

Per una critica della “Costituzione economica” nel prisma delle trasformazioni della democrazia rappresentativa

di Francesco Saitto

Abstract: A Critique of the “Economic Constitution” Looking at the Transformations of Representative Democracy – The concept of “Economic Constitution” (*Wirtschaftsverfassung*) is highly controversial and closely related to different constitutional mindsets of representative democracy. Even though its roots can be traced back to the Weimar context, its use can hardly be considered politically neutral still today. Therefore, it must be analysed in a historical and comparative perspective. The aim is to highlight its different constitutional meanings, in particular in the Italian and German debates, to examine how they reflect on the functioning of representative democracy. More specifically, this paper deals with the debates on the concept of *Wirtschaftsverfassung*, which took place during the Twenties and the Thirties and after the Second World War. During the Seventies, some scholars, moving from a strong critique of representative democracy, tried to impose binding fiscal rules to limit public borrowing. This gave rise to the fundamental concept of “Fiscal Constitution”. Considering the European integration process, this essay concludes with a proposal to use this concept to protect representative democracy.

395

Keywords: “Economic Constitution”; “Fiscal Constitution”; Representative democracy; Public debt; European integration.

«Mefistofele sapeva – e non sapeva – che cosa voleva dire per lui consigliare all’Imperatore, povero e desideroso di fare la guerra, di stampare la prima carta moneta. Agevolò col suo consiglio (premurosamente accolto) lo scoppio delle guerre; ma dette, al tempo stesso, il più rude colpo all’avarizia, dalla quale pure traeva molto combustibile per il fuoco. È più facile per l’uomo liberarsi di un foglio di carta che di un cerchietto d’oro»

(U. Saba, Scorciatoie e raccontini, *Torino, 2011, 38*)

1. Sul concetto di “Costituzione economica”

Il concetto di “Costituzione economica” è altamente controverso e, anche per questo, ha inevitabilmente assunto diversi significati, non certo neutrali sul piano delle implicazioni costituzionali.

In Italia, il dibattito si è incentrato in special modo sulla opportunità di un suo utilizzo, in quanto, oltre ad essere privo di qualsivoglia valore sul piano epistemologico, esso produrrebbe un effetto mistificante e fuorviante sulle

categorie dogmatiche del diritto costituzionale interno. Premessa fondamentale, in questa prospettiva, sarebbe infatti una erronea migrazione di un termine del costituzionalismo tedesco che non solo non sarebbe perfettamente traducibile¹, ma che avrebbe anche come presupposto una inaccettabile idea di separatezza tra parti della Costituzione o tra stato e società². Da ultimo, un suo uso meramente descrittivo, con cui si pretende di far riferimento a quegli articoli che concernono le libertà economiche o, più in generale, la “vita economica”, viene ritenuto del tutto incapace di rispondere a una qualche reale funzione di ermeneutica costituzionale³.

Se si guarda al dibattito tedesco, si nota come il riferimento al concetto di *Wirtschaftsverfassung* sia, egualmente, tutt'altro che pacifico⁴. E tuttavia, in quel contesto, il confronto scientifico in materia, in particolare dopo l'entrata in vigore del *Grundgesetz*, ha individuato proprio nel riferimento alla costruzione di una “Costituzione economica” un punto nodale della riflessione dogmatica sui diritti fondamentali, che ha rispecchiato lo sforzo di alcune dottrine economiche, e in special modo dell'economia sociale di mercato, di vedersi riconosciuto un rilievo egemonico anche sul piano normativo⁵. L'ambizione di veicolare una specifica concezione prescrittiva della “Costituzione economica”, capace di limitare la discrezionalità legislativa in maniera tale da imporre un determinato assetto di regole volte a stabilire *ex ante* gli spazi dell'intervento pubblico in economia, appare, però, una nuova manifestazione di un elemento che aveva connotato anche un filone della riflessione weimariana in materia e che, in definitiva, catalizzava una sostanziale sfiducia nei confronti della capacità del parlamentarismo di garantire una solida stabilità politica⁶.

Occorre allora tornare ancora più indietro per esaminare le radici del concetto e indagarne le potenzialità sul piano dogmatico, grazie ad un'analisi di tipo storico-comparativo. Il fine di questo percorso è stabilire, una volta determinati i suoi possibili significati, come essi possano essere impiegati nel definire il modo in cui la forma-stato è incline a relazionarsi con la democrazia

¹ Cfr. G. U. Rescigno, voce *Costituzione economica*, in *Enc. Giur. Treccani*, vol. X, 2001.

² M. Luciani, *La “costituzione dei diritti” e la “costituzione dei poteri”. Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, vol. II, Padova, 1985, 497 ss.

³ M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990, 373 ss.

⁴ Uno dei più celebri commenti della prima fase del confronto si intitolava proprio E. R. Huber, *Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht*, in *DÖV*, 1956, 98 ss.; 135 ss.; 172 ss.; 200 ss.

⁵ In merito, A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft* (1946), München, 1990. Sulla formula, cfr. almeno L. Einaudi, *È un semplice riempitivo!*, ora in *Prediche inutili* (1959), Torino, 1974, 300 ss., volto a sottolineare la scarsa significatività dell'aggettivo “sociale”. Di recente, in senso critico, M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione*, Napoli, 2016, spec. 43 ss., e A. Somma, *Europa a due velocità. Postpolitica dell'Unione europea*, Reggio Emilia, 2017, spec. 46 e 117 ss., che vede nell'uso della formula a livello europeo una «illusione ottica» (118).

⁶ Sulle implicazioni della tensione tra *Parlamentarismus* e *Konstitutionalismus* in Germania, cfr. almeno A. Di Martino, *Il federalismo tedesco e Georg Waitz*, in *Nomos*, 2016, spec. 30, e, più in generale, P. Ridola, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come «esperienza» e come «paradigma»*, in Id., *Stato e Costituzione in Germania*, Torino, 2016, 34 ss. Rappresentavano, per esempio, una possibile minaccia all'economia capitalista quelle clausole, come l'art. 15 GG, che disciplinano forme di socializzazione, particolarmente valorizzate da W. Abendroth, *Das Grundgesetz* (1966), Pfullingen, 1976.

rappresentativa, e se l'uso di un termine tanto controverso, insieme al tentativo di chiarirne i suoi significati e i termini della sua utilizzabilità, possa in qualche modo tornare utile nel dibattito scientifico per rispondere, se del caso, alle sfide attuali del costituzionalismo al tempo dello stato costituzionale aperto⁷.

Per analizzare criticamente i possibili spazi di rilevanza giuridica dell'idea di “Costituzione economica”, occorre tuttavia, sempre preliminarmente, distinguere questo concetto da quello di sistema economico e da quello di ordine materiale dell'economia. L'opzione per un certo sistema economico, del resto, fa riferimento alla scelta per i presupposti fondamentali di un determinato modo di produzione⁸, come, per esempio, l'economia capitalista di mercato, di cui iniziativa economica privata e proprietà privata sono gli assi portanti, sia pur con importanti limitazioni⁹.

Viceversa, con ordine materiale dell'economia si indica l'assetto dei rapporti di forza così come 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. Tutto ciò consente di precisare con maggiore esattezza a cosa si fa riferimento con “Costituzione economica”, lasciando da parte la ricerca empirica sugli sviluppi di un certo modello economico nelle diverse fasi che lo hanno contraddistinto, ma puntando a indagare se nel testo costituzionale sia stata o meno introdotta una norma capace di rispecchiare una specifica dottrina economica. In tal caso, il testo non si limita a prevedere le condizioni di esistenza di un certo modo di produzione, ma arriva a vincolare del tutto i modi in cui politico ed economico sono chiamati a relazionarsi¹⁰.

2. Primazia della Costituzione e democrazia economica a Weimar: a proposito della organizzazione del rapporto stato-società

Non va sottovalutato che uno dei primi utilizzi del termine sia da ricercarsi nei dibattiti della *Nationalversammlung* in cui si discutevano i termini della futura

⁷ In merito, cfr. almeno S. Hobe, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, Berlin, 1998 e A. Di Martino, *Il territorio. Dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, 2010.

⁸ Per questa formula, P. Ciocca, *L'economia di mercato capitalistica: un «modo di produzione», da salvare*, in *Rivista di Storia Economica*, 2011, 279 ss.

⁹ Con riferimento all'esperienza italiana, per esempio, parla di un «primato dell'economia di mercato» in Costituzione F. Galgano, *Art. 41. Rapporti economici*, II, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1982, 18 ss. Sul punto, V. Spagnuolo Vigorita, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959, 113 ss., 222 e 290 ss. Afferma che «non v'è dubbio che il modo di produzione disegnato dalla Costituzione italiana sia quello capitalistico» M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, cit., 376 e 379 ss. Criticamente, con riferimento all'impianto accolto nella Costituzione italiana, G. U. Rescigno, *Costituzione italiana e stato borghese*, Roma, 1975. Diversamente C. Lavagna, *Costituzione e socialismo*, Bologna, 1977. Per una critica e significative proposte di modifica del testo costituzionale, cfr. G. Bognetti, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995.

¹⁰ Per un approfondimento in materia, si rinvia a F. Saitto, *I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione*, in F. Cortese, C. Caruso, S. Rossi (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, Milano, 2018, 129 ss.

Costituzione di Weimar. In quel contesto, in area socialdemocratica, sulla falsariga della elaborazione marxiana, si fece uso del termine per sottolineare lo sforzo, che la Costituzione come norma giuridica avrebbe dovuto compiere, di organizzare, in modo inedito, il confronto stato-società¹¹, puntando a esaltare quella funzione di autoregolazione di quest'ultima, coerente con l'idea per cui il polo societario fosse il luogo per eccellenza dei rapporti di struttura. In questa chiave, il ruolo dei Consigli, previsti all'art. 165 della Costituzione di Weimar, è decisivo, in quanto attraverso di essi veniva promossa la costruzione di un dialogico confronto tra le forze produttive che avrebbe però dovuto contribuire prima di tutto a ricomporre pacificamente il conflitto di classe. Alla Costituzione, che li disciplinava, era in tal modo affidata la regolazione del rapportarsi della "Costituzione economica" con il polo statale e, pertanto, con la "Costituzione politica". Con riferimento al ceto medio indipendente, che restava potenzialmente escluso da questi equilibri, incombeva un obbligo in capo al legislatore di evitare il suo assorbimento in altre classi (art. 164 *WRV*)¹².

Tale assetto istituzionale andava al di là dell'apertura che la Costituzione pure riconosceva alla complessità del polo societario nel quadro dei diritti che disciplinavano la "vita economica" e intrecciava, in modo sostanzialmente inedito, il successo della democrazia politica weimariana, incentrata sulla sfida di veder realizzato il principio della sovranità popolare, con una solida democrazia economica, in gran parte esaurienti nella sfera societaria dei rapporti di classe e considerata come autonoma e capace di autodisciplinarsi¹³. Di fatto, un doppio processo di democratizzazione, in cui i due ambiti erano interdipendenti ma autonomi. Ben presto, tuttavia, il corno politico sarebbe stato fiaccato, prima di tutto, dalla irrisolta competizione tra parlamentarizzazione e democratizzazione¹⁴, mentre il corno economico, che naturalmente avrebbe contribuito in maniera decisiva ad accelerare la delegittimazione del primo e a minarne definitivamente le speranze di riuscita, non avrebbe retto alle pesanti congiunture economiche che avrebbero più volte colpito la fragile prima democrazia tedesca¹⁵.

È in questa prospettiva che, dunque, va letta la critica schmittiana al concetto di "Costituzione economica", intesa come qualcosa di distinguibile dalla

¹¹ In merito, P. Ridola, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, Torino, 2006, 111.

¹² Sul tema della crisi del ceto medio a Weimar, cfr. S. Kracauer, *The Salaried Masses* (1930), London-New York, 1998. Sull'art. 164 *WRV* nell'equilibrio complessivo della Costituzione di Weimar, P. Ridola, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come «esperienza» e come «paradigma»*, cit., 45.

¹³ Sul punto sia consentito rinviare a F. Saitto, *Economia e stato costituzionale*, Milano, 2015. Sul dibattito sul concetto di "Costituzione economica", anche oltre Weimar, cfr. R. Miccù, «Economia e Costituzione»: una lettura della cultura giuspubblicistica tedesca, in *Quad. Plur.*, 1996, 243 ss., e L. Cassetti, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'Euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, 2002.

¹⁴ Cfr. per alcune tracce di questa tensione già M. Weber, *Parlamento e governo. Per la critica politica della burocrazia e del sistema dei partiti* (1918), Roma-Bari, 2002, spec. 95 ss.

¹⁵ Sul contesto storico, cfr. almeno H. A. Winkler, *La repubblica di Weimar 1918-1933. Storia della prima democrazia tedesca*, Roma, 1998.

“Costituzione politica”¹⁶, e che si spiega anche il tentativo, all’inizio degli anni Sessanta, di contestare il ricorso all’idea di una *Wirtschaftsverfassung* prescrittiva, proprio facendo perno sull’ormai avvenuto superamento della rigida separatezza dei rapporti stato-società che la Legge fondamentale avrebbe portato con sé¹⁷.

Già in epoca weimariana, tuttavia, sotto la pressione di un contesto economico tutt’altro che favorevole, si comincia a osservare uno slittamento semantico del concetto di “Costituzione economica”, che può essere misurato in relazione al modo in cui un testo normativo rigido è capace di vincolare l’attività del legislatore. Sin dagli anni Trenta, del resto, la cd. Scuola di Friburgo percepisce con chiarezza le implicazioni, sul piano giuridico, di un atto cui è ormai riconosciuta una qualche primazia e che pertanto è tendenzialmente considerato normativamente sovraordinato alla legge¹⁸. Su tali basi, esso è potenzialmente in grado di stabilire *ex ante* i termini di un determinato ordine economico le cui finalità possono essere funzionali, primariamente, al fine di ricreare sul piano materiale quel sistema concorrenziale che era collassato con la fine dell’Ottocento e non era più in grado di sostenersi autonomamente nel mutato contesto della democrazia di massa¹⁹. E questa posizione fa perno, traendovi nuovo sostegno, proprio sulla tradizionale sfiducia verso il *Parlamentarismus* che caratterizzava parte del dibattito pubblico tedesco dell’epoca e che affondava le sue radici, sin dall’Ottocento, nel risalente conflitto sul detentore della sovranità che coinvolgeva parlamento e *Kaiser*²⁰. Ne erano per

¹⁶ C. Schmitt, *Il custode della Costituzione* (1931), Milano, 1981.

¹⁷ H. Ehmke, *Wirtschaft und Verfassung*, Karlsruhe, 1961.

¹⁸ Sull’emersione dell’idea della primazia della Costituzione in questi anni, cfr. W. Heun, *Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit im Vergleich*, Tübingen, 2014, spec. 77 ss., e R. Wahl, *Der Vorrang der Verfassung*, in *Der Staat*, 1981, 485 ss. In merito, cfr. anche W. Henke, *Verfassung, Gesetz und Richter*, in *Der Staat*, 1964, 433 ss. Cfr. poi le riflessioni sul rilievo normativo del catalogo dei *Grundrechte* sviluppate in R. Thoma, *Grundrechte und Polizeigewalt*, in *Verwaltungsrechtliche Abhandlungen*, 1925, 183 ss., spec. 196 e Id., *Die juristische Bedeutung der grundrechtlichen Sätze der deutschen Reichsverfassung im allgemeinen* (1929), ora in Id., *Rechtsstaat, Demokratie, Grundrechte*, Tübingen, 2008, 173 ss. Il tema del rapporto tra Costituzione e incostituzionalità della legge era già emerso nel dibattito tedesco nell’Ottocento, ma si sarebbe pienamente sviluppato solo in seguito: cfr. almeno R. von Mohl, *Über die rechtliche Bedeutung verfassungswidriger Gesetze* (1852), ora in Id., *Staatrecht, Völkerrecht und Politik*, I, Graz, 1962, 66 ss. Per uno studio sulle fonti e la loro gerarchia, H. Maschke, *Die Rangordnung der Rechtsquellen*, Berlin, 1932, in particolare, sul rapporto tra legge e Costituzione, 12 ss. Sulle implicazioni dell’art. 76 *WRV*, cfr. C. Schmitt, *Dottrina della Costituzione* (1928), Milano, 1984, 32 ss. Sui profili legati al *richterliches Prüfungsrecht* non è possibile soffermarsi in questa sede e si rinvia, per una ricostruzione dei principali orientamenti, non solo in epoca weimariana, a C. Gusy, *Richterliches Prüfungsrecht*, Berlin, 1985. Con riferimento all’elaborazione kelseniana, anch’essa strettamente collegata con un’idea giuridica della Costituzione, cfr. naturalmente i saggi raccolti in H. Kelsen, *La giustizia costituzionale*, Milano, 1981. Nel suo insieme, questa impostazione riflette il superamento dell’idea di Costituzione come “Stück Papier” di matrice lassalliana, rispetto al quale avrebbe poi sviluppato il suo ragionamento critico anche K. Hesse, *Die normative Kraft der Verfassung* (1959), in Id., *Ausgewählte Schriften*, Heidelberg, 1984, 3 ss.

¹⁹ P. Ridola, *Diritti fondamentali. Un’introduzione*, cit., 102 ss.

²⁰ Cfr. *supra* nt. 6. A questi due poli, si deve aggiungere l’equilibrio delle istanze federali: di recente, in proposito, nella letteratura italiana, cfr. G. Delledonne, *Il dibattito tedesco sui fondamenti contrattualistici del federalismo. La paradossale fortuna di Max von Seydel*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2019, 165 ss., e A. Di Martino, *Il federalismo tedesco e Georg Waitz*, cit., *passim*. Sul punto riflette anche C. Spagnolo, *Il voto apolitico*, Bologna, 2017.

certi versi chiara manifestazione anche le garanzie di istituto e, in particolare, quella specifica disciplina della proprietà che, seppur ridisegnata, rimaneva un pilastro immodificabile su cui edificare il nuovo ordinamento costituzionale (art. 153 *WRV*)²¹.

Al contempo, la “Costituzione economica” è diversamente intesa, invece, da chi, facendo comunque riferimento alla primazia della Costituzione e di fatto rifiutando l’idea di una subordinazione strutturale della politica all’economia²², puntava a difendere la discrezionalità del legislatore, il cui compito era dare attuazione a un progetto costituzionale che aveva previsto delle norme di grande innovatività, seppur attraverso clausole generali, e che era da intendersi come immediatamente vincolante²³. Solo a titolo di esempio, di grande impatto sul piano assiologico e normativo sono disposizioni come l’art. 151 *WRV*, che stabiliva che l’ordinamento della vita economica dovesse tendere a garantire a tutti un’esistenza degna dell’uomo, o lo stesso articolo 153 *WRV*, che solennemente affermava che la proprietà obbliga, caricando così il soggetto proprietario, prima di tutto il borghese, di una forte responsabilità sul piano sociale²⁴.

Per certi versi, si può sostenere che, in tal modo, mentre la Scuola di Friburgo vedeva nella Costituzione uno strumento per contenere la capacità di intervento del politico nell’economico e, in particolare, i rischi di un possibile “*Parlamentsabsolutismus*”, plasmandone in maniera sostanziale la discrezionalità e vincolandone l’azione nei limiti del sistema economico prescelto, altri iniziano a riflettere sulla necessità di riportare nell’ambito del politico l’economico, rinvenendo nella primazia della Costituzione i termini dell’orientamento valoriale che avrebbe dovuto ispirare l’azione del legislatore e indirizzare l’esercizio della sua discrezionalità.

In questa chiave, si nota come la Costituzione diventi, nel primo caso, grazie alla sua rigidità, uno strumento capace di porsi come un limite forte all’azione di attuazione discrezionale del progetto costituzionale da parte del legislatore, mentre, nel secondo, si delinea come quell’impulso che orienta gli obiettivi dei detentori dell’indirizzo politico, lasciando nel *quomodo* una certa discrezionalità, che, per certi versi, finisce per rappresentare la condizione stessa della sua reale capacità di invero e della sempre rinnovantesi attualità della sua forza normativa²⁵.

²¹ Sulle trasformazioni della proprietà, P. Ridola, *Il principio libertà nello stato costituzionale*, Torino, 2018, 93 ss.; sulla cd. dimensione istituzionale dei diritti fondamentali, 188 ss. e, in particolare sulla riflessione sui *Grundrechte* della Costituzione di Weimar, P. Ridola, *La Costituzione della Repubblica di Weimar come «esperienza» e come «paradigma»*, cit., 58 ss.

²² Cfr. H. Heller, *Dottrina dello Stato* (1934), Napoli, 1988.

²³ F. Neumann, *Über die Voraussetzungen und den Rechtsbegriff einer Wirtschaftsverfassung*, in *Die Arbeit*, 1931, 588 ss. Cfr. anche i saggi raccolti in F. Neumann, *Il diritto del lavoro tra democrazia e dittatura*, Bologna, 1983, *passim*.

²⁴ Analogamente M. Cacciari, *Berlino-Monaco, la crisi del compromesso che regge l’Europa*, in *Limes*, 2018, 195 ss.

²⁵ Sulle implicazioni delle diverse concezioni del testo costituzionale, cfr. almeno M. Dogliani, *Interpretazioni della Costituzione*, Milano, 1982. Sul rilievo di conflitto e innovazione, A. Pizzorno, *Le radici della politica assoluta*, Milano, 1993, 189 ss. Per una ricca

3. «Representation without taxation»? Democrazia di massa e legittimazione politica attraverso la costruzione dell’omogeneità sociale

Le ragioni che spingevano parte della società, e dunque della dottrina giuridica ed economica, a vedere nella Costituzione e nella sua primazia un baluardo contro possibili stravolgimenti degli assetti istituzionali che portassero a un sovvertimento delle regole che disciplinavano la proprietà dipendevano non solo dalla paura di un esito rivoluzionario, sulla falsariga di quanto avvenuto in Russia, ma anche dal modo in cui la democratizzazione politica poteva concretamente incidere sui tratti fondamentali del liberalismo giuridico, ricomponendo esclusivamente in favore della *Gleichheit* il conflitto con la *Freiheit*²⁶.

Carl Schmitt, in particolare, individuava nella rottura della perfetta biunivocità tra *taxation* e *representation* il simbolo più evidente di una profondissima trasformazione degli assetti istituzionali ottocenteschi. La possibilità di configurare una *representation without taxation*²⁷, infatti, metteva potenzialmente in discussione la base fondativa dello stato moderno e, in buona parte, dell’individualismo possessivo, su cui si era edificata la “liberazione di Prometeo” prodotta dalla rivoluzione industriale²⁸: la tutela della proprietà privata dei mezzi di produzione²⁹. In una certa misura, si individuavano nella possibilità delle classi subalterne di incidere sulla legislazione i segnali di un pericoloso inveramento di quell’obiettivo che una parte della socialdemocrazia tedesca, con accenti diversi, aveva preconizzato, vedendo nel momento elettorale la strada maestra per inverare il socialismo³⁰. Del resto, tale approdo può stupire solo fino a un certo punto se si riflette sulla funzione che la legge era andata assumendo nella riflessione gius-pubblicistica tedesca dell’Ottocento, ergendosi a strumento di solida difesa, tramite steccati competenziali, delle prerogative della

ricostruzione del dibattito weimariano, non solo in materia sociale, cfr. da ultimo A. Di Martino, *Studi di storia costituzionale in occasione del centenario della Costituzione di Weimar (1919-2019)*, in *Nomos*, 2019, spec. 14 ss.

²⁶ Su questa tensione, 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, Napoli, 2011, 2881 ss., 2909.

²⁷ Cfr. ora C. Schmitt, *Democrazia e liberalismo*, Milano, 2001, 83 ss.

²⁸ D. S. Landes, *Il Prometeo liberato* (1969), Torino, 2000.

²⁹ Per una critica e la concettualizzazione dei tratti fondamentali dell’individualismo possessivo, C. B. Macpherson, *Libertà e proprietà alle origini del pensiero borghese. La teoria dell’individualismo possessivo da Hobbes a Locke*, Milano, 1973. Seguendo un itinerario diverso, collega il sorgere delle libertà costituzionali alla distinzione tra potere economico e potere politico e, dunque, alla protezione giuridica dei diritti di proprietà, in una prospettiva per cui democrazia e mercato sono necessari elementi di esistenza l’uno per l’altro, P. Prodi, *Settimo non rubare. Furto e mercato nella storia dell’Occidente*, Bologna, 2009.

³⁰ Cfr. in proposito D. Sassoon, *Cento anni di socialismo. La sinistra nell’Europa occidentale del XX Secolo* (1996), Roma, 1997. Sul turbolento tragitto che ha portato all’affermazione del suffragio universale in Francia, cfr. P. Rosanvallon, *La rivoluzione dell’uguaglianza* (1992), Milano, 1994. Sui rischi del principio maggioritario per la tenuta della democrazia stessa, cfr. A. Di Giovine, *Le tecniche del costituzionalismo del ’900 per limitare la tirannide della maggioranza*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Gianni Ferrara*, vol. II, Torino, 2005, 221 ss., e G. Amato, *Il dilemma del principio maggioritario* (1994), ora in Id., *Le istituzioni della democrazia*, Bologna 2014, 137 ss.

rappresentanza borghese, definendo il principio di legalità in determinati ambiti materiali come la libertà e la proprietà (*Gesetzmäßigkeit*)³¹.

I rischi di una reale apertura ai lavoratori delle aule della rappresentanza parlamentare³², di fatto, erano stati avvertiti in modo piuttosto chiaro già da Bismarck, che, con il suo impianto di riforme, puntava a ottenere maggiore stabilità politica, riducendo le rivendicazioni, l'insofferenza e le possibili intemperanze della classe operaia tramite l'introduzione di prime forme di assicurazione sociale³³. Ma tale approdo era una chiara manifestazione pure del fatto che la legittimazione degli apparati di potere era sempre più evidentemente legata non solo ai percorsi elettorali o al principio di autorità che ispirava l'*Obrigkeitsstaat* prussiano, ma anche al benessere che effettivamente le classi dominanti riuscivano a garantire alle popolazioni su cui governavano³⁴.

Se in questa chiave si leggono le riflessioni di Schmitt sull'art. 153 *WRV*, nonché la sua critica al catalogo dei *Grundrechte*, si coglie la preoccupazione verso il tentativo compromissorio che connota la Costituzione di Weimar³⁵. La polemica, in proposito, si incentra del resto sulla sovrastante debolezza che il pluralismo societario trasmette allo stato, inevitabilmente travolto dagli aspetti dell'economico e della frammentazione della decisione, salvo che questo non vi opponga una statualità forte proprio al fine di instaurare una «economia sana»³⁶.

³¹ Sulle tensioni che hanno riguardato la trasformazione della “legge” in Germania, cfr., almeno, D. Jesch, *Gesetz und Verwaltung*, Tübingen, 1961, e E.-W. Böckenförde, *Gesetz und gesetzgebende Gewalt*, Berlin, 1959. Sul concetto di legge nel suo intrecciarsi con lo sviluppo della forma di stato, anche Id., *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, in H. Ehmke, C. Schmid, H. Scharoun (a cura di), *Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag*, Frankfurt a. M., 1969, spec. 58-59. Ma sul tema cfr. già F. Neumann, *Mutamenti della funzione della legge nella società borghese* (1937), in Id., *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna 1973, 245 ss. Sulla riserva di legge nel diritto costituzionale prussiano, cfr. R. Thoma, *Der Vorbehalt des Gesetzes im preußischen Verfassungsrecht*, in Id., *Rechtsstaat, Demokratie, Grundrechte*, cit., 29 ss. In merito al rapporto tra *Gesetz* e *Verordnung* a Weimar, cfr. H. Maschke, *Die Rangordnung der Rechtsquellen*, cit., 50 ss. Sulla funzione dell'istituto rispetto al tema della protezione dei diritti fondamentali, cfr. anche H. Bethge, *Der Grundrechtseingriff*, in *VVDStRL*, 1998, 27 ss. Riflette sul fatto che gli spazi di libertà derivassero dagli ambiti regolati con legge più che dalle carte dei diritti in senso stretto nell'Ottocento tedesco, R. Wahl, *Grundrechte im deutschen Konstitutionalismus*, in *Der Staat*, 1979, 328 ss. e 341 ss., e, sul rilievo della riserva di legge rispetto al potere monarchico, E.-W. Böckenförde, *Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert*, in W. Conze (a cura di), *Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert*, Stuttgart, 1967, spec. 76 ss. Sul rapporto tra legge e bilancio, più in particolare, cfr. P. Laband, *Il diritto del bilancio*, Milano, 2007 e R. Gneist/G. Jellinek, *Legge e bilancio/Legge e decreto*, Milano, 1997.

³² Sulle contraddizioni del suffragio nel *Reich*, cfr. le considerazioni di E. Di Salvatore, *Appunti per uno studio sulla libertà nella tradizione costituzionale europea*, in *Rivista AIC*, 2007, 31 ss., e C. Spagnolo, *Il voto apolitico*, cit., spec. 174 ss.

³³ G. A. Ritter, *Storia dello stato sociale* (1991), Roma-Bari, 2007, 65 ss. Su questi itinerari, cfr. ancora C. Spagnolo, *Il voto apolitico*, cit., spec. 165 ss.

³⁴ G. Poggi, *La vicenda dello stato moderno. Profilo sociologico*, Bologna, 1978, 191. Cfr. anche M. Foucault, *Nascita della biopolitica* (2004), Milano, 2009, 81. Sulla progressiva politicizzazione dell'economico, cfr. anche C. Galli, *Sovranità*, Bologna, 2019, 44-45.

³⁵ Cfr. C. Schmitt, *La dottrina della Costituzione* (1928), cit., 230-231. Per un approfondimento, se si vuole, si rinvia a F. Saitto, *Economia e stato costituzionale*, cit., 52-53.

³⁶ La traduzione di questo importante saggio del 1932 di C. Schmitt è ora disponibile: *Stato forte ed economia sana*, in *Filosofia politica*, 2019, 7 ss.

È invece Heller che, nel riconoscere segnali di pericolo nella trasformazione in atto, individua nell’esigenza di trovare una più salda correlazione tra politica ed economia la strada maestra per rafforzare la democrazia weimariana e, allo stesso tempo, la sovranità popolare³⁷. L’obiettivo di costruire una più compiuta omogeneità sociale diventa propedeutico a garantire la stabilità politica, di fatto superando in tal modo la visione tendenzialmente separatista tra “Costituzione politica” e “Costituzione economica” e intravedendo che il problema della più equa redistribuzione della ricchezza sarebbe divenuto uno dei principali ambiti di azione della politica, unitamente al sistema delle relazioni industriali³⁸.

Nella fase in cui ormai anche in Germania stanno cedendo le ultime *persistenze del vecchio regime*, come le avrebbe definite Mayer³⁹, del resto, la disuguaglianza economica non può che assurgere a problema politico in un sistema che riconosce il suffragio universale e che spezza, coerentemente e coraggiosamente, una perfetta corrispondenza biunivoca tra *taxation* e *representation*. A questa altezza va pertanto inquadrata la riflessione sulla necessità di individuare un punto di equilibrio tra democrazia e capitalismo, che, nella crisi del dottrinarismo liberale e del *laissez-faire*⁴⁰, avrebbe spinto, in Italia, a cercare nell’ircocervo del liberal-socialismo una possibile via per rispondere alle sfide di quel tempo e alla richiesta di una maggiore giustizia sociale, salvaguardando però il liberalismo politico e il modo capitalistico di produzione⁴¹. Non è un caso se una delle più evidenti manifestazioni della crisi dello stato moderno era stata individuata da Santi Romano proprio nel ruolo che i sindacati erano andati assumendo, registrando così gli effetti del progressivo sgretolamento della separazione stato-società⁴².

L’eredità di quel dibattito sulla cd. “terza via” e sulla crisi del dottrinarismo liberale, davvero ricco, autorevole e vivace, avrebbe segnato, naturalmente, anche le costituzioni del Secondo dopoguerra⁴³. Ve ne è traccia evidente nei dibattiti nell’Assemblea costituente italiana, dove è possibile rinvenire un puntuale

³⁷ Cfr. almeno *Democrazia politica e omogeneità sociale* e anche *Stato di diritto o dittatura?*, in H. Heller, *Stato di diritto o dittatura? (e altri scritti)*, a cura di U. Pomarici, Napoli, 2017. Di recente, per un raffronto con il pensiero kelseniano sulla democrazia, cfr. S. Lagi, *Pensare la democrazia: Hans Kelsen e Hermann Heller*, in R. Bufano (a cura di), *Libertà, uguaglianza, democrazia nel pensiero politico europeo (XVI-XXI secolo)*, Lecce, 2018, 149 ss.

³⁸ Sull’utilizzo della politica dei salari come mezzo per ridurre le disuguaglianze, cfr. quanto sostenuto in A. B. Atkinson, *Disuguaglianza. Cosa si può fare?*, Milano, 2015, spec. 137 ss. Cfr. anche in proposito A. Giorgis, *La costituzionalizzazione dei diritti all’uguaglianza sostanziale*, Napoli, 1999.

³⁹ Si fa riferimento a A. J. Mayer, *The Persistence of the Old Regime. Europe to the Great War*, London, 1981.

⁴⁰ J. M. Keynes, *La fine del laissez-faire* (1926), in Id., *Sono un liberale? E altri scritti*, Milano, 2010, 197 ss.

⁴¹ G. Calogero, *L’ircocervo, ovvero le due libertà*, in Id., *Difesa del liberalsocialismo*, Roma 1945, 33.

⁴² Cfr. S. Romano, *Lo stato moderno e la sua crisi*, Pisa, 1909, spec. 13 ss.

⁴³ Cfr., per tutti, K. Polanyi, *La grande trasformazione* (1944), Torino, 2008. E, sullo scontro tra Hayek e Keynes, N. Wapshott, *Keynes o Hayek. Lo scontro che ha definito l’economia moderna* (2012), Milano, 2015.

confronto sui termini in cui lo stato avrebbe potuto e dovuto intervenire nell'ambito economico, senza annientare la libertà dei singoli e, in definitiva, senza porre nel «nel cono d'ombra del disvalore» proprietà e iniziativa economica privata⁴⁴.

4. Oltre la neutralità. La “Costituzione economica” e le sue funzioni di impulso e limite all'azione del «legislatore futuro»

Si è sottolineato come, sin dal periodo weimariano, si sarebbe cominciato a declinare il concetto di “Costituzione economica” secondo una direttrice che, in Germania, avrebbe avuto particolare fortuna negli anni successivi all'entrata in vigore del *Grundgesetz*, con il primario obiettivo di puntellare l'ordine capitalistico del mercato, limitando la discrezionalità del legislatore. Questa lettura faceva perno sull'idea per cui una specifica “Costituzione economica” fosse deducibile dal catalogo dei *Grundrechte*. Secondo autorevoli commentatori, infatti, nella loro interpretazione congiunta, pur in assenza di un Capo specificamente dedicato alla vita economica (*Wirtschaftsleben*) di impronta weimariana, alcuni diritti fondamentali sarebbero stati in grado di dar vita a un sistema istituzionale capace di limitare in maniera decisiva gli spazi di manovra del legislatore, vincolandone l'azione e sottraendogli spazi di discrezionalità, per il tramite della *costituzionalizzazione* di una specifica dottrina economica⁴⁵.

Come noto, il Tribunale costituzionale avrebbe rifiutato, sin dagli anni Cinquanta, un approdo di questo tipo, senza tuttavia impedire, coerentemente, che una certa versione, per quanto “contaminata”, delle idee ordoliberali sull'economia sociale di mercato si affermasse nell'ordine materiale dell'economia⁴⁶. Ma ciò che era ammesso e si inverava politicamente negli anni del cd. “miracolo economico”, sul piano materiale certo non era l'unico dei possibili modi in cui potevano relazionarsi politica ed economia, come avrebbero in più occasioni ribadito i giudici di Karlsruhe⁴⁷.

Il *Bundesverfassungsgericht*, del resto, sin da una sua celebre decisione del 1954⁴⁸, avrebbe declinato l'idea della “neutralità” della *Wirtschaftsverfassung*, con l'ambizione di ritagliare per il legislatore la più ampia discrezionalità nei limiti del *Grundgesetz*. Pur sottolineando in modo espresso come la Legge fondamentale avesse deciso di risolvere la tensione tra l'individuo e la società nel senso della *Gemeinschaftsbezogenheit* e della *Gemeinschaftsgebundenheit* (facendo così riferimento ai vincoli e ai legami di tipo comunitario), nei limiti in cui ciò fosse

⁴⁴ Così R. Nania, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in Id., P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2006, 193 ss., 196.

⁴⁵ Cfr. almeno H. C. Nipperdey, *Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik*, Karlsruhe, 1954, e H. Krüger, *Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung*, in *DVB*, 1951, 361.

⁴⁶ Cfr. M. Foucault, *Nascita della biopolitica* (2004), cit., 127 ss.

⁴⁷ Su questo dibattito e la giurisprudenza del *BVerfG*, sia consentito rinviare a F. Saitto, *Economia e stato costituzionale*, cit., 75 ss.

⁴⁸ *BVerfG*, 1 BvR 459, 484, 548, 555, 623, 651, 748, 783, 801/52, 5, 9/53, 96, 114/54 del 20 luglio 1954, Rn. 36 ss.

funzionale a proteggere il valore intrinseco di ogni persona⁴⁹, il Tribunale federale sembrava depotenziare, almeno in un primo momento, quell’impulso che una Costituzione rigida può produrre sul piano dell’orientamento valoriale, apparentemente optando per una concezione di stampo in fondo liberale che, seppur esaltando la discrezionalità del legislatore, rinuncia a guidarne l’azione sul piano assiologico fintantoché resta conforme al dettato della Legge fondamentale⁵⁰. Per certi versi, nonostante il citato riferimento ai vincoli comunitari, i giudici di Karlsruhe sembravano almeno in parte recepire la visione rilanciata dal *Justice* Oliver Wendell Holmes nel suo celebre *dissent* nella sentenza *Lochner*⁵¹.

Coerentemente con il progressivo rafforzamento dello stato di prestazione⁵², questa neutralità, senza approdare alla concettualizzazione di un sistema istituzionale in materia economica, sarebbe stata in parte ridefinita nella giurisprudenza successiva, in un continuo confronto con il rilievo riconosciuto al catalogo dei *Grundrechte*. In particolare, passando per l’*Apotheken Urteil*⁵³, con la sua articolata concettualizzazione in materia di diritti fondamentali, nella decisione sulla *Mitbestimmung*⁵⁴, il *BVerfG*, pur ribadendone la neutralità in materia politico-economica, avrebbe parlato di una «relativa apertura» del *Grundgesetz*, finalizzata a conciliare al contempo il compito del potere legislativo di scegliere una determinata politica economico-sociale con la tutela dei singoli diritti fondamentali, il cui rispetto è fondamentale per condurre una vita dignitosa. I singoli diritti si ergono così a limite dei margini di intervento riconosciuti alla discrezionalità del potere politico; al contempo, si tematizza però la necessità di coniugare con essi la fondamentale discrezionalità che, orientata in base a specifici impulsi, deve essere garantita in materia economica e socio-politica per il legislatore⁵⁵.

⁴⁹ BVerfG 1 BvR 459, 484, 548, 555, 623, 651, 748, 783, 801/52, 5, 9/53, 96, 114/54 del 20 luglio 1954, Rn. 29.

⁵⁰ Cfr. BVerfG 1 BvR 459, 484, 548, 555, 623, 651, 748, 783, 801/52, 5, 9/53, 96, 114/54 del 20 luglio 1954, Rn. 38 dove si legge che «La “neutralità in ambito economico-politico” della Legge fondamentale consiste pertanto solo nel fatto che il costituente non ha imposto espressamente un determinato sistema economico. Ciò autorizza il legislatore a perseguire la politica economica che ritiene appropriata, nei limiti in cui rispetta la Legge fondamentale».

⁵¹ Per il testo completo in italiano: O. W. Holmes, *Opinioni dissenzienti*, Milano, 1975, 49 ss. In merito, cfr. A. Di Martino, *Le opinioni dissenzienti dei giudici costituzionali*, Napoli, 2016, 99.

⁵² In merito, cfr. P. Häberle, *Grundrechte im Leistungsstaat*, in *VVDStRL*, 1972, 43 ss.

⁵³ BVerfG 1 BvR 596/56 del 11 giugno 1958, Rn. 65-65. Solo pochi mesi prima, il *BVerfG*, oltre a ribadire la funzione dei diritti fondamentali come difesa dall’azione dei pubblici poteri (*Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat*), aveva tematizzato la funzione di impulso e di direttiva del catalogo dei diritti fondamentali, forgiando un ordine di valori oggettivo non neutrale nella sentenza *Lüth*: BVerfG, 1 BvR 400/51 del 5 gennaio 1958.

⁵⁴ BVerfG 1 BvR 532, 533/77, 419/78 und BvL 21/78 del 1 marzo 1979, spec. Rn. 141-142.

⁵⁵ Per un approfondimento, se si vuole, F. Saitto, *Economia e stato costituzionale*, cit., 111 ss. Sul rapporto tra apertura e vincolo di impulso per la discrezionalità del legislatore, nella prospettiva del ruolo del giudice costituzionale, cfr. P. Badura, *Richterliches Prüfungsrecht und Wirtschaftspolitik*, in P. Oberndorfer, H. Schambeck (a cura di), *Verwaltung im Dienste von Wirtschaft und Gesellschaft*, Berlin, 1980, 321 ss., e, sul concetto di direttive costituzionali e vincolo per il legislatore, P. Lerche, *Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsdirektiven*,

In Italia, nel complesso, il dibattito costituente sembra più fiducioso nei confronti del legislatore futuro, probabilmente anche in ragione del ruolo di impulso più volte apertamente riconosciuto al testo costituzionale e all'idea, da subito piuttosto evidente, che i diritti non fossero più da considerarsi esclusivamente come un limite al potere. In Assemblea costituente, con riferimento al vincolo in materia economica, l'On. Ghidini avrebbe spiegato i motivi per cui, in un testo costituzionale, non poteva trovare spazio una specifica dottrina economica. E, infatti, forte riecheggia la consapevolezza che la legge è lo strumento privilegiato per attuare la Costituzione nell'idea per cui l'inveramento dei suoi principi, per «il legislatore futuro», rispecchia un compito continuo di tener conto delle «esigenze del tempo»: «lo svolgimento del fatto economico» non può, pertanto, essere determinato in Costituzione, essendo impossibile una volta per tutte «fissare esattamente limiti e condizioni, ciò supponendo la conoscenza esatta del mondo di domani»⁵⁶. In questo senso, analogamente a quello che accade con la riserva di legge rinforzata, una “Costituzione economica aperta” si pone nel suo insieme, senza assurgere a sistema istituzionale vincolante, come uno strumento per orientare l'azione del legislatore sul piano valoriale nella scelta del percorso volto a dare attuazione a quei principi di struttura che la Costituzione comunque fa propri, con l'obiettivo preminente di salvaguardare e inverare i diritti costituzionali, anche in materia socio-economica⁵⁷.

Il rifiuto di una costituzionalizzazione univoca dei rapporti tra politica ed economia non può peraltro ritenersi casuale, se si osserva il fatto che, più in generale, già nel Rapporto della Commissione economica emergeva l'idea per cui «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

in *AöR*, 1965, 341 ss. Il tema può anche essere più in generale contestualizzato nella problematica concezione dei diritti fondamentali come diritti di difesa o come *Wertentscheidungen*, nella dialogica relazione tra dimensione soggettiva e oggettiva dei *Grundrechte*, su cui cfr. almeno H. D. Jarass, *Grundrechte als Wertentscheidungen*, in *AöR*, 1985, 363 ss. e, in particolare sulla posizione dei diritti di prestazione rispetto alla decisione di bilancio, 389; nonché H. Bethge, *Aktuelle Probleme der Grundrechtsdogmatik*, in *Der Staat*, 1985, 351 ss., che si sofferma anche sull'impulso prodotto dal catalogo dei diritti fondamentali sulla legislazione, 363 ss., e K. A. Bettermann, *Grenzen der Grundrechte*, Berlin, 1968, sul limite che il catalogo dei diritti fondamentali rappresenta per il potere legislativo in relazione alla funzione della riserva di legge. Sul vasto dibattito in proposito, di recente, A. Di Martino, *La doppia dimensione dei diritti fondamentali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2016, spec. 11 ss.

⁵⁶ Atti Assemblea costituente – Seduta plenaria del 7 maggio 1947, 3704-3705.

⁵⁷ P. Ridola, *Diritti fondamentali. Un'introduzione*, cit., 117 ss., dove si legge che la riserva di legge rinforzata è «strumento precipuo di garanzia dei diritti», in quanto «la Costituzione, [...] predeterminando per mezzo di esse il contenuto delle leggi nella materia riservata, ha introdotto un limite al principio maggioritario ed alla esclusività, o forse all'autosufficienza, dei meccanismi della democrazia procedurale», così garantendo «la priorità dei diritti della persona».

al variare delle circostanze obiettive ed al modificarsi degli equilibri politici possono derivare dal racchiudere entro confini ristretti quella azione»⁵⁸.

Tutto ciò non deve indurre a sottovalutare che, ad ogni modo, in Italia, si fosse tentato di vincolare la discrezionalità del legislatore e la fiducia nei partiti, seppur senza operare direttamente sul testo costituzionale. Del resto, sin dai primi passi del Governo De Gasperi IV, che si formò nel maggio del 1947 con l'uscita delle sinistre dalla compagine governativa, fu piuttosto forte la sensazione che l'ingresso negli accordi di Bretton Woods e l'avvio dell'ERP (cd. piano Marshall) avessero segnato il sorgere di un vincolo esterno capace, sul piano internazionale, di garantire un'opzione di sistema per il modo capitalistico di produzione attraverso una limitazione che filtrava da un ridimensionamento della cd. “sovranità esterna”. E tuttavia, il vincolo esterno, in questa prospettiva, sembra ancora potenzialmente funzionare come strumento per catalizzare l'impulso assiologico fatto proprio dalla norma costituzionale interna, rafforzando le basi del compromesso su cui il pluralismo in essa incorporato si insedia⁵⁹.

In sintesi, come già visto in epoca weimariana, superata la distinzione tra democrazia politica ed economica, due principali possibili significati possono riferirsi al concetto di “Costituzione economica” in senso prescrittivo, facendo riferimento ad un contesto in cui ormai stato e società non sono più visti come enti tra loro separati, ma come ambiti strettamente correlati di cui continuamente occorre indagare in concreto la «giusta misura» di correlazione⁶⁰. Il primo, che esalta una prescrittività in senso stretto e vede la Costituzione come un limite al potere, punta a limitare la discrezionalità politica del legislatore grazie all'inserimento in Costituzione di norme volte a costituzionalizzare una determinata dottrina economica. Esso, in fondo, si salda con una sostanziale sfiducia verso il parlamento come luogo privilegiato dell'attuazione costituzionale, vedendo nel testo della Costituzione in questo ambito un superiore livello di legalità normativa capace di risolvere *ex ante* ogni bilanciamento⁶¹.

Il secondo significato, in una declinazione che accoglie una visione valorialmente orientata della “Costituzione economica” e ne fa uno strumento di

⁵⁸ Ministero per la Costituente, *Rapporto della Commissione economica – V – Finanza. I Relazione*, Roma, 1946, 5.

⁵⁹ Per un approfondimento del dibattito, cfr. in questo senso, se si vuole, F. Saitto, *I rapporti economici. Stato e mercato tra intervento e regolazione*, cit., 125 ss.

⁶⁰ K. Hesse, *Osservazioni sulla problematica odierna e sulla portata della distinzione del rapporto tra stato e società*, ora in A. Di Martino, G. Repetto (a cura di), *L'unità della Costituzione. Scritti scelti di Konrad Hesse*, Napoli, 2014, 227 ss.

⁶¹ Facendo in parte perno sull'idea kelseniana di Costituzione come momento di sintesi tra supremazia della costituzione e principio di legalità: in merito, cfr. P. Ridola, *Costituzione e potere politico nella democrazia di massa: tra Machtstaat e politische Legitimation*, in Id., *Stato e Costituzione in Germania*, cit., spec. 100 ss. e 105 ss. Mentre, sul fatto che, in seguito, l'affermazione dello stato costituzionale non avrebbe significato solo un «mero trasferimento della legalità sul piano più alto della supremazia gerarchica della costituzione, ma un mutamento qualitativo rispetto allo stato di legislazione», Id., *Profilo storico del costituzionalismo moderno* (2009), in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, 25.

apertura e di impulso dell'azione del legislatore, vede in essa un mezzo per sostenere più efficacemente l'attuazione del progetto assiologico di un testo costituzionale, puntellando e difendendo le dinamiche della democrazia rappresentativa e del pluralismo⁶². Ed è in questo senso che tale approccio differisce dalla concezione holmesiana di una neutralità in senso stretto, sebbene attenta ai profili della ragionevolezza, perché in realtà il «carattere pluralistico» delle costituzioni contemporanee accoglie una concezione che, per quanto «neutrale rispetto alla molteplicità delle concezioni del mondo», non lo è «rispetto ai contenuti di valore che lo alimentano»⁶³.

Nel primo caso, inevitabilmente, al legislatore rimarranno spazi minimi per poter rispondere agli eventi impreveduti che dovessero presentarglisi. Inoltre, corollario logico di tale scenario è che la responsabilità di una determinata politica economica e delle sue ricadute sulla forma-stato non può essere posta in capo al legislatore, che, nei Paesi in cui la Costituzione è rigida, è ad essa vincolato. È già a quel livello, come accennato, che è risolto ogni possibile bilanciamento.

Nel secondo caso, invece, ciò che va studiato è il modo in cui una determinata «Costituzione economica» può contribuire a garantire, nel difendere un'ampia discrezionalità del decisore politico con riferimento al *quomodo* dell'attuazione, che ogni decisione, anche in ambito economico e soprattutto sul piano diacronico, sia pienamente associabile a un soggetto politico che ne sia responsabile e al contempo sinergica a quei valori il cui invero è posto come obiettivo. In questo senso, luogo per eccellenza dei bilanciamenti non può che essere il parlamento, le cui valutazioni potranno poi essere oggetto di valutazione da parte della giustizia costituzionale specialmente sotto il profilo della ragionevolezza e della proporzionalità, oltre che della mera conformità al testo. Ciò, in un sistema a Costituzione rigida e ricca di contenuti sul piano assiologico, implica dei rischi, collegati all'inveramento direttamente tramite la giurisprudenza delle corti dei valori accolti in Costituzione, in assenza di una ponderata mediazione legislativa che se ne assuma la responsabilità⁶⁴. Anche per questo, oggi, nella ormai ampia riflessione critica sulla democrazia rappresentativa, si cerca di individuare dei meccanismi di contrafforte volti a rafforzare la legittimazione dei parlamenti⁶⁵ e il *BVerfG* pare concentrarsi così diffusamente sulle virtù della correttezza della procedura parlamentare⁶⁶ a difesa

⁶² Cfr., in merito, V. Crisafulli, *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015 e la critica alle concezioni svalutative della Costituzione «atto integralmente e direttamente obbligante» (38) di M. Dogliani, *Interpretazioni della Costituzione*, cit., 29 ss.

⁶³ Così P. Ridola, *Il principio libertà nello stato costituzionale*, cit., 358.

⁶⁴ In proposito, cfr. naturalmente le riflessioni di C. Schmitt, *La tirannia dei valori* (1959), Milano, 2008. Cfr. anche E. Forsthoff, *Lo stato della società industriale* (1971), Milano, 2011 e E.-W. Böckenförde, *Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs*, cit., 66 ss.

⁶⁵ P. Rosanvallon, *Controdemocrazia. La politica nell'era della sfiducia* (2006), Roma, 2012.

⁶⁶ Cfr. per esempio *BVerfG* 2 BvE 4/11 del 19 giugno 2012. Più in generale, su questo sforzo del *BVerfG* di difendere le prerogative del *Bundestag*, cfr., se si vuole, F. Saitto, *Il Bundesverfassungsgericht e l'Europa*, in *Costituzionalismo.it*, 2016.

della *mittelbare Demokratie*⁶⁷.

Da ultimo, come si è detto, va considerato come si atteggia il sistema delle relazioni internazionali rispetto a questi assetti. Il sistema delle relazioni internazionali, con la fine della Seconda guerra mondiale, ha ormai superato la chiusura che contraddistingueva la statualità al tempo della piena vigenza dello *jus publicum europaeum*⁶⁸. Nel puntellare il delicato processo di democratizzazione, infatti, la dimensione internazionale può porsi come un “vincolo esterno”, capace di orientare il mantenimento degli assetti istituzionali e il delicato compromesso tra democrazia e capitalismo, limitando, attraverso un ridimensionamento della “sovranità esterna”, gli spazi decisionali, volti a mettere in discussione i presupposti del sistema economico prescelto, oppure imponendo, anche in questo caso, una determinata dottrina, esautorando il livello di governo nazionale e con ciò privandolo della possibilità di poter agire responsabilmente⁶⁹.

5. La «crisi fiscale» dello stato come minaccia alla sostenibilità economica della democrazia rappresentativa e la risposta europea

L'articolazione del compromesso volto a consentire alla democrazia di incorporare e regolare il capitalismo per limitarne le contraddizioni e massimizzarne le potenzialità⁷⁰ mostra i primi segnali di affanno già negli anni Sessanta⁷¹. Ma sarà solo negli anni Settanta che la «crisi fiscale dello stato»⁷² metterà in discussione il rapporto tra un'economia di mercato fondata sui principi keynesiani dell'intervento pubblico e la capacità della democrazia rappresentativa di essere anche in grado di garantire stabilmente la sostenibilità delle sue spese tramite la tassazione⁷³. Ciò avviene anche in ragione dell'impossibilità della società industriale di sostenere una crescita adeguata all'aumentare dei costi collegati all'espansione delle tutele apprestate dallo stato sociale con la finalità di

⁶⁷ E.-W. Böckenförde, *Mittelbare/repräsentative Demokratie als eigentliche Form der Demokratie*, in G. Müller, R. A. Rhinow, G. Schmid, L. Wildhaber (a cura di), *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel*, Basel, 1982, 301 ss.; polemicamente, W. Abendroth, *Demokratie als Institution und Aufgabe*, in U. Matz (a cura di), *Grundprobleme der Demokratie*, Darmstadt, 1973, 163, dove si legge che è errato considerare parlamentarismo e democrazia come sinonimi.

⁶⁸ In merito, cfr. C. Schmitt, *Il Nomos della terra* (1974), Milano, 1991. Mentre, per una storia della cd. “sovranità esterna”, cfr. L. Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, 1997. Di recente, sugli itinerari della sovranità nella modernità e oltre, C. Galli, *Sovranità*, cit., spec. 29 ss.

⁶⁹ U. Gentiloni Silveri, *Storia dell'Italia contemporanea 1943-2019*, Bologna, 2019, 325, in proposito parla della necessità di individuare a livello europeo e nell'Euro in particolare «un nuovo vincolo esterno in grado di raccogliere energie e risorse, proiettandole al di là delle strettoie contingenti».

⁷⁰ Per una breve ma efficace storia del capitalismo, cfr. J. Kocka, *Capitalismo. Una breve storia* (2016), Roma, 2016.

⁷¹ Cfr. polemicamente A. Negri, *La forma stato. Per la critica dell'economia politica della Costituzione* (1977), Milano, 2012, spec. p. 316 ss.; sulle difficoltà dei paesi a capitalismo avanzato anche C. Offe, *Lo stato nel capitalismo maturo* (1972), Milano, 1977, e J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt am Main, 1973.

⁷² J. O'Connor, *La crisi fiscale dello Stato* (1973), Torino 1982

⁷³ C. B. Macpherson, *The Life and Times of Liberal-Democracy* (1977), Don Mills, 2012.

redistribuire in modo più equo la ricchezza prodotta⁷⁴.

È in questa fase possibile individuare i segnali di una profonda trasformazione certificata dall'affermazione del *fiscal constitutionalism*⁷⁵ e poi dal progressivo imporsi delle teorie neoliberali⁷⁶ come il cd. *mainstream* in ambito economico, che torna a teorizzare la capacità del mercato di ricostruire più o meno spontaneamente un equilibrio stabile tra domanda e offerta⁷⁷. Sferzanti critiche in merito agli spazi della discrezionalità politica vengono associate al ricorso al credito, collegando il superamento della crisi economica con la necessità di archiviare il pensiero di Keynes⁷⁸, o, più esattamente, del modo in cui le idee di Keynes avevano trovato applicazione sul piano politico⁷⁹.

Si può allora sostenere che nel momento in cui la democrazia rappresentativa cerca di “guadagnare tempo”, ricorrendo all’indebitamento per finanziare il suo apparato di servizi e diritti ma, più in generale, i suoi assetti istituzionali, anche al fine di pacificare così il conflitto sociale particolarmente forte a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, non riuscendo più a finanziarsi attraverso la tassazione, si siano poste le basi per il passaggio dallo “stato fiscale” allo “stato debitore”. Con ciò i prodromi della messa in discussione della stessa democrazia rappresentativa basata sul principio di responsabilità sono

⁷⁴ R. Aron, *La società industriale* (1962), Milano, 1965; e tuttavia non solo in ragione di ciò, come sostiene I. Wallerstein, *Capitalismo storico e civiltà capitalistica* (1995), Trieste, 2000, spec. 51 ss., dove si legge che «i poteri redistributivi dello stato sono stati analizzati per lo più nei termini del loro potenziale di perequazione», ma che «la redistribuzione è stata in effetti usata in modo assai più diffuso per polarizzare la distribuzione più che per far convergere i redditi reali».

⁷⁵ Cfr. J. Buchanan, R. E. Wagner, *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes* (1977), Roma, 1997.

⁷⁶ Per la progressiva affermazione di queste teorie sul piano filosofico, cfr. almeno M. De Carolis, *Il rovescio della libertà. Tramonto del neoliberalismo e disagio della civiltà*, Macerata, 2017.

⁷⁷ Sulla contrapposizione e le diverse implicazioni delle due principali teorie che attualmente si confrontano, cfr. E. Brancaccio, *Anti-Blanchard. Un approccio comparato allo studio della marcoeconomia*, Milano, 2017.

⁷⁸ Cfr. sul pensiero economico contemporaneo e le sue divisioni, A. Roncaglia, *L'età della disgregazione*, Roma-Bari, 2019, spec. 164 ss.

⁷⁹ E infatti è stato autorevolmente sostenuto che Keynes puntasse a una «composizione della spesa pubblica [...] fortemente orientata all'investimento stabilizzante», ma non certo ad uso stabile del ricorso al credito per qualsiasi spesa: in merito, cfr. P. Ciocca, *La Germania: debitrice di ieri, creditrice di oggi*, in A. Bolaffi, P. Ciocca, *Germania/Europa. Due punti di vista sulle opportunità e i rischi dell'egemonia tedesca*, Roma, 2017, 187. Analogamente, R. Skidelsky, *Keynes. The Return of the Master*, London, 2009, xviii-xix, e P. Leon, *Il capitalismo e lo stato*, Roma, 2014. In merito, cfr. anche F. Vicarelli, *Keynes. L'instabilità del capitalismo*, Bologna, 1989, che più volte mette in luce come la stabilità della valuta e la lotta all'inflazione siano obiettivi fondamentali che devono essere perseguiti per sostenere il sistema capitalistico (58). Inoltre, per la critica al dottrinarismo liberale di Keynes e sulle virtù dell'intervento dello stato in economia, cfr. i contributi *Sono un liberale* (1925) e *La fine del laissez-faire* (1926), ora in J. M. Keynes, *Sono un liberale? E altri scritti*, cit., 159 ss. e 199 ss. Sull'eredità e le caratteristiche del pensiero keynesiano, cfr. anche in particolare i capitoli 7-11 in F. Caffè, *Lezioni di politica economica* (1990), Torino, 2008, 133 ss. In particolare, in risposta a quelle letture svalutative del pensiero di Keynes, *ivi* si legge come, al contrario della sfiducia nei confronti dei parlamenti, egli «attribuisce molta importanza [...] “alle persone poste in posizione di responsabilità”» (178). Peraltro, lo stesso Caffè riconosce che le politiche economiche statunitensi degli anni Sessanta siano state in parte errate perché «l'espansione eccessiva di spesa pubblica» avrebbe richiesto un aumento delle entrate tributarie che, «proposto al parlamento, si dimostrò di applicazione tutt'altro che tempestiva» (206).

chiaramente individuabili⁸⁰ e si collegano con quella critica, mossa dalla Corte costituzionale italiana al decisore politico del tempo, per cui vi sarebbe una «tendenza [...] a battere le vie di sempre e, per uscire di metafora, a non muovere alla ricerca di “ricchezze nuove”»⁸¹.

In questo senso, la crisi fiscale dello stato si manifesta come difficoltà della democrazia rappresentativa di garantire nel tempo i propri presupposti sul piano della sostenibilità economica. Se, come accennato, le prime manifestazioni di tale tendenza si possono far risalire agli anni Sessanta, quando si avvertono i segnali della difficoltà della democrazia rappresentativa connesse con la sostenibilità dello stato sociale⁸², la firma dell'Atto Unico Europeo e, dunque, il Trattato di Maastricht potrebbero rappresentare non tanto una causa del problema, quanto piuttosto un tentativo, magari contestabile o solo parziale, di rispondere al rischio di un progressivo abbassamento delle tutele di cui il processo di integrazione sovranazionale non sarebbe però primariamente imputabile⁸³. Anzi, si potrebbe persino sostenere che, in assenza del progetto di integrazione comunitaria, i singoli stati avrebbero già da tempo dovuto abdicare al livello di protezione sociale accordato sulla base di un instabile e sempre in discussione compromesso tra capitalismo e democrazia⁸⁴, nonostante tutte le contraddizioni e le manchevolezze che da sempre a livello europeo assume la tutela dei diritti sociali⁸⁵.

⁸⁰ Cfr. W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico* (2013), Milano, 2013, e Id., *How will Capitalism End?*, London, 2016. Più in generale, M. Ferrera, *Rotta di collisione. Euro contro Welfare?*, Roma-Bari, 2016.

⁸¹ Così Corte cost. n. 141 del 1980, cons. in dir. 3. Sul riconoscimento di un'ampia discrezionalità al decisore politico in materia di svalutazione monetaria, di fatto intesa come ulteriore strumento potenzialmente utilizzabile per redistribuire ricchezza, cfr. almeno Corte cost. sent. n. 126 del 1979, cons. in dir. 6, dove si legge che, in ogni caso, «non si intende ovviamente escludere che il legislatore possa o, in casi di particolare gravità, debba tener conto degli effetti conseguenti ai processi di svalutazione monetaria, per correggere o eliminare conseguenze inique o eccessivamente onerose, sia nella disciplina dei rapporti tra soggetti privati, sia in quella relativa alle obbligazioni tributarie. Questo è di fatto avvenuto anche nel nostro Paese, e non occorre ricordare qui esempi ben noti di interventi legislativi più o meno recenti, diretti a ricondurre ad equità rapporti giuridici pubblici e privati, o almeno ad attenuare talune conseguenze più gravi del deprezzamento della moneta avente corso legale. Ma questi interventi sono stati sempre il frutto di scelte politiche, riservate alla discrezionalità del potere legislativo, al quale compete di provvedere in sì delicata materia, sulla base di valutazioni di ordine politico, sociale, economico, finanziario, che sfuggono di massima al sindacato di legittimità affidato a questa Corte».

⁸² Sulle difficoltà della democrazia rappresentativa del tempo, cfr. almeno C. Pateman, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge, 1970; R. Bellamy, A. Warleigh, *From an Ethics of Integration to an Ethics of Participation: Citizenship and the Future of the European Union*, in *Millennium*, 1997, 447 ss.; B. Barber, *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, 1984; J. M. Bessette, *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government*, in R. A. Goldwin, W. A. Schambra (a cura di), *How Democratic is the Constitution?*, Washington, 1980, 102 ss.; S. Besson, J. L. Martì (a cura di), *Deliberative Democracy and its Discontents*, Burlington, 2006; J. S. Fishkin, *When the People Speak. Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford, 2011. Sulle dinamiche della democrazia rappresentativa e le tensioni cui è sottoposta, cfr. anche B. Manin, *Principi del governo rappresentativo* (1997), Bologna, 2010.

⁸³ Cfr. V. Ranaldi, *I diritti sociali, economici e del lavoro nell'Unione europea. Evoluzione normativa e giurisprudenza della Corte di Giustizia*, Roma 2017, 58. Criticamente, sugli itinerari di sviluppi in materia sociale, S. Giubboni, *Stato sociale e integrazione europea: una rivisitazione teorica*, in *Quaderni fiorentini*, 2017, 553 ss., spec. 559 ss.

⁸⁴ Su cui, fatalisticamente, cfr. E. Severino, *Il declino del capitalismo*, Milano, 1993, e Id.,

Del resto, che l'integrazione europea sia nata cercando di salvare in qualche modo lo stato nazione, considerato già tramontato da Hannah Arendt con la messa in discussione del diritto ad avere diritti⁸⁶, è un dato su cui gli storici hanno continuato a riflettere⁸⁷, condiviso anche da un certo approdo delle teorie vicine al paradigma funzionalista dell'integrazione⁸⁸. In tal senso, la crisi dell'*embedded liberalism*⁸⁹, in particolare in Europa, seguirebbe un percorso tutto sommato autonomo sul piano eziologico rispetto al processo di integrazione europea, che al contrario potrebbe rappresentare una efficace risposta al nuovo ordine globale che andava in quegli anni assestandosi e che avrebbe finito per minacciare il *welfare state* come conquista del costituzionalismo europeo, pur con tutte le sue varianti⁹⁰.

In questo senso potrebbero leggersi le prese di posizione di chi cerca di individuare nella *memberstatehood* un nuovo connotato qualificante della statualità in Europa⁹¹ e di chi, abbandonando inevitabilmente l'idea di uno stato europeo, vede oggi lo stato più necessario che mai, senza però voler rinunciare al processo di integrazione⁹². Tutto ciò rappresenterebbe una importante risposta, seppur probabilmente ancora debole e insufficiente, al nuovo ordine globale⁹³.

6. Dalla “Costituzione economica” alla “Costituzione finanziaria”: la razionalizzazione della spesa come difesa della democrazia rappresentativa

Sul piano nazionale, negli anni in cui si consuma il crepuscolo dei Trenta gloriosi, a livello dogmatico, si compie il passaggio dalla “Costituzione economica” alla “Costituzione finanziaria”. Dal tentativo di dedurre la prescrittività di una certa dottrina economica attraverso la costruzione

Capitalismo senza futuro, Milano, 2012. Ma cfr. anche W. Merkel, *Is Capitalism Compatible with Democracy?*, in *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 2014, 109 ss., e D. Rodrik, *La globalizzazione intelligente* (2011), Roma-Bari, 2015.

⁸⁵ In proposito, cfr. M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Pol. dir.*, 2000, 367 ss., e P. Ridola, *Diritti di libertà e mercato nella “Costituzione europea”* (2000), in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 139 ss. Per un profilo di storia economica che collega i tentativi di garantire una maggiore stabilità monetaria al processo di integrazione europea, cfr. almeno T. Padoa-Schioppa, *L'Europa verso l'Unione monetaria*, Torino, 1992, spec. 58 ss. e 111 ss. Per un approfondimento, se si vuole, cfr. anche F. Saitto, *Ragionando sul Trattato di Maastricht come momento di “frattura”: processo di integrazione europea e trasformazioni del sistema economico*, in *Il Politico*, 2019, 138 ss., spec. 142 ss.

⁸⁶ H. Arendt, *Le origini del totalitarismo* (1948), Torino, 2009, 372 ss.

⁸⁷ T. Judt, *Postwar. La nostra storia 1945-2005* (2005), Roma-Bari, 2017

⁸⁸ A. S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State* (1992), London, 1994.

⁸⁹ Su cui J. G. Ruggie, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in *International Organization*, 1982, 379 ss., e R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, 1987, spec. 341 ss.; per la formula su Keynes e Smith, 355 e 363 dove si legge: «Is it possible to reconcile Keynes at home and Smith abroad or will one triumph over the other?». Sui risvolti storici della crisi del Sistema di Bretton Woods in prospettiva europea, cfr. F. Fauri, *L'Unione europea. Una storia economica*, Bologna, 2017, spec. 137 ss.

⁹⁰ G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, 1990.

⁹¹ C. J. Bickerton, *European Integration. From Nation-States to Member States*, Oxford, 2012.

⁹² A. Somek, *The Cosmopolitan Constitution*, Oxford, 2014.

⁹³ H. Kissinger, *World Order*, New York, 2014.

interpretativa di un sistema istituzionale a partire dal catalogo dei diritti, ben più efficace appare del resto l’inserimento in Costituzione di articoli che, rivolti direttamente ai titolari dell’indirizzo politico, sono finalizzati a introdurre regole rigide al fine di stabilirne preventivamente i margini di discrezionalità secondo i dettami di un certo orientamento teorico⁹⁴. Tale sviluppo appare peraltro coerente con la progressiva stabilizzazione dell’ordine capitalistico e la contestuale necessità, sempre più avvertita, di caratterizzarne la coesistenza con l’ordine democratico. Se il dibattito sulla “Costituzione economica”, infatti, risente ancora dell’ombra di paura legata a possibili esiti che portino a un sovvertimento degli elementi essenziali del modo di produzione capitalista, quando si impone il concetto di “Costituzione finanziaria”, il sistema economico appare ormai piuttosto saldo nei suoi lineamenti essenziali. Occorre però plasmarne con maggiore incisività i limiti per orientarne gli spazi d’azione.

In Germania, le riforme del triennio che va dal 1967 al 1969, sotto l’impulso del governo di *Große Koalition*, introducono, tra l’altro, significative modifiche agli articoli 109 e 115 della Legge fondamentale, prevedendo la clausola dell’equilibrio economico generale e la *golden rule* per il ricorso all’indebitamento⁹⁵. Più in generale, tuttavia, si rafforzano quelle correnti che denunciavano l’incapacità della democrazia rappresentativa di garantire la sua sostenibilità e che vedono negli articoli sul ricorso all’indebitamento un canale efficace attraverso cui stabilire regole capaci di vincolare il legislatore, limitandone la discrezionalità attraverso una rigida tipizzazione dei casi in cui il ricorso al credito è consentito. Come accennato, infatti, rispetto allo sforzo interpretativo necessario per costruire, a partire dai singoli diritti fondamentali, un sistema istituzionale vincolante, ben più efficace appare operare direttamente su quella parte della Costituzione che disciplina la materia finanziaria e i saldi di bilancio, introducendo regole dettagliate che, ancora una volta, hanno come effetto di “spoliticizzare” la decisione. Le implicazioni di tale scelta sono di grande rilievo, potendo potenzialmente cambiare in modo radicale il rapporto tra stato costituzionale ed economia e, di conseguenza, la forma-stato, accogliendo una dottrina economica, per esempio, del tutto incompatibile con il pensiero keynesiano, che impedirebbe allo stato di svolgere la sua funzione di intervento, limitandosi a riconoscere un potere di regolazione⁹⁶.

Nelle pieghe di questo dibattito sulla “Costituzione finanziaria” come strumento per accogliere una determinata dottrina economica in Costituzione si rinviene pertanto traccia di quel vecchio confronto sulla “Costituzione economica”. Anzi, la “Costituzione finanziaria” si dimostra potenzialmente lo strumento più efficace per inverare una certa “Costituzione economica” prescrittiva in senso stretto, che sottragga alla decisione politica e al legislatore

⁹⁴ Emblematico il già richiamato tentativo di J. M. Buchanan, R. E. Wagner, *La democrazia in deficit* (1977), cit., *passim*.

⁹⁵ Sui termini di queste innovazioni e il loro rilievo, cfr., se si vuole, più approfonditamente F. Saitto, *Economia e stato costituzionale*, cit., 143 ss.

⁹⁶ Come denunciato per esempio con riferimento alla nuova disciplina in materia di indebitamento da O. Chessa, *La costituzione della moneta*, Napoli, 2016.

la decisione economica. Anche in questo caso è possibile, tuttavia, scovare un sentiero, più stretto, per scorgere nelle norme che disciplinano il ricorso al credito non uno strumento per espropriare il decisore politico della sua responsabilità, ma anzi per difenderne e financo rafforzarne le prerogative. Nella giurisprudenza recente del Tribunale costituzionale tedesco, in particolare nel filone che a più riprese e a vario titolo ha avuto ad oggetto le misure adottate a livello europeo per contrastare la crisi economica, è emerso chiaramente come l'opzione di riformare la disciplina dell'indebitamento, avvenuta nel *Grundgesetz* già nel 2009, vada interpretata proprio nel senso di garantire l'esistenza di una *Verantwortungsverfassung* (Costituzione della responsabilità), la cui primaria funzione sarebbe di consentire che il legame di imputabilità di una decisione con riguardo all'indebitamento non aggiri il profilo della sostenibilità sul piano intergenerazionale⁹⁷. Il ricorso al credito, in questa prospettiva, viene in qualche modo razionalizzato, ma non per disciplinarne in modo rigido e necessariamente anti-keynesiano l'utilizzo, quanto piuttosto per sostenere il principio di responsabilità ed evitare che il ricorso al credito sia un modo per non sottoporsi al giudizio dell'elettorato nei casi in cui sarebbe più corretto ricorrere alla tassazione. Come dimostrato da Streeck, in particolare con la sua ricostruzione dello "stato debitore" e dello "stato consolidato", del resto, proprio l'indebitamento è una delle principali leve che rischia, in assenza di una corretta gestione, di attentare al funzionamento della democrazia rappresentativa nel lungo periodo⁹⁸.

414

A questa altezza, tuttavia, diventa necessario approfondire quale sia il doppio ruolo che può svolgere l'integrazione sovranazionale. La giurisprudenza del *BVerfG*, infatti, si disinteressa colpevolmente di come quelle regole, una volta imposte anche a livello europeo, finiscano per funzionare in modo diverso in altri stati creando pericolose e dannose asimmetrie⁹⁹. Si è già detto, in merito, come la creazione di un vincolo esterno abbia storicamente caratterizzato il compromesso su cui si basa lo stato costituzionale nei suoi rapporti con l'economia almeno a partire dalla fine della Seconda guerra mondiale¹⁰⁰. Ma, come accennato, Carl Schmitt aveva chiaramente individuato in un alternarsi di "vuoti" e "pieni" lo sforzo dello stato liberale di escludere l'economia dalla politica al fine di evitare che la politicizzazione dell'economico sfociasse in una instabilità che potesse alterare il sistema degli scambi della società liberale, mettendo in luce come il

⁹⁷ Su queste implicazioni, M. Kleiber, *Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen*, Tübingen, 2014.

⁹⁸ W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico* (2013), cit., *passim*.

⁹⁹ In questo senso, cfr. C. Pinelli, *La giurisprudenza costituzionale tedesca e le nuove asimmetrie fra i poteri dei parlamenti nazionali dell'eurozona*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2014. In merito, individua in queste asimmetrie le origini dell'attuale domanda di sovranità in Europa, definita «forte ma superficiale, nel complesso inadeguata», C. Galli, *Sovranità*, cit., 129 ss. Sui limiti della «sovranità condizionata» in Europa, cfr. A. Somma, *Sovranismi*, Derive&Approdi, Roma, 2018, 85 ss.

¹⁰⁰ Sullo stato costituzionale come espressione di "sintesi" «dell'insieme delle trasformazioni offerte dal costituzionalismo nelle democrazie pluralistiche», cfr. P. Ridola, *Profilo storico del costituzionalismo moderno* (2009), in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, cit., 22 ss.

risultato di quell’equilibrio tra «presenza economica» e «assenza politica» ponesse «il contenuto materiale dello stato politico» «fuori della politica e della costituzione»¹⁰¹.

Come già sostenuto con riferimento ai significati del concetto di “Costituzione economica”, l’integrazione sovranazionale dunque diventa uno strumento attraverso cui potenzialmente neutralizzare la decisione politica, puntando a riformare l’equilibrio ottocentesco, sottraendo spazi di decisione ai parlamenti. In questo scenario, il rischio è che si dimostri come conclamata quella “sindrome di Tocqueville” di cui Mair individuava chiari segnali già qualche tempo fa, in quanto gli stati, pur essendone di fatto solo indirettamente responsabili, risultano per i loro cittadini direttamente imputabili di scelte economiche in realtà subite. In questo senso, la “Costituzione finanziaria” imposta “da fuori” diventa uno strumento attraverso cui, pur rimanendo imputabili della gestione, il governo e il parlamento a livello nazionale sono privati di una vera discrezionalità, e pertanto sono difficilmente considerabili come i veri responsabili¹⁰².

E tuttavia, paradossalmente, proprio l’integrazione sovranazionale si può dimostrare invece uno strumento straordinario per rilanciare la democrazia rappresentativa e puntellarne il funzionamento, tenendo presente il rischio che dall’interno, in ragione dell’indebitamento, si delinea sulla sostenibilità nel tempo della democrazia rappresentativa. Certo, nella rigida distinzione, delineatasi sin dal *Maastricht Urteil*, tra *Stabilitätsgemeinschaft* e *Solidargemeinschaft*, non sembra esserci spazio per una reale democratizzazione del livello di governo europeo¹⁰³. La comunità di stabilità, caratterizzata da un *deficit* democratico strutturale e istituzionale che ne connota intrinsecamente le qualità, non riconosce margini significativi per traguardare solide politiche anticicliche e la rigorosa condizionalità, incorporata anche nel TFUE all’art. 136 III, sembra porsi come alternativa e irrelata rispetto alla solidarietà¹⁰⁴.

Al contrario, la dimensione europea dovrebbe essere in grado di svolgere una funzione di protezione della sostenibilità della democrazia rappresentativa, anche attraverso l’introduzione di un qualche tipo di “vincolo esterno” che punti a evitare un ricorso all’indebitamento capace di sganciare la rappresentanza dalla sua responsabilità sul piano intertemporale, senza però disarticolare il rapporto

¹⁰¹ C. Schmitt, *Il Nomos della terra* (1974), cit., 386 ss.: «nella separazione tra politica ed economia risiede realmente la chiave per chiarire la contraddizione tra presenza e assenza, in cui deve incorrere il nuovo mondo [...] quando cerca di conciliare presenza economica e assenza politica» (386-387). Sul punto cfr. anche M. Foucault, *Nascita della biopolitica* (2004), cit., 45 ss.

¹⁰² Cfr., in merito, P. Mair, *Governare il vuoto. La fine della democrazia dei partiti* (2013), Soveria Mannelli, 2016.

¹⁰³ Per un approfondimento in merito, F. Saitto, *Economia e stato costituzionale*, cit., 336 ss.

¹⁰⁴ Sulle criticità di un mutamento che porti l’Unione a caratterizzarsi come una *Transferunion*, W. Kahl, *Bewältigung der Staatsschuldenkrise unter Kontrolle des Bundesverfassungsgerichts*, in *DVBl*, 2013, 197 ss., e H.-J. Blanke, S. Pilz (a cura di), *Die “Fiskalunion”*, Tübingen, 2014. Da ultimo, criticamente, M. Ferrera, *Breaking the “Caging” Mentality: Ordoliberalism, Responsibility and Solidarity in the EU*, in J. Hien, C. Joerges (a cura di), *Ordoliberalism, Law and the Rule of Economics*, Oxford, 2017, 115 ss.

tra decisione e sua imputabilità. In questo senso, il livello sovranazionale potrebbe essere utile nel favorire un uso più responsabile del ricorso al credito, distinguendo per esempio, oltre i casi eccezionali e le spese *una tantum*, il ricorso all'indebitamento a seconda che la spesa sia volta a finanziare reali investimenti o la sola spesa corrente, considerando che la prima tende a ripagarsi nel tempo.

Viceversa, l'attuale conformazione del vincolo, al di là della sua reale intensità, non distinguendo tra i diversi tipi di spesa, non solo implica un ricorso strutturale all'indebitamento, ma appare anche caratterizzata da una forte opacità, considerando che, nella determinazione dell'obiettivo di medio termine, il procedimento è in gran parte sganciato da una reale partecipazione delle rappresentanze popolari¹⁰⁵. In questa prospettiva, la scadenza dell'art. 16 del Trattato sul *Fiscal Compact* rappresenta sinora un'occasione mancata per europeizzare le norme sul ricorso al credito, provando a modificarne i dettami e a favorirne una democratizzazione, con il fine di rafforzare i circuiti della responsabilità su base statale, nel rispetto peraltro delle singole identità nazionali, e per ripensare il ruolo che può essere portato avanti a sostegno della crescita, magari attraverso autonome e forti politiche anticicliche, da parte del livello sovranazionale¹⁰⁶.

Nella prospettiva proposta, la dimensione sovranazionale sembra ancora in grado di svolgere la sua funzione di contrafforte indispensabile per difendere da possibili degenerazioni la statualità in Europa. E ciò deve valere anche con riferimento a due suoi connotati essenziali, come la democrazia rappresentativa e il *welfare state*. Solo in questo senso, l'Unione europea può ben rappresentare un ulteriore strumento di difesa per la democrazia e i diritti a livello nazionale per lo stato nazione europeo¹⁰⁷.

Se ciò è vero, appare ancora più problematico constatare come, al di fuori dei tradizionali canali del diritto europeo, per quanto tale scelta possa essere stata necessaria¹⁰⁸, si siano in realtà aggravate le asimmetrie tra le democrazie nazionali, fino a incidere in profondità sul rispetto del principio democratico a livello nazionale¹⁰⁹. Guardando a questi sviluppi si è coerentemente denunciato l'imporre di una dottrina economica vincolante capace di ridurre la discrezionalità decisionale dei parlamenti nazionali, come se la nuova "Costituzione economica",

¹⁰⁵ Su questi temi cfr. la serrata critica di P. de Ioanna, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente, Special Issue*, 2015, 81 ss., e P. De Ioanna, M. Degni, *Il vincolo stupido* (2015), Roma, 2019.

¹⁰⁶ Se si vuole, per un approfondimento in tal senso, F. Saitto, «Risocializzare l'Europa». *La dimensione sociale europea tra economia di mercato e integrazione sovranazionale*, in *Rivista di Diritti comparati*, 2017, spec. 111 ss., e Id., *Ragionando sul Trattato di Maastricht come momento di "frattura": processo di integrazione europea e trasformazioni del sistema economico*, cit., spec. 151 ss.

¹⁰⁷ In questo senso, cfr. almeno P. Costa, *Democrazia politica e stato costituzionale*, Napoli, 2006, 64 ss.

¹⁰⁸ B. De Witte, *Using International Law in the Euro Crisis: Causes and Consequences*, in *ARENA Working Paper*, n. 4/2013.

¹⁰⁹ Cfr. almeno A. Guazzarotti, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, e M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, cit., *passim*.

attraverso le norme sull’indebitamento, fosse una “Costituzione parziale” sovranazionale del tutto avulsa dai circuiti della legittimazione democratica e capace di imporsi su di essi piegandone la volontà alle regole in essa incorporate.

In conclusione, la “Costituzione finanziaria” può atteggiarsi come il luogo in cui, operando sui poteri dei detentori dell’indirizzo politico, una dottrina economica torna a limitare la discrezionalità politica imponendo una specifica visione dei rapporti tra politica ed economia ispirata alla “separatezza”. E, in questo senso, la dimensione sovranazionale è in grado di operare sinergicamente, come per esempio preconizzato da Hayek nella sua celebre riflessione sul federalismo europeo, come leva per accelerare un processo di spoliticizzazione¹¹⁰.

Ma, se si declina con l’obiettivo di reagire ad uno dei profili di debolezza della democrazia rappresentativa, la “Costituzione finanziaria” può, razionalizzando il ricorso al credito, aiutare a rafforzare il nesso tra responsabilità e indebitamento, senza arrivare a costituzionalizzare alcuna dottrina economica, continuando piuttosto a lasciare al legislatore la capacità di intervenire secondo le esigenze che la realtà impone. E la dimensione sovranazionale può accompagnare questo irrigidimento che, inevitabilmente, riduce in parte gli spazi di manovra del legislatore attuale, al fine di preservarne per il legislatore futuro. Questi vincoli, in definitiva, operano sui procedimenti, ma sono finalisticamente orientati a difendere il corretto funzionamento nel tempo delle istituzioni di democrazia rappresentativa, senza ambire a imporre alcun vincolo sostanziale attraverso l’assunzione di una specifica dottrina economica¹¹¹.

Si ritorna, dunque, alla doppia valenza delle norme sulla “Costituzione economica” che, se potenzialmente possono rappresentare uno strumento di razionalizzazione degli assetti istituzionali volti a preservare il corretto funzionamento della democrazia rappresentativa, possono al contempo divenire un mezzo attraverso cui eliminare alcuni caratteri essenziali della democrazia rappresentativa, al punto da alterare presupposti essenziali dello stato costituzionale novecentesco.

7. *Excursus*. Tra sovranità monetaria ed “equivalenza ricardiana”: il problema del debito pubblico e le sfide della democrazia rappresentativa

È, come detto in precedenza, piuttosto evidente che il benessere economico concorra con il tradizionale canale della legittimazione politica a garantire la stabilità degli assetti istituzionali e che pertanto i governi si adoperino in tal senso, intervenendo sui meccanismi che favoriscono forme di redistribuzione della ricchezza più o meno dirette. Da questo punto di vista, il collegamento tra politica monetaria e indebitamento è storicamente molto stretto, tanto che da tempo si registrano tentativi di utilizzare strumentalmente le leve della finanza

¹¹⁰ Cfr. F. A. von Hayek, *Le condizioni economiche del federalismo tra stati* (1939), Soveria Mannelli, 2016.

¹¹¹ Cfr. P. De Ioanna, M. Degni, *Il vincolo stupido* (2015), cit., 98 e 101 ss.

in senso lato per influire sul piano economico nel medio o nel lungo periodo. Non è un caso, allora, che la questione della crisi fiscale dello stato sia sorta parallelamente all'imporsi delle teorie del monetarismo che, pur risalendo già dalla seconda metà degli anni Cinquanta, trovano piena sistematizzazione negli anni Settanta¹¹².

In realtà, l'idea di poter risolvere una cronica carenza di risorse facendo perno sull'emissione di moneta scissa da qualsivoglia valore reale di riferimento o sul ricorso al credito come alternativa alla tassazione è antica. Con genio, il tema veniva per esempio trattato già da Goethe. In alcuni celebri versi del *Faust*, nella seconda parte dell'opera, Goethe descrive il modo in cui l'Imperatore, assediato dai creditori e suggestionato da Mefistofele, riesce a procurarsi quel denaro che langue da tempo nelle casse del tesoro, battendo moneta. È l'Imperatore che, tramite la sua firma e la sua autorità, conferisce valore a dei biglietti di carta in cui è sancito il valore al portatore. Egli sulle prime non ricorda di aver firmato e intravede i segnali di «una malvagia azione, un immenso inganno»¹¹³. Ma è proprio il tesoriere che gli rammenta che, «mascherato da Grande Pan», lui stesso «ha sottoscritto» quei biglietti, tracciando «nitida» la sua firma, riprodotta nella stessa notte «mille e mille volte da mille artisti». Sono stati così prodotti, ricorda il tesoriere, «biglietti da dieci, da trenta, da cinquanta», tanto che è impossibile immaginare «qual bene ne ha avuto il popolo». L'Imperatore è tanto sorpreso da chiedere se la sua firma valga davvero «come oro» e se i creditori, la corte e l'esercito siano comunque soddisfatti. Alla risposta affermativa, per cui i nuovi biglietti hanno diviso il mondo tra chi pensa «soltanto a gozzovigliare» e chi «si pavoneggia in nuovi vestiti», rendendo tutti felici, Faust svela che il valore di quella carta corrisponde a tutta quella ricchezza non ancora scoperta che «attende, congelata nel profondo del sottosuolo»¹¹⁴. L'Imperatore è grato. Nel sottolineare che il suo Impero deve a ciò «il suo grande benessere», egli decide pertanto di fare un regalo a ciascuno dei suoi cortigiani. Chiede però quale sia l'uso che i singoli beneficiati si ripromettono di farne e le risposte lo sorprendono: un primo paggio chiede di vivere lietamente e in festa; un secondo vuole comprare anelli e collane per il suo amore; un ciambellano si promette di bere il doppio e meglio; un altro si scalda per andarsi a giocare tutto ai dadi; un sire di bandiera si vuole ripagare i debiti; un altro ancora vuole accumulare le nuove ricchezze con le altre¹¹⁵. Il sovrano sottolinea come la sua speranza fosse di vedere sorgere nei suoi sudditi «desiderio e animo a nuove imprese», ma che invece gli appaiono immutati: «rimanete, anche dopo, quelli che eravate prima». Affranto, rispondendo al buffone che chiedeva anch'egli un regalo, chiosa sconcolato che anche lui li avrebbe adoperati male. E invece, si rivelerà, nel

¹¹² A. Roncaglia, *L'età della disgregazione*, cit., 224 ss. Cfr. anche, sui caratteri generali di questa teoria e il suo *favor* per la stabilità dei prezzi rispetto ad un tasso di occupazione più elevato, F. Caffè, *Lezioni di politica economica* (1990), cit., 221 ss.

¹¹³ J. W. Goethe, *Faust e Urfaust*, Milano, 1991, 311.

¹¹⁴ J. W. Goethe, *Faust e Urfaust*, cit., 313.

¹¹⁵ J. W. Goethe, *Faust e Urfaust*, cit., 315.

commento di Mefistofele, l'unico che veramente si ripromette di utilizzarli con un qualche senno¹¹⁶.

Vale la pena riportare questi passaggi, perché in quelle pagine l'idea suggerita da Mefistofele di stampare una moneta priva di una immediata convertibilità in oro non è evidentemente stigmatizzata di per sé e getta una luce davvero forte sul tema del collegamento che si instaura tra la cd. “sovranià monetaria” e il finanziamento della spesa pubblica. Si può persino scorgere una evidente fascinazione dell'autore nei confronti del cd. *fiat money*, che consente al sovrano di uscire da una ingarbugliata situazione debitoria, cui attraverso la tassazione non era in grado di rispondere. Ma al contempo, nelle parole dell'Imperatore, emerge lo sdegno verso l'uso improduttivo e faceto che i cortigiani si ripromettono, pari solo alla interrogativa ma eloquente affermazione di Mefistofele che lascia intravedere come solo nelle intenzioni del buffone sia da rinvenirsi l'uso più corretto della carta moneta: l'acquisto di beni come boschi e castelli, capaci di renderlo nobile e proprietario terriero. In queste righe la piena politicità della costruzione della base monetaria consente di sostenere l'economia del regno e, soprattutto, la spesa per consumi della sua popolazione.

La “sovranià monetaria”, in quel contesto, si fa forza di una salda fiducia del pubblico e, operando in un'economia chiusa, riesce a rilanciare un sistema economico in dissesto apparentemente senza causare inflazione, ma anche senza in realtà alcun progetto di sviluppo e di crescita collegata alla creazione di innovazioni volte ad aumentare la produttività. È chiaro che un mercato di questo tipo è molto distante da quelli attuali, altamente integrati. Questi passaggi, tuttavia, fanno intravedere i rischi che possono derivare da un ricorso scellerato al potere di creare moneta dal nulla e a cui, senza arrivare alla denazionalizzazione della moneta intesa come sua totale privatizzazione¹¹⁷, cerca di far fronte oggi un certo tasso di indipendenza volto a separare i centri di spesa dalla creazione di moneta¹¹⁸. E ciò con il primario obiettivo di rispondere alle debolezze dei sistemi monetari, in quanto, anche nel caso in cui essi siano integralmente agganciati all'oro, poggiano comunque «sulle responsabili decisioni umane»¹¹⁹. Tanto più che, in un contesto in cui vi è un'alta integrazione tra i mercati, anche in presenza di un potere di emettere moneta integralmente politicizzato, sono di per sé individuabili dei limiti strutturali a quella che viene talvolta definita “sovranià monetaria”.

In questo senso, può essere letta la critica mossa da Savona negli anni Settanta, in un lavoro in cui si denunciava, anche in presenza di monete nazionali e banche centrali capaci di stampare cartamoneta nella quantità desiderata, che i

¹¹⁶ J. W. Goethe, *Faust e Urfaust*, cit., 316-317. Incentra su questo episodio le sue riflessioni critiche verso il modo in cui è stata governata la crisi economica in Europa, E. Fazi, *Mefistofele. Come uscire dalla crisi economica con le ricette del diavolo*, Novara, 2014.

¹¹⁷ F. A. von Hayek, *La denazionalizzazione della moneta. Analisi teorica e pratica della competizione fra valute*, Milano, 2001. In merito, cfr. anche A. Roncaglia, *L'età della disgregazione*, cit., 88 ss.

¹¹⁸ Sul tema del rapporto tra moneta e oro, M. Amato, *Le radici di una fede. Per una storia del rapporto fra moneta e credito in Occidente*, Milano 2008.

¹¹⁹ F. Caffè, *Lezioni di politica economica* (1990), cit., 116.

vincoli sostanziali, che finiscono per aggrovigliare tra loro le diverse monete, ne rendono i destini talmente interdipendenti che è opportuno far lavorare politiche monetarie e politica fiscale in modo sinergico ma complementare. La sovranità monetaria, del resto, non è di per sé materialmente possibile da concepirsi, in quanto «può essere [...] ridotta per motivi interni, cioè per il comportamento del Tesoro e del pubblico, e per motivi internazionali connessi alla attività incontrollata dei mercati delle valute o ad una politica monetaria dei centri a valuta chiave orientata in direzione opposta». Ciò porta alla conclusione per cui «in una economia fortemente aperta, che non sia di dimensione tale da influenzare il resto del mondo, non vi è margine di scelta nelle regole della condotta monetaria al di fuori del loro rispetto»¹²⁰.

Secondo Savona, tale dato sarebbe vero anche se un Paese riuscisse per qualche tempo a sottrarsi «alle influenze condizionanti dell'estero», tanto che il tentativo di riconquistare sovranità permette solo di avere del «tempo supplementare» prima di rientrare nelle regole imposte dal mercato, e che un eventuale ritorno a un sistema di cambi flessibili non restituisce nel tempo alcuna reale autonomia. L'obiettivo che si raggiunge, al più, può essere quello di liberare quell'economia «dall'assillo degli attacchi speculativi». Alla luce di queste considerazioni, Savona delinea, in linea di massima, una distinzione tra gli ambiti di intervento di politica monetaria e politica fiscale, secondo cui «la politica monetaria deve essere applicata all'obiettivo di lungo periodo del mantenimento del tasso di interesse e di quello di inflazione in linea con il resto del mondo, onde ottenere tendenzialmente un equilibrio strutturale della bilancia dei pagamenti valutaria», mentre alla «politica fiscale, invece, devono essere assegnati compiti adatti allo sviluppo, senza con ciò escludere interventi anticongiunturali»¹²¹.

Non è questa la sede per approfondire le teorie monetariste, comparandole con il pensiero di Keynes con riferimento al ruolo della moneta e alla funzione che può svolgere sul medio e lungo periodo la leva delle politiche fiscali, né tantomeno per riflettere sul paradigma della indipendenza della Banca centrale¹²², né per soffermarsi sul cd. “divorzio” tra la Banca d'Italia e Governo, che sarebbe avvenuto nel 1981¹²³. Ciò che rileva è sottolineare, in questa

¹²⁰ Cfr. in proposito P. Savona, *La sovranità monetaria. Lira schiava o padrona?*, Roma, 1974, 121. Su quella fase, cfr. G. Nardozzi (a cura di), *I difficili anni Settanta. I problemi della politica economica italiana 1973/1979*, Milano, 1980. Ma già molti anni prima, in merito ai rischi dell'inflazione per il capitalismo in sé e per la stabilità politica degli stati, cfr. le considerazioni critiche sugli insostenibili e deleteri effetti per l'Europa dell'implementazione del Trattato di Versailles di J. M. Keynes, *Le conseguenze economiche della pace* (1919), Milano, 2007, spec. 187 ss.

¹²¹ Così P. Savona, *La sovranità monetaria. Lira schiava o padrona?*, cit., 124 ss. Analogamente, da un punto di vista giuspubblicistico, C. Fresa, *Ordine pubblico economico e governo della moneta*, Roma, 1989, 19 e 61 ss., spec. 89 ss., 126 ss. e 139 ss.

¹²² Su cui, criticamente, O. Chessa, *La costituzione della moneta*, cit, spec. 253 ss. In merito, cfr. anche R. Ibrido, *Banca centrale europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, Torino, 2017, 90 ss. Lo stesso autore valorizza le virtù del dialogo monetario che mira a creare un collegamento tra Parlamento europeo e Banca centrale europea in *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *federalismi.it*, 2017.

¹²³ Sul tema, cfr. ora Aa.Vv., *L'autonomia della politica monetaria. Il divorzio Tesoro-Banca*

prospettiva, che le politiche monetarie vengono viste come potenzialmente molto rilevanti sul piano macroeconomico, ma in ogni caso soggette a forze che trascendono la capacità degli stati nazionali di fare pieno affidamento su di loro per sostenere autonome politiche di sviluppo, in assenza di una coerente politica fiscale a ciò finalizzata. Ne è prova anche la crisi valutaria che investì la lira all’inizio degli anni Novanta¹²⁴. Si può così riproporre il dubbio sollevato da Goethe sulla qualità della spesa anche con riferimento all’uso dell’indebitamento. E proprio a questa altezza può riespandersi la responsabilità della politica nell’uso delle risorse pubbliche, anche grazie al sostegno del livello di governo sovranazionale¹²⁵.

Del resto, il debito pubblico da sempre è utilizzato per finanziare la spesa pubblica e da tempo il potere politico ha cercato di farvi ricorso per evitare di dover passare per un voto parlamentare che imponesse nuove tasse¹²⁶. Come accennato, in proposito, Karl Marx inserisce una riflessione sul debito pubblico nel fondamentale Capitolo XXIV de *Il Capitale* sull’accumulazione originaria. L’indebitamento, vi si legge, è uno strumento grazie al quale, nel tempo, solo il debito resterà pubblico, dimostrandosi un efficace mezzo attraverso cui privatizzare, a vantaggio di pochi, ciò che apparteneva in un primo tempo a tutti¹²⁷. La scarsa capacità di operare come mezzo di redistribuzione della ricchezza per ridurre la diseguaglianza, ponendosi al contrario come strumento capace di ampliarne la misura, in questa chiave, appare piuttosto evidente. Analogamente, si può inquadrare il pensiero di Ricardo, che, ipotizzata la possibilità di una equivalenza tra tassazione straordinaria e indebitamento, alla

d’Italia trent’anni dopo, Bologna, 2011 e *ivi* in particolare i contributi di C. A. Ciampi e M. Draghi sul rilievo che la decisione ha avuto sia con riferimento allo sforzo di meglio governare la spesa pubblica sia in merito alla necessità di garantire la stabilità dei prezzi. Sulla parabola della tecnica da «ausilio necessario» a «capro espiatorio», cfr. ora Y. Mény, *Popolo ma non troppo. Il malinteso democratico*, Bologna, 2019, 95 ss.

¹²⁴ Cfr., in merito, le considerazioni critiche di P. Ciocca, *La fine della lira*, in Id., *Tornare alla crescita*, Roma, 2018, 43 ss. Diffusamente, sul punto, cfr. anche V. Castronovo, *L’anomalia italiana. Un profilo storico dagli anni Ottanta ai giorni nostri*, Venezia, 2018, spec. 45 ss., dove si parla di «tracollo della lira».

¹²⁵ Per alcune considerazioni critiche su come la moneta sia divenuta strumento fondamentale nell’economia del benessere e sulla necessità di governare le dinamiche inflattive così generate, cfr. B. Inzitari, *La moneta*, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell’economia diretto da F. Galgano*, Padova, 1983, spec. 43 ss. e 87 ss.

¹²⁶ Per una storia critica sul ricorso all’indebitamento, cfr. D. Graeber, *Debito. I primi cinquemila anni* (2011), Milano, 2012.

¹²⁷ C. Marx, *Il Capitale*, Editori riuniti, Roma 1964, 777 ss., dove si legge che «il debito pubblico, ossia l’alienazione dello stato [...] imprime il suo marchio all’era capitalistica. L’unica parte della ricchezza nazionale che passi effettivamente in possesso collettivo dei popoli moderni è... il loro debito pubblico [...]. E col sorgere dell’indebitamento dello stato, al peccato contro lo spirito santo, che è quello che non trova perdono, subentra il mancar di fede al debito pubblico. Il debito pubblico diventa una delle leve più energiche dell’accumulazione originaria: come un colpo di bacchetta magica, esso conferisce al denaro, che è improduttivo, la facoltà di procreare, e così lo trasforma in capitale [...]. Ma in realtà i creditori dello stato non danno niente, poiché la somma prestata viene trasformata in obbligazioni facilmente trasferibili, che in loro mano continuano a funzionare proprio come se fossero denaro contante» (817). Di recente, sul tema, E. Stimilli, *Il debito del vivente. Ascesi e capitalismo*, Macerata 2011, spec. 219 ss.

fine nega che essa possa essere in concreto riscontrabile¹²⁸.

Gli assetti istituzionali delle democrazie parlamentari attuali sono molto diversi da quelli che caratterizzavano il parlamentarismo ottocentesco. La progressiva costruzione di un rapporto fiduciario sempre più stretto e il correlato superamento del dualismo che connotava strutturalmente quell'assetto fecero emergere ben presto la consapevolezza – molto forte anche tra i costituenti italiani – per cui ormai fosse il parlamento il soggetto più propenso a porre in essere politiche di indebitamento poco accorte, al fine di evitare di rispondere sul piano elettorale di eventuali nuove tasse necessarie però per sostenere la spesa pubblica¹²⁹. E allo stesso modo, in ragione della forza delle idee keynesiane più volte richiamate, parallelamente molto è cambiata anche la funzione del ricorso al credito, che può rappresentare non tanto una semplice alternativa alla tassazione, ma soprattutto uno strumento di espansione e crescita dell'economia di un Paese¹³⁰.

Da questo punto di vista, si spiegano le affermazioni di chi, contrapponendosi alle teorie del costituzionalismo fiscale di Buchanan, pur individuando nel debito un fattore necessario e potenzialmente positivo, intravedeva la necessità di distinguere a seconda che la spesa finale fosse o meno destinata a degli investimenti. Solo in questo caso, infatti, salvo puntuali eccezioni, si può giustificare il ricorso all'indebitamento, sia su un piano morale di giustizia intergenerazionale, in quanto saranno in buona misura le generazioni future a beneficiare dei risultati del suo utilizzo in concreto, sia su un piano economico, in quanto gli investimenti tendono a ripagarsi nel tempo, ammortizzando i costi per interessi¹³¹. E ciò primariamente al fine, però, di valorizzare quell'idea per cui l'alternativa tra la tassazione straordinaria e ricorso al credito fosse del tutto mal posta, alla luce delle virtù che Keynes intrinsecamente riconosce all'intervento pubblico, in quanto l'investimento operato con la spesa pubblica non si limita a sostituirsi a quello privato, ma produce un effetto multiplo e ha «una funzione fisiologica»¹³².

¹²⁸ Cfr. D. Ricardo, *Sui principi dell'economia pubblica e della tassazione*, in M. Matteuzzi, A. Simonazzi (a cura di), *Il debito pubblico*, Bologna 1988, 71. Nega la suddetta equivalenza anche J. M. Buchanan, *Principles of Public Debt. A defense and Restatement* (1958), Indianapolis, 34 ss. Buchanan utilizza specificamente questa dizione anche in J. M. Buchanan, *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution* (1980), Indianapolis, 2000, 101 ss., dove si parla di «ricardian equivalence theorem».

¹²⁹ Cfr., in particolare, Atti dell'Assemblea costituente, seduta del 24 ottobre 1946, 419. E poi il resoconto della seduta del 17 ottobre 1947, in plenaria (1314 ss.). Gli atti sono consultabili al sito legislature.camera.it/frameset.asp?content=%2Faltre_sezionism%2F304%2F8964%2Fdocumentotesto%2Easp%3F.

¹³⁰ Cfr., per le implicazioni di questa diversa funzione economica riconosciuta all'indebitamento nelle teorie keynesiane, per tutti, F. Caffè, *Lezioni di politica economica* (1990), cit., *passim*.

¹³¹ R. A. Musgrave, *Finanza pubblica, equità, democrazia*, Bologna, 1995, spec. 341 ss.; in proposito, cfr. anche P. Ciocca, *L'investimento pubblico*, in Id., *Tornare alla crescita*, cit., 151 ss. Mentre si sofferma sulle condizioni necessarie affinché la spesa pubblica sia effettivamente funzionale a produrre un effetto di moltiplicatore F. Caffè, *Lezioni di politica economica* (1990), cit., spec. 175 ss.

¹³² F. Caffè, *Lezioni di politica economica* (1990), cit., 176 e 190, per la citazione.

Come avvenuto con la politica monetaria, che è andata progressivamente sganciandosi dalla decisione politica al fine di tutelare una maggiore tecnicità delle scelte, dovuta anche alla forte apertura che strutturalmente connota i mercati valutari, egualmente oggi una qualche limitazione della capacità decisionale con riferimento alla possibilità di ricorrere all’indebitamento con l’obiettivo di finanziare spesa corrente potrebbe paradossalmente rafforzare la democrazia rappresentativa e la sua capacità decisionale, se si prende in considerazione che è proprio dall’indebitamento che in questa fase storica proviene una delle minacce più significative alla capacità di autodeterminazione degli stati¹³³. In questo senso, se la regolazione è volta a intervenire per rafforzare la stabilità della democrazia rappresentativa e il circuito della sua legittimazione, si può ritenere che, nella misura in cui norme di questo tipo non introducano una specifica dottrina economica, esse possano essere considerate come strumenti di un nuovo tipo di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, in grado di garantirne la sostenibilità nel tempo e un miglior funzionamento sul piano sincronico.

8. Brevi osservazioni conclusive su sovranità, debito e democrazia rappresentativa

Se il “vincolo esterno” ha da tempo, più o meno fattualmente, caratterizzato il modo in cui le politiche nazionali si relazionano tra loro, la peculiare natura del diritto eurounitario impone di rapportarsi con particolare cautela alla qualità dell’impatto che quelle regole generano. Senza contare, però, che, in ogni caso, il cd. *Fiscal compact*, prevedeva, al di là dell’effettiva pervasività del vincolo così impostosi, che gli stati firmatari dovessero, preferibilmente con norme di rango costituzionale, trasporre nel diritto interno i vincoli in esso siglati, con ciò simbolicamente causando un significativo passaggio per cui il vincolo diveniva da “esterno” “interno”.

Sono stati ampiamente criticati, a livello europeo, l’assenza del conflitto¹³⁴, la mancanza di una qualche specifica forma di tassazione¹³⁵ e pertanto di sostanziali doveri di solidarietà capaci di sostenere una autentica Europa sociale¹³⁶, una politica monetaria rivolta a garantire la stabilità dei prezzi¹³⁷ e una evidente timidezza della Corte di Giustizia nell’uso della Carta di Nizza-Strasburgo in materia di diritti sociali¹³⁸. Tutto ciò è senz’altro imputabile al

¹³³ E ciò perché proprio l’indebitamento mette in discussione l’attuale punto di equilibrio tra democrazia e capitalismo: W. Streeck, *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, cit., *passim*.

¹³⁴ Di recente, cfr. R. Bin, *Critica della teoria dei diritti*, Milano, 2018.

¹³⁵ In questo senso, cfr. T. Piketty, *Il capitale nel XXI° secolo* (2013), Milano, 2014.

¹³⁶ M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., 367 ss. In merito, cfr. anche G. Romeo, *La cittadinanza sociale nell’era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova, 2011.

¹³⁷ Sul punto, cfr. almeno A. Guazzarotti, *Crisi dell’euro e conflitto sociale. L’illusione della giustizia attraverso il mercato*, cit., *passim* e, con particolare risalto alla critica delle teorie ordoliberali, A. Somma, *La dittatura dello spread*, Roma, 2014.

¹³⁸ Da ultimo, cfr. almeno A. Cozzi, *Diritti e principi sociali nella carta di diritti fondamentali dell’Unione europea*, Napoli, 2017, spec. 382 ss., e G. Scaccia, *Proporzionalità e bilanciamento tra*

grado dell'attuale livello di integrazione e alla conformazione originaria del Trattato di Maastricht, in cui, come è ben noto, la politica monetaria e la politica economica sono competenze distinte¹³⁹, con tutti i corollari che ne derivano in ragione del principio di attribuzione. L'assetto odierno prevede che solo la politica monetaria sia competenza esclusiva dell'Unione, affidandone la gestione in buona misura alla Banca centrale europea al fine di perseguire primariamente l'obiettivo della stabilità dei prezzi, vietando al contempo, all'art. 123 TFUE, l'acquisto diretto di titoli di debito pubblico nazionale. Sinergicamente, con riferimento all'indebitamento, in attuazione di una generale precauzione contro il *moral hazard*, l'art. 125 TFUE esplicita il principio per cui l'Unione non è una comunità di responsabilità (*Verantwortungsgemeinschaft*), in quanto solo lo stato che ha contratto un debito può essere chiamato a risponderne¹⁴⁰.

Tuttavia, sulla effettiva possibilità di distinguere nettamente tra i due ambiti si è assistito negli ultimi anni a un alto tasso di giurisdizionalizzazione, in particolare nel confronto tra *BVerfG* e Corte di Giustizia. Come noto, la sentenza *Pringle*¹⁴¹ ha avallato la riforma dell'art. 136 III, che prevedeva la possibilità di istituire un meccanismo di stabilità ispirato alla rigorosa condizionalità per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme. E sempre in quel caso, la Corte di Lussemburgo ha avuto occasione di pronunciarsi sul tema, cercando di superare una asfittica separazione tra i due settori. Nella sentenza *Pringle* è stato, infatti, affermato un principio, poi ribadito specularmente anche nella sentenza *Gauweiler*¹⁴², per cui i due ambiti sono certo distinti, ma, «anche se la stabilità della zona euro può avere ripercussioni sulla stabilità della moneta utilizzata in tale zona, una misura di politica economica non può essere equiparata ad una misura di politica monetaria per il solo fatto che essa può avere effetti indiretti sulla stabilità dell'euro»¹⁴³.

Pur avendo ben presenti queste difficoltà, le profonde contraddizioni del processo di integrazione europea non possono portare a ritenere che sia più funzionale uscire dall'Unione. Il ritorno alla dimensione nazionale non può rappresentare, infatti, una risposta alle sfide che il “cosmopolitismo economico” oggi pone di fronte allo stato costituzionale. Piuttosto, al contrario, proprio la dimensione sovranazionale appare necessaria per ripensare, di fronte alle innovazioni che si prospettano, le tradizionali categorie della statualità, puntellandone quei suoi corollari che si ritengono non negoziabili¹⁴⁴. E, in questo senso, lo studio della “Costituzione economica” e la sua concettualizzazione, può

diritti nella giurisprudenza delle corti europee, in *Rivista AIC*, 2017, spec. 29 ss.

¹³⁹ M. Benvenuti, *Libertà senza liberazione. Per una critica della ragione costituzionale dell'Unione europea*, cit., *passim*.

¹⁴⁰ Su tutto ciò, cfr. almeno le considerazioni di K. Tuori, K. Tuori, *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*, New York, 2014.

¹⁴¹ C-370/12 del 27 novembre 2012.

¹⁴² C-62/14 del 16 giugno 2015.

¹⁴³ C-370/12, § 56.

¹⁴⁴ Come per esempio, accettando il trilemma di Rodrik, la necessità di proteggere la democrazia politica e governare la globalizzazione: cfr. D. Rodrik, *La globalizzazione intelligente* (2011), cit., *passim*.

costituire un ambito significativo per individuare la direzione di sviluppo verso cui avviarsi, anche senza precorrere i tempi con riferimento ad un possibile intensificarsi del tasso di integrazione. Il primario obiettivo a tal fine dovrebbe essere di indagare se il grado di vincolo imposto sia funzionale o meno a sostenere la discrezionalità legislativa e la possibilità per le democrazie nazionali di continuare a perpetuare la loro identità, finendo per sostenere la creazione di una autentica relazione di responsabilità dell'autorità politica verso il suo elettorato. In tal senso, diventa fondamentale capire se le norme della “Costituzione economica” operino sinergicamente alla costruzione di un'omogeneità sociale, fondata su un'equa redistribuzione delle ricchezza volta a favorire percorsi di riconoscimento e integrazione¹⁴⁵ e una ricomposizione della già richiamata tensione tra *Freiheit* e *Gleichheit*¹⁴⁶, o piuttosto, hayekianamente, se tali norme mirino a spolicizzare la decisione, limitandosi a favorire minimi trasferimenti di risorse che puntino essenzialmente a garantire il benessere dello stato, e se, pertanto, esse abbiano una matrice intrinsecamente stabilizzante per il mercato e stigmatizzante per il beneficiario¹⁴⁷. In questo senso, la messa in discussione della promessa dell'inclusione, anche attraverso serie politiche di redistribuzione della ricchezza prodotta e accumulata, minaccia, pericolosamente, gli equilibri economico-sociali delle società occidentali¹⁴⁸.

In questa chiave, pertanto, andrebbero studiate, e sottoposte ad analisi critica, le norme in materia finanziaria vigenti sul piano sovranazionale ed eventualmente incorporate a livello nazionale, al fine di valutare se esse siano volte a edificare una “Costituzione economica” parziale, capace di sottrarre spazi di discrezionalità alla politica fino al punto da escluderne reali margini di azione nella cura di un determinato ordine materiale dell'economia o, piuttosto, a sostenere la democrazia rappresentativa, rafforzando così anche la statualità, dando nuova linfa alla capacità di ogni parlamento di rispondere responsabilmente alle sfide di quelle innovazioni che dovessero presentarsi, per ricostruire volta per volta nuove “concordanze pratiche”¹⁴⁹.

¹⁴⁵ In merito, cfr. almeno il dibattito tra Honneth e Fraser, N. Fraser, A. Honneth, *Redistribuzione o riconoscimento. Una controversia politico-filosofica* (2003), Roma, 2007.

¹⁴⁶ Cfr. *supra* nt. 26.

¹⁴⁷ In proposito, cfr. le considerazioni di A. Somma, *Stato del benessere o benessere dello Stato? Giustizia sociale, politiche demografiche e ordine economico nell'esperienza statunitense*, in *Quaderni fiorentini*, 2017, 417 ss. Ma per questa idea delle provvidenze pubbliche, di grande interesse appaiono anche le considerazioni di Hayek in F. A. von Hayek, *Legge, legislazione e libertà* (1973-1979), Milano, 2010, 283 (nt. 26), dove si legge che Hayek, pur sostenendo che l'espressione “economia sociale di mercato” non lo convincesse, riconosceva che essa aveva raggiunto l'obiettivo di riuscire «a rendere appetibile a circoli più ampi il tipo di ordine sociale» che anch'egli difendeva.

¹⁴⁸ Cfr. C. Guilluy, *La società non esiste. La fine della classe media occidentale* (2018), Roma, 2019, dove si legge che «il populismo non è un'ondata di febbre irrazionale, ma l'espressione politica di un processo economico, sociale e culturale fondamentale» (114). Punta a valorizzare, in modo analogo, le implicazioni politiche di una nuova geografia della ricchezza anche G. Ottaviano, *Geografia economica dell'Europa sovranista*, Roma-Bari, 2019.

¹⁴⁹ K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, 1990, 27; 127-129.

Del resto, così come il dibattito sul rapporto tra democrazia e costituzionalismo si è da tempo concentrato sul problema degli spazi che i diritti fondamentali erodono alla sovranità popolare perché possa essere nel tempo garantita la loro coesistenza¹⁵⁰, così oggi anche la dimensione della decisione in materia finanziaria, nella misura in cui un abuso del ricorso al credito ne rappresenta una minaccia, può necessitare di un vincolo volto a preservare i presupposti del processo di autodeterminazione democratica. A questa altezza, sembra porsi oggi una delle principali sfide per le Costituzioni contemporanee, proteggendo la statualità proprio nel momento in cui si consentono significative dismissioni di sovranità¹⁵¹, affinché la dimensione sovranazionale operi come un contrafforte della democraticità e della tutela dei diritti fondamentali, e non come un fattore di mera spolticizzazione¹⁵².

Francesco Saitto
Dip.to di Scienze giuridiche
Sapienza Università di Roma
francesco.saitto@uniroma1.it

¹⁵⁰ Cfr., per tutti, le riflessioni di J. Habermas, *Fatti e norme* (1992), Roma-Bari, 2013.

¹⁵¹ Così P. Ridola, *Profilo storico del costituzionalismo*, cit., 28.

¹⁵² P. Costa, *Democrazia politica e stato costituzionale*, cit., 64 ss.