comunque ricerca e sviluppo, ma anche che in altri, in cui qualche attività privata si era affermata, si sviluppasse comunque una qualche forma di regime concorrenziale¹⁵³.

Non è un caso che Guido Carli abbia ricordato, ricostruendo le ragioni del fatto che una legge *antitrust* fosse stata approvata in Italia solo nel 1990, che, sin dall'Ottocento, «i migliori esponenti del mondo liberale erano “nazionalizzatori” convinti» in quanto «la lotta contro i monopoli pas-

149. A. Pesenti, *L'impresa economica nella rilevanza costituzionale*, 110.

150. *Ibidem*, 110.

151. *Ibidem*, 110-111.

152. *Ibidem*, 111.

153. F. Galgano, *Introduzione*, in Aa.Vv., *La Costituzione economica, cit.*, spec. 120 ss.

sava necessariamente attraverso l'intervento pubblico»¹⁵⁴. Da questo punto di vista, la visione per cui il sistema delle partecipazioni pubbliche abbia supplito all'assenza di una vera disciplina *antitrust*, potenzialmente controproducente o comunque inutile per l'economia italiana in quella fase¹⁵⁵, e garantito l'esistenza del mercato è piuttosto condivisa¹⁵⁶.

Quanto riferito differenzia l'impostazione costituzionale italiana in materia di concorrenza rispetto alla concezione ordoliberal del mercato. Edificata sull'idea di una dimensione verticale, ovvero stato-individuo, dell'efficacia delle norme in materia di iniziativa economica e corroborata da una diffusa proprietà pubblica come premessa per fare dello stato uno dei principali attori del processo di produzione della ricchezza nazionale, la Costituzione, infatti, non accoglieva un'idea del pubblico come garante di un ordine della concorrenza la cui efficacia, in quanto orizzontale, avrebbe dovuto prima di tutto sprigionarsi nei rapporti tra privati chiamati ad operare entro un sistema istituzionale di regole da cui sarebbe scaturita la *Leistungswettbewerb*¹⁵⁷. In questo quadro, l'IRI non è stato solo uno strumento utile per evitare la formazione di grandi gruppi oligopolistici privati, ma anche il veicolo per immettere investimenti in alcuni settori in cui altrimenti sarebbe stato impossibile trovare imprenditori in grado di rischiare¹⁵⁸. E l'ENI avrebbe avuto origine da esigenze analoghe¹⁵⁹. Le contraddizioni di questo sistema si sarebbero poi rivelate, tuttavia, irrisolvibili¹⁶⁰ e ben presto si sarebbe messo in luce come tutto ciò costituisse una probabile violazione degli impegni presi in sede comunitaria¹⁶¹.

154. G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., 294-295.

155. Con riferimento alla nazionalizzazione dell'energia elettrica, G. Berta, *La via del Nord. Dal miracolo economico alla stagnazione*, cit., spec. 42.

156. V. Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., 311 e P. Barile, *Il ruolo del Parlamento nel governo dello sviluppo economico attraverso le "amministrazioni separate"*, in Aa.Vv., *Il governo democratico dell'economia*, cit., 58 ss. Sul sistema delle partecipazioni, *ivi*, G. Amato, *Il ruolo dell'Esecutivo nel governo delle Partecipazioni statali* (135 ss.). Di una specifica «rinunzia» a «regolare» parla F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, cit., 57.

157. Sull'ordoliberalismo, F. Forte, F. Felice (a cura di), *Il liberalismo delle regole*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010. Di recente, A. Somma, *La dittatura dello spread*, DeriveApprodi, Roma, 2014.

158. V. Castronovo, *Un profilo d'insieme*, cit., 43 ss.

159. V. Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., 310 e P. Ciocca, *Storia dell'IRI, 6. L'IRI nell'economia italiana*, cit., 142. Sulla vicenda G. Berta, *La via del Nord. Dal miracolo economico alla stagnazione*, cit., 43 ss.

160. P. Ciocca, *Storia dell'IRI, 6. L'IRI nell'economia italiana*, 209.

161. G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, cit., 44.

5.6.3. I consigli di gestione e la tutela del risparmio

Dall'art. 44 all'art. 47 la Costituzione introduce alcuni temperamenti peculiari al sistema delineato dagli artt. 41 e 42. Queste norme infatti non si pongono sul piano dei correttivi al mercato né propriamente come limiti all'iniziativa privata. Rispondendo a sensibilità diverse, gli artt. 44 e 45 tratteggiano modalità alternative per svolgere un'attività economica rispetto alla più tradizionale ricerca del profitto individuale perseguito con il metodo di produzione capitalistico: la piccola proprietà agraria, la cooperazione e l'artigianato. L'art. 46, invece, rappresenta la più alta caduta di una visione "armonica" dei rapporti di fabbrica tra diritti del lavoro e necessità della produzione, delineando una discussa e di fatto inattuata disciplina dei consigli di gestione. L'art. 47, infine, al primo comma interviene su risparmio e credito, al secondo specifica la necessità di favorire l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese. L'impianto complessivo delinea un quadro plurale¹⁶² che si innesta su un tronco solidamente impiantato nel terreno dell'economia di mercato.

Cooperazione e consigli di gestione rappresentano emblematicamente due forme di temperamento diverse ma convergenti nel confermare la volontà di instaurare un regime plurale anche sul piano economico, puntando, come diversi affluenti, a costruire un sistema armonico di relazioni tra capitale e lavoro, stemperando, seppur presupponendo, il conflitto. Non è forse un caso che le due tematiche siano trattate entrambe nella plenaria del 14 maggio. In particolare, nel dibattito sui consigli di gestione confluisce una lunga tradizione, che affondava le sue radici nell'esperienza ormai risalente dell'occupazione delle fabbriche durante il c.d. "biennio rosso" (1919-1920) e, più vicino nel tempo, nella Resistenza e su cui si riversava la riflessione in materia di democrazia economica che accomunava gli azionisti e le sinistre¹⁶³. Ancora una volta, tuttavia, è possibile registrare significative convergenze in area cattolica, in piena coerenza con un'idea interclassista della società, e non solo tra i dossettiani¹⁶⁴.

162. Parla di una «visione "pluralistica" del sistema economico» A. Nigro, *Art. 45. Rapporti economici*, III, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1980, 1.

163. In merito, G. De Luna, *Storia del Partito d'Azione*, cit., 187 ss. e G. Conti, M. Pieretti, G. Perra, *Il «partito nuovo» e la Costituente*, cit., 348 ss. Sul "biennio rosso", attraverso gli interventi di Gramsci, R. Mazzacurati, *Gramsci e il «Biennio rosso». I consigli di fabbrica a Torino*, Massari, Bolsena, 2017.

164. P. Pombeni, *Il gruppo dossettiano e la fondazione della democrazia italiana (1938-1948)*, cit., 267 ss.

Negli anni immediatamente successivi alla fine della guerra, del resto, tutte le forze politiche si erano confrontate sul tema nel merito, animando un dibattito cui avrebbe preso parte anche la Confindustria e che sarebbe culminato in un convegno presso l'Università Bocconi¹⁶⁵. E ciò anche alla luce del rilievo che i consigli materialmente avevano avuto nel proseguire l'azione dei CLN di fabbrica¹⁶⁶. A cavallo tra il 1946 e il 1947, il dibattito sui consigli di gestione era divenuto «uno dei più significativi momenti di progettualità politica», in particolar modo grazie all'azione del socialista Rodolfo Morandi e al suo progetto di legge¹⁶⁷. All'esito di un vivace dibattito in Assemblea, è poi la proposta di Gronchi, Pastore, Storchi e Fanfani, su cui convergeranno anche Malvestiti e Villani ma soprattutto, sia pur in polemica, il gruppo comunista¹⁶⁸, che viene approvata, affidando alla legge gran parte del significato che questi organi avrebbero potuto assumere¹⁶⁹.

Per concludere, occorre fare riferimento alla disciplina dell'art. 47 della Costituzione, testimonianza di un faticoso lavoro in Assemblea¹⁷⁰. Seppur sintetica, la norma appare interessante perché, esplicitando la volontà di regolare e proteggere risparmio e credito, affronta due temi centrali della regolazione dell'economia, andando indirettamente a toccare i tasti principali del sistema valutario. E ciò avviene in una Costituzione in cui non solo la disciplina dell'art. 81 Cost. tradiva una scarsa volontà di introdurre una cornice ben strutturata che, così come sul piano economico, sotto il profilo finanziario vincolasse in maniera troppo rigida la discrezionalità della politica¹⁷¹, ma in cui era assente, nonostante dal rapporto della Commissione economica fosse emerso come indirizzo di opportunità che in Costituzione venisse disciplinato un istituto chiamato a difendere il valore della moneta¹⁷²,

165. U. Morelli, *I consigli di gestione dalla liberazione ai primi anni Cinquanta*, Fondazione Agnelli, Torino, 1977, spec. 38 ss. Per gli atti, Aa.Vv., *Il dibattito sui consigli di gestione. Atti del convegno tenutosi all'Università Bocconi sotto la presidenza del prof. G. De Maria*, Picardi, Milano, 1946. Al dibattito prese parte Adriano Olivetti: A. Buratti, *Ivrea. Olivetti e l'ordine politico delle Comunità: un progetto scomodo in cerca di interlocutori*, in Id., M. Fioravanti (a cura di), *I costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-1948)*, cit., 103-105.

166. C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, cit., 87 ss.

167. G. Ghezzi, *Art. 46. Rapporti economici*, III, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 89 ss. Sui progetti di Morandi e D'Aragona, U. Morelli, *I consigli di gestione dalla liberazione ai primi anni Cinquanta*, cit., 88 ss.

168. Si veda l'intervento di Di Vittorio (Seduta 14 maggio, 4019).

169. G. Ghezzi, *Art. 46. Rapporti economici*, cit., 96 ss.

170. F. Merusi, *Art. 47. Rapporti economici*, III, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., 153.

171. Se si vuole, F. Saitto, "Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore", in *Riv. AIC*, 2017, 6 ss.

172. Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica – IV – Credito e Assicurazione. I Relazione*, Roma, 1946, 79.

una qualsiasi regolamentazione della Banca d'Italia¹⁷³, sia sotto il profilo istituzionale sia funzionale¹⁷⁴.

Questo approdo non può ritenersi casuale. Del resto, nel Rapporto della Commissione economica era forte la consapevolezza per la quale «è evidente che se prevarrà il criterio della costituzione rigida [...] la valutazione di ogni regola di cui si propone l'accoglimento sulla Carta statutaria per ordinare l'attività finanziaria deve essere fatta tenendo presente come criterio di giudizio non solo la opportunità tecnica della disposizione, ma anche i limiti che essa pone all'azione del legislatore ordinario e gli inconvenienti che di fronte al variare delle circostanze obiettive ed al modificarsi degli equilibri politici possono derivare dal racchiudere entro confini ristretti quella azione»¹⁷⁵.

Dopo un primo confronto in III Sottocommissione e qualche sporadica proposta di emendamento, la discussione in plenaria intorno al futuro art. 47 si svolge il 19 maggio. In molti interventi emerge la volontà di difendere prima di tutto il piccolo risparmiatore, mentre meno si discorre del credito¹⁷⁶, che pure, anche sul piano storico, aveva un sicuro rilievo risalendo la legge bancaria agli anni '30¹⁷⁷. Dall'area liberale è Einaudi, sostenuto da Corbino, Lucifero e molti altri, a svolgere l'intervento tecnicamente più approfondito¹⁷⁸. Viene in particolare proposto di introdurre la clausola-oro, per opporsi a eventuali svalutazioni monetarie¹⁷⁹, per quanto l'economista non nasconda i rischi di questa clausola per lo stato¹⁸⁰.

Alla fine, il testo coordinato differisce da quello approvato in Assemblea. Il riferimento al risparmio popolare viene spostato al secondo comma

173. Togliatti si era soffermato sul tema per criticare Einaudi che aveva mantenuto la carica di Governatore della Banca d'Italia pur essendo divenuto nel frattempo Ministro del Bilancio (5093; cfr. nt. 104). Sulle azioni in ambito monetario F. Forte, *Teoria monetaria e stabilizzazione della lira. Einaudi Ministro del Bilancio e Governatore della Banca d'Italia*, in *L'economia liberale di Luigi Einaudi. Saggi, cit.*, 289 ss.

174. G. Puccini, *L'Autonomia della banca d'Italia*, Giuffrè, Milano, 1978, spec. 100 ss. e S. Ortino, *Banca d'Italia e Costituzione*, Pacini, Pisa, 1979, spec. 165 ss.

175. Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica – V – Finanza. I Relazione*, Roma, 1946, 5.

176. Einaudi aveva studiato il tema della moneta per criticare il c.d. «diluvio monetario»: L. Einaudi, *Teoria della moneta immaginaria nel tempo da Carlo Magno alla Rivoluzione francese* (1936), ora in Id., *Saggi bibliografici e storici intorno alle dottrine economiche*, Edizioni di storia e letteratura, Roma, 1953, 231 ss., 265. Sul nesso tra credito e moneta M. Amato, *Le radici di una fede. Per una storia del rapporto tra moneta e credito in Occidente*, Mondadori, Milano, 2008.

177. F. Merusi, *Art. 47. Rapporti economici, cit.*, 158 ss. e S. Ortino, *Banca d'Italia e Costituzione, cit.*, spec. 171 ss.

178. Atti Assemblea costituente – Assemblea plenaria. Seduta del 19 maggio 1947, 4035 ss.

179. *Ibidem*, 4037.

180. Si legge come la prima cosa è comunque la salvezza dello stato: *ibidem*, 4038-4039.

e la decisione viene così presentata da Ruini nella seduta del 22 dicembre: «L'unica proposta per rapporti economici si riferisce all'articolo 47, nel quale si era, all'ultima ora di discussione d'Assemblea, immessa un'indicazione di impieghi del risparmio popolare, che a mio avviso è sempre inopportuna, se non altro perché mette in disparte quali secondari tutti gli altri possibili investimenti. Il Comitato ha stralciato tale immissione, e ridato al primo comma una più limpida linearità. Se si vuol, nel secondo comma, tornare alla dizione, in verità poco felice, del testo d'Assemblea, sia pure. La responsabilità non sarà del Comitato; che però, d'altra parte, non vuole impuntarsi e dar luogo a ritardi»¹⁸¹.

5.7. Governo dell'economia, mercato e ceto medio nei primi anni di vigenza della Costituzione

Il Pci, che aveva dato «un contributo decisivo [...] su alcune parti della nuova Costituzione, in particolare quella relativa ai rapporti economico-sociali»¹⁸², proprio in ragione dell'apertura del testo costituzionale aveva potuto approvarlo¹⁸³, conciliandosi con le posizioni di quell'ala della Dc che faceva capo a Dossetti¹⁸⁴. La formulazione del Titolo in materia di Rapporti economici consentiva al Pci, infatti, di rinviare il dibattito in ambito economico alle c.d. «riforme di struttura», passaggio necessario per «non intralciare il difficile itinerario della Assemblea costituente»¹⁸⁵. L'art. 41 Cost., in particolare, «nasceva come il punto di maggior compromesso fra orientamenti diversi quindi ben consapevoli tutti delle esperienze intervenute, che rendevano cosciente, politica la scelta dell'uno o dell'altro»¹⁸⁶.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la necessità di rilanciare l'economia nazionale imponeva l'apertura di un sistema economico prova-

181. Atti Assemblea costituente – Assemblea plenaria. Seduta del 22 dicembre 1947, 3571.

182. P. Scoppola, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, cit., 82.

183. V. Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., 274, P. Scoppola, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, cit., 138, L. Di Nucci, *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico italiano*, cit., 40 e V. Castronovo, *L'industria italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., 250 ss.

184. L. Elia, *Cultura e partiti alla Costituente: le basi della democrazia repubblicana* (1981), cit., 307.

185. V. Castronovo, *L'industria italiana dall'Ottocento a oggi*, cit., 253.

186. G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, cit., 30 ss. che poi afferma come «la Costituzione economica vera fu [...] il protezionismo liberale» (32). Sulla complessità di questa fase e la pluralità di culture economiche che vi confluisce però, F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, in Id. (a cura di), *Storia del capitalismo italiano*, cit., spec. 12 ss.

to dalle scelte economiche dell'ordinamento fascista e dalla guerra¹⁸⁷. Gli anni del fascismo lasciavano, tuttavia, con una qualche continuità rispetto all'epoca liberale¹⁸⁸, anche un fitto sistema di relazioni industriali e di proprietà pubbliche, che sarebbe stato poi in larga parte alla base del sistema di "economia mista" del periodo repubblicano¹⁸⁹. In proposito, è stato sostenuto che, pur nel quadro di un proteiforme interventismo, «l'economia italiana non mutò la sua natura di economia di mercato capitalistica»¹⁹⁰. Si spiega così perché Giuliano Amato abbia affermato, riflettendo sui caratteri del mercato tra il 1946 e il 1953, che «l'Italia post-fascista si avvia[va] ad essere governata da un sistema istituzionale nel quale gli strumenti di intervento sono forse tanto numerosi come negli ordinamenti a pianificazione centralizzata, ma risultano inseriti in una logica che vuole essere ed è per molti aspetti liberale»¹⁹¹. Malagodi, futuro segretario del Pli, lamentava in merito che non vi fosse un indirizzo, ma solo singole decisioni¹⁹². Del resto, la ripresa e il "miracolo economico" sono ancora lontani e lo stato deve necessariamente rinviare alcune decisioni fondamentali a un momento successivo, come già era avvenuto in materia monetaria¹⁹³. E, sin dall'immediato dopoguerra, l'avvio del nuovo governo dell'economia,

187. E. Corbino, *L'economia*, cit., 411 ss.

188. P. Ciocca, *Storia dell'IRI*, 6. *L'IRI nell'economia italiana*, cit., 14 ss. Cfr. poi R. Romeo, *Lo sviluppo del capitalismo in Italia dal 1861 al 1887* (1958), ora in Id., *Risorgimento e Capitalismo*, cit., 166 ss. Le riflessioni di Gramsci sul Risorgimento sono raccolte in particolare nel XIX° Quaderno dal carcere (A. Gramsci, *Quaderni dal carcere*, III - Quaderni 12-29, cit., 1959 ss.). Sulla "questione meridionale", G. Vacca, *Modernità alternative*, cit., 44 ss. e, più in generale, A. Gerschenkron, *Il problema storico dell'arretratezza economica* (1962), Einaudi, Torino, 1974, spec. 71 ss., in polemica con Romeo.

189. Sul problema della continuità tra epoca liberale, fascismo e Costituzione, C. Pavone, *La continuità dello stato. Istituzioni e uomini*, cit., 70 ss.; C. Daneo, *La politica economica della ricostruzione 1945-1949*, cit., 59 ss., S. Cassese, *Lo stato fascista*, il Mulino, Bologna, 2010, Id., *Governare gli italiani*, il Mulino, Bologna, 2014, 219 ss. e 247 ss., F. Barca, *Compromesso senza riforme nel capitalismo italiano*, cit., 4 ss. e, da ultimo, G. Melis, *La macchina imperfetta*, il Mulino, Bologna, 2018, spec. 399 ss. Sulle forme di intervento del pubblico, P. Ciocca, *Storia dell'IRI*, 6. *L'IRI nell'economia italiana*, cit., 36 ss. e V. Castronovo, *Un profilo d'insieme*, cit., 3 ss.

190. P. Ciocca, *Storia dell'IRI*, 6. *L'IRI nell'economia italiana*, cit., 92.

191. G. Amato, *Il governo dell'industria in Italia*, cit., 17-18. Sulla continuità di ordine economico e istituzionale: P. Scoppola, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, cit., 39, E. Corbino, *L'economia*, cit., 431 ss. e G. Mazzocchi, *Indirizzo politico e ruolo economico dell'impresa pubblica dal centrismo al centro-sinistra*, cit., 13-15. Sul rilievo assunto dalla programmazione in questa fase, A. Predieri, *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 1963.

192. G. Orsina, *L'alternativa liberale. Malagodi e l'opposizione al centrosinistra*, cit., 25-26.

193. Sulla vicenda, naufragata nel 1945, V. Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., 270, P. Saraceno, *Intervista sulla ricostruzione 1943-1945*, cit., 80 ss. e E. Corbino, *L'economia*, cit., 421-423.

sia pur sostanzialmente ispirato dalle politiche liberali di Einaudi – che comunque da Ministro del Bilancio aveva sostenuto la proprietà pubblica dell'IRI e di essere a favore della c.d. «*pianificazione democratica*»¹⁹⁴ – fa saldamente perno su un intervento pubblico pensato come ausilio e come integrazione del privato. L'azione dello stato ha pertanto da subito una diffusione capillare ed eterogena, tanto da essere ben presto definita «in gran parte alluvionale»¹⁹⁵.

Sullo sfondo si stagliava l'idea, comune tra le forze politiche, di irrobustire un emergente ceto medio come base di una democrazia politica fondata su una diffusa omogeneità economica. Nella Costituzione italiana, questa prospettiva non emergeva solo dal compito della Repubblica di cui all'art. 3, comma 2, Cost. e dall'avanzato sistema di diritti sociali sancito in Costituzione, ma anche nel *favor* verso la piccola proprietà, o perlomeno verso una proprietà diffusa. Ne sono espressione l'art. 42, comma 2, Cost., gli artt. 44 e 45 Cost., nonché la tutela del risparmio e le norme sull'accesso al credito di cui all'art. 47 Cost. L'economia di mercato doveva dunque efficacemente coesistere con la costruzione e il rafforzamento del ceto medio: entrambe condizioni necessarie per sostenere la democrazia sul piano politico¹⁹⁶. Qui convergeva anche la strategia di Togliatti che puntò da subito al voto dei ceti medi¹⁹⁷. E proprio di uno «smisurato ceto medio», guardando indietro al processo di attuazione della Costituzione, avrebbe poi parlato Leopoldo Elia¹⁹⁸.

5.8. Alcune considerazioni conclusive sulla “Costituzione economica” e sulla retorica del “vincolo esterno”

Il tentativo di costituzionalizzare una determinata teoria economica si può ritenere un'ambizione comune a coloro che studiano l'economia

194. P. Ciocca, *Storia dell'IRI*, 6. *L'IRI nell'economia italiana*, cit., 114-115 e V. Castronovo, *Un profilo d'insieme*, cit., 24-26.

195. D. Serrani, *Lo stato finanziatore*, FrancoAngeli, Milano, 1971, 46.

196. V. Castronovo, *Storia economica d'Italia. Dall'Ottocento ai giorni nostri*, cit., 271.

197. D. Sassoon, *Togliatti e la via italiana al socialismo*, cit., 57 ss. e Aa.Vv., *Due anni di lotta dei comunisti italiani. Relazione sull'attività del P.C.I. dal 5° al 6° Congresso*, cit., 202 ss.

198. L. Elia, *Cultura e partiti alla Costituente: le basi della democrazia repubblicana* (1981), cit., 312. In merito, P. Sylos Labini, *Saggio sulle classi sociali* (1974), Laterza, Roma-Bari, 2015, spec. 26 ss. e L. Salvatorelli, *Nazionalfascismo* (1923), Einaudi, Torino, 1977, 10 ss. Mette in luce il rapporto tra PdA e ceti medi G. De Luna, *Storia del Partito d'Azione*, cit., 245 ss. Per una critica delle modalità in cui si attuò la disciplina dei diritti sociali ora C. Pinelli, *Dei diritti sociali e dell'eguaglianza sostanziale*, cit., 389 ss.

politica. Nemmeno la piena consapevolezza che il verificarsi del caso eccezionale avrebbe impedito, per garantire la salvezza dello stato, la possibilità di ottemperare al precetto costituzionale aveva fermato Einaudi dal proporre l'introduzione in Costituzione della clausola-oro per esplicitare il collegamento tra risparmio, credito e moneta, altrimenti troppo criptico (§ 5.6.3). Del resto, lo strumento della costituzione rigida, come correttamente percepito (§ 5.6.3), poteva rappresentare un vincolo davvero efficace per limitare l'azione del decisore politico. In questo senso, con la scelta di garantire i presupposti dell'economia capitalista di mercato, già si era in parte sottratto l'economico alla decisione politica. Ed Einaudi aveva acutamente affermato, nella sua recensione ad un libro di Röpke, che «il frutto spirituale immateriale più alto della economia di mercato è proprio quello di sottrarre l'economia alla politica»¹⁹⁹.

L'ambizione dei costituenti sembrava però piuttosto proiettata ad affermare come la decisione politica avrebbe dovuto essere espressione di un processo decisionale che avrebbe dovuto rispecchiare il pluralismo partitico nel complessivo rispetto del dettato costituzionale. Orientamento e parametro di questa azione sarebbe stato, infatti, un ricco mosaico di principi e diritti costituzionali che sprigionavano una forza propulsiva volta a legittimare quegli interventi che, pur in assenza di un piano univoco e di un modello predeterminato, avrebbe dovuto garantire un percorso di liberazione dal bisogno e di integrazione socio-economica dei cittadini²⁰⁰.

Il mercato, in questo quadro, avrebbe dovuto rappresentare uno strumento funzionale a inverare questo progetto di emancipazione della persona umana e va dunque inteso come parte di quel quadro costituzionale che puntava a realizzare un processo per andare oltre la semplice eguaglianza formale²⁰¹. Come è emerso non solo dal dibattito costituente, ma anche dall'analisi delle posizioni delle tre principali culture politiche che hanno preso parte al dibattito, vi erano profonde differenze nel *quomodo*, ma nessuno, salvo voci isolate, aspirava ad ottenere modelli che eliminassero l'economia di mercato capitalista o che escludessero qualsiasi tipo di regolazione. Intervento e regolazione erano entrambi, in definitiva, opzioni

199. L. Einaudi, *Economia di concorrenza e capitalismo storico. La terza via fra i secoli XVIII e XIX* (1942) (www.luigieinaudi.it/doc/economia-di-concorrenza-e-capitalismo-storico-la-terza-via-fra-i-secoli-xviii-e-xix1/). Sul rapporto tra economia politica (pensata come libertà del mercato) e diritto pubblico (come necessità di pensare una sua limitazione), M. Foucault, *Nascita della biopolitica* (2004), Feltrinelli, Milano, 2009, 45 ss.

200. Il pluralismo, con i suoi conflitti, non era più da tempo confinato al di fuori delle mura del Parlamento: P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011, spec. 38 ss.

201. Usa questa espressione B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984.

ammissibili nel modello costituzionale originario, che si caratterizzava, tuttavia, per lasciare al decisore politico un'ampia responsabilità. È in questo senso che le libertà economiche, sia pur inserite in un sistema complesso di possibili bilanciamenti e limiti, non erano poste nel «cono d'ombra del disvalore»²⁰².

Va ribadito, tuttavia, che da subito a questa notevole discrezionalità si contrappone il tentativo di individuare un "vincolo esterno" che ne limitasse l'operatività (§ 5.1). In proposito, si è messo in luce che la scelta di escludere le sinistre dal governo, con l'obiettivo immediato di agevolare la prosecuzione degli aiuti economici, è primariamente funzionale a rafforzare il posizionamento dell'economia italiana tra le economie dei paesi occidentali. È in questo contesto che si collocano le azioni liberiste del IV Governo De Gasperi, quando Einaudi è Ministro del Bilancio (§§ 5.1-5.2). E la vicenda in esame, più che segnare una netta soluzione di continuità, consente di individuare nella retorica del "vincolo esterno" una costante del governo dell'economia in Italia. Nel rafforzare i tratti di un'economia di mercato che certo non è mai sembrata particolarmente sicura di sé, ha sempre avuto un peso, infatti, proprio una retorica del "vincolo esterno", che sarebbe più volte riemersa, trovando il suo acme verso la fine degli anni '80 quando la crisi di sostenibilità del debito pubblico italiano fece intravedere, nel processo di integrazione sovranazionale e in particolare nel percorso fondativo dell'Unione monetaria, l'ultima *chance* per risolvere alcuni nodi inestricabili che la politica, non sempre virtuosa come i costituenti avevano preconizzato, si trascinava da tempo²⁰³.

Tale passaggio progressivamente implicò non solo un più rigido e difficoltoso ricorso al debito pubblico come strumento di redistribuzione della ricchezza²⁰⁴, ma anche la definitiva messa in discussione di una concezione del mercato fondata su un sistema di "economia mista" in cui il pubblico doveva garantire, al contempo, l'esistenza stessa di alcuni mercati, costituendo direttamente il pluralismo degli attori economici in alcuni settori, la presenza di investimenti (pubblici) in quegli ambiti in cui i privati non si

202. R. Nania, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2006, 193 ss., 196.

203. Sul rilievo che storicamente ha rivestito la retorica del "vincolo esterno" per guidare alcune riforme di grande significato politico, G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana*, cit., 3 ss. che titola il primo paragrafo dell'Introduzione: «Il vincolo esterno che ci ha salvato tre volte», facendo con ciò riferimento primariamente agli accordi di Bretton Woods, poi al Sistema monetario europeo negli anni '70 e, infine, a partire dalla seconda metà degli anni '80, al percorso che ha avviato gli accordi sul Trattato di Maastricht.

204. In merito G. Amato, A. Graziosi, *Grandi illusioni. Ragionando sull'Italia*, cit., spec. 183 ss. e L. Tedoldi, *Il conto degli errori. Stato e debito pubblico in Italia*, cit., spec. 106 ss.

sarebbero mai avventurati e, infine, l'assorbimento, tramite il loro risanamento, di quelle aziende che altrimenti sarebbero state espulse dal mercato perché del tutto inefficienti (§ 5.6.2). La conclusione del Trattato di Maastricht, in gran parte, avrebbe dovuto rappresentare, dunque, quello stimolo per il cambiamento che, facendo riferimento solo alle energie interne del paese, sarebbe altrimenti mancato. Non si può dire che non vi siano state conseguenze. Il progressivo affermarsi della concorrenza nella sua dimensione oggettiva, di cui è emblematico e, al contempo, paradossale momento di caduta la sentenza c.d. "Alitalia" della Corte costituzionale²⁰⁵ e di cui vi era ormai traccia in Costituzione dopo la riforma del Titolo V operata nel 2001²⁰⁶, è del resto il risultato di un lungo itinerario che ha visto confrontarsi duramente la dottrina circa il progressivo imporsi del diritto comunitario²⁰⁷ e in merito alla natura di uno stato che da interventista tentava di limitarsi a essere semplice regolatore²⁰⁸.

205. Corte costituzionale, sent. n. 270 del 2010. Cfr. poi la sent. n. 200 del 2012. Su questa parabola, da ultimo, O. Chessa, *La Costituzione della moneta. Concorrenza indipendenza della banca centrale pareggio di bilancio*, Jovene, Napoli, 2016, spec. 115 ss. In merito, almeno F. Angelini, *Economia e Costituzione al tempo della crisi...*, in *Riv. AIC*, 2012, spec. 4 ss., R. Nania, *Ulteriori sviluppi nell'assetto della Costituzione economica (aggiornamenti sulle libertà economiche)*, in Id. (a cura di), *L'evoluzione costituzionale delle libertà e dei diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2012, 299 ss. e F. Cintioli, *L'art. 41 della Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"*, in *Dir. soc.*, 2009, 373 ss.; sull'affermarsi del principio di concorrenza nell'ordinamento italiano, cfr. L. Cassetti, *La cultura del mercato tra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Giappichelli, Torino, 1997. Da ultimo A. Argentati, *Mercato e Costituzione. Il giudice delle leggi di fronte alla sfida delle riforme*, Giappichelli, Torino, 2017. In generale, S. Cassese (a cura di), *La nuova Costituzione economica*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

206. Sulle cui implicazioni, da posizioni diverse, C. Buffoni, *La "tutela della concorrenza" dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Istituz. federal.*, 2003, 345 ss. e G. Corso, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle regioni e dello stato)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 981 ss. Da ultimo G. Amato, *Corte costituzionale e concorrenza*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2017, 425 ss.

207. Emblematico, per esempio, il confronto sulla «condizione giuridica» delle norme costituzionali in materia economica, su cui R. Nania, *Libertà economiche: impresa e proprietà, cit.*, 207 ss. e N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato* (1998), Laterza, Roma-Bari, 2009, 16 ss. e 137 ss.

208. Per tutti A. La Spina, G. Majone, *Lo stato regolatore*, il Mulino, Bologna, 2000 e S. Cassese, *Governare gli italiani, cit.*, 240 ss. Su questo processo anche G. Guarino, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, 21 ss. In polemica con la retorica di un libero mercato che avrebbe «travolto la promessa costituzionale dell'eguaglianza» C. Pinelli, *Dei diritti sociali e dell'eguaglianza sostanziale, cit.*, 395 ss. e 400 (per la citazione), individuando infine nell'assenza di trasparenza dell'intreccio pubblico/privato una costante che si rinnova sempre in forme nuove.

Gli anni più recenti, però, hanno visto riemergere il ruolo, già noto nelle esperienze liberali, che lo stato continua a svolgere nei momenti di instabilità economica, spesso continuando a gestire le principali crisi industriali al fine di garantire non solo la continuità produttiva, ma anche quei principi e quei diritti costituzionali, come il lavoro, che rischierebbero altrimenti di uscirne pregiudicati²⁰⁹. Per non entrare nel merito dei complessi salvataggi bancari, di quanto si diceva è stato evidente esemplificazione il caso che ha riguardato l'ILVA di Taranto²¹⁰. Anche sul piano dell'organizzazione dello stato sociale, inoltre, sembrano delinearci nuove modalità di organizzazione e sempre maggior rilievo è ricoperto dal c.d. "terzo settore"²¹¹.

Un altro mutamento significativo si intravede nella qualità dell'intervento pubblico, che certo non è venuto meno. È stato per esempio messo in luce come gli investimenti pubblici siano stati fondamentali per garantire la nascita di alcune delle esperienze industriali che oggi rappresentano i successi imprenditoriali più evidenti sul piano dell'innovazione tecnologica. Questa idea dello "stato innovatore"²¹² va a picconare la necessaria autonomia dell'impresa privata dall'azione pubblica, che è anzi necessaria perché la prima possa avere successo. Coerentemente con la progressiva riemersione, in termini solo parzialmente nuovi, di uno stato che interviene attivamente nel sostenere le attività economiche, è un esempio di grande interesse il "Piano Industria 4.0", che rappresenta un utile banco di prova per la capacità del pubblico, tramite prevalentemente benefici fiscali, di instaurare felici sinergie con il privato²¹³. Parallelamente, merita una men-

209. Da ultimo, G. Napolitano (a cura di), *Uscire dalla crisi! Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, il Mulino, Bologna, 2012.

210. Sent. n. 85 del 2013 (cons. in dir. 9). Sulla sentenza e il rilievo dell'art. 41 Cost. in essa, M. Massa, *Il commissariamento dell'ILVA e il diritto delle crisi industriali*, in *Forum Quad. cost.*, 2013.

211. Il riferimento è in particolare alla l. n. 106 del 2016. Sul disegno di legge, cfr. il numero monografico, a cura di L. Gori e E. Rossi, di *Non Profit* del 2014 intitolato *Riforma del terzo settore (Disegno di legge delega al governo per la riforma del terzo settore)* e R. Prodi, *Il piano inclinato*, il Mulino, Bologna, 2017, 93 ss.

212. M. Mazzuccato, *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem, London, 2013, ma anche P. De Grauwe, *The Limits of the Market. The Pendulum Between Government and Market*, OUP, Oxford, 2017 che conclude sostenendo che «the history of the past 200 years is one of large pendulum swings in the scope of markets and governments» (143).

213. Sul punto, R. Prodi, *Il piano inclinato, cit.*, 56 ss. Più in generale, F. Onida, G. Viesti (a cura di), *Una nuova politica industriale in Italia. Investimenti, innovazione, trasferimento tecnologico*, Passigli, Bagno a Ripoli, 2016. Sulla necessità di proteggere il lavoro in questi processi di innovazione A. Pannone, *Industria 4.0 e disoccupazione tecnologica: né apocalittici né integrati*, in *Micromega. Almanacco di economia*, 4/2017, 198 ss. e M. Tiraboschi, F. Seghezzi, *Il piano nazionale Industria 4.0: una lettura lavoristica*, in *Labour and Law Issues*, 2016.

zione anche il “nuovo corso” di Cassa Depositi e Prestiti che tradisce, in forme nuove, una forte continuità con l’idea dello “stato imprenditore”²¹⁴. La differenza qualitativa rispetto al modello dell’IRI è, tuttavia, in entrambi i casi evidente.

In definitiva, sul piano normativo, la Costituzione italiana, come era negli auspici dei costituenti, ancora oggi sembra limitarsi a fornire gli strumenti perché la politica possa rispondere efficacemente alle sollecitazioni che un’economia capitalista di mercato pone. L’impianto costituzionale complessivo, infatti, consente di tener conto di molteplici interessi che vanno dal diritto dei lavoratori a conservare il posto fino alla necessità di ripristinare un mercato concorrenziale non appena vi siano le condizioni, passando per il diritto a salvaguardare un ambiente salubre. Non sono certo ponderazioni banali e per questo spettano, in assenza di una gerarchia imposta dalla Costituzione, prima di tutto al legislatore.

Tutto ciò lascia pensare che, in fondo, la “Costituzione economica” italiana, se con ciò si fa riferimento a quella parte della Costituzione che disciplina le modalità con cui i pubblici poteri si relazionano con i privati nell’esercizio delle loro libertà economiche, continui a essere “aperta”, lasciando una significativa discrezionalità al potere politico di adattarsi ai diversi contesti storici.

Potenzialmente diverse sono le conclusioni, tuttavia, se si guarda a quella parte della Costituzione che si suole denominare “Costituzione finanziaria” e che, se si amplia il concetto, può essere considerata come uno strumento per inverare una determinata “Costituzione economica”. Del resto non può essere sottovalutato come queste norme, in ragione del fatto che la Costituzione non può che essere letta in maniera unitaria, lungi dall’aver ripercussioni solo sull’assetto istituzionale, finiscono per produrre dirette conseguenze sul tipo di stato, sull’effettività dei diritti sociali e sulla capacità di intervento del pubblico in economia. È in questa prospettiva, in conclusione, che occorre brevemente far riferimento a quelle norme che disciplinano gli spazi di azione dei pubblici poteri e che sprigionano direttamente una loro naturale valenza precettiva di tipo oggettivo. A differenza delle norme contenute nel Titolo sui Rapporti economici, infatti, quelle che vanno a costituire il centro dell’interesse quando si parla di “Costituzione finanziaria” non disciplinano diritti di libertà dei singoli, ma di

214. Si veda, sulla nuova fase, M. De Cecco, G. Toniolo (a cura di), *Storia della Cassa Depositi e Prestiti. Un nuovo corso: la società per azioni*, Laterza, Roma-Bari, 2014. Sulle origini della Cassa nell’Ottocento e la sua storia, M. De Cecco, G. Toniolo (a cura di), *Storia della Cassa Depositi e Prestiti. Dalle origini alla fine del Novecento* (2001), Laterza, Roma-Bari, 2013 e *ivi*, in particolare S. Battilossi, *Dalla ricostruzione agli anni Novanta*, spec. 314 ss.

per sé tratteggiano i modi in cui può operare il potere pubblico, delineando specifiche regole che vanno a limitare la discrezionalità politica dei soggetti che sono titolari del potere di indirizzo²¹⁵. È questa la forza che in esse vedeva Buchanan nella teorizzazione della sua critica al keynesismo così come inverteosi nei sistemi democratici rappresentativi pluralisti²¹⁶.

Se fino al 2012 la disciplina costituzionale in materia finanziaria confermava quella fiducia che i costituenti avevano manifestato nel Titolo III per la decisione politica, a seguito della modifica costituzionale, che ha introdotto il divieto di indebitamento, modificando in particolar modo l'art. 81 della Costituzione, qualcosa sembra effettivamente cambiato. Va detto che la normativa costituzionale attuale mantiene ancora significative eccezioni al divieto di indebitamento²¹⁷, pur in un quadro generale in cui restano inevase significative domande sui termini in cui la decisione parlamentare è effettivamente rispettata²¹⁸. Ma queste aperture sono comunque da considerarsi “eccezioni” alla “regola” o comunque delle deroghe. E, inoltre, la recente legge costituzionale n. 1 del 2012 appare molto significativa sul piano simbolico in quanto rappresenta la trasformazione, più o meno necessitata, di un “vincolo esterno”, il cui principale riferimento è il Trattato sul *Fiscal Compact*, in un “vincolo interno”, operando un passaggio che, in fondo, i costituenti avevano consapevolmente respinto. E tutto ciò, potenzialmente, può avere significative ripercussioni per il governo dell'economia nello stato costituzionale, incidendo sulle modalità stesse in cui si relazionano i rapporti tra autorità e libertà.

215. Più diffusamente, se si vuole, F. Saitto, “Costituzione finanziaria” ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo “stato fiscale” allo “stato debitore”, *cit.*, 1 ss.

216. J. Buchanan, R.E. Wagner, *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes* (1977), Armando, Roma, 1997.

217. Cfr. almeno M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, Relazione al Convegno “Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012”, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013 (www.cortecostituzionale.it/convegniSeminari.do) e A. Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Lavoro e Diritto*, 2013, 357 ss.

218. P. de Ioanna, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente, Special Issue*, 2015, 81 ss.