

MASSIMO LUCIANI  
(FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA -  
LA SAPIENZA)

\*\*\*\*\*

***Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione  
repubblicana\****

Indice:

- 1.- *Premessa.*
- 2.- *Unità nazionale e Costituzione.*
- 3.- *Struttura economica e unità politica alle origini del pensiero moderno.*
- 4.- *L'universo culturale dei Costituenti.*
- 5.- *La Costituzione, l'interesse privato, l'interesse comune: a) la fondazione della Repubblica democratica sul lavoro.*
- 6.- *La Costituzione, l'interesse privato, l'interesse comune: b) l'iniziativa privata e l'utilità sociale.*
- 7.- *Pluralismo delle visioni dell'utilità sociale e pluralismo politico. I rapporti fra Parlamento e Corte costituzionale. I rapporti fra Costituzione e integrazione europea.*

\* Questo saggio è stato sinteticamente presentato il 28 ottobre 2011, in forma di relazione orale, al Convegno annuale AIC su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, tenutosi a Torino. Ho preferito lasciare quasi intatta la versione già apparsa sul sito dell'AIC qualche giorno prima del Convegno, limitandomi a qualche modesta correzione del testo e ad alcune integrazioni delle note, cui non mi era stato possibile provvedere tempestivamente, e all'esplicitazione del rapporto fra la questione dell'interpretazione dei testi normativi (trattata in premessa) e quella (che attraversa l'intero scritto) dell'equilibrio spontaneo del mercato, esplicitazione la cui opportunità mi è stata mostrata dall'andamento della discussione sulla relazione. Questa (rapida) riflessione si può trovare al par. 3 (subito dopo la nt. 97). Non ho considerato, dunque, né i contributi dottrinali né i fatti successivi al 28 ottobre, sebbene essi siano estremamente significativi - ovviamente - per il tema qui affrontato.

### 1.- *Premessa*

Chi sperasse d'intendere la disciplina costituzionale dell'economia senza tener conto – almeno come prospettiva di fondo – del suo collegamento con la grande questione dell'unità nazionale commetterebbe un duplice errore, storico e metodologico. Dimenticherebbe, anzitutto, che la Costituente assunse quella della (ri)costruzione dell'unità nazionale come *la* questione essenziale che avrebbe dovuto essere affrontata e risolta nel corso dei suoi lavori<sup>1</sup>. E dimenticherebbe, poi, che è un *tópos* classico della riflessione del pensiero occidentale il tema del rapporto fra struttura economica (o almeno *éthos* economico) e unità della comunità politica.

La dissoluzione del rapporto fra politica ed economia, oggi voluta o accettata da molti, non soltanto determina gli inconvenienti pratici che ormai anche i meno attenti sono costretti a constatare, ma vizia, sul piano scientifico, qualunque sforzo analitico che sia inconsapevole dei nessi fra le due dimensioni<sup>2</sup>. All'esame di quei nessi, invece, sia pure in sintesi estrema, occorre dedicarsi prima di affrontare, una volta di più, la lettura delle disposizioni costituzionali più direttamente rivolte alla disciplina dei rapporti economici (e pur sempre nel contesto generale dell'impianto complessivo della Costituzione). Questo significa, anzitutto, ritenere imprescindibile una pur sommaria analisi del rapporto fra economia e coesione politica (se si vuole: fra interesse individuale e interesse generale) sul terreno della storia delle idee (è quanto si farà al par. 3, esaminando la retorica della “mano invisibile”). Inoltre, significa proporre, più che l'ennesima rilettura analitica dei lavori preparatori, la loro utilizzazione allo scopo di identificare le grandi questioni di fondo che, nella fase costruttiva della nuova Repubblica, si posero ai Costituenti, ma anche proporre di mettere in luce le connessioni fra l'atmosfera culturale nella quale essi si mossero e le loro scelte normative (è quanto si farà al par. 4): sebbene se ne sia già scritto moltissimo, qualche riflessione supplementare sembra necessaria, perché - paradossalmente - non sempre lo scavo nei sedimenti culturali che sorressero il lavoro di scrittura della Costituzione si è tradotto in un coerente sviluppo dell'analisi del testo scritto,

---

<sup>1</sup> Già E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in *Pol. dir.*, 1973, 520 sgg., ora in ID., *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978, 44, aveva opportunamente osservato che “pochi temi ricorrono con tanta frequenza, negli atti della Costituente, quale questo dell'unità”. Più di recente, P. GROSSI, *La legalità costituzionale nella storia della legalità moderna e postmoderna*, in AA. VV., *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, Il Mulino, 2010, 49, ha rilevato come i Costituenti abbiano cercato di “realizzare una unità giuridica non fittizia del paese”.

<sup>2</sup> “Il divorzio fra politica ed economia è assurdo” e nella Costituzione “si è consacrata [...] la indissolubile connessione tra l'ordinamento economico e l'ordinamento politico”, si disse già alla Costituente (così - rispettivamente - l'intervento di Malvestiti del 3 maggio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 3502, e l'intervento di Della Seta, in *Atti Ass. Cost.*, 3682: qui e in seguito citerò dalla 1<sup>a</sup> ed., da poco meritoriamente ristampata).

quasi che le due dimensioni (delle premesse culturali e del testo) si comportassero come vasi non comunicanti.

L'ipotesi d'indagine ora formulata riposa su un duplice convincimento. Il primo è che quando vi sono fonti scritte l'analisi del testo abbia un senso e sia - anzi - il compito primario del giurista<sup>3</sup>. Questa osservazione, che qualche tempo addietro sarebbe parsa ovvia e immeritevole d'essere formulata, sembra ormai necessaria, considerati gli indirizzi che da qualche tempo la dottrina italiana va seguendo in tema di rapporto fra *legis-latio* e *iuris-dictio*.

Non mi sembra un caso che proprio in un autorevole contributo dedicato alla cosiddetta "Costituzione economica" si sia di recente sostenuto che "i bisogni collettivi del presente e del futuro" debbano essere adeguatamente considerati in sede di interpretazione delle costituzioni, sicché "occorre piegare il significato delle formule del testo al servizio di valori di civiltà realizzabili nelle condizioni del momento storico"<sup>4</sup>. Non un caso, appunto, perché è in questo dominio che pare manifestarsi la maggiore insoddisfazione di alcuni studiosi per i contenuti della Costituzione, insoddisfazione che ci si propone di attenuare con la scoperta di un nuovo protagonismo dell'interprete. Sennonché, questa opinione comporta due conseguenze: a) annichisce la dimensione della testualità (visto che il testo può e deve essere "piegato"); b) fa sì che l'interprete si arroghi il diritto di scegliere quali sono i valori di civiltà rilevanti e di dire quali sono quelli realizzabili in un certo momento storico, assegnandosi un compito che nessuno dei giuristi, pur grandi, che il mondo ha conosciuto (direi: nessun essere umano) mi sembra sia stato in grado (ammesso che ne avesse la legittimazione) di assolvere.

Vero è, tuttavia, che l'opinione qui criticata conduce alle estreme conseguenze un più diffuso movimento di pensiero, che, come accennato, intravede la necessità di un novello equilibrio nel rapporto fra *legis-latio* e *iuris-dictio*. Questo movimento (peraltro assai variegato e per nulla unitario al proprio interno) si articola sia sul piano della dottrina che su quello della teoria dell'interpretazione; sia sul piano dell'incrocio tra forma di Stato e forma di governo che su quello della storia del diritto. Così, sul piano dottrinario, è ripresa con forza la tesi che anche nei sistemi di *civil law* le sentenze (non solo quelle dei giudici costituzionali) sarebbero - in quanto precedenti - "fonti"<sup>5</sup>. Sul piano della

---

<sup>3</sup> Del resto, per le fonti, il passaggio alla scrittura non è mai ingenuo o irrilevante. Nella dottrina italiana la questione è stata affrontata, con riferimento alla Costituzione, da A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, Cedam, 2002.

<sup>4</sup> G. BOGNETTI, *La Costituzione economica*, in AA. VV., *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, a cura di A. Vignudelli, Modena, Mucchi, 2011, 170. L'A. aggiunge, di seguito: "anche al di là di quale fosse il significato delle formule in origine o quello da esse in seguito acquisito per prassi".

<sup>5</sup> Così, da ultimo, A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto. Artt. 1-9*, 2<sup>a</sup> ed., in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, *Disposizioni sulla legge in generale*, Roma-Bologna,

teoria dell'interpretazione, la funzione dell'interprete è sempre più frequentemente ricondotta all'identificazione del corretto bilanciamento tra valori (addirittura di ordinamenti diversi, come quello nazionale, quello comunitario e quello internazionale) in concorrenza, talvolta con palese svalutazione del dato testuale<sup>6</sup>. Sul piano dell'incrocio tra forma di Stato e forma di governo, il peso della decisione pubblica, saltando l'intermediazione della legge, viene sempre più decisamente spostato sulla giurisdizione, specie costituzionale, rinvenendo nel "dialogo tra le Corti" lo strumento migliore per l'assunzione di scelte ragionevoli<sup>7</sup>. Su quello della storia del diritto, infine, viene condotta una serrata critica all'imperativismo, affermando che il diritto "ha una sua *onticità*, appartiene a un ordine oggettivo, è all'interno della natura delle cose dove si può e si deve scoprirlo e leggerlo", derivandone la conseguenza che la sua "decifrazione e traduzione in regole non può che essere affidata a un ceto di sapienti, gli unici capaci di farlo con provvedutezza"<sup>8</sup>.

---

Zanichelli - Il Foro Italiano, 2011, sia con riferimento alle sentenze della Corte costituzionale (ivi comprese, sia pure con alcune particolarità, quelle interpretative: 536 sgg.), che con riferimento a quelle dei giudici comuni (705 sgg., ove si precisa che si tratta di "fonti senza disposizione" e che esse operano "come" fonti fatto), facenti parte delle c.d. "fonti culturali", e cioè delle fonti "mediante le quali viene assicurata l'osservanza di regole che risultano dall'esperienza del passato o dall'analisi teorica dei fenomeni" (165).

Più prudente la posizione della giurisprudenza, nella quale si segnala, da ultimo, Cass., Sez. Un., 11 luglio 2011, n. 15144, per la negazione alle pronunce giurisdizionali della natura di "fonte", argomentata dalla previsione, di cui all'art. 101 Cost., della soggezione del giudice alla (sola) legge (ivi anche ampie considerazioni sui rapporti tra pronunce c.d. *overruling* e affidamento dei consociati).

Una corretta critica della sovrapposizione dei modelli di *common law* a quelli di *civil law* (connessa all'egemonia politica, economica e culturale dell'area anglosassone) è in C. AMIRANTE, *Dalla forma Stato alla forma mercato*, Torno, Giappichelli, 2008, 24 sg.

<sup>6</sup> Gli studiosi che si muovono in questa direzione sono così numerosi che qualunque indicazione di dottrina appare superflua. Mi limito a ricordare che molti di essi tentano di limitare il grado di discrezionalità dell'interprete, che vanno disegnano, con il richiamo alla dignità umana come metavalore-guida. Senonché, anche la dignità umana, in realtà, è un valore al pari degli altri, che non riesce mai a sottrarsi - esso stesso - al bilanciamento (sul punto, mi permetto di rinviare al mio *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. III, Napoli, Jovene, 2009, 1055 sgg., e a tal proposito preciso che la complessità del tema trattato in questo contributo e l'esigenza di non appesantire l'esposizione con la motivazione di tutti i necessari passaggi argomentativi mi costringerà - e spero che non sia considerato eccessivamente inelegante - a rinviare con relativa frequenza ad alcuni miei scritti precedenti).

<sup>7</sup> Anche in questo caso non v'è bisogno, mi sembra, di richiami bibliografici, visto che l'indirizzo è ben noto e che notevolissimo è il numero degli aderenti.

<sup>8</sup> P. GROSSI, *Giustizia come legge o legge come giustizia? Annotazioni di uno storico del diritto*, in Id., *Mitologie giuridiche della modernità*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, Giuffrè, 2007, 23; v. anche, dello stesso A., *Crisi del diritto, oggi?*, in *Dir. soc.*, 2011, 41, ove si affida alla giurisprudenza anche il compito di esercitare la "supplenza nel colmare vuoti [della legislazione] non supportabili dalla coscienza collettiva".

Ora, questo composito indirizzo, indubbiamente, ha dalla sua la correttezza di alcune premesse critiche, come la confutazione dell'idea della coincidenza fra diritto e legge<sup>9</sup>, la constatazione della complessità del processo di produzione e applicazione del diritto<sup>10</sup> o la demolizione della tesi della "sola" interpretazione esatta, che dovrebbe essere sfornata da un giudice automa, soldato, bocca della legge. Ha anche dalla sua la forza di un diffuso sentimento antipolitico (talora condiviso, talaltra no), alimentato e giustificato dalle palesi insufficienze della rappresentanza. Tuttavia non può, a mio avviso, essere seguito. La questione - ovviamente - è di enorme complessità e di importanza capitale, ma qui può essere sufficiente osservare che quello oggi intrattenuto dal diritto e dalla giurisdizione non è semplicemente un rapporto con la politica, ma un rapporto con la politica *democratica*. Qualunque forma di governo democratica incorpora qualche elemento aristocratico (lo è, quanto alle origini del principio, la stessa rappresentanza, lo è, anche quanto alla logica del funzionamento, la giurisdizione, specie, ma non solo, costituzionale), ma eccedendo nell'affidare al ceto dei giuristi compiti che dovrebbero essere propri della politica si trasformano gli elementi aristocratici da accessori in principali e, paradossalmente, si conferisce un alibi alla stessa politica perché venga meno ai suoi doveri sistemici<sup>11</sup>. Del resto, al di là d'ogni considerazione d'ordine teorico-generale, è doveroso tenere conto di un dato positivo: è appunto per temperare l'inevitabile coloritura aristocratica della giurisdizione che l'art. 101, comma 1, Cost., vuole ch'essa sia "amministrata in nome del popolo"<sup>12</sup>, di quel popolo - cioè - che esercita la propria sovranità nelle forme stabilite dalla Costituzione (art. 1), epperò anche nelle forme rappresentative (tramite la legge parlamentare). Del popolo, si badi, non della nazione: questa previsione costituzionale, legando la giurisdizione al popolo e non alla nazione, vieta che le "correnti profonde" che l'interprete ritenga di percepire nel corpo sociale prevalgano sulla volontà popolare, per quanto

---

<sup>9</sup> P. GROSSI, *Giustizia come legge*, cit., 38.

<sup>10</sup> Sul quale v. già A. GIULIANI, *Adamo Smith filosofo del diritto*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1954, 4, 505 sgg.

<sup>11</sup> Lascio volutamente sullo sfondo, ché non è questa la sede per dirne, la questione della condizione morale dell'intellettualità e dell'effettiva osservanza, da parte del ceto dei giuristi, dei tre "valori clericali" (giustizia, verità, ragione) che dovrebbero essere condivisi, in quanto *clercs*, dagli intellettuali (il riferimento è trasparentemente a J. BENDA, *La trahison des clercs*, Paris, Grasset, 1958, trad. it. di S. Teroni Menzella, *Il tradimento dei chierici*, Torino, Einaudi, 1976, 63, che ancora oggi mi sembra meritevole di meditazione, nonostante la pur acuta critica di A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, ed. crit. a cura di V. Gerratana, Torino, Einaudi, 2007, Vol. III, Q. XX, di non aver considerato il contesto di classe in cui si svolge il lavoro intellettuale).

<sup>12</sup> L'importanza di questa previsione costituzionale al fine della corretta determinazione del *proprium* della giurisdizione è correttamente rilevata anche (seppur con argomenti parzialmente diversi) da M. ESPOSITO, *Iurisdictio in genere sumpta: il rapporto tra legge e giurisdizione nella prospettiva della domanda giudiziale*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, 824 sgg.

contingente e per quanto mediata dalla rappresentanza (dalla legge) essa possa essere.

Il secondo convincimento dal quale muove l'ipotesi di indagine che qui propongo è che l'analisi dei contesti culturali serva a capire qualcosa di più del significato della Costituzione e della portata prescrittiva delle sue proposizioni normative e che siano infondate sia le posizioni radicalmente antioriginaliste, che renderebbero inutile una simile ricerca, sia quelle del determinismo socio-storiografico (alla Beard, per intenderci)<sup>13</sup>, che la renderebbero insufficiente. In realtà, poiché alle Costituzioni è sottesa una tensione all'"eternità", esse implicano la pretesa che sia assicurata fedeltà alle intenzioni originarie del patto fondativo dell'ordinamento. Non, però, nel senso della pietrificazione della portata normativa delle singole *disposizioni* o *norme* costituzionali, bensì in quello della conservazione del loro *contenuto di valore* (per come reso accessibile dal testo scritto). Il che è possibile, appunto, solo se il patrimonio culturale di chi le ha scritte non viene trascurato<sup>14</sup>.

Cercherò, qui, di seguire le tracce di tale patrimonio soprattutto nella prospettiva della cultura economica della Costituente. Quanto si è appena detto sul rapporto fra politica ed economia, peraltro, dovrebbe dissipare ancor prima che sorga l'equivoco sulla possibilità che qui si predichi un'autonomia della dimensione economica della Costituzione rispetto a quella politica. "L'économie, en soi, cela n'existe évidemment pas", scriveva Fernand Braudel<sup>15</sup>, mentre già John Stuart Mill aveva constatato che "fatta eccezione per problemi particolari del tutto trascurabili, non esiste nessuna questione pratica, anche fra quelle che si accostano maggiormente al carattere di questioni puramente economiche, che possa essere decisa soltanto su premesse economiche"<sup>16</sup>. A maggior ragione non esiste una "Costituzione economica" che possa essere isolata nella e dalla Costituzione *tout court*<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> C.A. BEARD, *An Economic interpretation of the American Constitution*, (1913) New York, Macmillan, 1962, trad. it. *Interpretazione economica della Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Milano, Feltrinelli, 1959.

<sup>14</sup> Per una più distesa argomentazione delle tesi sostenute nel testo debbo rinviare al mio *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore. Il testo costituzionale nella sua dimensione diacronica*, in *Dir. soc.*, 2009, spec. 24 sg.

<sup>15</sup> F. BRAUDEL, *La dynamique du capitalisme*, Paris, Flammarion, 2008 (1<sup>a</sup> ed. Paris, Arthaud, 1985), 10.

<sup>16</sup> J. STUART MILL, *Principles of Political Economy with Some of their Applications to Social Philosophy*, ed. critica a cura di V. W. Bladen e J. M. Robson, Toronto, Univ. of Toronto Press, 1965, trad. it. *Principi di economia politica*, a cura di B. Fontana, Milano, Mondadori, 2009, 80.

<sup>17</sup> In Italia il primo ad aver compiuto con efficacia e successo uno sforzo per l'affermazione di questa categoria (invero diffusa nella letteratura, giuridica ed economica, di lingua tedesca: si pensi, tra gli economisti, a quelli della stessa scuola di Friburgo, della quale appresso si dirà, e, tra i giuristi, anche se talvolta con accenti giustamente critici, a Böhm, Hamann, Huber, Scheuner, Ehmke, etc.) è stato Giovanni Bognetti, che ha impiegato il paradigma anche in direzione prescrittiva, allo scopo - cioè - di sorreggere un'ampia proposta riformatrice delle norme

## 2.- Unità nazionale e Costituzione.

La questione dell'unità nazionale fu posta con chiarezza già da Vittorio Emanuele Orlando nel discorso inaugurale ch'egli, in qualità di decano<sup>18</sup>, presidente provvisorio dell'Assemblea Costituente, tenne il 25 giugno del 1946, all'apertura dei lavori.

Nell'impostazione di Orlando la questione presentava tre aspetti. Il primo atteneva all'integrità territoriale e personale del Paese: tra le primissime parole ch'egli ebbe a pronunciare vi furono quelle dedicate alla "tragedia delle genti nostre di Trieste, di Gorizia, di Pola, di Fiume, di Zara, di tutta la Venezia Giulia"<sup>19</sup>, che misero in luce i gravissimi costi che il processo di pace in corso avrebbe, probabilmente, comportato. Il secondo era quello della ricostruzione (*ab imis*, precisava Orlando) di un ordinamento come quello statutario, che grazie alla propria flessibilità aveva dimostrato grande capacità di adattamento alle esigenze della storia, ma "era stato metodicamente distrutto con un procedimento in cui la frode si sommava con la violenza" (tale ricostruzione, peraltro, avrebbe dovuto tenere conto della grande novità del *referendum* istituzionale, che aveva sostituito al re il Presidente della Repubblica quale "simbolo dell'unità dello Stato", nel

---

costituzionali dedicate all'economia (G. BOGNETTI, *Il modello economico della democrazia sociale e la Costituzione della Repubblica italiana*, in AA. VV. *Verso una nuova Costituzione*, a cura del "Gruppo di Milano", Milano, Giuffrè, 1983, I, 133 sgg.; ID., *La Costituzione economica italiana. Interpretazione e proposte di riforma*, Milano, Giuffrè, 1993, 2<sup>a</sup> ed., 1995; *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, in AA. VV., *La Costituzione economica*, Padova, Cedam, 1997, 69 sgg., cui *adde*, ora, *La Costituzione economica*, cit., 159 sgg.). Molti, peraltro, ne hanno fatto uso (cfr., tra gli scritti più significativi, S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica. Lezioni*, Bari-Roma, Laterza, 1995, spec. 3 sgg.; L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, Giappichelli, 2002, spec. 187 sgg.; AA. VV., *La Costituzione economica: Italia, Europa*, a cura di C. Pinelli e T. Treu, Bologna, Il Mulino, 2010; G. De VERGOTTINI, *La Costituzione economica italiana: passato e attualità*, in *Dir. soc.*, 2010, 333 sgg.). Una critica a questo indirizzo è già nei miei *Economia (nel diritto costituzionale)*, in *Digesto*, IV edizione, vol. V pubblicistico, Torino, UTET, 1991, 373 sgg. e *La produzione della ricchezza nazionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Vol. III, Napoli, Jovene, 2008, 1181 sgg. Per ulteriori argomenti, A. CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, Acireale, Bonanno, 1994, 126 sg.

L'uso sovente prescrittivo della nozione e la mancanza di una sua definizione unitaria suggeriscono di non impiegarla, neppure nel senso, proposto dalla dottrina più sorvegliata, di "determinazione interna all'unità complessiva della costituzione, che non separa le norme «economiche» da tutte le altre, ma le ricongiunge con esse nel disegno totale" (così N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, 2<sup>a</sup> ed., Roma-Bari, Laterza, 1998, 17, cors. nell'orig.).

<sup>18</sup> Nel discorso del 22 dicembre 1947, Orlando terrà a precisare di star parlando "meno come un collega che come un antenato" (*Atti Ass. Cost.*, vol. X, 3599). Ma questa affermazione, se valeva a constatare la vecchiezza dell'oratore e la fine di un'epoca della quale era stato protagonista, non impediva la proclamazione dell'incondizionata fedeltà alla Costituzione, pur nel dissenso sui suoi contenuti e sulla concezione del ruolo del diritto che le era sottesa (*ivi*, 3600).

<sup>19</sup> *Atti Ass. Cost.*, I.

quale “la Nazione d’Italia si personifica come organica unità indissolubile”<sup>20</sup>. Il terzo (il principale nella prospettiva di lungo periodo) era quello del rispetto – di fronte al “pericolo mortale” proveniente dall’esterno – dell’“imperativo categorico” di creare e mantenere “l’unione, la pacificazione, la concordia”: “la concordia nazionale perché si salvi l’Italia, perché viva l’Italia”<sup>21</sup>.

Sappiamo quanto e come le preoccupazioni di Orlando per l’integrità territoriale e personale del Paese si siano rivelate fondate, non solo per le gravi amputazioni subite ad Est, ma anche per quelle – sia pure ben minori e meno drammatiche, ma non meno umilianti – patite ad Ovest<sup>22</sup>. E sappiamo anche quanto e come l’ambizione orlandiana di restaurare il flessibile ordinamento statutario sia rimasta insoddisfatta, per la precisa volontà dei Costituenti di gettare basi più solide del nuovo patto fondativo che andavano elaborando. Sappiamo anche, però, quanto e come sia stato raccolto l’invito alla concordia e all’unità.

La storiografia, da tempo, è divisa sulla lettura della nostra vicenda costituente, fronteggiandosi interpretazioni addirittura opposte, che ne colgono - rispettivamente - i tratti maggiormente collaborativi ovvero quelli più conflittuali<sup>23</sup>. Al di là della natura alquanto accademica della discussione<sup>24</sup>, a me sembra che la tesi (che pretende di essere “realistica”) di una Costituente incapace di discostarsi dalla situazione politica esterna (o da essa opportunamente, ma falsamente, isolata) e abile solo a stipulare *unechte* o *Scheinkompromisse*<sup>25</sup> non tenga conto dell’oggettività del testo costituzionale, del tipo di problemi che si

---

<sup>20</sup> *Atti Ass. Cost.*, 2.

<sup>21</sup> *Atti Ass. Cost.*, 3.

<sup>22</sup> Assicurare che quelle amputazioni venissero imposte era così importante per De Gaulle ch’egli era disposto, per garantirle, anche allo scontro armato con gli Alleati (C. DE GAULLE, *Mémoires de guerre*, Paris, Plon, 1999, 777 sgg.). Non solo. Come riferisce il coordinatore della sua segreteria particolare dell’epoca, Claude Mauriac, egli disse, a proposito delle rimostranze italiane sull’assegnazione di Briga e di Tenda alla Francia, ch’esse gli sembravano oltraggiose, visto che l’Italia aveva perso solo dei modesti territori, “si modestes, vraiment, à côté de ce que nous aurions été en droit d’exiger” (C. MAURIAC, *Le temps immobile*, 5, *Aimer De Gaulle*, Paris, Grasset, 2010, 328 sg.: diario del 3 luglio 1946). Certo non a caso, la proposta francese di assestamento dei confini orientali fra Italia e Jugoslavia era, per il nostro Paese, la peggiore dopo quella titina e quella sovietica: v., per indicazioni più generali, M. CATTARUZZA, *L’Italia e il confine orientale*, Bologna, Il Mulino, 2007, spec. 302.

Sulla vicenda della (sostanziose) ambizioni francesi sulla parte occidentale del nostro Paese la letteratura è abbondante. V., per una vivace narrazione di come andarono i fatti nei territori occupati, G. ASTRE, *Le truppe francesi nel Piemonte occidentale aprile-luglio 1945. Note sulla presenza militare transalpina nella regione di frontiera al termine del secondo conflitto mondiale*, ne *Il presente e la storia*, 1997 (n. 51), 99 sgg.

<sup>23</sup> E’ opportuno rinviare, sul punto e per tutti, alla ragionata ricostruzione di G. MELIS, *Gli studi recenti sull’Assemblea Costituente. Rassegna storiografica*, in *Quaderni fiorentini*, n. 10 (1981), 449 sgg.

<sup>24</sup> Che sempre G. MELIS, *Gli studi recenti*, cit., 503, definisce “sterile”.

<sup>25</sup> Nel senso (duramente critico) dato a questa espressione, come è noto, da C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, 5<sup>a</sup> ed., Berlin, Duncker & Humblot, 1970, 31.



ponevano a tutte le costituzioni europee del secondo dopoguerra<sup>26</sup> e dello specifico modo in cui la Costituzione li ha affrontati. E che, soprattutto, non consideri che, al di là delle pur profonde divisioni ideologiche, tutte le forze politiche comprendevano bene che dal baratro nel quale il fascismo aveva precipitato l'Italia si poteva uscire soltanto con uno sforzo di coesione nazionale e che si poteva tentare di saldare la radicata frattura fra Paese reale e Paese legale<sup>27</sup> solo con il protagonismo (seppure non con il monopolio)<sup>28</sup> dell'intermediazione partitica (ai cittadini *associati in partiti* sarebbe stata affidata la *determinazione* della politica nazionale), sicché era essenziale che anzitutto il confronto fra i partiti trovasse le proprie regole già nella Costituzione. I Costituenti sapevano bene che l'unità nazionale e statale, da sempre problematica, poteva essere costruita solo grazie ad un processo dinamico e anche artificiale (in quanto derivante dal dispiegamento di una consapevole progettualità politica) e sapevano bene che, se questo era particolarmente vero per l'Italia, nondimeno, in generale, l'unità di una comunità politica non poteva mai assumersi come un *dato*, bensì come un *risultato*<sup>29</sup>. Non solo. La migliore dimostrazione della vera sostanza del compromesso costituente è data dalla parabola del paradigma antifascista<sup>30</sup>: se il richiamo alla comune matrice antifascista è il cemento che inizialmente unisce le forze presenti alla Costituente, esso si fa gradualmente più flebile (si pensi alle vicende del divieto di ricostituzione del partito fascista e del diritto di resistenza), ma non già per un qualche suo indebolimento<sup>31</sup>, bensì per il rafforzamento della convinzione che il compromesso costituzionale dovesse andare oltre quella soglia

---

<sup>26</sup> Elemento, questo, sul quale richiamava l'attenzione già L. ELIA, *Perché l'Italia si è tenuta e si tiene questo sistema di governo*, in AA. VV., *Il caso italiano*, a cura di F.L. Cavazza e S.R. Graubard, Milano, Garzanti, 1974, ora in L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, 248: "il problema più rilevante [di quelle costituzioni] consisteva (e probabilmente consiste tuttora) nel cercare forme di penetrante intervento statale compatibili con il mantenimento e lo sviluppo di autonome capacità imprenditoriali".

<sup>27</sup> Ha osservato, fra gli altri, E. GENTILE, *Italiani senza padri. Intervista sul Risorgimento*, Roma-Bari, Laterza, 2011, 19, che "uno Stato è rispettato dai cittadini quando questi si sentono rispettati dallo Stato", e da noi questo mutuo riconoscimento è sempre stato difficile.

<sup>28</sup> Sulla questione, ulteriori indicazioni nel mio *Governo (forme di)* in *Enc. dir. - Annali*, Vol. III, Milano, Giuffrè, 2009, 555.

<sup>29</sup> Una più compiuta motivazione di quanto si va dicendo nel testo è nel mio *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011, spec. 3 sgg.

<sup>30</sup> Per usare l'efficace formula di A. BALDASSARRE, *La costruzione del paradigma antifascista e la Costituzione repubblicana*, in *Problemi del socialismo*, 1986, 10 sgg.

Come è noto, in Assemblea Costituente si discusse se la nuova Repubblica fosse dovesse essere "afascista", come proposto da Lucifero (intervento del 4 marzo 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 1728), o "antifascista", come rivendicato da Togliatti. Lo stesso Lucifero, però, ebbe modo di osservare che nella sua visione l'afascismo era da intendersi come un tratto ancor più deciso dell'antifascismo (intervento del 12 marzo 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 2010).

<sup>31</sup> E nemmeno, mi sembra, per l'acquietarsi nella consolatoria idea che il fascismo fosse stato del tutto estraneo alle "tendenze effettive del popolo italiano" (come pur sostenne, tra gli altri, Labriola nel suo intervento del 17 luglio 1946, in *Atti Ass. Cost.*, 86).

minima e dovesse trovare equilibri più alti, attraverso l'identificazione di un patrimonio di valori onnicondivisi<sup>32</sup>.

Una riflessione sulla sostanza e sulla sincerità del compromesso costituente<sup>33</sup>, peraltro, non è, qui, nemmeno necessaria. Se il punto, infatti, è la verifica della centralità della questione dell'unità politico-sociale del Paese, basta constatare che essa emerge ripetutamente nel testo stesso della Costituzione (tanto da segnarne - si è osservato di recente - la stessa architettura)<sup>34</sup> e ha attraversato come un filo rosso tutti i lavori della Costituente, come dimostra - stavolta - la loro chiusura: nel discorso che immediatamente precedette la votazione finale del testo della Costituzione, il 22 dicembre del 1947, Ruini osservò che “tutti i rappresentanti del popolo, tutte le correnti del popolo da esse rappresentate possono dire: questa Costituzione è mia, perché l'ho discussa e vi ho messo qualcosa”<sup>35</sup>. La Costituzione, in questo modo, era presentata come un prodotto *comune*, come autentica *cum statio* o *simul statutio*, in quanto fondata sul consenso e rivolta alla generalità dei consociati<sup>36</sup>, e già questo solo fatto era ed è rivelatore, perché, anche a prescindere dall'analisi del testo e dell'andamento dei lavori della Costituente, emerge qui la necessità storica di ancorare (anche) alla Costituzione il processo di rifondazione dell'unità politica. Unità da rifondare, ma anche da decifrare nel profondo della nostra storia, in coerenza con i miti costitutivi della nostra identità nazionale, che hanno sempre segnalato gli elementi di continuità nella discontinuità degli eventi storici: la Resistenza concepita come nuovo Risorgimento, il Risorgimento come nuovo Rinascimento e questo come nuova Classicità, proiettata nella modernità.

---

<sup>32</sup> Ho cercato di motivare più distesamente queste conclusioni (che, come è agevole rilevare, sono solo in parte simpatetiche con quella che l'antifascismo sarebbe stato “l'elemento fondamentale” dell'accordo costituente, “la spinta più forte all'intesa”, come sostenuto da E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, cit., 45 sg.) nel mio *Antifascismo e nascita della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 1991, spec. 193 sgg. Si può aggiungere che ha visto bene L. ELIA, *Cultura e partiti alla Costituente: la basi della democrazia repubblicana*, in AA. VV., *Il sistema delle autonomie: rapporti fra Stato e società civile*, Bologna, Il Mulino, 1981, ora in L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, cit., 303, quando ha osservato che il compromesso costituente è stato reso possibile soprattutto grazie al sapiente intreccio di previsioni garantiste (di libertà e diritti già conquistati) e di previsioni programmatiche (di libertà e diritti da conquistare).

<sup>33</sup> Sincerità, del resto, ripetutamente proclamata dagli stessi Costituenti: v. le indicazioni offerte da E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, cit., 40 sgg.

<sup>34</sup> P. VERONESI, *Sulle tracce dei concetti di “Nazione” e di “Unità nazionale”*, in *Quad. cost.*, 2011, 333.

<sup>35</sup> *Atti Ass. Cost.*, 3593. L'unità tradottasi nella Costituzione, come si vede, aveva una duplice causazione: connessa al contenuto e connessa al metodo. Al contenuto, perché - appunto - tutte le forze politiche avevano “messo qualcosa” nella nuova Costituzione; al metodo, perché la Costituzione era stata “discussa” da tutti, seguendo quei principi del diritto parlamentare il cui valore venne messo in luce, nella stessa giornata del 22 dicembre 1947, da Terracini (*Atti Ass. Cost.*, 3596) e da Orlando (*Atti Ass. Cost.*, 3599).

<sup>36</sup> Secondo la diffusa etimologia del termine *constitutio* accettata tra Medio Evo e Rinascimento (v., ad es., quanto scriveva Cusano nel *De Concordantia Catholica*, L. II, C. X, Par. 104).

Non è possibile, dunque, sganciare da questa problematica generale l'analisi degli istituti positivi della Costituzione e a maggior ragione non è possibile separarne l'analisi dell'intera disciplina di rapporti - come quelli economici - la cui connessione con il dominio della politica è (lo vedremo subito) inevitabile. Del resto, nella medesima occasione in cui pronunciava le parole che si sono appena riportate, Ruini chiariva il ruolo essenziale delle regole dell'economia nella costruzione di quel testo costituzionale che ciascuno avrebbe potuto ritenere "suo": "Nessuno si deve scandalizzare se nei testi costituzionali è entrata - ormai da tempo - la nota dei rapporti economici. Le direttive che noi abbiamo formulato aprono, con la maggior adeguatezza possibile, la via a progressive riforme verso quella che dovrebbe essere ormai, lo abbiamo detto nel primo articolo, la democrazia basata sul lavoro [...]"<sup>37</sup>. Si metteva in luce, così argomentando, il rapporto fra struttura economica e unità costituzionale, nella piena consapevolezza della complessità dei meccanismi dell'integrazione sociale e politica e della loro connessione con gli interessi materiali dei singoli. In questo, i Costituenti mostravano di aver - oggettivamente - tenuto conto della lezione smendiana (ben nota, del resto, soprattutto a Mortati, per quanto potesse non condividerla)<sup>38</sup>, per la quale, come si sa, "il primo compito dello *Staatsrecht* è l'integrazione della totalità statale"<sup>39</sup> e l'integrazione politica è "il nucleo e il senso proprio della costituzione"<sup>40</sup>, tanto che lo Stato, in definitiva, non è altro che lo stesso processo di integrazione che gli consente di costituirsi come Stato<sup>41</sup>. La questione dell'unità come (e attraverso la) integrazione fu dunque fortemente presente nei lavori della Costituente e certo non a caso il testo costituzionale tocca tutti gli elementi dell'unità/integrazione: quelli *formali* (nelle norme sulla produzione normativa e sulla forma di governo), quelli *materiali* (nelle norme che regolano gli interessi individuali e i loro rapporti reciproci e con l'interesse generale), quelli *ideali* (nelle norme - fra le quali sono anche molte di quelle ora indicate - che identificano un patrimonio di valori intangibili o stabiliscono i simboli dell'unità).

### 3.- *Struttura economica e unità politica alle origini del pensiero moderno.*

---

<sup>37</sup> *Atti Ass. Cost.*, 3592.

<sup>38</sup> Sulla distanza tra la mortatiana costituzione in senso materiale e la smendiana *Integrationslehre*, v., ora P. RIDOLA, *La Costituzione, la politica e il conflitto in una pagina di storia della scienza giuridica italiana*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. IV, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, 2904.

<sup>39</sup> V. *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, in *Festgabe der Berliner Juristischen Fakultät für Wilhelm Kahl*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1923, ora in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, Duncker & Humblot, 1955, 83.

<sup>40</sup> *Die politische Gewalt*, cit., 84.

<sup>41</sup> *Verfassung und Verfassungsrecht*, München u. Leipzig, Duncker & Humblot, 1928, ora in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, cit., spec. 136.

La riflessione sul rapporto fra struttura economica e unità della comunità politica impegnò i Costituenti, si è appena detto, ma è antichissima, specialmente nella prospettiva dell'analisi dei dati o dei comportamenti economici che incidono negativamente sulla tenuta del vincolo politico. Già Platone aveva collegato la limitazione degli eccessi di ricchezza e la solidità del vincolo politico tra i cittadini<sup>42</sup>, mentre Aristotele, oltre a precisare che è più la ricchezza dei governanti che il loro numero a segnare il confine tra oligarchia e democrazia<sup>43</sup>, andando così alla sostanza, più che alla forma, dei rapporti sociali, aveva scritto che “bisogna cercare per mezzo delle leggi di regolare le cose in modo che nessuno riesca a raggiungere una posizione troppo preminente per aderenze di amici e possibilità di ricchezze, se no, si devono allontanare costoro, mediante l'espulsione”<sup>44</sup>.

Il cristianesimo riprende quell'antichissimo tema, traducendolo, peraltro, in termini più etici che socio-politici: la condanna dell'usura (il semplice dare danaro all'imprestito dietro interesse, quale che sia la misura di questo) e dell'avarizia (intesa come accumulazione fine a se stessa) come veri peccati mortali, che troviamo in San Tommaso, si lega all'idea che esista una norma di giustizia naturale che le vieta, ma poiché le norme del diritto naturale sono stabilite per la creazione e il mantenimento del consorzio umano, tacitamente si implica che l'usura e l'avarizia abbiano effetti negativi anche sul mantenimento del legame sociale<sup>45</sup>.

Solo tra la fine del Seicento e l'inizio del Settecento, però, la questione è posta nei termini, ancora attuali, del rapporto fra interesse privato e interesse di tutti, delineandosi il problema del se il perseguimento dell'interesse materiale dei singoli comporti, quale effetto, anche il soddisfacimento dell'interesse generale della collettività.

---

<sup>42</sup> *Leggi*, 679b; 728e 737b.

<sup>43</sup> *Politica*, III (Γ), 7, 1279 b sgg.

<sup>44</sup> *Politica*, V (E), 8, 1308 b. Lo stesso Aristotele opera un saldo collegamento tra ostracismo e democrazia, perché i sistemi democratici “perseguono sopra ogni cosa l'eguaglianza”, sicché ivi è coerente bandire chi ha un eccesso di potere (per la troppa ricchezza o le troppe amicizie): *Politica*, III (Γ), 13, 1284 a.

<sup>45</sup> Nelle *Quaestiones disputatae* ci si chiede se il prestito di danaro dietro interesse (l'usura, appunto) sia un peccato mortale e si risponde affermativamente (*De malo. De vitiis capitalibus*. Q. XIII, *De avaritia*, a. 4), perché l'usura è “contra iustitiam naturalem”: l'uso - appunto - naturale del danaro è il suo consumo (“cuius usus est consumptio eius”), sicché chiedendo danaro per l'uso di danaro si finisce per vendere due volte la medesima cosa.

Quanto all'avarizia, essa consiste nella *retentio* del danaro (o comunque delle ricchezze) e cioè nell'accumulazione fine a se stessa: “congregare temporalia bona contra iustitiam semper est peccatum mortale”, si scrive, e si aggiunge che “congregare temporalia bona, etsi non contra iustitiam, constituendo tamen in eis finem, est peccatum mortale” (*ivi*, a. 2).

Una duplice urgenza sollecita questa discussione, radicandosi nella necessità di rispondere alla scandalosa, inaccettabile<sup>46</sup>, provocazione hobbesiana della derivazione del vincolo politico dalle pulsioni egoistiche e ferine dell'uomo<sup>47</sup> e a quella di trovare un inquadramento teorico della rivoluzione commerciale in corso. Le due necessità, del resto, sono intimamente connesse. E' stato esattamente osservato che la stessa dottrina politica hobbesiana corrisponde perfettamente a talune esigenze del suo tempo, generate dai primi successi del nascente capitalismo<sup>48</sup> e ancor più esattamente si è rilevato che (sebbene il pensiero di Hobbes e quello di Locke siano assai meno lontani di quanto comunemente si pensi)<sup>49</sup> la netta differenza fra l'opinione di Hobbes che la proprietà dovesse essere tutelata nei confronti di tutti, ma *eccettuato* il sovrano, e quella di Locke che la proprietà (la cui legittimazione era fondata sul lavoro)<sup>50</sup> dovesse esserlo nei confronti di tutti, *compreso* il sovrano, è da imputare al fatto che nei quarant'anni che le separano<sup>51</sup> il capitalismo si era ormai saldamente affermato in Inghilterra, sicché, al di là delle intenzioni soggettive dei due studiosi<sup>52</sup>, non v'era più bisogno di riconoscere al potere politico una *summa* di poteri così estesa che gli consentisse di rompere i vincoli feudali contrastanti il nuovo modo di produzione e, anzi, occorreva erigere barriere soprattutto nei suoi confronti. "Without acting on such a doctrine the state could not have paved the way for the private property right which a later generation would seek to protect even against the state"<sup>53</sup>, si è scritto, e già questo induce al dubbio, fra l'altro, sulla consistenza della tesi della "naturalità" del capitalismo e del mercato (della

---

<sup>46</sup> E, di fatto, come osserva C. B. MACPHERSON, *The Political Theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke*, Oxford, Oxford University Press, 1982, trad. it. di S. Borutti, *Libertà e proprietà alle origini del pensiero borghese. La teoria dell'individualismo possessivo da Hobbes a Locke*, Milano, ISEDI, 1973, 36, non accettata.

<sup>47</sup> Sempre dalla reazione a Hobbes, del resto, origina tutta la discussione inglese tra Seicento e Settecento sulla natura del diritto (comando del sovrano o risultato della storia?). Così, esattamente, A. GIULIANI, *Adamo Smith filosofo del diritto*, cit., spec. 517 sg.

<sup>48</sup> C. B. MACPHERSON, *Hobbes's Political Economy*, in *Philosophical Forum*, 1983, ora in ID., *The Rise and Fall of Economic Justice and Other Essays*, Oxford-New York-Toronto, Oxford University Press, 1987, 133 sgg.

<sup>49</sup> Nella prospettiva del giurista, ho cercato di offrire indicazioni in tal senso nel mio *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1643 sgg.

<sup>50</sup> *Two Treatises of Government*, II, Cap. V, par. 27.

<sup>51</sup> Gli *Elements of Law Natural and Politic*, il *De cive* e il *Leviathan* sono pubblicati tra il 1650 e il 1651 (anche se gli *Elements* furono composti nel 1640 e il *De cive* nel 1642), mentre i *Two Treatises of Government* escono nel 1690.

<sup>52</sup> Hobbes, invero, non cambierà opinione nemmeno con il passare del tempo. Se, infatti, l'opposizione dei sudditi al diritto del sovrano di appropriarsi delle loro proprietà era considerata una delle principali cause di sedizione negli *Elements* (p. II, c. VIII, n. 4), nel *De cive* (p. II, c. XII, n. VII) e nel *Leviathan* (p. II, c. XXIX), continua ad esserlo nel *Behemoth* (Dialogo I) che è scritto nel 1667 e pubblicato (seppure, a quanto pare, contro la volontà dell'autore) nel 1679, poco prima della morte di Hobbes (che, dunque, non aveva ritenuto di modificarlo).

<sup>53</sup> C. B. MACPHERSON, *Hobbes's Political Economy*, cit., 145.

quale si dirà fra poco) e mostra che non fu certo un caso se, chiamati oltre un secolo appresso a distruggere il vecchio ordine per legittimare le conquiste borghesi<sup>54</sup>, i rivoluzionari francesi elaborarono una teoria come quella del potere costituente, cioè di un potere che non conosceva limiti, tranne quelli che gli erano imposti dalla storia che quegli stessi rivoluzionari andavano scrivendo<sup>55</sup>.

Allo sbocco del confronto che, a petto delle esigenze ora ricordate, agiterà l'Europa dell'epoca troveremo la fondazione dell'economia politica come moderna scienza sociale, ma il percorso che condurrà a quest'esito sarà tortuoso e complesso. Se trascuriamo altre, meno elaborate ricostruzioni (si pensi, ad esempio, alla posizione di Pope)<sup>56</sup>, sono sostanzialmente tre le risposte che vengono date al grande interrogativo posto in quel torno di tempo: quella dell'*incorporazione* dell'interesse generale nell'interesse privato; quella della *derivazione* dell'interesse generale dall'interesse privato; quella del *nesso utilitaristico* fra interesse generale e interesse privato. Risposte che troviamo soprattutto in tre autori - Shaftesbury, Mandeville e Hume - che possono essere assunti come riferimenti paradigmatici<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Può essere interessante ricordare la posizione sostenuta, su questo punto, da Portalis nel *Discours préliminaire au premier projet de Code civil*, allorché constatava che i sommovimenti rivoluzionari servono a rovesciare l'ordine preesistente, ma non a fondarne un altro, e che questo può essere costruito solo quando la fase rivoluzionaria si è conclusa e si può passare a "régler les choses et les hommes" (ed. a cura di M. Massenet, Bordeaux, Confluences, 1999, 15).

<sup>55</sup> Sulla funzionalità della dottrina del potere costituente alle esigenze pratico-politiche della Rivoluzione, considerazioni e indicazioni ulteriori nel mio *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 sgg.

<sup>56</sup> Per il quale (*An Essay on Man, Epistle III*, che cito da A. POPE, *An Essay on Man. Moral Essays and Satires*, a cura di H. Morley, London-Paris-New York-Melbourne, Cassel, 1905, 43) è lo stesso amor proprio che genera l'esigenza di una sua regolazione attraverso le leggi, perché la sicurezza deve essere garantita limitando la libertà; ne consegue che il bene privato (perseguito in forza dell'amor di sé) si ritrova con immediatezza in quello pubblico (tutelato dalle leggi):

"The same self-love, in all, becomes the cause

Of what restrains him, government and laws.

[...]

His safety must his liberty restrain

[...]

Self-love forsook the path it first pursued,

And found the private in the public good".

<sup>57</sup> Credo sia possibile limitarsi a questa triade e non aggiungervi, *in capite*, Locke. Nella sua riflessione, infatti, la questione della generazione dell'interesse generale pel tramite del perseguimento di quello individuale non sembra avere una posizione centrale (anzi, vi si nega esplicitamente che il fondamento della legge naturale possa essere l'interesse individuale e che l'assenza di limiti al suo perseguimento possa avere effetti benefici per la generalità dei consociati: *Essays on the Law of Nature*, trad. it. di M. Cristiani, *Saggi sulla legge naturale*, Roma-Bari, Laterza, 1973, 73 - cap. VIII). La sua preoccupazione è piuttosto quella di fondare la società politica su un vincolo diverso da quello dell'hobbesiana subordinazione (ed è a questo fine che costruisce uno stato di natura nel quale i singoli già sono titolari di diritti, primo fra tutti quello di proprietà: *Two Treatises of Government*, trad. it. di L. Pareyson, *Due Trattati su governo*, Torino, UTET, 1948, 235 sgg. - *Secondo Trattato*, cap. 2, spec. par. 4) e, all'interno di tale società politica,

Il bersaglio, implicito ma evidente, della critica shaftesburiana è proprio Hobbes. Lo sgomento, direi l'indignazione, di fronte all'opinione che solo il *pactum subiectionis* possa salvare l'uomo da se stesso è palmare, così come è palmare l'intento di ricercare il fondamento del vincolo sociale in un'antropologia positiva opposta a quella – dal terribile sguardo di Medusa – elaborata compiutamente nel più tardo *De homine* (pubblicato solo nel 1658), ma già prima (non a caso)<sup>58</sup> ricostruita, quanto alle sue conseguenze politiche, negli *Elements*, nel *De cive* e nel *Leviathan*<sup>59</sup>.

---

di dotare il magistrato civile (il sovrano) di poteri limitati anche quanto alle virtù e ai vizi, sicché gli sia possibile imporre doveri morali “soltanto in quanto essi sono utili al bene e alla conservazione dell'umanità sotto un governo” (*An Essay concerning Toleration*, trad. it. di C. A. Viano, *Saggio sulla tolleranza*, in *Sulla tolleranza*, Roma-Bari, Laterza, 1989, 113 - par. III). Gli intensi rapporti con Shaftesbury (il primo, ovviamente, non il terzo Earl, del quale si dice nel testo) e le esigenze della polemica politica dell'epoca spiegano molte posizioni teoriche di Locke (v. C. A. VIANO, *John Locke. Dal razionalismo all'illuminismo*, Torino, Einaudi, 2<sup>a</sup> ed., 1960, 183 sgg., che mette in luce come proprio l'incontro con Shaftesbury abbia segnato non solo l'attività politica, ma anche la riflessione teorica lockeana), ma per quanto qui interessa le possiamo considerare nella loro disincarnata oggettività.

L'economia di questo lavoro, ovviamente, impedisce di indagare sulle ascendenze delle opinioni dei tre autori citati nel testo. Ascendenze, che, ovviamente, non mancano (v., ad es., quanto osserva W. EUCHNER, *Naturrecht und Politik bei John Locke*, Frankfurt am Main, *Europäische Verlagsanstalt*, 1969, trad. it. di K. Tenenbaum, *La filosofia politica di Locke*, Roma-Bari, Laterza, 1995, 285, nt. 173, sul legame fra le tesi di Mandeville e quelle prospettate, in ambiente giansenista, da Pierre Nicole, e più ampiamente A. O. HIRSCHMAN, *The Passions and the Interests. Political Arguments for Capitalism Before his Triumph*, Princeton University Press, 1977, trad. it. di S. Gorresio, *Le passioni e gli interessi. Argomenti politici in favore del capitalismo prima del suo trionfo*, Milano, Feltrinelli, 2011, *passim*).

Credo anche che non sia necessario aggiungere, *in cauda*, Bentham. Anzitutto, per la distanza che ormai lo separa soprattutto dai primi due protagonisti di quella discussione. Poi perché la questione del rapporto fra interesse individuale e interesse generale perde di mordente una volta che l'interesse della comunità è definito come “the sum of the interests of the several members who compose it” (J. BENTHAM, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, ed. a cura di J.H. Burns e H.L.A. Hart, London & New York, Methuen, 1982, 12). Infine, perché il tema è impostato soprattutto nella prospettiva delle strategie del diritto, che, come osservato da Hart (*Introduction* al volume ora ricordato, XLVII sg.), costruisce sanzioni per tutte le ipotesi in cui non vi è coincidenza tra interesse del singolo e necessità della comunità.

<sup>58</sup> E' stato osservato da molti, invero, che l'esigenza di anticipare le opere “politiche” derivò dalla grave condizione dell'Inghilterra di quegli anni.

<sup>59</sup> Di recente, in un contributo (pel resto ampiamente condivisibile e giustamente critico) dedicato alla recente proposta governativa di modifica (fra l'altro) dell'art. 41 Cost., è stata incidentalmente sostenuta la tesi che l'antropologia hobbesiana sarebbe, in realtà, paradigmaticamente positiva e ottimistica, in considerazione della fiducia di Hobbes nella ragione umana, capace di cogliere i rischi dello stato di natura e i benefici della società civile (I. MASSA PINTO, *Norma generale esclusiva e antropologia positiva (o perversa?): le implicazioni giuridico-costituzionali del ddl di revisione dell'art. 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 17 luglio 2011, 5). Non si tratta di una tesi convincente. La qualificazione di una prospettiva antropologica, infatti, non attiene alla sfera della ragione, ma a quella della moralità: chi ritiene che gli uomini siano viziosi, ancorché razionali, non propugna alcuna antropologia positiva. E' questo il caso di Hobbes, che, pur ravvisando nel discorso (nel *lógos!*) il *proprium* dell'uomo come essere senziente (*De homine*,

Shaftesbury ammette che l'interesse privato e quello generale possano armonizzarsi ("in ultima analisi virtù e interesse coincidono")<sup>60</sup>, ma questo non accade perché l'egoistico perseguimento del proprio bene generi da sé effetti positivi per il bene comune<sup>61</sup>, sibbene perché è propria di tutte le creature ragionevoli la facoltà di discernere "quel che è bene o male per la specie o la società"<sup>62</sup> e le inclinazioni verso il bene comune sono diffuse (e sono essenziali per la conservazione della società)<sup>63</sup>. Averle "significa possedere il principale mezzo e strumento per raggiungere il più pieno godimento di se stessi"<sup>64</sup>, in quanto l'uomo "è la più incapace tra le creature a sopportare la solitudine"<sup>65</sup> e i piaceri sociali sono superiori a tutti gli altri<sup>66</sup>, tanto da costituire una possente molla per la stessa realizzazione del proprio godimento individuale<sup>67</sup>. In definitiva: la premessa egoistica hobbesiana non è interamente smentita, ma viene affiancata da un'antropologia non più negativa, ma positiva, che presuppone la coscienza del bene e del male e la capacità di comprendere che il perseguimento del bene comune è funzionale anche all'ottenimento del bene privato. Il *rebus* del rapporto fra interesse privato e interesse generale è pertanto risolto nel senso della incorporazione del secondo nel primo, tramite la presupposizione dell'impossibilità di soddisfare l'uno senza che anche l'altro sia soddisfatto, potente essendo la socialità dell'uomo (il lascito aristotelico è evidente) ed essendo collocati proprio sul versante della socialità anche i piaceri più personali degli individui (lo stesso paradigma della lascivia individuale, l'orgia, reca pur sempre "un evidente riferimento alla società e alla compagnia")<sup>68</sup>.

Esattamente speculare è la posizione di Mandeville. Nel suo caso il bersaglio polemico è dichiarato. Ed è proprio Shaftesbury: l'esordio della *Indagine sulla natura della società*, inserita nella *Favola delle api* a partire dall'edizione del 1723, è dedicato all'esposizione delle tesi di quell'autore e alla constatazione del

---

trad. it. di A. Pacchi, Bari, Laterza, 1970, 139 - cap. X, par. 1), vede in quel medesimo essere senziente un animale "famelico anche di fame futura, [che] supera in rapacità e crudeltà lupi, orsi e serpenti [...]" (*De homine*, cit., 142 - cap. X, par. 3). Ciò non significa che l'*imago hominis* hobbesiana si esaurisca in quella che traluce nella sfera della moralità, ma questo è un problema assai diverso.

<sup>60</sup> *An Inquiry concerning Virtue, or Merit* (la prima pubblicazione è del 1699), trad. it. di P. Casini, Bari, Laterza, 1962, *Saggio sulla virtù*, 104.

<sup>61</sup> Anzi, è esplicita la critica all'idea che l'interesse dei singoli a salvare la propria vita sia una "passione" senza limiti (*Saggio sulla virtù*, cit., 178, ma v. anche 189).

<sup>62</sup> *Saggio sulla virtù*, cit., 119.

<sup>63</sup> *Saggio sulla virtù*, cit., 149.

<sup>64</sup> *Saggio sulla virtù*, cit., 153.

<sup>65</sup> *Saggio sulla virtù*, cit., 175 sg.

<sup>66</sup> *Saggio sulla virtù*, cit., 155.

<sup>67</sup> Sicché "la saggezza normatrice, signora della natura, ha fatto in modo che sia consona all'interesse particolare e al bene individuale l'opera volta al bene collettivo" (*Saggio sulla virtù*, cit., 198)

<sup>68</sup> *Saggio sulla virtù*, cit., cit., 170.



fatto che il sistema di pensiero del suo critico se ne differenzia profondamente<sup>69</sup>. La premessa di Mandeville è relativista: in morale non v'è alcuna certezza, come dimostra ad esempio il fatto che la poligamia, che tanto offende i cristiani, “non turba affatto la coscienza di un maomettano”<sup>70</sup>, mentre non v'è in natura un criterio per scegliere fra diversi precetti morali. A questa premessa relativista si unisce una prospettiva antropologica profondamente negativa: gli uomini non sono virtuosi per natura, né possono esserlo “senza rinunce”, come ingannevolmente aveva sostenuto Shaftesbury<sup>71</sup>. E' sempre e soltanto l'amore di se stessi che muove le azioni umane ed è questa anche la molla del progresso sociale. Qui è il nucleo della riflessione mandevilliana sul rapporto fra interesse privato e interesse generale: sono i vizi (in particolare l'ambizione), non le virtù, che generano il progresso; sono le sciagure, non gli eventi fausti, che consentono lo sviluppo della società. Quanto alla funzione delle sciagure, è illuminante il (solo apparentemente) paradossale ragionamento sul commercio navale. Qualunque armatore si augura che le proprie navi giungano a destinazione sane e salve e con tutta la mercanzia intatta, ma se ciò accadesse sempre le conseguenze sarebbero nefaste, perché i cantieri navali non avrebbero più commesse e licenzierebbero i propri operai, così come farebbero tutte le industrie di quello che oggi chiamiamo l'indotto<sup>72</sup>: “cento balle di tessuto bruciato o colato a picco nel Mediterraneo sono utili ai poveri d'Inghilterra come se fossero felicemente arrivate a Smirne o ad Aleppo e come se ogni pezza fosse stata venduta al dettaglio negli stati d'Oriente”<sup>73</sup>. Quanto alla funzione dei vizi, è conseguente la conclusione che “la fame, la sete, la nudità sono i primi tiranni che ci costringono ad agire; in seguito il nostro orgoglio, la nostra pigrizia, sensualità e incostanza divengono i grandi protettori che promuovono tutte le arti e le scienze, i commerci, i mestieri e le professioni [...]”<sup>74</sup>. Fondamento della società, pertanto, non sono affatto le virtù, bensì “ciò che noi chiamiamo male, sia morale sia naturale [...], e nel momento in cui il male cessa, la società risulta impoverita, se non totalmente dissolta”<sup>75</sup>. E' così lucidamente formulata la tesi della derivazione dell'interesse generale dall'interesse privato.

Si deve rimuovere subito, tuttavia, un pericoloso equivoco: Mandeville non pensa affatto ad una derivazione dell'interesse pubblico da quello privato che sia

---

<sup>69</sup> *The fable of the Bees: or Private Vices, publick Benefits. With an Essay on Charity and Charity-Schools. And Search into the Nature of Society*, trad. it. di T. Magri, *La favola delle api. Ovvero, vizi privati, pubblici benefici. con un saggio sulla carità e le scuole di carità e un'indagine sulla natura della società*, Roma-Bari, Laterza, 1987, 229.

<sup>70</sup> *La favola delle api*, cit., 234.

<sup>71</sup> *La favola delle api*, cit., 235.

<sup>72</sup> *La favola delle api*, cit., 258 sgg.

<sup>73</sup> *La favola delle api*, cit., 262.

<sup>74</sup> *La favola delle api*, cit., 264.

<sup>75</sup> *La favola delle api*, cit., 266.

miracolosamente automatica. Vi è, invece, un decisivo elemento volontaristico, artificiale, che attiva e mantiene tale processo, che resterebbe meramente potenziale (o comunque imperfetto) se fosse lasciato a se stesso. La conclusione della *Indagine sulla natura della società* lo spiega a chiare lettere: “i vizi privati, attraverso l'accorta amministrazione di un abile politico, possono divenire pubblici benefici”<sup>76</sup>. Il *Saggio sulla carità e sulle Scuole di Carità*, anch'esso inserito nella *Favola* a partire dall'edizione del 1723, poi, con una sincera crudezza che valse a Mandeville l'apprezzamento di Marx<sup>77</sup>, andando più a fondo nell'esame dei doveri dell'abile politico, mette decisamente in luce che: a) l'abbondanza e il prezzo dei beni di consumo dipende dal contenimento del costo del lavoro e questo è possibile unicamente se chi produce quei beni si accontenta del solo necessario per vivere<sup>78</sup>; b) è indispensabile mantenere una classe di lavoratori di questo genere, soprattutto impedendo che le loro conoscenze si estendano oltre i confini di quanto è strettamente necessario al lavoro eseguito, sicché “leggi sagge devono quindi occuparsi di questa gente e provvedere che non scarseggino mai con la stessa cura con cui si dovrebbe prevenire la scarsità delle stesse derrate”, perché “in una nazione libera dove non è permesso di tenere schiavi, la ricchezza più sicura consiste in una moltitudine di poveri laboriosi”<sup>79</sup>. Insomma: l'interesse generale deriva, sì, dall'egoistico interesse ciecamente perseguito dagli individui, ma solo *leggi sagge* consentono al meccanismo di tale derivazione, in concreto, di funzionare<sup>80</sup>.

---

<sup>76</sup> *La favola delle api*, cit., 267.

<sup>77</sup> *Das Kapital. Kritik der politischen Ökonomie*, trad. it. di B. Maffi, *Il capitale*. Milano, Mondadori, 2009, 784 (Mandeville vi è definito “uomo onesto” e “mente lucida”).

<sup>78</sup> *La favola delle api*, cit., 198.

<sup>79</sup> *La favola delle api*, cit., 199. Non vi è bisogno di aggiungere alcun commento ad un passo che, come quello riportato, chiarisce al meglio l'opinione e le ragioni delle politiche contrarie al raggiungimento della piena occupazione. Si può osservare, semmai, che per Mandeville le due classi dei consumatori oziosi e dei lavoratori bisognosi si distinguono anche dal punto di vista del rapporto con la morale; mentre i vizi dei primi sono utili al benessere generale, per i secondi lo sono le virtù, e cioè tutte le “buone qualità utili alla pace pubblica” (*La favola delle api*, cit., 216), buone qualità che, mi sembra, possono essere conservate sempre e soltanto grazie al mantenimento delle masse in una condizione di ignoranza.

<sup>80</sup> Nel contesto del tentativo di dimostrazione dell'appartenenza di Mandeville all'indirizzo metodologico che colloca al centro delle scienze sociali l'analisi delle conseguenze inintenzionali derivanti da azioni intenzionali (sull'importanza di questa premessa metodologica nel sistema hayekiano, D. ANTISERI - L. INFANTINO, *Prefazione* a F. A. v. HAYEK, *Conoscenza, competizione e libertà*, a cura dei medesimi, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998, 8 sgg.), e cioè della “crescita spontanea delle strutture sociali ordinate” (F. A. v. HAYEK, *Dr. Bernard Mandeville*, in *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, London, Routledge, 1978, trad. it. di G. Minotti a cura di E. Coccia, *Il dottor Bernard Mandeville*, in *Nuovi studi di filosofia, politica, economia e storia delle idee*, Roma, Armando, 1988, 275), Hayek menziona solo il primo passo citato nel testo e lo proclama insufficiente a sorreggere la posizione opposta alla sua (*ivi*, 279). E' il secondo, però, che Hayek trascura, ad essere davvero decisivo.

E' fra queste due posizioni estreme che si colloca, consapevolmente, la - sistematicamente più elaborata - riflessione di David Hume. La *Ricerca sui principi della morale*, pubblicata per la prima volta nel 1751, ma già facente parte, con varianti, del *Treatise of Human Nature*, muove da un metodo rigorosamente sperimentale e da una premessa utilitaristica: è l'utile il metro del giusto e la considerazione per la giustizia si amplia "in proporzione alla conoscenza che acquistiamo dell'ampia utilità di questa virtù"<sup>81</sup>; "la salvezza del popolo è la legge suprema"<sup>82</sup> e "la necessità della giustizia per la sopravvivenza della società è il solo fondamento di questa virtù"<sup>83</sup>, sicché l'*obbligo morale* è proporzionale all'*utilità*<sup>84</sup>. Ora, se è l'utile il fondamento della giustizia e se l'utile del quale si parla è quello della società nel suo complesso, fondato sul tralatizio principio *salus rei publicae suprema lex esto*, il problema che si pone è quello del rapporto fra questo utile e quello individuale, visto che, alla fine, la società è composta di individui e che l'azione sociale risulta dalla sommatoria delle azioni individuali. Hume, come accennavo, accetta espressamente il confronto con Shaftesbury<sup>85</sup> e con Mandeville<sup>86</sup>, attestandosi su una posizione mediana, della quale il fulcro sta nell'affermazione che la differenza fra l'utile generale e quello privato si trova nel carattere postergato del primo e in quello immediato del secondo<sup>87</sup>: se ogni uomo fosse sufficientemente consapevole da avvertire la convenienza della rinuncia all'utile immediato in favore dell'utile di lungo periodo non vi sarebbe alcun bisogno di un governo o di una società politica, sicché è proprio l'assenza di un sentimento "naturale" dell'incondizionata prevalenza dell'utile comune (in quanto, alla fine, vantaggioso anche per il singolo) che ha imposto la nascita del vincolo politico e la creazione delle istituzioni<sup>88</sup>. Nessun vincolo politico, peraltro, reggerebbe se le pulsioni umane fossero puramente egoistiche e se non vi fosse una connessione fra l'interesse della comunità e quello di ciascuno dei suoi componenti<sup>89</sup>. L'osservazione empirica, anzi, costringe a negare la (hobbesiana)

---

<sup>81</sup> *An Enquiry concerning the Principles of Morals*, trad. it. di M. Dal Pra, *Ricerca sui principi della morale*, Roma-Bari, Laterza, 1980, 243.

<sup>82</sup> *Ricerca*, cit., 247.

<sup>83</sup> *Ricerca*, cit., 259.

<sup>84</sup> *Ricerca*, cit., 261 (cors. nell'orig.).

<sup>85</sup> *Ricerca*, cit., 215.

<sup>86</sup> *Ricerca*, cit., 229.

<sup>87</sup> E' stato scritto esattamente che "rispetto all'immediatezza attuale di un «self interest» presente, il «common interest» è l'interesse futuro suscettibile, come tale, di essere, a sua volta, implicato in una proposta morale, vale a dire, in un «dover essere» distinto dall'«essere» immediato e istintivo" (L. BAGOLINI, *David Hume e Adam Smith. Elementi per una ricerca di filosofia giuridica e politica*, Bologna, Patron, 1976, 14).

<sup>88</sup> *Ricerca*, cit., 260 (Sul punto v. anche L. BAGOLINI, *David Hume e Adam Smith*, cit., 17).

<sup>89</sup> *Ricerca*, cit., 276.

premessa esclusivamente egoistica e ad “ammettere che gli interessi della società non ci sono, anche se presi per se stessi, del tutto indifferenti”<sup>90</sup>.

E’ una complessa mescolanza di interessi e di pulsioni, dunque, che è presupposta dalla costruzione morale e politica humane, mescolanza che, peraltro, si ritiene sperimentalmente dimostrata, non già frutto di un’astratta speculazione radicata in precetti religiosi o del diritto naturale. Non si tratta di una posizione rigorosamente lineare e, anzi, ne trapela tutto l’imbarazzo che segna qualunque tentativo di conciliare il bene pubblico e il bene privato legandoli con quel nesso utilitaristico del quale si diceva in apertura, nesso la cui concreta struttura è assai difficile da cogliere, anche perché una gradazione fra i due ordini di beni non è puntualmente definita (sebbene si percepisca, in più di un luogo, il convincimento della superiorità del bene comune e della subordinazione ad esso del bene privato)<sup>91</sup>.

Ai nostri fini, comunque, è essenziale osservare che anche in Hume l’armonia fra l’interesse privato e quello generale non è tanto il frutto di un miracoloso automatismo, quanto il risultato della creazione e dell’applicazione di apposite leggi civili, dal contenuto largamente arbitrario e confidato al libero apprezzamento delle comunità politiche. La stessa proprietà, pur così essenziale al mantenimento della pace sociale, non è che il diritto di usare qualcosa in modo “conforme alla legge”<sup>92</sup>, legge che è necessaria per garantire – appunto – non tanto l’interesse individuale, quanto quello comune<sup>93</sup>.

La *vulgata* vuole che il fondatore dell’economia politica moderna abbia abbandonato queste posizioni e abbia immaginato una logica, automatica armonia fra l’interesse privato e l’interesse generale, la cui realizzazione non richiederebbe altro che l’egoistico perseguimento del primo, realizzato attraverso i meccanismi del mercato. E’ saldo, dunque, il “mito della mano invisibile”<sup>94</sup> smithiana, diffuso non solo - appunto - *vulgo*, ma anche tra gli intellettuali<sup>95</sup>, ivi compresi, da

---

<sup>90</sup> *Ricerca*, cit., 277.

<sup>91</sup> Particolarmente significativo, a questo proposito, è il passaggio in cui si afferma che è l’“utilità pubblica”, più di quella particolare, a richiedere che la proprietà privata “sia regolata da leggi generali inflessibili” (*Ricerca*, cit., 384). Nondimeno, poco appresso si ha cura di precisare che “la considerazione del bene generale è molto rinforzata dal rispetto per il bene particolare” (*ivi*, 391).

<sup>92</sup> *Ricerca*, cit., 249.

<sup>93</sup> *Ricerca*, cit., 250.

<sup>94</sup> Alludo al saggio di A. RONCAGLIA, *Il mito della mano invisibile*, Roma-Bari, Laterza, 2005. V. anche G. KENNEDY, *Adam Smith and the Invisible Hand: From Metaphor to Myth*, in *Econ. Journal Watch*, 2009, 239 sgg.

Mi sembra necessario e urgente riflettere ancora sulla questione: è vero che, oggettivamente, “la prospettiva sistemica della sufficienza della mano invisibile e la prospettiva individuale di «cavarsela da soli» è definitivamente tramontata” (M. DOGLIANI, *Partito e separazione della politica dall’economia*, saggio in corso di elaborazione, che ho potuto consultare grazie alla cortesia dell’A.), ma, come si vedrà appresso, non è affatto tramontata l’egemonia culturale della lettura dell’opera smithiana criticata nel testo.

<sup>95</sup> L’origine e la fortuna dell’equivoco sono ricostruite da A. RONCAGLIA, *Il mito*, cit., 22 sgg., e G.

tempo, i giuristi<sup>96</sup>. Ma si tratta proprio e soltanto di un mito, che ha generato un “wholly misleading belief of how commercial markets function”<sup>97</sup>.

Prima di dimostrare che si tratta di un mito può essere opportuno provare a ricostruire (sia pure per cenni) un profilo della sua matrice culturale che appare di specifico interesse dei giuristi. L’idea dell’equilibrio, dell’ordine spontaneo, del mercato si collega (soprattutto in Hayek) ad una posizione polemicamente (anticartesiana e) anti-illuminista<sup>98</sup>. Ad una posizione che - più precisamente - dell’illuminismo critica soprattutto la pretesa conformativa del reale, l’accentuazione delle virtù e delle capacità dell’*homo faber* quale artefice di un progetto di costruzione del mondo. Questa posizione, sia pure fra molte contraddizioni, connesse ad una premessa fortemente individualistica (l’ordine spontaneo è pur sempre concepito come un equilibrio generato anzitutto dalla libera iniziativa degli *individui*)<sup>99</sup>, è segnata (inintenzionalmente, verrebbe da dire) da un evidente tratto comunitario, nel senso che è la *comunità* che, nel movimento oggettivo e complesso dei rapporti che si intrecciano al suo interno, costruisce le proprie regole, al di là dei progetti e delle intenzioni dei singoli (l’insistenza hayekiana sulle conseguenze inintenzionali derivanti da azioni intenzionali è illuminante).

Il medesimo tratto comunitario che caratterizza questo filone del pensiero economico lo troviamo, nella dottrina giuridica (oltre che - ovviamente - nelle posizioni dei giuristi ordoliberali), in quell’indirizzo ricostruttivo delle fonti e della dottrina dell’interpretazione del quale ho detto in premessa. Anche in questo caso gli studiosi più avvertiti hanno esplicitato la critica anti-illuminista<sup>100</sup> e anche

---

KENNEDY, *Adam Smith and the Invisible Hand*, cit., spec. 250. Anche alla Costituente, va detto, la dottrina smithiana è stata talora ridotta alla sua immagine più semplificata, ma in genere per finalità meramente polemiche (v. l’intervento di Fanfani in III Sottocomm. del 15 ottobre 1946, in *Atti Ass. Cost.*, 203).

<sup>96</sup> V., ad es., G. SOLARI, *Socialismo e diritto privato. Influenza delle odierne dottrine socialiste sul diritto privato*, ed. postuma a cura di P. Ungari, Milano, Giuffrè, 1980, 37.

<sup>97</sup> G. KENNEDY, *Adam Smith and the Invisible Hand*, cit., 259.

<sup>98</sup> Cfr., ad es., F. A. HAYEK, *Scientism and the Study of Society*, in *The Counter-Revolution of Science. Studies on the Abuse of Reason*, Glencoe, The Free Press, 1952, trad. it. di A. Cimino, *Lo scientismo e lo studio della società*, in *Conoscenza, mercato, pianificazione*, Bologna, Il Mulino, 1988, 180 sgg.; ID., *Die Irrtümer des Konstruktivismus und die Grundlagen legitimer Kritik gesellschaftlicher Gebilde*, München, 1970, trad. it. di G. Minotti, a cura di E. Coccia, *Gli errori del costruttivismo*, in *Nuovi studi di filosofia, politica, economia e storia delle idee*, Torino, Armando, 1988, spec. 13, per la critica alla “irragionevole «Età della Ragione»”.

<sup>99</sup> E “la sola «ragione» che, da qualsiasi punto di vista, può essere considerata superiore alla ragione dei singoli non esiste indipendentemente dal processo interindividuale in cui, per mezzo di strumenti impersonali, le conoscenze di tante generazioni del passato e quelle di milioni di persone che appartengono alla generazione attuale si combinano e si adattano le une alle altre”: F. A. HAYEK, *Lo scientismo*, cit., 195.

<sup>100</sup> P. GROSSI, *Oltre le mitologie giuridiche della modernità*, in ID., *Mitologie giuridiche della modernità*, cit., 43 sgg.

in questo caso registriamo un forte tratto comunitario: la negazione di un autentico spazio progettuale alla legislazione si unisce al riconoscimento alla giurisdizione di un compito di identificazione delle strutture e dei contenuti profondi del diritto per come prodotto dalla stessa comunità, attraverso processi di aggiustamento progressivo che si negano al violento impatto riformatore della legge.

Non credo sia casuale che indirizzi di questo tipo abbiano esercitato una forte attrazione in un medesimo torno di tempo ed è ancor meno casuale che coloro i quali - come chi scrive - continuano a ritenere che la pretesa conformativa dell'illuminismo abbia tuttora le sue ragioni non possano dividerli.

Ma veniamo a Smith (e alla verifica della natura mitologica dell'attribuzione ai suoi scritti della retorica dell'ordine spontaneo del mercato). Il problema di Smith è il medesimo che aveva affaticato gli autori che sono stati ricordati qui sopra (e i numerosi altri che nel medesimo torno di tempo lo avevano affrontato): il rapporto - cioè - fra interessi e pulsioni private e interesse generale. Certo non a caso, in tutta la *Teoria dei sentimenti morali* il confronto con Hume è continuo<sup>101</sup> e quello con Mandeville, per quanto concentrato in alcune pagine della Parte VII, è intenso, anche perché il pensiero di quell'autore - inserito da Smith fra i "sistemi licenziosi"<sup>102</sup> - gli si rivela espressivo di una "tendenza pericolosa", che "sembra cancellare del tutto la distinzione tra vizio e virtù"<sup>103</sup>. La questione della "mano invisibile" si pone entro queste coordinate generali. Questa espressione si incontra assai raramente nelle opere di Smith<sup>104</sup> - e già la scarsità dei *loci* dovrebbe rendere dubbiosi sull'esistenza di una vera *dottrina* della mano invisibile -, ma quel che più conta è che essa implicherebbe il contemporaneo ricorrere di alcuni assunti fondamentali, che invece non sono rinvenibili nell'opera smithiana: che il bene comune coincida con il benessere materiale; che il mercato, "luogo" dell'azione egoistica dell'uomo, sia un luogo naturale e non artificiale; che il mercato sia di per sé solo lo strumento migliore per la massimizzazione del benessere materiale dei singoli e della collettività<sup>105</sup>. Ma andiamo per ordine.

---

<sup>101</sup> *The Theory of Moral Sentiments*, trad. it. di S. di Pietro, *Teoria dei sentimenti morali*, Milano, Mondadori, 2009, 367 sgg. (p. IV, c. I, par. 2).

<sup>102</sup> *Teoria*, cit., 579 sgg. (p. VII, s. II, c. IV).

<sup>103</sup> *Teoria*, cit., 582 (p. VII, s. II, c. IV, par. 6). "Il grande errore del libro di Mandeville", precisa Smith, "è quello di rappresentare ogni passione come completamente viziosa" (*Teoria*, cit., 589 - p. VII, s. II, c. IV, par. 12). Una lettura a mio avviso estrema (nel senso che Smith semplicemente metterebbe in termini più "tranquillizzanti" le indigeste affermazioni di Mandeville) è in A. O. HIRSCHMAN, *Le passioni*, cit., 21.

<sup>104</sup> In particolare, in *The History of Astronomy*, in *Essays on Philosophical Subjects*, a cura di W.P.D. Wightman e J.C. Brice, Oxford, Clarendon Press, 1980, 49 sg. (II, 3); *Teoria*, cit., 376 (p. IV, c. I, par. 10); *An Enquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, trad. it. di A. Campolongo, Torino, UTET, 1950, *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle nazioni*, 409 (I. IV, c. II).

<sup>105</sup> Questi assunti mi sembrano implicati dalla dottrina della mano invisibile per come essa è

Il primo accenno all'idea della mano invisibile cui i commentatori abbiano dedicato attenzione è nella *Storia dell'astronomia*, ma sembra essere scarsamente significativo. Smith registra che tra i Greci i fenomeni naturali ordinari erano spiegati in ragione della loro stessa natura, “nor was the invisible hand of Jupiter ever apprehended to be employed in those matters”: solo per spiegare i fenomeni straordinari si faceva ricorso all'azione della mano invisibile della divinità, che non si sarebbe mai dispiegata “in supporting the ordinary course of things”, ma solo - anzi - per modificarlo o disturbarlo<sup>106</sup>. Come si vede, questo passo, distinguendo ordinarietà e straordinarietà, e connettendo la mano invisibile alla seconda e non alla prima, alla rottura, non alla creazione dell'ordine<sup>107</sup>, se ha un qualche rilievo lo ha nel senso della smentita, non della conferma dell'opinione comune<sup>108</sup>.

Assai più importante (e apparentemente giustificativo del successo del mito) è un noto passaggio della *Teoria dei sentimenti morali*, nel quale si osserva che i ricchi, sebbene siano spinti ad agire così come fanno solo dalla molla della “soddisfazione dei loro vani e insaziabili desideri”, finiscono comunque per condividere “con i poveri il prodotto di tutte le loro miglierie”. Essi, dunque, “sono condotti da una mano invisibile a fare quasi la stessa distribuzione delle cose necessarie alla vita che sarebbe stata fatta se la terra fosse stata divisa in parti uguali tra tutti i suoi abitanti, e così, senza volerlo, senza saperlo, fanno progredire l'interesse della società e offrono mezzi alla moltiplicazione della specie”<sup>109</sup>.

---

comunemente presentata nel dominio dei rapporti economici (e cioè come una dottrina prescrittiva, non solo di *ciò che è*, ma di *ciò che è bene che sia*). Altra cosa - ma non interessa qui - è la dottrina della mano invisibile nell'accezione neutra e descrittiva dell'esistenza di processi inintenzionali di determinazione di conseguenze sociali (è quanto accade, mi sembra, entro una prospettiva che molto deve a Hayek, in R. NOZICK, *Anarchy, State and Utopia*, trad. it. di E. e G. Bona, *Anarchia, Stato e utopia. I fondamenti filosofici dello “Stato minimo”*, Firenze, Le Monnier, 1981, 21).

<sup>106</sup> *The History of Astronomy*, loc. cit.

<sup>107</sup> La funzione della mano invisibile, pertanto, è esattamente rovesciata rispetto a quella implicata dalle citazioni che seguiranno (analogamente, A. L. MACFIE, *The Invisible Hand of Jupiter*, in *Journal of the History of Ideas*, XXXII -1971 -, 595 sg., ma con la precisazione che fra di esse “there is no inconsistency”, perché in tutte traspare l'idea smithiana di un mondo conformato da un ordine provvidenziale, da un piano divino).

<sup>108</sup> Interesse maggiore, semmai, lo riveste ciò che Smith scrive poche pagine prima, quando afferma che “philosophy is the science of the connecting principles of nature” e che essa cerca di mettere ordine nel caos dei fenomeni naturali “by representing the invisible chains which bind together all these disjointed objects”: *The History of Astronomy*, cit., 45 (II, 12). Qui si legge, mi sembra, in filigrana, lo specifico interesse di Smith per la ricostruzione dell'ordine, che sia o meno imputabile ad un progetto intenzionale. Un interesse ch'egli proietterà nel mondo dell'economia, tentando di leggere nel caos dei fenomeni economici un ordine, da imputare a leggi naturali, che peraltro - come vedremo - potevano non bastare a se stesse (è quanto osservava già J. VINER, *Adam Smith and Laissez Faire*, in *Journal of Political Economy*, XXXV - 1927 -, 198).

<sup>109</sup> *Teoria*, loc. ult. cit.

Rilevante, infine, anche il luogo della *Ricchezza delle nazioni* in cui, registrando la convenienza del capitalista ad investire nell'industria nazionale, la si motiva richiamando l'intento puramente egoistico che ne muove il comportamento, perché costui, “in questo, come in molti altri casi, [...] è guidato da una mano invisibile a promuovere un fine, che non rappresenta alcuna parte delle sue intenzioni”, sicché, “nel perseguire l'interesse proprio, egli spesso promuove quello della società più efficacemente che quando realmente intenda promuoverlo”<sup>110</sup>.

Ora, è significativa, anzitutto, la forma cautelativa in cui Smith si esprime (“quasi”, “spesso”...) <sup>111</sup>, tanto significativa da indurre a suo tempo Augusto Graziani a ritenere che molti equivoci sul reale pensiero smithiano siano stati alimentati dall'omissione di quello “spesso” (frequently) nella versione tedesca (di Max Stirner) della *Ricchezza delle nazioni*<sup>112</sup>. Quel che più conta, però, è che l'intraducibilità – secondo meccanismi di preteso automatismo – del bene privato nel bene pubblico risulta espressamente dalle riflessioni che, nella *Ricchezza delle nazioni*, seguono immediatamente il passo ora riportato.

La questione è quella delle restrizioni al commercio con l'estero che possono ritenersi appropriate. In via di principio qualunque restrizione è intesa come inopportuna, perché la libertà di commercio consente l'acquisto di merci più a buon mercato e l'allocazione delle risorse (dei capitali) nei settori più efficienti e profittevoli. Purtuttavia, vi sono “due casi nei quali sarà in generale vantaggioso porre qualche onere sull'industria estera per incoraggiare quella nazionale”<sup>113</sup>. Il secondo sarebbe coerente con la *vulgata*: l'imposta sulle merci straniere è giustificata quando un'analogha imposta grava su quelle nazionali<sup>114</sup>, sicché un intervento di questo tipo possiederebbe una finalità equitativo-proconcorrenziale che non metterebbe in discussione l'ipotesi dell'automatica coincidenza fra l'interesse generale e un interesse privato che sia perseguito entro un sistema di libera concorrenza<sup>115</sup>. Il problema è posto, invece, dal primo caso di restrizione ammessa, che si determina “quando una data specie di attività è necessaria per la difesa del paese” (come accade per il commercio via mare, che l'atto di

---

<sup>110</sup> *Ricerche*, loc. cit.

<sup>111</sup> Lo osservava già J. VINER, *Adam Smith and Laissez Faire*, cit., 208, e ora lo sottolinea anche A. RONCAGLIA, *Il mito*, cit., 20.

<sup>112</sup> A. GRAZIANI, *Introduzione a Ricerche*, cit., XXVII.

<sup>113</sup> *Ricerche*, cit., 416 (l. IV, c. II).

<sup>114</sup> *Ricerche*, cit., 418 (l. IV, c. II).

<sup>115</sup> Non si può fare a meno di osservare, peraltro, che la semplice esistenza di un potere di imposizione fiscale in capo alla mano pubblica, pacificamente ritenuto consustanziale alla costituzione di un consorzio sociale da tutti gli economisti classici, Smith compreso, rende di per sé ben difficile immaginare l'esistenza in concreto di un sistema di libera allocazione delle risorse private, allocazione la cui scelta è fatalmente alterata dalle regole di distribuzione del carico fiscale.



navigazione - tramite proibizioni o fortissimi disincentivi - intende conferire in monopolio “ai marinai ed alle navi della Gran Bretagna”<sup>116</sup>. Ebbene: simili restrizioni sono lecite e - anzi - sagge perché “la difesa è di importanza molto maggiore della prosperità”<sup>117</sup>. Se, però, esiste un bene pubblico non solo distinto da quello privato (come si afferma anche nella *Teoria dei sentimenti morali*)<sup>118</sup>, ma anche sovraordinato al benessere economico e se la mano invisibile, tutt’al più, permette la coincidenza tra la massima prosperità individuale e la massima prosperità collettiva, la conseguenza evidente è che la mano invisibile non è uno strumento autosufficiente per il raggiungimento del bene pubblico e che spetta alla comunità politica, non ai meccanismi del mercato, definire cosa sia di pubblico interesse e quale sia la scala gerarchica fra i singoli interessi pubblici che, assieme, compongono il *bonum commune*. Uno degli assunti fondamentali di un’eventuale dottrina della mano invisibile (che il bene comune coincida con il benessere materiale), pertanto, non lo si rinviene.

Ancora. Smith non concepiva affatto il mercato come una realtà naturale, bensì (al pari degli autori prima ricordati) come un’*istituzione sociale*, non solo retta e garantita, ma addirittura creata da regole *giuridiche*<sup>119</sup> che sono frutto di una precisa scelta *politica*. In più luoghi, nella *Ricchezza delle nazioni*, è messa in luce la natura artificiale e volontaristica delle regole del mercato e la stessa proprietà privata non è postulata come un dato naturale (come invece sarà comune fare per i giuristi nutriti dal *code civil*, sulla scia della dichiarazione di Portalis nel *Discours préliminaire*, che “*Le droit de propriété en soi est donc une institution directe de la nature, et la manière dont il s’exerce est un accessoire, un développement, une conséquence du droit lui-même*”)<sup>120</sup>, ma costruita come il prodotto delle leggi, affidato alla tutela del magistrato civile<sup>121</sup>. L’equivoco è diffuso, ma una cosa è riconoscere (ciò che Smith fa) ai cittadini la “libertà naturale di esercitare qualunque genere di attività loro piaccia”<sup>122</sup>, altra cosa è qualificare (ciò che Smith non fa) come naturale anche il luogo in cui quella

<sup>116</sup> *Ricerche*, cit., 416 (l. IV, c. II).

<sup>117</sup> *Ricerche*, cit., 418 (l. IV, c. II).

<sup>118</sup> *Teoria*, cit., 463 (p. VI, s. II, c. III, par. 3).

<sup>119</sup> Del resto, come correttamente osservato da C. B. MACPHERSON, *Libertà e proprietà*, cit., 75 sgg., fra le caratteristiche essenziali della società mercantile, più o meno avanzata che sia, sono la definizione tipologica e la garanzia autoritativa dei contratti.

<sup>120</sup> *Discours préliminaire*, cit., 57. In effetti, il codice civile aveva inteso importare nel diritto privato i principi del diritto naturale (G. SOLARI, *Socialismo e diritto privato*, cit., 32) principi che, però, risultarono presto troppo stretti a fronte della rapida evoluzione dei rapporti economici, tanto che, come è stato puntualmente osservato (G. SOLARI, *Op. cit.*, 40 sgg.), fu proprio dagli economisti che vennero i primi attacchi alla logica del codice francese (e di quelli che su di esso furono, più o meno fedelmente, modellati).

<sup>121</sup> *Ricerche*, cit., 650 (l. V, c. I, parte II): “l’acquisto di una proprietà notevole od estesa richiede necessariamente l’istituzione di un governo civile”.

<sup>122</sup> *Ricerche*, cit., 423 (l. IV, c. II).

libertà, applicata all'economia, può essere esercitata. Ancor più significativo, poi, vista la centralità della dottrina del salario in ogni teoria generale dei rapporti economici, è quanto si scrive sui processi di determinazione del salario e che vale la pena di riportare ampiamente. In quei processi non vi è nulla di naturale o di automatico: "quale sia il salario comune del lavoro, dipende ovunque dal contratto concluso ordinariamente tra le due parti, i cui interessi non sono affatto gli stessi. Gli operai desiderano ottenere quanto più è possibile, i padroni di dare quanto meno è possibile. I primi sono disposti a coalizzarsi per innalzare il salario del lavoro, i secondi a coalizzarsi per abbassarlo. Non è però difficile prevedere quale delle due parti deve in tutti i casi ordinari avere il sopravvento nella disputa, e costringere l'altra ad accedere alle sue condizioni. I padroni, essendo in minor numero, possono coalizzarsi molto più facilmente; inoltre la legge autorizza, o almeno non proibisce, la coalizione dei padroni, mentre proibisce quella degli operai [...]. In tutti i contrasti di questo genere, i padroni possono sostenere la lotta per un tempo assai più lungo degli operai [...]. A lungo andare, l'operaio può essere altrettanto necessario al suo padrone, quanto il padrone a lui; ma la necessità non è altrettanto immediata"<sup>123</sup>. Come si vede, nella determinazione del salario un ruolo decisivo è giuocato da una duplice normatività: giuridica (le leggi contro l'associazionismo operaio) e sociale (i concreti rapporti di classe). Anche il secondo assunto fondamentale di una dottrina della mano invisibile (che il mercato sia un luogo naturale e non artificiale), pertanto, è carente.

Infine, in alcune pagine illuminanti del quinto Libro della *Ricchezza delle nazioni* (capitolo I, parte I, art. I) si chiarisce anche che il luogo in cui la mano invisibile teoricamente dovrebbe agire, il mercato, non basta affatto a se stesso, ma richiede un intervento (oltre che, come si è visto, normativo) materiale dei pubblici poteri. Smith menziona quale terzo e ultimo dovere del sovrano (i primi due attengono - rispettivamente - alla protezione della società dalla violenza e alla protezione dall'ingiustizia)<sup>124</sup> quello di realizzare e mantenere le istituzioni e le opere pubbliche "destinate a facilitare il commercio della società e a promuovere l'istruzione del popolo"<sup>125</sup>. Di queste, quelle che vengono esaminate "in primo luogo" sono proprio quelle che attengono alla facilitazione del commercio: non si può affidare la realizzazione di strade, dighe, acquedotti, canali, alla semplice iniziativa privata, perché quando l'onere di queste opere è molto grande nessun privato ha la capacità finanziaria o la convenienza di realizzarle, sicché è

---

<sup>123</sup> *Ricerche*, cit., 61 sg. (l. I, c. VIII), ove si formula anche la folgorante osservazione che "chiunque immagini [...] che i padroni si uniscano raramente, è ignorante tanto del mondo, quanto di questo argomento. I padroni sono sempre e dovunque uniti in una specie di coalizione tacita, ma costante ed uniforme, avente il fine di non fare innalzare i salari del lavoro al di sopra del loro livello attuale".

<sup>124</sup> *Ricerche*, cit., 633 sgg. (l. V, c. I, parte I) e 649 sgg. (l. V, c. I, parte II).

<sup>125</sup> *Ricerche*, cit., 661 sgg. (l. V, c. I, parte II).

doveroso l'intervento della mano pubblica, alimentato dall'imposizione fiscale. Non sempre, dunque, il mercato è capace di assicurare da solo il massimo dell'efficienza economica, che può essere ottenuta solo da un sistema che non esclude la presenza dello Stato nell'economia<sup>126</sup>. Anche il terzo assunto di una possibile dottrina della mano invisibile (che il mercato lasciato a se stesso sia lo strumento migliore per la massimizzazione del benessere materiale dei singoli e della collettività), pertanto, non lo si trova.

Come tutti i miti, dunque, anche questo rivela la propria vera natura se solo si risale alle fonti: sono stati soprattutto i neoliberisti, non certo Adam Smith, ad aver diffuso l'idea della miracolosa e totale coincidenza delle debolezze private (che egli, anzi, aspramente criticava)<sup>127</sup> e del pubblico vantaggio senza alcun intervento dello Stato o con la riduzione dello Stato all'ultra-minimo (al ruolo, cioè, di garante della sicurezza materiale, senza alcun potere sulla definizione del pubblico interesse). Del resto, quell'idea sarebbe stata del tutto incoerente (oltre che con la qualificazione della nuova scienza sociale come economia *politica*)<sup>128</sup> con l'impianto complessivo dell'opera smithiana<sup>129</sup>, che incorporava una forte normatività, connessa all'identificazione di robusti presupposti etici del mercato<sup>130</sup>. Una normatività che incideva direttamente sulla teoria del mercato e

---

<sup>126</sup> Si deve considerare che Smith ha cura di precisare che sovente è opportuno affidare allo Stato non solo la realizzazione, ma anche la gestione delle opere pubbliche (*Ricerche*, cit., 662: l. V, c. II, parte III), il che stabilizza ulteriormente la presenza dell'attività economica statale.

<sup>127</sup> Sono noti i molti luoghi in cui stigmatizzava l'ozio, il lusso e l'avarizia dei proprietari terrieri (mantenuti dai loro dipendenti) e dei finanziari (mantenuti dagli "industrious merchant[s]"): v., con particolare chiarezza, *Lectures on Jurisprudence*, a cura di R. L. Meek - D. D. Raphael - P. G. Stein, in *The Glasgow Edition of the Works and Correspondence of Adam Smith*, Vol. V, Indianapolis, Liberty Fund, Rist. dell'ed. Oxford, 1978, *Lecture* del 29 marzo 1763, 340 (c. VI, par. 26).

<sup>128</sup> In questo senso, da ultimo, P. CIOCCA, *Della concorrenza: Adam Smith e Alessandro Giuliani*, in *ApertaContrada*, 3 giugno 2010, 1.

<sup>129</sup> Molti hanno notato questa incoerenza. Mi sembra interessante segnalare, fra i suoi numerosi indici, quello identificato da E. ROTHSCHILD, *Adam Smith and the Invisible Hand*, in *American Economic Review*, vol. 84 (1994), 320; ID., *Economic Sentiments: Adam Smith, Condorcet and the Enlightenment*, Cambridge (Mass.), 2001, trad. it. di G. Grussu, *Sentimenti economici. Adam Smith, Condorcet e l'illuminismo*, Bologna, Il Mulino, 1983, 186: una teoria della mano invisibile presupporrebbe l'esistenza di un teorico al quale fosse chiaro ciò che non è chiaro all'uomo comune, che invece costituisce il centro dell'analisi smithiana della società.

<sup>130</sup> Tra gli studiosi italiani, questo aspetto è stato particolarmente sottolineato da A. GIULIANI, *Giustizia ed ordine economico*, Milano, Giuffrè, 1997, spec. 195 sgg. (ma v. anche, adesivamente, L. CASSETTI, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, spec. 24). La stessa *Teoria dei sentimenti morali* esordisce con una netta presa di distanza dall'utilitarismo humeano ("l'idea dell'utilità [...] non è ciò che primariamente le raccomanda [certe qualità] alla nostra approvazione": *Teoria*, cit., 100 sg. - p. I, s. I, c. IV, par. 4) e rifugge dall'esaltazione dell'egoismo ("trattenere il nostro egoismo [...] costituisce la perfezione della natura umana": *Teoria*, cit., 107 - p. I, s. I, c. V, par. 5). Si è anche ritenuto, peraltro, che la differenziazione smithiana dalla dottrina dell'utilità di Hume sia più apparente che reale e che la premessa humeana - invece - sia stata tenuta ferma (L. BAGOLINI, *David Hume e Adam Smith*, cit.,

della concorrenza, se è vero che nella *Teoria dei sentimenti morali*: a) si afferma che la società può sussistere, “come tra diversi mercanti”, anche soltanto “per il senso della sua utilità”, ma si nega che possa “sussistere società tra coloro che sono sempre pronti a ferirsi e offendersi l’un l’altro”<sup>131</sup>; b) si ammette che nella “gara per la ricchezza” si possa fare ogni sforzo e spendere ogni energia, ma non commettere ogni azione, anche la più scorretta, pena la “violazione della competizione leale”<sup>132</sup>. Credere agli effetti benefici della concorrenza e alla “naturall [*sic*] balance”<sup>133</sup> di domanda e offerta - come faceva Smith - non significava e non significa affatto credere anche all’esistenza dell’*invisible hand* nei termini in cui è descritta da una diffusa opinione attuale. Già ottant’anni fa Jacob Viner aveva spiegato che la polemica smithiana contro l’eccessiva presenza del governo non era astratta, ma concreta, avendo come bersaglio le specifiche politiche mercantiliste e non l’intervento pubblico nell’economia in generale<sup>134</sup>. E aveva dimostrato, dati alla mano, che “Adam Smith was not a doctrinaire advocate of laissez faire”, che egli “saw a wide and elastic range of activity for government”<sup>135</sup> e che, se poco si fidava del potere pubblico (dubitando dei suoi titolari), non necessariamente si fidava ciecamente dei benefici del *laissez faire* e dell’armonia fra interesse privato e interesse generale: “it depended on circumstances”<sup>136</sup>. Tutto questo sembra essere stato dimenticato da molti.

---

57 sgg.; *contra* A. GIULIANI, *Recensione a L. BAGOLINI, La simpatia nella morale e nel diritto. Aspetti del pensiero di A. Smith*, ne *Il Politico*, 1952, I, 108). Si tratta di una questione formidabile che - ovviamente - non può essere trattata in questa sede e da chi scrive. La differenza fra appropriatezza (utilità) e virtuosità, però, risulta così chiaramente esplicitata che sembra ragionevole nutrire qualche dubbio sulla posizione ora riportata (v. tra i molti luoghi, *Teoria*, cit., 109 - p. I, s. I, c. V, par. 7). Altra cosa, semmai, è prendere atto che la prospettiva smithiana è rigorosamente individualista: il suo sistema morale è fondato sul sentimento di simpatia e la simpatia non è altro che il *nostro* sentimento di compartecipazione alle vicende personali degli altri, radicato in meccanismi psicologici che comportano un “immaginario scambio di posto” con chi gioisce o soffre (*Teoria*, cit., 82 - p. I, s. I, c. I, par. 3), quasi facendoci “entrare nel suo corpo” grazie alle “nostre immaginazioni” (*Teoria*, cit., 185 - p. II, s. I, c. II, par. 5).

Non solo. E’ stato anche osservato che la stessa etica smithiana ha un impianto fortemente sociale ed istituzionale, nel senso che solo le istituzioni e i contatti sociali possono sviluppare quel sentimento di “simpatia” che, come ora si è accennato, per Smith - anche qui in evidente derivazione da Hume - è alla radice di ogni azione o giudizio qualificabile come morale (L. BAGOLINI, *David Hume e Adam Smith*, cit., 36 sg.). V. anche J. B. WRIGHT, *The Treatment of Smith’s Invisible Hand*, in *Journal of Economic Education*, 2007, 349: “Smith’s historical approach reminds us that the beneficial spin given to the invisible hand is premised on specific institutional, social, and ethical constructs”.

<sup>131</sup> *Teoria*, cit., 210 sg. (p. II, s. II, c. III, par. 2 sg.).

<sup>132</sup> *Teoria*, cit., 206 (p. II, s. II, c. II, par. 1).

<sup>133</sup> *Lectures on Jurisprudence*, cit., 365 (c. VI, par. 92).

<sup>134</sup> J. VINER, *Adam Smith and Laissez Faire*, cit., 218. Analogamente, G. KENNEDY, *Adam Smith and the Invisible Hand*, cit., 251 (che, tuttavia, non ricorda l’importante contributo di Viner).

<sup>135</sup> J. VINER, *Adam Smith and Laissez Faire*, cit., 231.

<sup>136</sup> J. VINER, *Adam Smith and Laissez Faire*, cit., 232. Analogamente, E. ROTHSCHILD, *Sentimenti economici*, cit., 115 sgg.

Sarà in Ricardo, semmai<sup>137</sup>, che troveremo una posizione che, almeno in apparenza, venuta meno un'attenzione più viva per il rapporto fra utile pubblico e utile privato, postulerà la naturalità del mercato. Solo in apparenza, però. Anzitutto, anche Ricardo avrà cura di cautelarsi, osservando, negli scritti su *L'alto prezzo dei metalli preziosi*<sup>138</sup>, che “in molti casi” di attività economica (e quindi non necessariamente “sempre”) “gli interessi dell'individuo e quelli della collettività non sono mai in disaccordo”. In secondo luogo, la stessa impostazione ricardiana della teoria generale dell'economia politica, concepita nei *Principi* come la determinazione delle leggi che regolano la distribuzione del prodotto fra capitalisti, salariati e *rentiers*<sup>139</sup>, implicava, in realtà, una precisa disciplina *sociale* dei rapporti economici e la costituzione di tre classi di operatori, che poteva essere solo il frutto di una convenzione essa pure *sociale*. Del che si avvide opportunamente Marx, che infatti (pur molto apprezzando il suo rigore analitico e i risultati ricostruttivi raggiunti) rimproverò a Ricardo di aver elevato “coscientemente a punto di partenza delle sue indagini l'antagonismo degli interessi di classe, del salario e del profitto, del profitto e della rendita fondiaria ingenuamente interpretando questo antagonismo come legge naturale sociale”<sup>140</sup>.

Insomma: la disciplina dell'economia non era scritta *in tabulis cordis carnalibus*, ma era il risultato di storicamente determinati equilibri sociali e di una precisa opzione politica. Il mercato *libero* non era un mercato *naturale* e il bene comune si collocava al di là del parallelogramma disegnato dalle linee di forza delle azioni individuali, fondate sul calcolo delle convenienze personali. Di questo è bene conservare memoria e consapevolezza: è vero che nella discussione italiana il tema dell'artificialità del mercato è stato ormai immesso grazie al meritorio sforzo analitico di Natalino Irti<sup>141</sup>, ma non è meno vero che non tutti lo hanno seguito in quella direzione, riconoscendosi - invece - in un “orientamento naturalistico”<sup>142</sup> e osservando ora che “il mercato vive anche senza legge” e sarebbe “una realtà pregiuridica”<sup>143</sup>, ora che la norma giuridica rifletterebbe

---

<sup>137</sup> Chi considerasse Ricardo l'ispiratore di quel marginalismo che dominerà a lungo la scena dell'economia politica del Novecento (v. le indicazioni di P. L. PORTA, *Introduzione a The Principles of Political Economy and Taxation*, 3<sup>a</sup> ed., London, Murray, 1821, trad. it. di A. Bagiotti, *Principi di economia politica e dell'imposta*, Milano, Mondadori, 35 sgg.) potrebbe ritenere non casuale quanto si segnala nel testo. Questa opinione, tuttavia, è estremamente controversa.

<sup>138</sup> D. RICARDO, *L'alto prezzo dei metalli preziosi. Una prova del deprezzamento dei biglietti di banca*, trad. it. di G. Marangoni, in *Saggi e note*, Milano, Mondadori, 2009, 534.

<sup>139</sup> *Principi*, cit., 165.

<sup>140</sup> *Il capitale*, cit., 80 (il brano citato è nel *Poscritto alla 2<sup>a</sup> ed.*).

<sup>141</sup> N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., *passim*.

<sup>142</sup> Così lo stesso N. IRTI. *Introduzione a AA. VV., Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, Laterza, 1999, VII.

<sup>143</sup> M. DRAGHI, *Intervento*, in AA. VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, cit., 83 sg.

sempre “scelte economico-politiche, compiute a monte”<sup>144</sup>; né è meno vero che, comunque, l’assunto della naturalità del mercato è solo uno dei tre che - come si è visto - caratterizzano la retorica della mano invisibile<sup>145</sup>.

#### 4.- *L’universo culturale dei Costituenti.*

Se i classici del liberismo impostavano in questi termini la capitale questione del rapporto fra bene pubblico e bene privato è logico che la tesi dell’automatismo, dell’inevitabile sovrapposizione dell’uno all’altro, sia stata a più forte ragione estranea alle tradizioni di pensiero del cattolicesimo e del movimento operaio, che ancor più di quella liberale erano fortemente rappresentate nella nostra Assemblea Costituente e per le quali, anzi, si doveva registrare - in prospettiva più generale - un rapporto quantomeno problematico con l’apparato ideologico del capitalismo.

Per la tradizione socialista e comunista non v’è nulla da precisare, né ve ne sarebbe per quella cattolica, se non si dovesse constatare il successo arriso di recente alla tesi<sup>146</sup> che intende mettere in luce la perfetta armonia che sussisterebbe fra l’etica cattolica e lo spirito del capitalismo, rovesciando la tradizionale posizione che - semmai - quest’armonia l’aveva ravvisata nel protestantesimo (Weber)<sup>147</sup>. Per la verità, questa opinione ha un precedente significativo almeno nelle ricerche di Sombart, che, sollecitate (per suo esplicito riconoscimento) dall’indagine weberiana<sup>148</sup>, erano giunte a conclusioni di assai complessa struttura. In un primo tempo, nel volume specificamente dedicato al rapporto fra ebraismo e capitalismo, Sombart aveva ravvisato l’esistenza di una

---

<sup>144</sup> B. LIBONATI, *Ordine giuridico e legge economica del mercato*, in *Riv. soc.*, 1998, 1543 (il saggio è ripubblicato anche, come *Intervento*, in AA. VV., *Il dibattito sull’ordine giuridico del mercato*, cit., 103 sgg.).

<sup>145</sup> Ritene, invece, che ormai sia più opportuno concentrarsi su cosa (e a quali condizioni) possa rientrare entro i confini del mercato C. AMIRANTE, *Dalla forma Stato*, cit., XVII.

<sup>146</sup> Mi riferisco, in particolare, a M. NOVAK, *The Catholic Ethic and the Spirit of Capitalism*, New York, Free Press, 1993, trad. it. di M. Lunari, *L’etica cattolica e lo spirito del capitalismo*, Milano, Comunità, 1999. Tra i fautori della medesima interpretazione, in Italia, v. L. SCILLITANI, *Perché i cattolici non possono non dirsi liberali. Da uno spunto di riflessione di Sergio Cotta*, in *Quaderni della Riv. int. fil. dir.*, n. 7, *Sergio Cotta (1920-2007). Scritti in memoria*, a cura di B. Romano, Milano, Giuffrè, 2010, 842, ove si afferma, fra l’altro, che “l’attributo di *persona*, riconosciuto in capo al soggetto umano, altro non significa che questo: che l’uomo è un individuo libero”. Di “germi autenticamente liberali che la dottrina sociale della Chiesa porta con sé” parla P. ROGGI, *Il mondo cattolico e i “grandi temi” della politica economica*, in AA. VV. *La cultura economica al tempo della ricostruzione*, a cura di G. Mori, Bologna, Il Mulino, 1980, 572.

<sup>147</sup> M. WEBER, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*, in *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Tübingen, Mohr, 1922, trad. it. di P. Burrelli, *L’etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Firenze, Sansoni, 1977, 303: “uno degli elementi costitutivi dello spirito capitalistico moderno [...]: la condotta razionale della vita sul fondamento dell’idea di professione, è nata [...] dallo spirito dell’asceti cristiana”.

<sup>148</sup> W. SOMBART, *Die Juden und das Wirtschaftsleben*. Leipzig, Duncker & Humblot, 1911, V e 292.

serie di consistenti analogie fra puritanesimo ed ebraismo, che lo avevano indotto a limitare la portata della valorizzazione weberiana del puritanesimo e a concludere nel senso che “Puritanismus ist Judaismus”<sup>149</sup>. Due anni appresso, nel volume sul borghese e sui suoi tratti “spirituali”, aveva messo in luce soprattutto l’apporto del cattolicesimo, al quale il capitalismo - scrisse - doveva l’apertura consentita dalla “razionalizzazione della vita”<sup>150</sup>, il contenimento delle pulsioni erotiche e lo spostamento delle passioni su terreni diversi<sup>151</sup>, nonché la costruzione (soprattutto grazie a San Tommaso e alla scolastica) di un complesso di precetti pratici in piena armonia con lo spirito capitalistico<sup>152</sup>.

Non è necessario prendere posizione, qui, su un problema così formidabile. Certo, la recente tesi cui si è fatto riferimento, nella misura in cui cerca di valorizzare l’intrinseca eticità dello spirito capitalista e la sua connessione con il bene comune<sup>153</sup>, parrebbe avere grande importanza in un discorso sull’interpretazione della Costituzione che valorizza l’indagine sulla cultura dei Costituenti. Sennonché, è proprio quella stessa tesi che dà atto che i *nostri* Costituenti cattolici erano su posizioni diametralmente opposte, tanto ch’essa muove proprio dalla critica alle note riflessioni di Fanfani sul rapporto fra capitalismo e cattolicesimo<sup>154</sup>. Quand’anche fosse corretta in astratto, dunque, essa non potrebbe essere utilizzata in concreto nella lettura del nostro dibattito costituente<sup>155</sup>. Anche della sua tenuta in astratto, peraltro, sarebbe lecito dubitare. Nei limiti di un’indagine come questa basterà menzionare alcune ragioni di

---

<sup>149</sup> W. SOMBART, *Die Juden und das Wirtschaftsleben*, 293, grass. nell’orig. In quel medesimo saggio, il legame fra giudaismo e capitalismo gli sembrava confermato, almeno: a) dal legame tra nascita del capitalismo e nascita dello Stato moderno, nella quale gli ebrei avrebbero avuto grande parte (pur non avendo quasi mai ricoperto importanti cariche pubbliche) per il loro rapporto - quali finanziari - con i grandi principi (*ivi*, 49 sg.); b) dal fatto che il carattere astratto del capitalismo (che riduce tutto a quantità e che tende all’uniformazione del mondo) avrebbe avuto corrispondenza nel carattere astratto dello spirito ebraico (*ivi*, 328 sgg.).

<sup>150</sup> W. SOMBART, *Der Bourgeois: zur Geistesgeschichte des modernen Wirtschaftsmenschen*, München u. Leipzig, Duncker & Humblot, 1913, 307.

<sup>151</sup> W. SOMBART, *Der Bourgeois*, cit., 309.

<sup>152</sup> W. SOMBART, *Der Bourgeois*, cit., 311 sgg. In frontale distacco da Weber, la conclusione è che “die protestantische Ethik konnte nichts als übernehmen, was der Thomismus geschaffen hatte” (*ivi*, 334).

<sup>153</sup> V., in particolare, M. NOVAK, *L’etica cattolica*, cit., 15 sgg.

<sup>154</sup> A. FANFANI, *Cattolicesimo e protestantesimo nella formazione storica del capitalismo*, 3<sup>a</sup> ed., (1934) Venezia, Marsilio, 2005, spec. 101 sgg., e le critiche di M. NOVAK, *L’etica cattolica*, cit., 23 sgg.

<sup>155</sup> In quel dibattito, è stato osservato (da P. BARUCCI, *Economisti alla Costituente*, in AA. VV. *La cultura economica al tempo della ricostruzione*, cit., 43), i cattolici mostrarono “un atteggiamento fortemente critico verso il sistema capitalistico”, il che non sorprende, perché “certo solidarismo cattolico [...] è giudice severo della civiltà industriale ed aspro negatore della pura ricerca del profitto” (N. IRTI, *L’ordine giuridico del mercato*, cit., 128).

Sulla vivace discussione che sulle riviste cattoliche precedette, accompagnò e seguì il lavoro della Costituente, P. ROGGI, *Il mondo cattolico*, cit., 547 sgg.

perplexità: a) la risalente condanna dell'avarizia come accumulazione fine a se stessa e la qualificazione dell'usura (intesa quale dazione di danaro all'imprestito dietro interesse) come peccato mortale invitano ad interrogarsi sull'effettiva esistenza di una perfetta armonia fra il cattolicesimo e un modo di produzione che non può prescindere dalla categoria del tasso d'interesse<sup>156</sup>; b) sul piano della storia delle idee, l'adesione della Chiesa al capitalismo sembra essere stata motivata più dall'esigenza di opporsi al collettivismo che da una vera sintonia<sup>157</sup>, come sembra dimostrato, a mio avviso, dalla complessa tessitura delle encicliche papali (dalla *Rerum Novarum* in poi) in ordine a questo punto<sup>158</sup>; c) è difficile separare la questione dell'economia da quella della morale, ma non è meno difficile far coincidere l'idea cattolica che la morale sia eteronoma con quella liberale (e presupposta, per quanto liberalismo e liberismo possano e debbano ritenersi non coincidenti, da quest'ultimo) ch'essa sia autonoma, come dimostra - a tacer d'altro e per stare ad un esempio di casa nostra - la polemica fra Calogero e Sturzo a metà degli anni Quaranta<sup>159</sup>.

Ma torniamo al punto. Non era solo la forte presenza cattolica, comunista e socialista che rendeva recessiva l'idea dell'automatismo. Gli stessi liberali presenti in Assemblea Costituente avevano ben presente l'autorevolezza di Croce e ovviamente (per quanto Einaudi si fosse collocato su posizioni opposte) non potevano dimenticare la sua distinzione tra liberalismo politico e liberismo economico<sup>160</sup>, che certo non conduceva all'autonomizzazione dell'economia dalla

---

<sup>156</sup> Non è certo un caso che W. SOMBART, *Der Bourgeois*, cit., 320 sgg., abbia tanto insistito sulla differenza che in Tommaso intercorre tra il carattere naturalmente non fruttifero del danaro dato in prestito e il carattere naturalmente fruttifero del capitale di investimento. Ma è nell'essenza stessa del capitalismo che il capitale di investimento derivi sia dall'accumulazione che dal prestito di danaro, sicché sembra davvero impossibile immaginare un capitalismo privo di un sistema bancario/finanziario.

<sup>157</sup> Con particolare nettezza, in questo senso, G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, in AA. VV., *La Costituzione economica*, cit., 12 sg.

<sup>158</sup> Tra i documenti vaticani, sebbene ad un inferiore livello di autorità, si segnala, da ultimo, il contributo del Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace dal titolo "Per una riforma del sistema finanziario e monetario internazionale nella prospettiva di un'autorità pubblica a competenza universale", reso pubblico il 24 ottobre 2011. In esso resta ferma l'adesione all'economia di mercato, ma sembra essere confermata l'impressione ch'essa valga *faute de mieux*, perché (oltre a mettere in luce la diversa logica di funzionamento dei mercati finanziari rispetto a quelli delle comuni merci), vi si stigmatizzano espressamente "i pericoli di una situazione di sviluppo economico, concepito in termini liberistici" e vi si criticano la "ideologia del liberismo economico" e la "ideologia utilitarista".

<sup>159</sup> Di Sturzo, v. l'intervento dal titolo *Morale autonoma e morale eteronoma* sul *Quotidiano* del 23 e 24 agosto 1945, ora in *Opera Omnia*, Prima Serie, Vol. IX, *Problemi spirituali del nostro tempo*, Bologna, Zanichelli, 1961, 153 sgg. (che, peraltro, negava il carattere eteronomo della morale cristiana, ma radicando l'autonomia nel consenso prestato dal destinatario al precetto morale), al quale replicò Calogero in *Autonomia ed eteronomia della morale*, in *Nuova Europa* del 2 settembre 1945, ora in *Saggi di etica e di teoria del diritto*, Bari, Laterza, 1947, 48 sgg.

<sup>160</sup> Per Croce, si sa, il liberalismo non ha "legame di piena solidarietà col capitalismo e col



politica e all'accoglimento della tesi dell'automatismo. Tra di loro, poi, era assai robusta la componente legata alla scuola di Friburgo e all'ordoliberalismo (specie nella forma antecedente l'avvento di letture più "estreme", come quelle disegnate da Hayek)<sup>161</sup>, anche a causa dei rapporti di amicizia di Einaudi con Röpke<sup>162</sup> e dell'attenzione scientifica che lo stesso Einaudi aveva dedicato al pensiero di questo autore, il quale aveva esplicitamente affermato che "una economia di mercato vitale e soddisfacente non nasce [...] dall'assiduo far niente. E' invece una costruzione d'arte, un prodotto della civiltà [...]"<sup>163</sup>, e che occorrevano interventi statali nell'economia, non solo per assicurare la libertà della concorrenza, ma anche la realizzazione di una più vasta politica sociale, connessa ad una "terza via" tra capitalismo e collettivismo che, fondata sull'economia di mercato non si esauriva - però - in essa<sup>164</sup>.

Ebbene: proprio in commento a Röpke, Einaudi esprimeva adesione al progetto ordoliberale di "sottrarre l'economia alla politica" per creare una "democrazia di consumatori"<sup>165</sup>, ma anche alla tesi, che quel progetto assumeva come premessa, che "democrazia politica e democrazia economica (economia di concorrenza)" sono prodotti artificiali e che "l'errore catastrofico fu di considerare l'economia di mercato (o di concorrenza) come qualcosa di

---

liberismo economico o sistema economico della libera concorrenza, e può ben ammettere svariati modi di ordinamento della proprietà e di produzione della ricchezza" (B. CROCE, *Il presupposto filosofico della concezione liberale*, in *Elementi di politica*, 7<sup>a</sup> ed., Bari, Laterza, 1966, 50).

<sup>161</sup> V., fra i molti possibili esempi di questo radicalismo hayekiano, F. A. HAYEK, *The Constitution of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, 1960, trad. it. di M. Bianchi di Lavagna Malagodi, *La società libera*, Firenze, Vallecchi, 1969, 65, sul ruolo sociale dei ricchi nella costruzione di opportunità di sviluppo delle quali anche le classi meno abbienti, prima o poi, potranno approfittare. Di una hayekiana "involutione rispetto al pensiero ordoliberale" parla G. MAESTRO BUELGA, *Diritti e giustizia sociale nell'ordinamento europeo*, in AA. VV., *Giustizia e diritto nella scienza giuridica contemporanea*, a cura di A. Cantaro, Torino, Giappichelli, 2011, 176.

<sup>162</sup> Lo ricorda F. FELICE, *Prefazione* ad AA. VV., *Il liberalismo delle regole. Genesi ed eredità dell'economia sociale di mercato*, a cura di F. Forte e F. Felice, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2010, 20. Quanto al rapporto fra Röpke e la scuola di Friburgo, v. N. GOLDSCHMIDT - M. WOHLGEMUTH, *Entstehung und Vermächtnis der Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, in *Grundtexte zur Freiburger Tradition der Ordnungsökonomik*, Tübingen, Mohr-Siebeck, 2008, trad. it. di C. Forte, *Nascita ed eredità della tradizione friburghese dell'economia dell'ordine*, in AA. VV., *Il liberalismo delle regole*, cit., 74, i quali (classificandolo nel filone del "liberalismo sociologico") rilevano come egli non appartenesse propriamente alla scuola, ma fosse comunque ad essa vicino.

<sup>163</sup> W. RÖPKE, *Civitas humana*, 2<sup>a</sup> ed., Zürich, Rentsch, 1945, trad. it., con il medesimo titolo, di E. Pocar, Rizzoli, Milano-Roma, 1947, 32 sg.

<sup>164</sup> W. RÖPKE, *Civitas humana*, cit., 33 sgg.

<sup>165</sup> Progetto animato da una tensione morale che, come accennato, era presente in Smith e che sarà sovente perduta negli studiosi che lo seguiranno (v. ancora L. EINAUDI, *La civitas humana di Wilhelm Röpke*, in *Riv. di storia econ.*, 1942 - con il titolo *Economia di concorrenza e capitalismo storico. La terza via fra i secoli XVIII e XIX* -, ora in AA. VV., *Il liberalismo delle regole*, cit., 225).

autonomo, che riposa in se stesso, come una condizione di natura”<sup>166</sup>. Non a caso, lo stesso Einaudi era simpatetico anche con la tesi che la concorrenza, pur ritenuta essenziale per la libertà politica, deve avere dei limiti, perché “la sua azione, estesa al di là di un certo punto, diventa dannosa alla struttura sociale”<sup>167</sup>. La preoccupazione di Einaudi, manifestata in un documento programmatico del Partito liberale predisposto già nella fase resistenziale (e per questo particolarmente significativo)<sup>168</sup> era l’“elevazione della persona umana”. Anche per questo egli non credeva ad un sistema concorrenziale autosufficiente e addirittura non escludeva significativi e diretti interventi statali nell’economia (pur se a garanzia di una più ampia concorrenza e in chiave antimonopolistica): “crediamo che opporre «nazionalizzazione» a «iniziativa privata» sia soprattutto prova di stupidità e di ignoranza proterva [e] che tra quei due concetti non vi sia opposizione ma necessaria coesistenza ed armonia: che dove l’armonia non sia spontanea possa e debba essere frutto di sapiente legislazione”<sup>169</sup>. La profonda convinzione - propria di un liberista perfettamente conseguente e persuaso dell’essenzialità della concorrenza e del suo legame con la democrazia politica - del primato dell’economia sulla politica<sup>170</sup> non impediva certo ad Einaudi di comprendere la complessità dei processi costitutivi dell’interesse pubblico e la natura artificiale, istituzionale, di un mercato strutturato secondo regole concorrenziali<sup>171</sup>. La “terza via” di Röpke o in genere degli ordoliberali, si badi, non sembra essere la medesima “terza via” che poi si affermerà in Costituzione<sup>172</sup>,

---

<sup>166</sup> L. EINAUDI, *La civitas humana di Wilhelm Röpke*, cit., 207.

<sup>167</sup> L. EINAUDI, *La civitas humana di Wilhelm Röpke*, cit., 217.

<sup>168</sup> L. EINAUDI, *Lineamenti di una politica economica liberale*, Istituto Grafico Tiberino, 1945, ora in AA. VV., *La formazione della Repubblica. Autonomie locali, regioni, governo, politica economica*, a cura di S. Magagnoli - E. Man - L. Conte, Bologna, Il Mulino, 1998, 457 sgg. Più in generale, sulla posizione liberale a ridosso della Costituente, A. MAGLIULO, *La Costituzione economica dell’Italia nella nuova Europa. Un’interpretazione storica*, in *Studi e note di economia*, n. 3/1999, 163.

<sup>169</sup> L. EINAUDI, *Lineamenti*, cit., 459.

<sup>170</sup> Elemento sul quale ha richiamato l’attenzione, fra gli altri, L. CONTE, *La politica economica di Luigi Einaudi (1945-1948)*, in AA. VV., *La formazione della Repubblica*, cit., 356.

<sup>171</sup> Del resto, che i liberisti di oggi fraintendano i liberisti di ieri è fenomeno frequente. Si pensi alla diffusa opinione che ogni arricchimento individuale si traduca per sé solo in un arricchimento collettivo, opinione la cui infondatezza era stata chiarita già dalla più avveduta dottrina liberale, in particolare da Stuart Mill. Che fra le due ricchezze non vi sia coincidenza era dimostrato, da questo autore, con l’esempio dei diritti reali e dei titoli del debito pubblico (interno). Per il titolare di titoli o di diritti di tal genere (ad esempio di un’ipoteca), questi beni sono parte del suo patrimonio ed entrano a comporre, dunque, la sua ricchezza. Se, però, quei diritti e quei titoli non esistessero diminuirebbe, sì, la sua ricchezza individuale, ma quella nazionale rimarrebbe intatta (J. STUART MILL, *Principi*, cit., 92 sg.). Fra ricchezza individuale e ricchezza collettiva o nazionale, pertanto, non vi è alcuna coincidenza.

<sup>172</sup> Basta ricordare che i Costituenti cattolici molto si ispirarono al Codice di Camaldoli (v., esplicitamente in questo senso, l’intervento di Taviani alla seduta del 13 maggio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 3955), Codice che assegnava all’intervento pubblico nell’economia uno spazio molto ampio

ma non è senza significato l'attenzione che anche in campo liberale le venne dedicata<sup>173</sup>.

Se, poi, ci approssimiamo ulteriormente alle fonti della cultura propriamente economica dei Costituenti<sup>174</sup> non si può non supporre che quelli di loro che avevano qualche dimestichezza con gli studi del settore, pur nella diversità delle vicende generazionali<sup>175</sup>, si fossero formati a quella scuola economica ed economico-finanziaria italiana sviluppatasi tra la fine dell'Ottocento e i primi decenni del Novecento, i cui principali rappresentanti<sup>176</sup> erano stati Pantaleoni<sup>177</sup>, Pareto<sup>178</sup>, De Viti de Marco<sup>179</sup> e Barone, scuola che - pur se convintamente liberista - non sembrava aver recepito nella sua nettezza la tesi dell'automatica corrispondenza fra interesse privato e interesse pubblico. Così Pantaleoni, prendendo le mosse dal principio del c.d. "edonismo psicologico", che collega l'agire economico esclusivamente al desiderio di egoistico soddisfacimento dei bisogni<sup>180</sup>, e dalla distinzione fra egoismo individuale (mirante all'autoconservazione del singolo) ed egoismo di specie (mirante alla conservazione dell'intera specie di appartenenza)<sup>181</sup>, osservava che lo Stato non può esistere "che finché in esso avranno il sopravvento gl'individui animati

---

(v. gli artt. 85 sgg.) e qualitativamente diverso da quello identificato da Röpke.

<sup>173</sup> V. anche P. BARUCCI, *Economisti alla Costituente*, cit., 45.

<sup>174</sup> Un discorso storicamente compiuto richiederebbe un'analisi puntuale della formazione culturale dei *singoli* Costituenti che qui non può nemmeno essere tentata. Mi limito a ricordare che colui che ebbe il ruolo più rilevante nell'organizzazione dei lavori, e cioè Ruini, era da sempre convinto della "necessità di un intervento coordinatore dello Stato in politica economica" (così F. CAFFÈ - A. STADERINI, *Meuccio Ruini (1877-1970)*, in AA. VV., *I protagonisti dell'intervento pubblico in Italia*, a cura di A. Mortara, Milano, Angeli, 1984, 247).

<sup>175</sup> E' stato osservato (da P. BARUCCI, *La cultura economica al tempo della ricostruzione*, in AA. VV. *La cultura economica al tempo della ricostruzione*, cit., 18) che la generazione degli Einaudi e quella dei Fanfani e dei Pesenti si differenziavano soprattutto perché per la prima prevaleva la "naturalità dei comportamenti" e per la seconda la loro "valenza storica".

<sup>176</sup> Lo scrisse lo stesso L. EINAUDI, *Prefazione*, a A. DE VITI DE MARCO, *Principi di economia finanziaria*, Torino, Boringhieri, 1961 (rist. della 3<sup>a</sup> ed., 1953), 13 sgg. (ma già nella 1<sup>a</sup> ed. del 1934).

<sup>177</sup> Il nome di Pantaleoni è ben presente nelle discussioni della Costituente, sovente con riconoscimenti alla sua statura di Maestro (cfr. gli interventi di Malvestiti del 14 maggio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 4008, Mancini del 22 febbraio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 1531, Valiani del 1<sup>o</sup> luglio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 5302, Clerici dell'11 settembre 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 116, Conti del 29 ottobre 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 1654, e ovviamente Einaudi del 14 maggio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 4003, nonché alla II Sottocomm. del 18 ottobre 1946, in *Atti Ass. Cost.*, 380).

<sup>178</sup> Anche Pareto ha il suo posto nel dibattito costituente (v. gli interventi di Pacciardi del 24 luglio 1946, in *Atti Ass. Cost.*, 318 sgg., di Condorelli del 15 marzo 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 2163 sg., di Malvestiti del 3 maggio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 3503, di Labriola del 28 luglio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 6371, di Clerici dell'11 settembre 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 112, ancora di Condorelli del 17 settembre 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 263 sg.).

<sup>179</sup> Sul quale v. l'intervento di Einaudi del 24 settembre 1946, in *Atti Ass. Cost.*, 700.

<sup>180</sup> M. PANTALEONI, *Principii di economia pura*, Padova, Cedam, 1970 (rist. della 2<sup>a</sup> ed., 1894), 13.

<sup>181</sup> M. PANTALEONI, *Principii*, cit., 24 sgg.

dall'identico egoismo di specie sopra gl'individui animati dall'egoismo individuale"<sup>182</sup>. Nell'universo concettuale di Pareto la questione della derivazione del bene pubblico dal bene privato, mi pare, perdeva addirittura di interesse. L'economia è, in via principale, scienza dell'ofelimità (e cioè del "rapporto di convenienza, che fa sì che una cosa soddisfi un bisogno o un desiderio, legittimo o meno")<sup>183</sup> e solo accessoriamente scienza dell'utilità<sup>184</sup>. L'ofelimità, però, "è una qualità interamente soggettiva"<sup>185</sup> e già questo sembra rendere ardua la confezione di una qualunque scala di rapporto fra bene pubblico e bene privato. Certo, la libera concorrenza, per Pareto, era il sistema economicamente migliore e più razionale, sia sul versante della determinazione dei prezzi (dato che "*in regime di libera concorrenza i prezzi si stabiliscono in modo da procurare ad ogni scambista un massimo di ofelimità*")<sup>186</sup>, che su quello della remunerazione dei singoli fattori della produzione (dato che un sistema socialista, se anche potesse dominare gli enormi dati necessari per la pianificazione - il che sarebbe assai improbabile - potrebbe tutt'al più pervenire al medesimo risultato di un sistema concorrenziale)<sup>187</sup>. E' la libera concorrenza, appunto, il sistema che per gli operatori determina il *maximum maximorum*<sup>188</sup>, ma il problema è che questo massimo riguarda la prosperità economica, mentre non è affatto detto che una collettività umana collochi la prosperità economica (il benessere materiale) al primo posto e la qualifichi come "il" bene pubblico, visto che non esiste un criterio oggettivo per stabilire cosa sia "una nazione prospera"<sup>189</sup>. De Viti de Marco, poi, aveva esplicitamente definito quelli collettivi come bisogni non imputabili ad un'astratta entità chiamata "collettività"<sup>190</sup>, ma come bisogni che, sorgendo da un contrasto di interessi fra i singoli, non costituiscono la somma aritmetica, bensì quella *algebraica* di quelli individuali<sup>191</sup>, somma che è tirata dallo Stato, competente a definirne le componenti e i reciproci rapporti<sup>192</sup>. Di Enrico Barone, infine, ai nostri fini si segnala, più ancora della sua notissima

---

<sup>182</sup> M. PANTALEONI, *Principii*, 27.

<sup>183</sup> V. PARETO, *Cours d'Economie politique professé à l'Université de Lausanne*, Lausanne, Rouge, 1896 (T. I) - 1897 (T. II), trad. it. di G. Palomba, *Corso di economia politica*, Mondadori, Milano, 2009, 126. La nozione di ofelimità sembra a Pareto coincidere largamente con quella di "valore d'uso" già elaborata dai classici (V. PARETO, *Corso*, cit., 130).

<sup>184</sup> V. PARETO, *Corso*, cit., 139.

<sup>185</sup> V. PARETO, *Corso*, cit.,

<sup>186</sup> V. PARETO, *Corso*, cit., 155 (cors. nell'orig.), ma v. anche 149.

<sup>187</sup> V. PARETO, *Corso*, cit., 149, 191.

<sup>188</sup> V. PARETO, *Corso*, cit., 199.

<sup>189</sup> V. PARETO, *Corso*, cit., 128.

<sup>190</sup> A. DE VITI DE MARCO, *Principi*, cit., 36.

<sup>191</sup> A. DE VITI DE MARCO, *Principi*, cit., 37 sgg. (questo era già un tema smithiano).

<sup>192</sup> A. DE VITI DE MARCO, *Principi*, cit., 36.

impostazione del problema della pianificazione in uno Stato collettivista<sup>193</sup>, il fatto che egli, pur sostenendo che le politiche redistributive, eventualmente ritenute opportune, dovessero *seguire* la distribuzione operata dalla concorrenza, senza alterarne i meccanismi<sup>194</sup>, dava per scontato il disassamento fra interesse generale e meccanismi concorrenziali, ammettendo anche i provvedimenti che fossero tali da determinare una “distruzione di ricchezza” se utili ad altri fini, perché “non basta fermarsi ai soli effetti economici”<sup>195</sup>.

Né può essere trascurato il grande prestigio del quale godeva anche fra i nostri Costituenti Keynes<sup>196</sup>, “il nome più noto nel mondo” fra tutti quelli degli economisti, l’“economista forse più celebre dei tempi moderni” (così disse Einaudi, che pure non era certo tra i suoi estimatori)<sup>197</sup>, il quale, al di là d’ogni discussione sulla misura del suo ruolo nei grandi successi della politica economica rooseveltiana<sup>198</sup>, era riconosciuto come uno dei protagonisti delle scelte sul nuovo assetto monetario e finanziario del mondo<sup>199</sup>. E a Keynes risaliva la corrosiva critica<sup>200</sup> di uno dei profili più significativi del modo in cui la

---

<sup>193</sup> A suo avviso, anche un’economia collettivista (ancorché non necessariamente desiderabile...) avrebbe potuto ottenere il “massimo collettivo”, ma avrebbe potuto ottenere tale risultato solo a condizione di veder “ricomparire nel nuovo regime, sia pure con altro nome, tutte le categorie economiche del regime antico: prezzi, salari, interessi, rendita, profitto, risparmio, ecc.”, sicché sarebbe stata una pia illusione avere “nel regime collettivista una produzione ordinata in modo sostanzialmente diverso da quello che è la produzione «anarchica»” (E. BARONE, *Il ministro della produzione nello Stato collettivista*, in *Giornale degli economisti*, 1908, 411).

<sup>194</sup> E. BARONE, *Principi di economia politica*, 5<sup>a</sup> rist., Roma, Athenæum, 1920, 26. Barone ha cura di precisare che la concorrenza è la tecnica migliore per assicurare l’utilità sociale a patto che questa si intenda solo come maggiore *produzione* di ricchezza da distribuire, mentre le sfugge l’utilità sociale connessa alla migliore *distribuzione* di tale ricchezza, sebbene produrne quanta più è possibile sia “la prima cosa da farsi” (*Principi*, cit., 45, nt. 1).

<sup>195</sup> E. BARONE, *Principi*, cit., 36.

<sup>196</sup> E’ stato osservato (da L. ELIA, *La disciplina dell’economia: forme dell’intervento normativo*, in AA. VV., *Regolazione e concorrenza*, a cura di G. Tesaro e M. D’Alberti, Bologna, Il Mulino, 2000, 46), che nella discussione sull’art. 41 Cost. non risuonò tanto il nome di Keynes, quanto quello di Hayek. Ho contato, però, salvo errori, nelle discussioni alla Costituente, ben 13 citazioni di Keynes a fronte di 2 di Hayek. E quelle di quest’ultimo erano anche critiche e, se dimostravano - certo - che (come osservava Elia) egli era conosciuto dai Costituenti, non dimostravano che fosse anche seguito.

<sup>197</sup> V. gli interventi - rispettivamente - del 24 settembre 1946 e del 23 luglio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 705; 6115.

<sup>198</sup> Una lettura problematica del ruolo di Keynes nella grande crisi, in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, è offerta da P. SABBATINI, *Keynes e la “grande crisi”*, in J. M. KEYNES, *Come uscire dalla crisi*, raccolta di scritti curati dallo stesso P. Sabbatini, Roma - Bari, Laterza, XLII sgg.

<sup>199</sup> V. l’intervento di Corbino del 14 marzo 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 2070. Analoghi rilievi nell’intervento di Pesenti del 15 marzo 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 2131, nel quale, peraltro, si osservò che, alla fine, fu soprattutto la posizione americana (di White), piuttosto che quella inglese (di Keynes) a prevalere nella definizione del peso rispettivo degli Stati nel FMI e nella BIRS.

<sup>200</sup> Anche per questo profilo, le tesi di Keynes erano note alla Costituente. Note, invero, ancorché non necessariamente condivise, come dimostra l’intervento di Colitto del 3 maggio 1947, nel quale la politica keynesiana della spesa venne ritenuta inapplicabile all’Italia perché presupponeva

dommatica dell'automatismo è occultamente riuscita a manifestarsi anche nel Novecento<sup>201</sup>, e cioè di quell'opinione - comune nell'economia neoclassica, ancorché, diceva lo stesso Keynes, "assurda" - che "un atto di risparmio individuale valga lo stesso di un atto di consumo individuale nei riguardi della domanda effettiva", idea "favorita dal sofisma [...] che un accresciuto desiderio di possedere la ricchezza, siccome coincide in gran parte con un accresciuto desiderio di possedere investimenti, debba offrire, accrescendo la domanda di investimenti, uno stimolo alla loro produzione, talché l'investimento corrente verrebbe favorito dal risparmio individuale nella stessa misura nella quale il consumo presente ne viene diminuito"<sup>202</sup>. Idea che, in definitiva, induceva a ritenere che la maggior propensione al risparmio dei ricchi avrebbe di per sé positive conseguenze sugli investimenti (e quindi sul benessere sociale).

I Costituenti, inoltre, si avvalsero dei lavori della Commissione De Maria, istituita dal Ministero per la Costituente per l'analisi della struttura economica italiana, della quale fecero parte studiosi già molto noti o di successivo avvenire come Caffè, Di Nardi, Saraceno, Stammati, Steve (nominati dal Ministro), Rossi Doria (indicato dal Partito d'Azione), Grifone (indicato dal PCI), Campilli, Vanoni (indicati dalla DC), Micheli (indicato dal PSI), Papi (indicato dal PLI), etc. Il quadro dell'economia italiana emergente dagli accertamenti della Commissione era tale da indurre alla massima prudenza sulla capacità del mercato di bastare a se stesso (come anche, peraltro, sulla possibilità di farne a meno).

Per quanto riguarda l'agricoltura, la Commissione registrava un panorama molto variegato: le proprietà inferiori ai 50 ettari erano addirittura il 99,45% del totale per numero, ma solo il 56% per superficie<sup>203</sup>, mentre il latifondo era concentrato soprattutto in certe zone del Centro e del Sud; l'agricoltura montana aveva tratti diversi da quella di pianura; l'agricoltura intensiva si contrapponeva a quella estensiva e via dicendo. In mancanza di un quadro unitario, non erano unitarie nemmeno le soluzioni che, in base ai questionari distribuiti e agli "interrogatori" (audizioni) effettuati, la Commissione proponeva all'Assemblea quali risultati della convergenza delle opinioni accertate. Così, se per l'agricoltura del "Mezzogiorno continentale ed insulare alberato a coltura intensiva", esercitata su piccole proprietà, si proponeva, oltre allo sviluppo della cooperazione, una

---

un eccesso di risparmio inutilizzato, che in quei tempi, invece, sarebbe mancato da noi, che avremmo sofferto "di una deficiente formazione di risparmio" (*Atti Ass. Cost.*, 3520).

<sup>201</sup> Sul punto, v. la chiara sistematizzazione di M. PIVETTI, *Economia politica*, 5<sup>a</sup> ed., Bari - Roma, Laterza, 2008, 48 sgg.

<sup>202</sup> J. M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, in *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. VII, London, Macmillan, 1973, trad. it. di A. Campolongo riv. da T. Cozzi, *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Milano, Mondadori, 2009, 345 (Cap. 16, I).

<sup>203</sup> *Rapporto della Commissione economica. Presentato all'Assemblea Costituente*, I, 41.

“politica di piena libertà di commercio”<sup>204</sup>, per quella dell’Italia settentrionale a coltura intensiva si convergeva sulla necessità di un forte intervento statale per le bonifiche, come pure per una politica di assistenza sociale volta “al miglioramento delle classi salariali” e all’incentivazione della cooperazione<sup>205</sup>.

Quanto all’industria, i suoi “tratti fondamentali” denotavano una condizione di generale ritardo rispetto ai Paesi più progrediti<sup>206</sup> e gli squilibri territoriali si manifestavano evidenti<sup>207</sup>, così come la tendenza alla formazione di monopoli “di fatto”. A fronte di quest’ultimo rischio, la Commissione sollecitava appositi controlli pubblici<sup>208</sup> e ammetteva anche la soluzione (da calibrare e articolare di volta in volta, senza un modello fisso e precostituito) della nazionalizzazione<sup>209</sup>. Del resto, nelle risposte ai questionari (soprattutto al primo, relativo alla politica commerciale e alla capacità delle imprese italiane di reggere la concorrenza estera, e al secondo, relativo all’intervento dello Stato nell’economia) le stesse grandi imprese (Edison, FIAT, Ansaldo, etc.), se furono unanimi nel sottolineare i meriti del libero mercato, non mancarono quasi mai di reclamare l’esigenza di una protezione da parte dello Stato, almeno nella fase della ricostruzione<sup>210</sup>. La Commissione<sup>211</sup> riteneva assolutamente necessaria, per l’industria italiana, l’apertura al commercio estero (e come avrebbe potuto ragionare altrimenti, a fronte della carenza di materie prime, che andavano importate e pagate con le esportazioni?)<sup>212</sup>, ma non per questo le sfuggivano le preoccupazioni che le nuove prospettive di apertura destavano in alcuni importanti operatori economici.

Le indagini della Commissione, in definitiva, fornivano alla Costituente una base di lavoro che suggeriva di rifuggire dai massimalismi, sia liberisti che collettivistici. Non è un caso che, in sede di audizione, uno studioso autorevole e influente come Bresciani Turrone, alla domanda “Ritiene che il libero giuoco delle forze economiche abbia delle conseguenze più o meno favorevoli che un intervento dello Stato nell’interesse generale dell’economia del Paese”, si sia

---

<sup>204</sup> *Rapporto*, cit., I, 140.

<sup>205</sup> *Rapporto*, cit., I, 137.

<sup>206</sup> V. il quadro sintetico fornito in *Rapporto*, cit., II, vol. I, 263 sgg.

<sup>207</sup> V. i dati sulla distribuzione territoriale del capitale investito in *Rapporto*, cit., II, vol. I, 299 sg.

<sup>208</sup> *Rapporto*, cit., II, vol. I, 337.

<sup>209</sup> *Rapporto*, cit., II, vol. II, 239 sgg.

<sup>210</sup> *Rapporto*, cit., II, Appendice alla Relazione (Questionari e Monografie), 2 sgg.; 21 sgg. Nelle fasi di transizione e di ricostruzione dopo una guerra il ruolo dello Stato è più facilmente accettato e - anzi - è invocato. Un chiarimento delle peculiarità di quelle fasi, ma per giungere alla conclusione che il ruolo dello Stato è essenziale anche quando si sono concluse è nel classico W. RATHENAU, *Die Neue Wirtschaft*, Berlin, Fisher, 1921, trad. it. di G. Luzzatto, *L’economia nuova*, Bari, Laterza, 1922, 21 sgg. e 67 sgg.

<sup>211</sup> *Rapporto*, cit., II, vol. II, 38.

<sup>212</sup> C. A. GRAZIANI, *Introduzione* a AA. VV., *L’economia italiana: 1945-1970*, a cura di C. A. Graziani, Bologna, Il Mulino, 1972, 21 sgg. La connessione fra importazione di materie prime ed esportazione di merci lavorate, peraltro, con riferimento all’anteguerra, era registrata dalla stessa Commissione De Maria (*Rapporto*, cit., II, vol. II, 60).

sostanzialmente rifiutato di rispondere, dicendo che “non è questa la sede per discutere questo ponderoso problema: basta l’avervi accennato”<sup>213</sup>. Uno studioso, aggiungo, che era perfettamente consapevole dell’artificialità del mercato, definita in termini oggi familiari anche ai giuristi, ma ben noti, nella scienza economica più seria, da moltissimo tempo<sup>214</sup>.

Da ultimo, ma non per ultimo, v’è da considerare che, al di là della drammatica situazione del momento, nella quale l’economia richiedeva “un’importante riconversione” e “una rapida e vasta opera di ricostruzione”<sup>215</sup>, la storia economica italiana squadrava di fronte ai Costituenti la realtà di un Paese così fortemente diviso sul piano dei fondamentali dell’economia e delle diseguaglianze sociali<sup>216</sup> e così segnato dal “peccato originale della nostra società e della nostra economia”, costituito dalla “grave disomogeneità nella distribuzione territoriale dell’industria”<sup>217</sup>, da essere fatalmente a rischio sul piano della stessa unità politica.

All’atmosfera culturale nella quale si mossero i Costituenti, dunque, era largamente estranea l’idea della naturalità del mercato e della inevitabile distorsività dell’intervento pubblico<sup>218</sup>, oggi diffusa da quel “recente riflusso neoliberalista” sulla cui debolezza teorica richiamava l’attenzione già Federico Caffè<sup>219</sup>.

##### 5.- *La Costituzione, l’interesse privato, l’interesse comune: a) la fondazione della Repubblica democratica sul lavoro.*

---

<sup>213</sup> *Rapporto*, cit., II, Appendice alla Relazione (Interrogatori), 61.

<sup>214</sup> In sede scientifica egli aveva tracciato uno scenario dei rapporti tra iniziativa privata e intervento pubblico che, se considerava indispensabile la prima, non escludeva affatto il secondo: lo Stato, infatti, è libero nella scelta dei fini da perseguire (C. BRESCIANI-TURRONI, *Introduzione alla politica economica*, 2<sup>a</sup> ed., Torino, Einaudi, 1944, 23), ma quanto ai mezzi si deve ritenere che vi siano delle “forze economiche spontanee, che non è possibile, né sarebbe utile sopprimere” (*ivi*, 27). Inoltre, aveva espressamente criticato gli ultraliberisti, che avevano tradito il pensiero dei classici, “i quali, pur essendo nella sostanza dei liberali, sempre riconobbero l’autorità dello Stato e la parte importante che esso esercita nella vita economica della società” (*ivi*, 39). Soprattutto, aveva chiaramente affermato che “la «libera concorrenza» non è uno «stato di natura» [...] ma una creazione dello Stato; essa fa parte dell’ordine giuridico imposto dallo Stato” (*ivi*, 42).

<sup>215</sup> P. BARUCCI, *Economisti alla Costituente*, cit., 26.

<sup>216</sup> La questione era sottolineata con particolare vigore da R. ROMANO, *Una tipologia economica*, in *Storia d’Italia*, Vol. I, Torino, Einaudi, 1972, spec. 259 sgg.

<sup>217</sup> Le parole riportate nel testo sono di M. SALVATI, *Economia e politica in Italia dal dopoguerra a oggi*, Milano, Garzanti, 1984, 15. Il divario fra Nord e Sud, del resto, non conseguì all’unificazione, che lo trovò già in atto: L. CAFAGNA, *Contro tre pregiudizi sulla storia dello sviluppo economico italiano*, in AA. VV., *Storia economica d’Italia*, a cura di P. Ciocca e G. Toniolo, cit., I. *Interpretazioni*, Roma – Bari, Laterza, 1998, 312 sgg.

<sup>218</sup> Analogamente, R. NANIA, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in AA. VV., *I diritti costituzionali*, a cura di R. Nania e P. Ridola, 2<sup>a</sup> ed., Torino, Giappichelli, 2006, 195.

<sup>219</sup> F. CAFFÈ, *Lezioni di politica economica*, 5<sup>a</sup> ed. (a cura di N. Acocella), Torino, Boringhieri, 1990, rist. 2008, 18.



Il rifuggire dagli estremismi neoliberalisti unificava, però, soltanto in negativo le varie posizioni dei Costituenti. Ai quali si presentava, a quel punto, in positivo, il problema della definizione, della collocazione e dell'identificazione di quell'interesse comune ch'essi non avevano visto esaurirsi nell'interesse individuale. Come avrebbe dovuto essere definito, in termini testuali, quell'interesse? Dove avrebbe dovuto situarsi (in quale sfera dell'agire umano)? Chi avrebbe dovuto essere proclamato competente ad identificarlo? Si trattava di tre questioni formidabili, legate l'una all'altra, che avrebbero impegnato a lungo i lavori dell'Assemblea e delle sue articolazioni. Esse sarebbero state tutte risolte assumendo come premessa, logica e assiologica, la saldatura fra economia e politica.

Tale saldatura non costituiva un esito autoevidente. Poteva esserlo nella prospettiva socialcomunista, imperniata nel ruolo economicamente determinante dello Stato; lo era in modo più problematico in quella cattolica, sensibile - si è visto - alle esigenze della presenza pubblica nell'economia e della salvaguardia di uno spazio per la politica economica, ma al contempo legata all'idea della sua necessaria armonizzazione con il principio di sussidiarietà orizzontale; lo era ancor meno in quella liberale e liberista, della quale, anzi, la separazione di politica ed economia, di pubblico e privato, era stata storicamente la cifra essenziale<sup>220</sup>. A quest'ultimo proposito, occorre qualche precisazione. La prospettiva liberale e assieme liberista, mentre scinde la politica dall'economia sul terreno dell'intrapresa e dei controlli pubblici, sembra riunirle su quello del rapporto fra libertà politica e libertà economica: nell'economia socializzata - vi si osserva - l'eccedenza di Stato trabocca dal dominio dei rapporti economici a quello dei rapporti politici, vanificando le aspettative di libertà dei singoli; nell'economia di mercato la libertà politica costituisce il riflesso della libertà del produttore/consumatore, sicché la prima non può stare senza la seconda. Questa tradizionale ricostruzione, però, trascura un elemento critico. Come rilevavano le primissime pagine della *Ricchezza delle nazioni*, il mercato è strettamente connesso alla divisione del lavoro e la divisione del lavoro (in una con l'abolizione del sistema schiavistico) è il presupposto essenziale perché si passi dal sistema democratico (da quel che si chiama, oggi, democrazia diretta) alla rappresentanza (a quel che si chiama oggi democrazia rappresentativa): in un sistema a ruoli sociali parcellizzati, l'unità della figura del cittadino si dissolve e la politica si fa *professione* di pochi e non *attività civica* di tutti. Nel momento stesso in cui sembra creare le premesse per la traduzione della libertà economica in libertà politica, il mercato confina quest'ultima in una posizione di marginalità. Non è certo un caso che Rousseau stigmatizzasse “[...] le tracas du commerce et des arts [...], l'avidité du gain [...], la mollesse et l'amour des commodités”,

---

<sup>220</sup> In questo senso, tra i giuristi, A. CANTARO, *Costituzione e ordine economico*, cit., 56 sg.

perché consentono ai cittadini di “payer pour s’exempter de leurs devoirs” (e quindi dai loro diritti) politici<sup>221</sup>.

La complessità dei presupposti culturali e ideologici qualifica ulteriormente, dunque, la scelta costituzionale di collocare economia e politica - sebbene siano sfere distinte dell’agire umano - fianco a fianco nella dimensione del dover essere giuridico. Essa è compiuta sin dall’esordio: nella fondazione della Repubblica sul lavoro. Già in altra occasione<sup>222</sup> mi è parso di poter constatare che la dottrina italiana ha grandemente sottovalutato l’importanza della - apparentemente assai stravagante - scelta costituzionale di fondare proprio sul lavoro la Repubblica. La complessità della vicenda che ha condotto dalla proposta (che fu di Basso e di Amendola, ma che riprendeva un’iniziativa in Sottocommissione di Togliatti)<sup>223</sup> di qualificare quella italiana come “Repubblica di lavoratori” all’accoglimento della mediatrice formulazione fanfaniana<sup>224</sup> ha indotto a concentrare l’attenzione sulla nozione di “lavoro” recepita dalla norma costituzionale (il solo lavoro salariato oppure ogni attività socialmente utile?), trascurando il nocciolo della questione, che stava e sta nel significato profondo che si deve attribuire alla decisione costituzionale di fondare proprio sul lavoro la Repubblica democratica che si andava costruendo. Come accennato, questa scelta sembra, a prima vista, davvero singolare.

Con una ricostruzione fortunata e convincente, Hannah Arendt, superando la tripartizione aristotelica fra il genere di vita dedito al piacere, quello dedito all’azione (politica) e quello dedito alla contemplazione<sup>225</sup>, ha distinto due generi della vita umana, la *vita activa* e la *vita contemplativa*<sup>226</sup>, tripartendo, poi, le forme di attività dell’uomo nel mondo in attività lavorativa, operare e azione<sup>227</sup>. La prima forma (quella dell’attività lavorativa) è intimamente connessa alla sfera

---

<sup>221</sup> *Contratto sociale*, L. III, Cap. XV.

<sup>222</sup> In *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 2010, 628 sgg. E’ in questo contributo che sono più ampiamente sviluppate (e - confido - motivate) le considerazioni svolte nel testo.

<sup>223</sup> U. DE SIERVO, *Il contributo alla Costituente*, in AA. VV., *Cultura e politica nell’esperienza di Aldo Moro*, a cura di P. Scaramozzino, Milano, Giuffrè, 1982, 92, ha giustamente richiamato l’attenzione sul fatto che la formulazione togliattiana fu inizialmente votata anche da Moro, una volta rassicurato dell’assenza di una sua coloritura classista.

<sup>224</sup> E’ noto che di quella vicenda si hanno almeno due letture: quella di Basso, che vi vide la prova di un processo di progressivo assestamento dei costituenti democristiani su posizioni moderate (L. BASSO, *Il principe senza scettro*, 2<sup>a</sup> ed., Milano, Feltrinelli, 1998, 136 sg.: 1<sup>a</sup> ed. 1958) e quella di Mortati, che vi vide la prova della coerenza complessiva della Costituzione, che aveva evitato il riferimento ai soli “lavoratori manuali o salariati” proprio per garantire armonia con la logica delle altre previsioni costituzionali (C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Dir. lav.*, 1954, I, 149 sgg., ora in *Raccolta di scritti*, Milano, Giuffrè, 1972, III, 237).

<sup>225</sup> *Etica Nicomachea*, I (A), 5, 1095b, 16 sgg.

<sup>226</sup> H. ARENDT, *The Human Condition*, Chicago, The University of Chicago, 1958, trad. it. di S. Finzi, *Vita activa. La condizione umana*, Milano, Bompiani, 1994, 10 sgg.

<sup>227</sup> H. ARENDT, *Vita activa*, cit. 8.

delle necessità, del bisogno, della riproduzione della specie. E' la sfera dell'*animal laborans*, interamente assoggettato ai condizionamenti materiali della natura. Le altre due sfere sono quella dell'*homo faber*, che si muove nel dominio dell'artificialità e della manipolazione degli elementi naturali, e quella dell'*homo politicus*, che agisce nel dominio della libertà, del dialogo e del rapporto sociale (della vita politica, appunto).

Ebbene: come mai i Costituenti hanno assunto proprio la *prima* forma dell'agire umano quale fondamento della Repubblica<sup>228</sup>? Come mai, se quella che andavano scrivendo era una Costituzione della libertà? Come mai, se ad essere fondata sul lavoro non era semplicemente la Repubblica, ma la Repubblica *democratica* e se la cifra essenziale della democrazia sta nell'immissione della libertà entro la sfera, prima inaccessibile, del governo dello Stato? Come mai, insomma, un riconoscimento di *libertà* è stato radicato nel dominio della *necessità*?

La mia risposta muove dal convincimento che la vicenda socioeconomica e culturale che ha condotto all'abbandono dello schiavismo e all'avvento dell'etica giudaico-cristiana (fondata sulla comune condanna di *tutto* il genere umano al lavoro) ha determinato lo sconvolgimento dell'idea stessa di libertà. Se nella società antica era realmente libero solo chi si sottraeva al giogo del lavoro, in quella giudaico-cristiana non può più essere così, perché nella società antica quella libertà era acquisita ad un prezzo (la disumanizzazione di altri esseri umani) che ormai non può più essere pagato. La comune condanna al lavoro rende incompatibile la libertà di pochi con l'eguaglianza di tutti, mentre questa dipende proprio dal comune assoggettamento all'imperativo del lavoro: come si legge nella *Laborem exercens*, "Il lavoro è una delle caratteristiche che distinguono l'uomo dal resto delle creature, la cui attività, connessa col mantenimento della vita, non si può chiamare lavoro; solo l'uomo ne è capace e solo l'uomo lo compie, riempiendo al tempo stesso con il lavoro la sua esistenza sulla terra"<sup>229</sup>. Il lavoro, insomma, traccia le coordinate del campo *possibile* (in quanto eticamente accettabile) della libertà umana, sicché non v'ha libertà (accettabile) al di fuori di quel campo<sup>230</sup>. Fondare la Repubblica democratica sul lavoro, dunque, significava soprattutto manifestare la volontà di *fondare la Repubblica su un elemento profondamente egualitario e addirittura universalistico*, su un dato

---

<sup>228</sup> Per vero, il quadro costituzionale è più complesso di come lo si è sinteticamente rappresentato nel testo. Per l'esame delle tracce, nell'art. 1 Cost., anche delle altre forme dell'agire umano, debbo nuovamente rinviare al già ricordato *Radici e conseguenze*, cit., spec. 632 sgg.

<sup>229</sup> Enciclica *Laborem exercens*, Introduzione (cors. nell'orig.). Anche qui corre l'obbligo di rammentare la complessità della questione, sulla quale qualche sommaria indicazione è offerta nel mio *Radici e conseguenze*, cit., spec. 633 sgg.

<sup>230</sup> V. anche J. DAVYDOV, *Trud i svoboda*, trad. it. di V. Strada, *Il lavoro e la libertà*, Torino, Einaudi, 1966, 35

insuperabilmente *umano*<sup>231</sup>, abilmente coniugando premesse etiche familiari alla dottrina sociale cattolica<sup>232</sup> a prospettive evolutive care alla tradizione del movimento operaio (che troveranno espressione anche e soprattutto nell'art. 3, comma 2)<sup>233</sup> a riflessioni non estranee neppure alla tradizione liberale (si pensi alla fondazione lockeana della proprietà sul lavoro).

La saldatura tra economia e politica non poteva essere più chiara e immediata. La libertà che si radica nel lavoro è anzitutto quella politica (evocata dal riferimento alla natura democratica della Repubblica), mentre il lavoro, a sua volta, è una categoria economica di prima grandezza, tanto vero che l'economia politica classica si costruisce attorno al grande dibattito sul rapporto tra valore e lavoro, sul se - cioè - la misura del valore (di scambio) delle merci sia il lavoro (come ipotizzato da Smith, ma soprattutto da Ricardo e Marx) o qualche altro dato (l'utilità marginale, il rapporto fra domanda e offerta, etc.). E' davvero sorprendente che la dottrina si sia sostanzialmente disinteressata della questione, ritenendo così scarsamente significativo l'accostamento (*in capite libri!*) fra due categorie essenziali della politica e dell'economia e non ne abbia tratto le doverose conseguenze, non curandosi di rinvenire le coerenti tracce di questo esordio nelle altre norme costituzionali rilevanti. Tracce che sono - invece - numerosissime e vistose (ma che nella prospettiva di questo lavoro potranno essere ripercorse solo se e nella misura in cui ciò sarà necessario per il chiarimento del rapporto fra struttura economica e unità politica che è definito in Costituzione).

---

<sup>231</sup> Fra i pochi che, a mio avviso, hanno colto il segno dell'esordio della Costituzione è G. FERRARA, *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana*, in AA. VV., *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, a cura di G. Casadio, Roma, Ediesse, 2006, 200. Tuttavia, osservando che essa ha assunto "come fondamento della Repubblica la condizione umana nella contemporaneità", questo A. mi sembra mettere in luce solo una parte dell'operazione compiuta dai Costituenti (quella che si collega alla condizione storicamente determinata dell'*homme situé*), restando in ombra quella (che mi sembra essenziale) che si collega all'evocazione di una condizione *universale e antropologica*. Questo richiamo all'universalità, nondimeno, non deve far dimenticare che il lavoro che la Costituzione vuole sia prestato deve compiersi entro una comunità storicamente determinata, che è la nostra. Il che significa che - come correttamente rilevato da G. AMATO, *Una Repubblica fondata sul lavoro*, in *Rassegna Astrid*, n. 9/2011 (136), 2, 7 - il riconoscimento della centralità del lavoro ha anche intenzioni unificanti di quella medesima comunità.

<sup>232</sup> P. ROGGI, *Introduzione* a A. FANFANI, *Cattolicesimo e protestantesimo*, cit., XXVII, ritiene che nascerebbe dalla predicazione del Cristo "l'idea stessa di storia come liberazione dagli ostacoli che l'uomo pone ai suoi simili, precludendone lo sviluppo".

<sup>233</sup> La questione del raccordo fra lavoro ed eguaglianza era stata posta correttamente dalla Corte costituzionale nella sent. n. 163 del 1983: "*l'art. 3 della Costituzione attribuisce ad ogni cittadino il diritto fondamentale di realizzare lo sviluppo della sua personalità, il quale viene attuato, come è stato generalmente avvertito, principalmente attraverso il lavoro, a cui pertanto deve essere garantito il libero accesso da parte di tutti. Principio questo energicamente ribadito nel successivo art. 4, per cui «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto»*".

Anche se restiamo entro questa prospettiva, comunque, il fondamento sul lavoro appresta un'indicazione essenziale. Il lavoro è un elemento comune a tutti e l'unità politica si costruisce - oltre che sul *metodo* del dialogo pluralistico tra posizioni differenti - sulla *sostanza* di ciò che è comune ai vari consociati. E' per questo che la rottura del vincolo comune pregiudica l'unità ed è per questo che il successivo art. 4 impone il dovere del lavoro: il lavoro è l'espressione primaria della partecipazione del singolo al legame sociale ed è attraverso il lavoro che ciascuno restituisce alla società (in termini di progresso generale) ciò che da essa ha ricevuto e riceve, in termini di diritti e di servizi, e contribuisce a costruire e rinsaldare il comune vincolo. Lo aveva ben ricordato Costantino Mortati nel suo *Commento* all'articolo 1: la Costituzione vede nel lavoro il "valore da assumere come fattore necessario alla ricostituzione di una nuova unità spirituale, richiedente un processo di graduale omogeneizzazione della base sociale, presupposto pel sorgere di una corrispondente struttura organizzativa, di un nuovo tipo di collegamento fra comunità e Stato"<sup>234</sup>.

Se la connessione tra rapporti economico-sociali e politica avesse trovato espressione solo nell'imposizione del dovere del lavoro, però, ben poco la Costituzione avrebbe detto sul piano operativo: un dovere di quel genere, per quanto l'art. 23 consenta in astratto l'accollo di prestazioni personali semplicemente in base alla legge, era ed è concretamente di ben difficile realizzazione coattiva e si situa soprattutto sul versante etico<sup>235</sup>. Doveva essere chiarito quale fosse, per la Costituzione, l'apporto dell'economia alla costruzione dell'unità politica e anche se la politica avesse strumenti - e quali - per il mantenimento del nesso fra economia e unità. E' quanto hanno fatto soprattutto gli artt. 41 e 53.

6.- *La Costituzione, l'interesse privato, l'interesse comune: b) l'iniziativa privata e l'utilità sociale.*

L'universo prescrittivo definito dall'art. 41 Cost. è di straordinaria complessità e qui non è proponibile nemmeno il tentativo di una sua ricostruzione argomentata. Mi limito dunque a dar conto, in sintesi estrema, di quelli che a mio avviso ne sono i tratti essenziali e che costituiscono la premessa delle considerazioni che svolgerò subito più avanti, nella specifica prospettiva di questo contributo.

In particolare, ritengo che<sup>236</sup>:

---

<sup>234</sup> C. MORTATI, *Articolo 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna - Roma, Zanichelli - Il Foro Italiano, 1975, 10.

<sup>235</sup> Non si può dimenticare, peraltro, che alla Costituente si era convinti del valore precettivo del dovere di lavoro: v. l'intervento di Ruini del 12 marzo 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 2019 ("nessuno può essere inerte redditiero; e deve farsi attivo e compiere qualche lavoro socialmente utile").

<sup>236</sup> Le tesi che si esporranno nel testo sono state argomentate già ne *La produzione economica*

a) l'“iniziativa” economica privata, tutelata dal primo comma dell'art. 41 Cost., sia da distinguere dal suo “svolgimento”, regolato dal secondo comma, e che l'una e l'altro siano momenti della più comprensiva “attività” cui si riferisce il terzo comma;

b) l'ambito dell'iniziativa in questione sia quello della produzione orientata allo scambio;

c) l'iniziativa si risolva nell'atto di investimento del capitale;

d) lo svolgimento cui si riferisce l'art. 41, comma 2, Cost., sia ciò che consegue a quell'atto di investimento nel dominio dell'azione economica finalizzata allo scambio;

e) la garanzia di libertà offerta dal primo comma dell'art. 41 comporti la conseguenza che all'atto di investimento del capitale possano essere apposti solo limiti negativi e non positivi (ad esempio, ordini di produzione)<sup>237</sup>;

f) allo svolgimento dell'iniziativa economica privata, invece, possano essere imposti tutti i limiti che sono funzionali alla protezione dei valori costituzionali distintamente elencati soprattutto nel secondo comma dello stesso art. 41;

g) tanto l'iniziativa quanto il suo svolgimento, in quanto momenti dell'attività economica generale, siano soggetti ai programmi e ai controlli previsti dall'art. 41, comma 3, Cost.

Si evince da tutto questo che l'art. 41 Cost. dà per scontata l'esistenza di un modo di produzione di tipo capitalistico e che - conseguentemente - ha valutato la garanzia di tale modo di produzione come parte costitutiva del patto repubblicano<sup>238</sup>, sicché non possono essere accolte le tesi che hanno ammesso

---

*privata nel sistema costituzionale*, Padova, Cedam, 1983. Fra gli studiosi nei cui confronti ero (e sono) particolarmente debitore soprattutto per l'inquadramento dottrinario della nozione di iniziativa (per il quale v. *La produzione*, cit., 10 sgg.) è in particolare A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, Giuffrè, 1971, 582 sgg. Come è noto, non sempre la ricostruzione dottrinale proposta nel testo è condivisa dalla giurisprudenza costituzionale (è respinta, in particolare, la distinzione fra il primo comma dell'art. 41 e i successivi).

<sup>237</sup> Questa tesi, inizialmente prospettata (criticamente) già da C. ESPOSITO, *I tre commi dell'art. 41*, in *Giur. cost.*, 1962, 37 sg., sembra essere incoerente con una certa lettura dell'art. 18 Cost. che - pure - sembra pienamente convincente. Tale lettura è prospettata dalla nota giurisprudenza costituzionale che, pur riconoscendo che la garanzia delle libertà copre anche il loro risvolto negativo, ha nondimeno affermato che - a determinate condizioni - la legge può imporre “*obblighi di appartenenza ad un organismo pubblico a struttura associativa*” allo scopo di tutelare “*altri interessi costituzionalmente garantiti*” (sent. n. 248 del 1997, anche per il richiamo ai precedenti). Non è, però, così. Non si tratta tanto di constatare la diversa struttura lessicale del primo comma dell'art. 18 (che affianca alla libertà il suo limite generale) e del primo comma dell'art. 41 (che menziona la sola libertà e non il limite), che di per sé non è risolutiva, quanto di prendere atto della peculiarità della libertà in esame e del dato decisivo offerto dall'art. 43, ove si chiarisce che quando la produzione di un certo bene o di un certo servizio è davvero essenziale per la collettività la via obbligata è quella della collettivizzazione, non quella dell'imposizione al privato di un dovere di investimento (sul punto, rinvio agli svolgimenti del mio *La produzione*, cit., 70 sg.).

<sup>238</sup> Questo ho sempre pensato e scritto. Francamente non comprendo, dunque, donde Giovanni

(ovvero anteceduto) un'evoluzione in senso socialista in assenza di un evento rivoluzionario e nel rispetto dei limiti assoluti che sono imposti alla revisione costituzionale (il riferimento è alla nota opinione di Lavagna)<sup>239</sup>. Il criticismo nei confronti del modo di produzione capitalistico era diffuso, ma mentre i liberali ne contestavano solo i malfunzionamenti, i democristiani lo ritenevano opportuno *faute de mieux* quale alternativa al temuto collettivismo e (come dimostra l'osservazione di Togliatti che non si stava scrivendo una Costituzione socialista)<sup>240</sup> i comunisti (più ancora dei socialisti) ne registravano l'inevitabilità nelle condizioni nazionali e internazionali date<sup>241</sup>: il risultato fu che la Costituzione venne calibrata sulla sua esistenza e persistenza e che quindi il suo rovesciamento comporterebbe una radicale discontinuità costituzionale.

L'intangibilità (nel senso di irriducibilità) del modo di produzione capitalistico, peraltro, sembra caratterizzata da un profilo affatto peculiare, connesso al trattamento riservato dalla Costituzione all'attività economica privata (in entrambe le fasi - dell'iniziativa e dello svolgimento - in cui si esplica). Accade per essa, infatti, quanto non accade per le altre libertà. Per queste la corrispondenza della situazione individuale di libertà al bene comune è ritenuta

---

Bognetti tragga il convincimento che a mio parere la Costituzione “garantirebbe soltanto, nell'area dei rapporti economici, i diritti dei lavoratori [...], mentre essa non prenderebbe posizione - o almeno una posizione chiara - riguardo ad altri aspetti essenziali del sistema economico [...]” (G. BOGNETTI, *La Costituzione economica*, cit., 162).

<sup>239</sup> C. LAVAGNA, *Costituzione e socialismo*, Bologna, Il Mulino, 1977.

<sup>240</sup> V. l'intervento del 25 ottobre 1946, in *Commissione per la Costituzione. Adunanza Plenaria. Discussioni*, 47 sgg. V. anche, a ricordare questa posizione, l'intervento di Pajetta alla seduta dell'Assemblea del 9 maggio 1947, in *Atti Ass. cost.*, 3776.

<sup>241</sup> Per la verità, la posizione di Togliatti sembrava andare anche al di là dei condizionamenti storici del momento. Nel famoso *Discorso* al Convegno Economico del PCI Roma, 21-23 agosto 1945), in *Ricostruire*, Roma, Ed. dell'Unità, 1945, ora (parzialmente riportato) in AA. VV., *L'economia italiana: 1945-1970*, cit., 111 sgg., disse che “anche se fossimo oggi al potere da soli, faremmo appello per la ricostruzione all'iniziativa privata”. Non solo. Togliatti precisò che - certo - vi erano parti dell'economia italiana “che potranno essere più rapidamente ordinate secondo un piano”, ma “si tratta spesso di quelle parti dell'economia italiana che è discutibile fino a che punto potrà domani essere ancora indispensabile ed anche solo utile sviluppare”. Questo faceva intendere che nemmeno in prospettiva futura, nemmeno se le condizioni internazionali fossero mutate, la pianificazione generale sarebbe stata necessariamente la via maestra da seguire. E la conclusione era che “dobbiamo lasciare un campo vasto all'iniziativa privata tanto nella produzione quanto nella distribuzione e nello scambio” (*ivi*, 113). Che queste parole risalissero alla “doppiezza” così frequentemente imputata a Togliatti (sulla questione, cfr. P. DI LORETO, *Togliatti e la “doppiezza”. Il PCI tra democrazia e insurrezione. (1944-49)*, Bologna, Il Mulino, 1991, spec. 141 sgg. sulla posizione in politica economica) o all'esigenza di mediare tra posizioni diverse interne allo stesso PCI (v. le indicazioni di S. BARTOLOZZI BATIGNANI, *La programmazione*, in AA. VV., *La cultura economica nel periodo della ricostruzione*, cit., 112), ovvero fossero la veritiera espressione del suo pensiero, non mette conto, qui, precisare: è a quelle parole che, con maggiore o minore fedeltà, si ispirò l'azione dei comunisti alla Costituente. Forse eccessivo, tuttavia, è ritenere che per i comunisti, che avrebbero privilegiato la strategia della nazionalizzazione su quella della pianificazione, il settore pubblico avrebbe dovuto rimanere “esterno” a quello privato (A. MAGLIULO, *La Costituzione economica dell'Italia*, cit., 164 sg.).

consustanziale alla situazione stessa (il suo esercizio, anzi, è in sé apprezzato come una frazione o aspetto del bene comune), tanto vero che le vengono imposti solo limiti esterni a salvaguardia dei valori sociali; essi non le sono astrattamente contrapposti, ma sono tutelati nei confronti del superamento dei limiti che le sono prefissati. Per la libertà di attività economica, invece, questa corrispondenza non è scontata, nel senso che la Costituzione dubita che il suo esercizio sia di per sé in armonia con il bene comune: la previsione dei programmi e dei controlli, degli indirizzi e del coordinamento, che troviamo al terzo comma dell'art. 41, non si spiegherebbe se la libertà di iniziativa economica possedesse uno statuto identico a quello delle altre libertà costituzionali (alle quali è accomunata - peraltro - dall'irrivocabilità)<sup>242</sup>.

La Costituzione, pertanto, almeno nelle condizioni storiche date, ha evidentemente connesso un apprezzamento positivo al modo di produzione capitalistico (ché, altrimenti, non lo avrebbe recepito), eppure la sua funzionalità alla costruzione del vincolo politico fra i cittadini non è stata affidata ai soli automatismi del suo andamento, ma anche all'esercizio della funzione pubblica di coordinamento e di indirizzo. Così facendo la Costituzione non ha affatto equiparato le libertà economiche alle altre (visto che il loro esercizio, abbandonato a se stesso, può non solo favorire, ma ostacolare le finalità costituzionali) e men che meno ha negato la già rilevata saldatura fra la politica e l'economia, che anzi emerge con particolare vivezza nel secondo comma dello stesso art. 41.

Il passo essenziale compiuto dalla Costituzione è l'assoggettamento dell'attività economica privata al rispetto del limite dell'utilità sociale (limite che, peraltro, vale anche da garanzia, per i privati, che alla loro libertà si possa contrapporre solo ciò che a tale utilità sia effettivamente connesso)<sup>243</sup>. Già Predieri aveva messo in luce il dato apparentemente ovvio, ma in realtà carico di conseguenze, che l'utilità di cui l'art. 41 Cost. fa menzione è imputabile alla società nel suo complesso<sup>244</sup>. Ricco di conseguenze, dicevo, perché proprio il riferimento alla società nel suo insieme esclude che si possa confondere l'utilità sociale vuoi con l'interesse pubblico ridotto a interesse dello Stato-persona (men che meno nella chiave dell'esaltazione della sua potenza, come aveva voluto il

---

<sup>242</sup> Preciso, nel testo, quanto sostenuto in M. LUCIANI, *La produzione*, cit., 67, in ordine alla non qualificabilità dell'iniziativa economica come diritto fondamentale. Essa, infatti, possiede al pari dei diritti fondamentali la caratteristica dell'irrivocabilità (in quanto anche in essa si manifesta la scelta di fondo sul tipo di sistema economico), ma non ne condivide anche la capacità di aprioristica valutazione di corrispondenza al bene comune.

<sup>243</sup> M. LUCIANI, *La produzione*, cit., 60; B. LIBONATI, *Ordine giuridico*, cit., 1557.

<sup>244</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, 1963, 192 sg. Adesivamente. M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata*, in *Giur. cost.*, 1977, 1394; ID., *La produzione*, cit., 125.



fascismo)<sup>245</sup>, vuoi con l'interesse di singoli gruppi sociali, foss'anche particolarmente sfavoriti. E' l'intera società, insomma, che è titolare degli interessi sottesi al principio dell'utilità sociale. Ebbene: la società della quale si parla non può certo essere quella in atto, perché la Costituzione stessa la vede attraversata da linee di frattura e da diseguaglianze inaccettabili, ma non può essere nemmeno una vagheggiata ed omogenea società futura, della quale manca, in Costituzione, il disegno<sup>246</sup>. Quella di cui si parla in Costituzione non può che essere una società in corso di edificazione, quella che gradualmente è (dovrebbe essere) destinata a costruirsi attuando il programma di sviluppo tracciato dall'art. 3, comma 2, al quale (come aveva ben colto sempre Alberto Predieri)<sup>247</sup> l'art. 41 intimamente si collega.

Il collegamento che l'art. 41 - evocando la nozione di società - instaura con l'art. 3, comma 2, consente alla Costituzione anche di sciogliere l'antico nodo del contenuto dell'interesse comune. La difficoltà di identificare qualcosa che sia davvero comune a tutti ha sollecitato, da tempo, ripensamenti critici della categoria, che sono giunti sino al suo sostanziale abbandono. Non è il caso di cedere a questa tentazione davanti al disegno costituzionale: ciò che è comune a tutti è l'interesse a che *ciascuno* realizzi il proprio progetto di emancipazione personale, che la Costituzione non pretende di definire in positivo, ma si limita a contenere entro i confini necessari perché non ne siano impediti gli analoghi progetti di tutti gli altri<sup>248</sup>.

La Costituzione, allora, rivela una trama perfettamente coerente: l'unità nazionale si costruisce attraverso un continuo *processo* di integrazione; la società nuova, voluta dall'art. 3, comma 2, si costruisce attraverso un *processo* di realizzazione che impegna l'intera Repubblica. La Costituzione non intende essere totalizzante, non nutre eccessi giacobini, non impone modelli astratti<sup>249</sup>, ma traccia concrete linee di tendenza e offre - alla politica che sappia e voglia servirsene - gli strumenti per assicurare il progresso dei singoli e dell'intera comunità nazionale. Un progresso che, si badi, i singoli non hanno titolo a reclamare dai poteri pubblici (dalla Repubblica) restando in posizione di passiva

---

<sup>245</sup> Recitava, in particolare, il par. II della Carta del Lavoro: “*Il complesso della produzione è unitario dal punto di vista nazionale; i suoi obiettivi sono unitari e si riassumono nel benessere dei singoli e nello sviluppo della potenza nazionale*”.

<sup>246</sup> Nel testo si riprendono e si sviluppano le conclusioni già raggiunte ne *La produzione*, cit., 125 sgg.

<sup>247</sup> A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, cit., 194 sg.

<sup>248</sup> Rinvio ancora al mio *La produzione economica*, cit., 129 sgg. Analogamente, se rettammente interpreto, B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1984, spec. 86 sgg.

<sup>249</sup> Rinvio nuovamente al mio *La produzione*, cit., spec. 129 sgg. Nel medesimo senso, mi sembra, più di recente, C. PINELLI *Il momento della scrittura. Contributo al dibattito sulla Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2002, 233.

attesa di benefici volta a volta più cospicui, ma che sono esplicitamente impegnati a conseguire tramite la propria azione, come dimostra inequivocabilmente (in una con la sollecitazione dell'art. 49 all'associazionismo partitico) il riferimento dell'art. 3, comma 2, alla *partecipazione*<sup>250</sup>. La saldatura tra politica ed economia si manifesta, dunque, anche attraverso lo stimolo ai singoli ad esercitare in concreto i loro diritti - di libertà, sociali, di partecipazione politica - allo scopo di conquistarsi una crescita che la Costituzione rende possibile, ma non può, ovviamente, garantire con la sola forza del dover essere giuridico. Riemerge qui, con vigore, l'antica tradizione secondo cui (al contrario di quanto oggi credono anche molti studiosi) la garanzia dei diritti dei popoli non sta, non può stare, nei soli tribunali, ma sta anzitutto nei popoli stessi, responsabilizzati ad essere guardiani delle loro libertà.

Ma il discorso resterebbe incompleto e non toccherebbe gli sviluppi più recenti del nostro ordinamento se non si cogliesse il fatto che la centralità dell'utilità sociale e la sua essenzialità nel contesto di un disegno costituzionale inteso ad assumere l'economia come un elemento dell'edificio dell'unità politica aiuta anche ad impostare correttamente i rapporti fra quel valore<sup>251</sup> e la libera concorrenza, anche nel nuovo scenario determinato dall'avvento della riforma dell'art. 117 Cost.<sup>252</sup> e in quelli che potrebbero essere aperti se giungesse in porto una recente proposta di revisione costituzionale.

La concorrenza libera non ottenne un aggancio formale nel testo originario della Costituzione ed è per questo che nella dottrina italiana si è a lungo discusso dell'esistenza o meno di una sua garanzia implicita nell'art. 41 Cost. Per molti anni la tesi affermativa, se non rimase minoritaria, sollecitò modesta attenzione fra gli studiosi in genere e fra i costituzionalisti in particolare<sup>253</sup>. Poi venne la

---

<sup>250</sup> In questo senso, anche B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale*, cit., 89.

<sup>251</sup> Vero quanto si è venuti dicendo nel testo, nel caso dell'utilità sociale si dovrebbe parlare, più che di "un" valore, dell'epitome di un complesso fascio di valori, che ne formano, assieme, la sostanza.

<sup>252</sup> Nella prospettiva che qui interessa è questa la questione veramente centrale. Più periferica, invece, quella della sussidiarietà orizzontale per come costruita dal nuovo art. 118. Per evidenti ragioni logico-domatiche, comunque, il ragionamento che si sviluppa nel testo vale anche per questa ulteriore novità costituzionale.

<sup>253</sup> Fra i privatisti, la tesi negativa è stata argomentata con particolare finezza da N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, 19 e *passim*, rilevando che "l'eguaglianza nella libertà di iniziativa economica", stabilita dal primo comma dell'art. 41 Cost., non equivale a concorrenza, "poiché le identiche e pari libertà, disponendosi come elementi di una raggiera confluyente verso lo Stato, si trovano l'una parallela all'altra, e non in rapporto l'una con l'altra" (cors. nell'orig.). V., peraltro, ancora ne *L'ordine giuridico del mercato*, cit., 68, l'accenno di una posizione diversa, che lega - d'un nesso all'un tempo logico e storico - libertà di iniziativa e concorrenza.

Finemente argomentata, epperò non convincente, è pure la contrapposta opinione che la concorrenza troverebbe radicamento nell'art. 41 Cost., ma nel suo secondo comma, in quanto l'attività economica, non potendo svolgersi in contrasto con la libertà "di ciascuno", non potrebbe sfociare nella determinazione di situazioni anticoncorrenziali (B. LIBONATI, *Ordine giuridico*, cit.,

svolta del Convegno AIC del 1991, con le relazioni di Amato, di Guarino e di Boggetti<sup>254</sup>. La prima, pur constatando la mancanza di un'incondizionata fiducia dei Costituenti nel mercato e nella libera concorrenza, registrava anche un cambiamento culturale successivamente indotto dall'irruzione del diritto comunitario (che sollecitava una diversa visione della competizione e della concorrenza), concludendo nel senso che "la Costituzione scritta [fosse] perfettamente in grado di ospitare questa aggiornata visione e di offrirle anzi più spazi per farsi valere"<sup>255</sup>. La seconda (che peraltro si segnalava soprattutto per un encomiabile realismo) leggeva nel complesso delle norme costituzionali sul rapporto fra iniziativa privata e intervento pubblico il riconoscimento della "primazia [...] al mercato"<sup>256</sup>. L'ultima, pur seguendo un diverso itinerario (nel quale ai principi fondamentali comunitari veniva riconosciuta prevalenza su quelli costituzionali)<sup>257</sup>, perveniva, in buona sostanza, al medesimo risultato, osservando che "la lettera" dell'art. 41 non sarebbe stata incompatibile con un'interpretazione - diciamo così - liberista della Costituzione<sup>258</sup>. Di lì a poco avremmo avuto il Trattato di Maastricht e la dottrina italiana, sulla scia di quelle riflessioni, si predisponne a leggere la Costituzione in una chiave assai diversa da quella con la quale l'aveva interpretata per più di quattro decenni.

Non è il caso, qui, di soffermarsi sulla fondatezza o meno del nuovo indirizzo (anche se non si può fare a meno di rilevare che in molti studi che vi si sono inseriti si è teorizzato che l'interpretazione della Costituzione dovesse cambiare con l'approfondimento del processo di integrazione, il che lascia assai perplessi sul piano dell'intreccio fra teoria dell'interpretazione e sistematica delle fonti). A mio avviso, infatti, per comprendere la posizione della libertà di concorrenza nella

---

1555; analogamente, L. PRINCIPATO, *La pubblicità commerciale. Fondamento costituzionale e limiti*, Napoli, Jovene, 2008, 207). Non convincente, ritengo, perché: a) non era alla libertà economica che in quella sede i Costituenti intendevano fare riferimento; b) se la tesi fosse esatta, ne deriverebbe l'illegittimità, ad esempio, delle riserve brevettuali (pacificamente giustificate, invece, dall'utilità sociale tutelata dallo stesso art. 41, comma 2); c) parimenti, se la tesi fosse esatta, i monopoli privati dovrebbero essere vietati, mentre l'art. 43 Cost. dimostra che la Costituzione non li ha vietati in radice, ma ha facoltizzato la legge ("la legge può") riservare o trasferire le imprese in situazione di monopolio.

<sup>254</sup> Che quella svolta, subito e lucidamente, registrava con entusiasmo: G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit., 70.

<sup>255</sup> G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, cit., 19. Critiche all'operazione interpretativa che ha fatto leva sui principi comunitari per modificare la lettura delle norme costituzionali, ad es., in R. NIRO, *Articolo 41*, in AA. VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Milano, Giuffrè, 2006, I, 862.

<sup>256</sup> G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in AA. VV., *La Costituzione economica*, cit., 41 (cors. nell'orig.).

<sup>257</sup> G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit., 108.

<sup>258</sup> G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit., 98.

Costituzione non è necessario prendere posizione entro il dibattito sul se essa, comunque, fosse o meno “implicata” dalle originarie previsioni costituzionali. Si può dare per scontato, anzi, che lo fosse, perché anche così facendo si perviene a conclusioni assai diverse da quelle della dottrina oggi dominante.

La concorrenza ha una complessa relazione con la libertà economica. Per un verso ne costituisce un profilo, nel senso che ogni singolo operatore ha interesse ad entrare, per competere, in un mercato; per l'altro ne costituisce un limite, nel senso che si contrappone all'interesse ad escludere gli altri competitori vantato da chi su quel mercato è un *incumbent*. Ora, nella misura in cui la concorrenza viene riguardata in questo suo secondo aspetto, è evidente che la sua tutelabilità passa per il riconoscimento della sua connessione con l'utilità sociale. Questa connessione, però, come dimostra l'art. 43 Cost., non è predicabile *a priori*, ma deve essere di volta in volta dimostrata, ben potendo essere socialmente utile, per la Costituzione, la limitazione (addirittura l'esclusione), piuttosto che la garanzia della libera concorrenza. Un problema di rapporto fra concorrenza e utilità sociale, pertanto, neppure si pone, dovendosi apprezzare la prima, se e quando del caso, come uno strumento per la realizzazione della seconda. Tutto questo incide, però, anche sulla posizione della concorrenza come profilo della libertà economica. Come tale, infatti, in tanto può avere protezione, in quanto sia stato preventivamente compiuto il giudizio di meritevolezza della sua tutela come strumento dell'utilità sociale. Conseguentemente, il principio dell'utilità sociale non può nemmeno dirsi esterno alla libertà di concorrenza, ma le è interno, perché questa non può stare senza quella.

Non credo, dunque, che possano esservi incertezze sul se la concorrenza, attenendo sia al sistema della produzione che a quello degli scambi<sup>259</sup>, sia assoggettata al regime del primo o a quello del secondo comma dell'art. 41 Cost. La dottrina più convincente ha negato l'esistenza di una gerarchia generale dei valori costituzionali e postula soltanto una gerarchia settoriale, per singoli “campi di attività”<sup>260</sup>, ma non ha senso chiedersi se la libera concorrenza, collocandosi entro la sfera della produzione, regolata dal primo comma dell'art. 41, non incontri alcun contrapposto valore costituzionale, oppure, collocandosi in quella degli scambi, regolata dal secondo comma, sia gerarchicamente subordinata

---

<sup>259</sup> Si può discutere, invece, se attenga anche al sistema dei consumi. Si è visto che alcune delle dottrine esaminate in precedenza fermamente ritengono (ragionevolmente o meno, non è questa la sede per dire) che i consumatori orientino la produzione e i prezzi attraverso la domanda, nel contesto di una vera e propria “democrazia dei consumatori” (che, è bene ricordare, al contrario di quanto alcuni mostrano di credere, e per quanto la tutela del consumatore sia imposta dallo stesso art. 41, comma 2, Cost., non può sostituire la democrazia dei cittadini). Si può ricostruire, entro questa logica, il confronto tra le varie domande allo stesso modo in cui si ricostruisce il confronto tra le offerte (e cioè come un confronto concorrenziale)?

<sup>260</sup> Mi riferisco ad A. BALDASSARRE, *Ideologie costituzionali dei diritti di libertà*, in *Dem. dir.*, 1976, 296.

all'utilità sociale. L'utilità sociale, infatti, non definisce solo i confini, ma qualifica lo stesso fondamento della tutela della concorrenza, anche come libertà<sup>261</sup>.

Cade in un duplice equivoco, pertanto, a mio avviso, la più recente giurisprudenza costituzionale<sup>262</sup>, allorché parla di un necessario "bilanciamento" fra la concorrenza e l'utilità sociale<sup>263</sup>: perché pretende di

---

<sup>261</sup> *Contra* A. PACE, *Libertà "del" mercato e "nel" mercato*, in *Pol. dir.*, 1993, 329.

<sup>262</sup> Maggiormente convincenti, invece, appaiono le più risalenti affermazioni della Corte. La più limpida si rinviene nella sent. n. 97 del 1969: la Corte, premesso che "la libertà di commercio, come gode della tutela accordata dall'art. 41 della Costituzione, così soggiace a quei limiti che tale disposizione consente di imporre a salvaguardia di beni che la Costituzione considera preminenti rispetto alla libertà di iniziativa economica", statuisce con chiarezza che "fra questi limiti viene qui in evidenza quello connesso all'utilità sociale, alle cui esigenze deve essere subordinata anche la concorrenza, che indubbiamente il vigente sistema costituzionale non considera di per sé idonea a realizzare o a rispettare gli interessi della società". La negazione della sufficienza del libero mercato a fondare l'interesse generale non poteva essere affermata con maggiore efficacia. Si possono peraltro ricordare anche altre statuizioni: non contrastano "con il concetto costituzionale di libera iniziativa privata le misure restrittive che leggi varie impongono in tema di obbligo di licenza, di limitazione d'orari, di disciplina dei prezzi, di conferimenti obbligatori, di concorrenza nella vendita di medicinali, di tutela della salute ecc", perché si tratta di "limitazioni tutte dettate al fine di indirizzare e coordinare l'attività economica ad esigenze di ordine sociale generale, di salvaguardare la sicurezza, la libertà e la dignità umana" (sent. n. 111 del 1974); "anche la libertà di commercio soggiace ai limiti connessi all'utilità sociale così come alle sue esigenze è subordinata anche la libertà di concorrenza (sent. n. 97 del 1969)" (sent. n. 388 del 1992);

Un'eco di queste più risalenti affermazioni, peraltro, sembra risuonare anche in pronunce recenti: cfr., ad es., le sentt. nn. 152 e 247 del 2010.

<sup>263</sup> "Le esigenze di «utilità sociale» devono essere bilanciate con la concorrenza", si legge, in particolare, nella sent. n. 270 del 2010. E' significativo osservare che in questa sentenza si richiamano, quali precedenti a sostegno di tale affermazione, le sentt. nn. 241 del 1990 e 386 del 1996. In realtà, nella prima pronuncia (sebbene si parli, imprecisamente, della "libertà di concorrenza" come di un "valore basilare della libertà di iniziativa economica") non v'è traccia di alcun bilanciamento (nemmeno la parola stessa vi è rinvenibile), mentre nella seconda si parla di un bilanciamento fra l'utilità sociale e il "principio di libertà di iniziativa economica privata", il che è cosa ben diversa. La tutela dell'iniziativa economica privata, infatti, in quanto tutela del modo di produzione capitalistico, appartiene al novero degli autentici principi fondamentali della Costituzione, sicché (pur con le difficoltà poste dall'essere stata collocata l'utilità sociale nel secondo e non nel primo comma) un bilanciamento è ben possibile. Desumere da questa affermazione la possibilità di un bilanciamento fra utilità sociale e libera concorrenza significa trascurare la struttura della disposizione costituzionale e sovrapporre ciò che non dovrebbe essere sovrapposto (né si potrebbe ritenere che fossero in questa linea le decisioni che avevano considerato di utilità sociale il "corretto funzionamento del mercato" - sentt. nn. 110 del 1995 e 236 del 1996 - perché in quei casi la Corte non alludeva ad un mercato ben funzionante perché concorrenziale, ma perché regolato). Aggiungo, per completezza, che la sentenza in commento non ha richiamato la sent. n. 300 del 1983, nella quale - invero - si parla di un "bilanciamento dei contrapposti interessi" che esclude la violazione dell'art. 41 Cost. Quel bilanciamento, però, non era fra attività economica privata e utilità sociale, ma fra interesse del locatore e interesse del conduttore di un immobile.

In dottrina, nel senso che la concorrenza sarebbe un valore bilanciabile con gli altri (primo dei quali, del resto, sarebbe la libertà individuale di iniziativa economica), F. CINTIOLI, *L'art. 41 della*

bilanciare fra beni che la Costituzione ha posto su piani diversi; perché ritiene possibile un bilanciamento fra ciò che sta fra i mezzi<sup>264</sup> e ciò che non sta nemmeno fra gli scopi, ma addirittura li trascende, in quanto sfondo assiologico di riferimento degli scopi medesimi (l'utilità sociale addirittura definisce, in quanto valore di riferimento, i confini e l'orientamento del mondo degli scopi), il che non è logicamente ammesso<sup>265</sup>. Ciò che è possibile, invece, è sottoporre il confronto tra libertà di concorrenza e utilità sociale ai comuni test di proporzionalità e di non eccessività, verificando se le misure intese ad assicurare l'utilità sociale che incidono sulla libertà di concorrenza sono appropriate e idonee allo scopo e non vanno al di là di quanto è necessario per ottenere il risultato. Quei test, però, non hanno nulla a che vedere con il (vero) bilanciamento. Questo si ha soltanto quando si confrontano due valori (o beni o interessi) che sono collocati sul medesimo piano gerarchico e si deve verificare se (non già in astratto, ma) in concreto riferimento ad un determinato caso della vita sia più meritevole l'uno oppure l'altro<sup>266</sup>. Tale confronto di meritevolezza: a) non è possibile quando la collocazione gerarchica è diversa; b) non esclude l'osservanza dei principi di proporzionalità e non eccessività (nel senso che, anche una volta che sia stata accertata la maggior meritevolezza di un valore, bene o interesse, quello concorrente non può essere sacrificato a piacimento). Una volta di più, emerge l'urgenza di una salda dottrina del bilanciamento, che la Corte costituzionale non sembra aver ancora sviluppato.

E' chiaro che il quadro ricostruttivo ora proposto non ha potuto cambiare a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., che ha introdotto la "tutela della concorrenza" nel testo costituzionale, con la conseguenza di farne - sostengono alcuni - un valore riconosciuto in Costituzione. La posizione - potremmo dire - pivotale del principio dell'utilità sociale (quale regolatore fondamentale dei rapporti fra politica ed economia) nell'edificio costituzionale lo colloca al livello di quei principi fondamentali che, se si sottraggono alla revisione, si sottraggono, a più forte ragione, all'aggiramento da

---

*Costituzione tra il paradosso della libertà di concorrenza e il "diritto della crisi"*, in *Dir. soc.*, 2009, 400.

<sup>264</sup> Si è parlato, a proposito della concorrenza, di un "principio-mezzo", già ospitato dall'art. 41, comma 3, Cost. (M. DRAGHI, *Intervento*, cit., 90). Questa, se può essere una formula elegante in sede polemica, non è una categoria che abbia pregio giuridico e se ne deve dunque prescindere.

<sup>265</sup> L'esclusione dell'applicabilità della tecnica del bilanciamento lascia aperto il problema (che non è qui il caso di approfondire) se il confronto tra concorrenza e utilità sociale possa essere impostato secondo la diversa tecnica del giudizio sull'abuso del diritto. Per la distinzione fra tecnica del bilanciamento e tecnica del divieto dell'abuso, v. il recente contributo di F. LOSURDO, *Il divieto dell'abuso del diritto nell'ordinamento europeo. Storia e giurisprudenza*, Torino, Giappichelli, 2011, spec. 8 e 74 sgg.

<sup>266</sup> Solo in presenza di concrete fattispecie e di concreti contesti il bilanciamento tra i valori, infatti, assume un senso (G. PRETI, *Retorica e logica. Le due culture*, Torino, Einaudi, 1968, spec. 224 sg.).

parte di fonti sopravvenute, ivi comprese quelle di rango costituzionale<sup>267</sup>. E' tracciato, in Costituzione, quello che potremmo chiamare il *cerchio della fundamentalità*, cerchio che si è definitivamente chiuso con l'entrata in vigore della Costituzione e che non può essere riaperto per via di revisione. Per essere chiari: come è sottratto al legislatore di revisione il potere di cancellare anche uno solo dei principi, dei diritti o dei doveri fondamentali originariamente previsti, così gli è sottratto il potere di introdurne di nuovi, per la semplicissima ragione che ogni addizione si risolve nel mutamento di posizione relativa - nel contesto del bilanciamento - dei principi e dei diritti preesistenti, con conseguente alterazione del loro nucleo di valore.

La novella del 2001, pertanto, se può avere effetti sul piano dei rapporti Stato-Regioni, non ne può avere di sorta sul piano dei principi fondamentali regolatori dei rapporti fra operatori economici e istituzioni pubbliche, nella misura in cui tali principi sono appunto fondamentali. Il solo effetto della revisione, pertanto, è stato quello di esplicitare ciò che parte della dottrina aveva ritenuto implicito, e cioè che la Costituzione già implicava la tutela della concorrenza (meglio: la sua possibilità, tutto dipendendo - come si è detto - dall'esistenza, di volta in volta, di una concreta connessione fra concorrenza e utilità sociale).

Sul piano dommatico, il medesimo discorso vale per la dimensione europea. La questione, che meriterebbe ben altri sviluppi sul piano delle conseguenze concrete dell'impostazione qui prospettata, in via generale si può risolvere con il semplice richiamo alla dottrina dei controlimiti<sup>268</sup>. Una volta che la strutturazione profonda dei rapporti tra politica ed economia sia stata ascritta - e non comprendo come sarebbe possibile fare altrimenti - al novero dei principi fondamentali, non ha nemmeno senso chiedersi se la concorrenza abbia nell'ordinamento comunitario una posizione diversa da quella occupata in quello italiano e se sì quale sia<sup>269</sup>. Nemmeno la valvola dell'art. 11 Cost., infatti, consente l'immissione nel nostro ordinamento di valori che aspirano a collocarsi nell'inalterabile dimensione della fundamentalità<sup>270</sup>. Non per questo, è evidente, le vicende europee sono rimaste senza effetti. Ma di questo diremo in chiusura.

---

<sup>267</sup> Buona parte della dottrina ritiene che il tratto della fundamentalità sia condiviso dalla libertà, dalla dignità e dalla sicurezza della persona umana di cui dice l'art. 41, comma 2 (così, ad es., R. NANIA, *Libertà economiche*, cit., 209), ma non dall'utilità sociale. Il collegamento di quest'ultima con l'art. 3, comma 2, Cost., rende queste letture, a mio avviso, impraticabili.

<sup>268</sup> Va da sé che la dottrina dei controlimiti ha un senso solo se il piano della Costituzione viene tenuto distinto - come è e come deve essere - da quello del diritto europeo (v., invece, per l'affermazione che "i principi costituzionali in materia economica si desumono oggi non solo dalla Costituzione italiana, ma anche e soprattutto dai trattati europei", G. De VERGOTTINI, *La Costituzione economica*, cit., 343).

<sup>269</sup> Peraltro, come è noto, la giurisprudenza costituzionale più recente è costante nell'affermare che la nozione nazionale di concorrenza coincide con quella comunitaria. Cfr., ad es., le sentt. nn. 14 del 2004; 401 del 2007; 45 del 2010.

<sup>270</sup> Che sia così lo dimostrano la semplice logica (ché, se fosse altrimenti, i controlimiti non

L'argomentazione svolta sin qui vale a più forte ragione per l'inquadramento del disegno di legge costituzionale n. 4144, recante "Modifica degli articoli 41, 97 e 118 della Costituzione" recentemente presentato dal Governo<sup>271</sup>. Ivi, quanto all'art. 41 Cost., si prevede ch'esso sia così sostituito: "L'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge" (comma 1); "Non possono svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, con gli altri principi fondamentali della Costituzione o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana" (comma 2); "La legge si conforma ai principi di fiducia e leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni ed i cittadini prevedendo di norma controlli successivi" (comma 3). Non interessa, qui, approfondire l'esame di tutti i profili tecnici di questa proposta<sup>272</sup>, né interessa mettere in luce i dubbi che sollecita il fatto che l'iniziativa sia stata assunta dal Governo, in contrasto con quella che dovrebbe essere la logica (collaborativa) delle revisioni costituzionali, e nemmeno interessa chiedersi come una simile iniziativa si possa conciliare con l'adozione dell'art. 3, comma 1, del d. l. n. 138 del 2011, conv. in l. n. 148 del 2011, a tenor del quale "*Comuni, Province, Regioni e Stato, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, adeguano i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di [...]*", che evidentemente implica il convincimento che previsioni simili siano già consentite dall'*attuale* art. 41 Cost.<sup>273</sup>. Basta osservare quanto segue: a) che ciò

---

avrebbero senso, potendo essere aggirati dalle stesse fonti nei cui confronti dovrebbero valere). Se si vuole, si può anche richiamare la più convincente (per quanto ormai remota) giurisprudenza costituzionale sull'art. 10 Cost. La sent. n. 48 del 1979, come è noto, ha distinto le norme del diritto internazionale generale venute ad esistenza *prima* e quelle prodottesi *dopo* la Costituzione. Le seconde hanno, in definitiva, lo stesso rango delle leggi costituzionali o di revisione costituzionale. Infatti: "*il meccanismo di adeguamento automatico previsto dall'art. 10 Cost. non potrà in alcun modo consentire la violazione dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, operando in un sistema costituzionale che ha i suoi cardini nella sovranità popolare e nella rigidità della Costituzione*". Le norme anteriori, invece, sono con quelle costituzionali in rapporto di norma speciale a norma generale (in quanto si suppone che gli stessi costituenti avessero vagliato – positivamente – la loro conformità a Costituzione). Il che dimostra che il *cerchio della fundamentalità*, se non può essere alterato passando per la porta dell'art. 10, non può esserlo nemmeno passando per quella dell'art. 11 Cost.

<sup>271</sup> Alla discussione sono sottoposti anche alcuni progetti di iniziativa parlamentare: v. le proposte Camera, nn. 3039 (Vignali e altri), 3054 (Vignali e altri), 3967 (Beltrandi e altri) 4328 (Mantini e altri).

<sup>272</sup> Rinvio, per questo, al già ricordato contributo di I. MASSA PINTO, *Norma generale esclusiva*, cit., *passim*.

<sup>273</sup> E' noto che l'originario testo dell'art. 3, comma 1, del d. l. n. 138 del 2011 premetteva, alle parole riportate nel testo, le seguenti: "*In attesa della revisione dell'articolo 41 della Costituzione*". Come se fosse consentito al legislatore ordinario normare in armonia con paradigmi non ancora adottati dal legislatore costituzionale (e per definizione diversi da quelli vigenti, che altrimenti non avrebbe senso anteverne il cambiamento). La legge di conversione ha



che non è vietato sia permesso è un assoluto ovvioma, nel nostro ordinamento. E' lo stesso principio di legalità che esclude la possibilità di vietare (in via amministrativa, è da ritenere)<sup>274</sup> ciò che non è vietato dalla legge, sicché una simile previsione non aggiunge nulla in termini di garanzie del privato<sup>275</sup>; b) a tutto concedere, come è stato osservato in sede di primo commento, una previsione costituzionale del genere peserebbe sul potere interpretativo del giudice, obbligandolo a leggere le norme limitative in modo restrittivo<sup>276</sup>. Anche questo, però, a ben vedere, sembra essere già implicato dal principio del *favor libertatis*, che il nostro ordinamento - pacificamente - riconosce; c) il disegno di legge confonde iniziativa e attività economica privata, non rendendosi conto che il comune assoggettamento ai limiti del secondo comma, paradossalmente e contro le intenzioni del proponente, va a detrimento della libertà di iniziativa; d) il principio di fiducia e di leale collaborazione è predicato dei rapporti fra pubbliche amministrazioni e cittadini e non di quelli tra i cittadini, con la conseguenza che la previsione (almeno "di norma", formula essa pure molto ambigua) dei soli controlli successivi è incoerente con l'implicito assunto che i cittadini possano essere tra loro sleali e non collaborativi (e quindi bisognosi di controlli preventivi); e) il richiamo, accanto all'utilità sociale, degli "altri principi fondamentali della Costituzione" non sembra essere innocente: che quei principi debbano essere rispettati è ovvio e non v'era bisogno di dirlo, sicché se lo si è fatto è lecito immaginare che sia da imputare alla volontà di svalutare il principio dell'utilità sociale (presupponendo una sorta di "automatica" coincidenza fra interessi individuali e interesse comune), in contrasto con la fundamentalità che lo caratterizza; f) dire che tutto ciò che non è espressamente vietato è permesso (come si fa nel testo del Governo) non risolve il problema che ha la politica di elaborare le scelte strategiche e gli interessi generali che giustificano la limitazione delle attività dei privati (distinguendo le regolazioni e i limiti

---

pietosamente cancellato questa stravaganza, ma si è dimenticata di fare lo stesso per il richiamo alla futura (?) revisione costituzionale "*concernente la riduzione del numero dei parlamentari*", operato dall'art. 13, comma 2.

<sup>274</sup> Un intervento del giudice, invece, sarebbe pur sempre ammissibile a tutela della sicurezza, della dignità e della libertà umana, che rimarrebbero nel secondo comma dell'art. 41 quali limiti dell'attività economica privata e che, a mio avviso, possono essere fatti valere direttamente, senza *interpositio legislatoris* (M. LUCIANI, *La produzione*, cit., 153 sgg.; *contra* G. MORBIDELLI, *Iniziativa economia privata*, in *Enc. giur.*, vol. XVII, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1989, 4, che ritiene troppo elaborata la mia argomentazione).

<sup>275</sup> Si può anche aggiungere che, avendo già il vigente art. 41 Cost. proclamato l'iniziativa economica privata "libertà", la conseguenza è che "fin tanto che il legislatore non intervenga specificamente [...], la libertà di iniziativa economica privata non può rilevare altro che come diritto soggettivo, nei confronti tanto dei privati quanto della pubblica amministrazione" (A. PACE, *Iniziativa privata e governo pubblico dell'economia. Considerazioni preliminari*, in *Studi in onore di E. Tosato*, Milano, Giuffrè, 1982, II, 532).

<sup>276</sup> V. ancora I. MASSA PINTO, *Norma generale esclusiva*, cit., 6 sg.

essenziali dalle regolazioni e dai limiti superflui e dannosi), sicché è lecito dubitare che la revisione costituzionale abbia un'utilità diversa dall'effetto-annuncio. Insomma: si può interpretare l'iniziativa governativa nel senso ch'essa non sia in grado di esprimere contenuti normativi autenticamente innovativi. Se così fosse sarebbe inutile<sup>277</sup>. Si potrebbe anche ritenere, però, ch'essa implichi un autentico rovesciamento dell'impianto costituzionale, rendendo secondario il limite dell'utilità sociale e palesando il convincimento che l'iniziativa dei privati basti a se stessa e che vi sia coincidenza fra l'interesse individuale e quello generale. Se fosse così sarebbe illegittima.

Ma di ciò basti: sarà bene occuparsi della questione se e quando un simile progetto progredirà davvero nella discussione parlamentare.

Semmai, occorre adesso osservare che le riflessioni svolte sin qui toccano soltanto il dominio abbracciato dall'art. 41 Cost., e cioè quello della produzione e dello scambio. Tace, invece, l'art. 41 su quello della distribuzione o - se si preferisce - lo tocca solo implicitamente e indirettamente, con il richiamo all'utilità sociale. Entrano semmai direttamente nel terreno della distribuzione tutte le norme sui diritti sociali, ma anche (questo lo si osserva meno frequentemente) l'art. 53, con la sua previsione che la percossione tributaria deve informarsi a criteri di progressività, pur nel rispetto della capacità contributiva dei percossi. Si tratta di un precetto che - anche stavolta - è perfettamente coerente con l'impostazione generale dell'art. 41 (e con il ruolo che vi assolve il principio dell'utilità sociale) e che presenta profili di assoluta rilevanza nella prospettiva dell'analisi del rapporto fra struttura economica e unità nazionale.

Progressività delle imposte, infatti, significa, puramente e semplicemente, obbligo di politiche redistributive<sup>278</sup>, attuate - peraltro - non necessariamente

---

<sup>277</sup> Ma comunque da evitare, non foss'altro perché mette una volta di più in discussione la tenuta generale della Costituzione.

<sup>278</sup> Analogamente, C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2011, 11; P. CARETTI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, 3<sup>a</sup> ed., Torino, Giappichelli, 2011, 578; F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, Torino, Giappichelli, 2011, 10 (ponendo specificamente in luce il collegamento fra eguaglianza sostanziale, progressività delle imposte, redistribuzione); N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., 88 sg. La redistribuzione del reddito, peraltro, è comunque implicata da qualunque sistema fiscale e da qualunque sistema della sicurezza sociale (M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, 18<sup>a</sup> ed., Padova, Cedam, 2011, 54; analogamente, M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, 9<sup>a</sup> ed., Torino, Giappichelli, 2010, 14 sg.). Questa redistribuzione, pertanto, potrebbe essere anche solo orizzontale (tra componenti diverse - cioè - del medesimo ceto o della medesima fascia sociale). Il principio di progressività comporta, invece, che la redistribuzione debba essere (anche o soprattutto) verticale.

In generale, sulla "stretta correlazione che l'art. 53 Cost. ha istituito tra dovere contributivo e spesa pubblica e sociale", F. GALLO, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, 2<sup>a</sup> ed., Bologna, Il Mulino, 2011, 25 (ma v. anche *ivi*, 61, sulla funzionalizzazione dell'imposizione fiscale al fine di "realizzare il riparto dei carichi pubblici secondo il principio di uguaglianza sostanziale, perseguire nella giustizia politiche sociali redistributive, allocative e stabilizzatrici e

incidendo sul versante dell'ammontare dei redditi percepiti (e cioè sull'aumento dei salari), ma su quello della quantità e qualità dei servizi goduti (e cioè sulle prestazioni dello Stato sociale). Il sostanziale svuotamento che l'art. 53, in questa parte, ha subito nella pratica sia a causa della libera circolazione di capitali e persone<sup>279</sup>, sia, prima ancora, ad opera di uno degli indirizzi della giurisprudenza costituzionale a mio avviso meno soddisfacenti (come è noto “*ai sensi dell'art. 53, secondo comma, Cost., «i criteri di progressività» debbono informare il «sistema tributario» nel suo complesso e non i singoli tributi*”)<sup>280</sup> non può occultare il senso, chiarissimo, di quanto la Costituzione prescrive.

Da tempo ritengo che la più limpida definizione della nozione di popolo sia quella dataci da Cicerone, secondo il quale il popolo non è “*omnis hominum coetus quoquo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus*”<sup>281</sup> e la fiducia della Costituzione nei meriti delle politiche redistributive mi sembra implicare una (pur non necessariamente consapevole) adesione alla logica di questo assunto, che ravvisa nella comunione di interessi materiali, nella *communio utilitatis*, un elemento del vincolo politico essenziale quanto il *consensus iuris*. Del resto, è arduo comprendere quale *communio* di utilità possa darsi quando, in mancanza di politiche redistributive, le sperequazioni sociali sono eccessivamente forti, generando quella “nocevole diseguaglianza” della quale ha detto un altro sommo dal quale non si può prescindere<sup>282</sup>. Come - lo si è visto - si sa già da Platone in avanti, il vincolo politico si può stabilmente saldare solo quando le diseguaglianze sociali sono (almeno relativamente) contenute. E di questa idea abbiamo anche qualche evidenza empirica<sup>283</sup>.

Quanto si è venuti dicendo sin qui (così come quanto si dirà subito appresso, sul rapporto fra identificazione dell'utilità sociale e scelte della politica) chiarisce

---

promuovere la crescita culturale e lo sviluppo economico nella stabilità”, e 108 sgg. sull'inaccettabilità delle dottrine dell'imposizione fondate sul sinallagma onere-beneficio)

<sup>279</sup> Perché una pressione fiscale eccessiva suggerisce strategie - diciamo così - di *exit* (tra i giuristi, la questione è ben posta da G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia*, cit., 32).

<sup>280</sup> Così, fra le più recenti, la sent. n. 102 del 2008, ma la giurisprudenza è costante. Come si sa, la conseguenza di questo indirizzo è stata che singoli tributi, anche palesemente contrari al precetto costituzionale, si sono salvati e che la Corte non si è mai davvero interrogata su cosa la progressività significhi (ad esempio quanto a numero e diversità delle aliquote o a rapporto fra imposizione diretta e indiretta). Critiche alla timidezza della Corte, da ultimo, anche in C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria*, cit., 12.

<sup>281</sup> *De Republica*, I, 39.

<sup>282</sup> G. LEOPARDI, *Zibaldone*, 570.

<sup>283</sup> Cfr. i dati forniti da R. WILKINSON - K. PICKETT, *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, London, Penguin Books, 2010. Specularmente, quanto alla risposta alle dottrine che giustificano la diseguaglianza sostenendo che ne deriverebbero benefici in termini di efficienza, è doveroso il rinvio ad A. K. SEN, *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford University Press, 1992, trad. it. di A. Balestrino, *La diseguaglianza. Un riesame critico*, nuova ed., Bologna, Il Mulino, 2010, spec. 181 sgg.

anche la misura dell'originalità della nostra Costituzione. Per la verità, da molto tempo assistiamo ad una sorta di corsa alla normalizzazione della Costituzione repubblicana, alla quale partecipano, paradossalmente con analogia di risultati, sia i delusi ch'essa non sia andata più decisamente nella direzione del superamento degli antichi rapporti sociali di forza, sia coloro che si sono preoccupati dell'eventualità che si leggesse nella Costituzione un eccesso di carica progressiva, sia coloro che, semplicemente, hanno voluto identificare una corrente *mainstream* del costituzionalismo contemporaneo e collocarvi la nostra Carta. Così, vi è chi l'ha liquidata come una banale Costituzione "borghese"<sup>284</sup>; chi<sup>285</sup> vi ha letto il disegno di quella "economia sociale di mercato" che - oltretutto rinvigorita dall'art. 3 TUE, a tenor del quale lo "sviluppo sostenibile dell'Europa" è "basato [...] su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva"<sup>286</sup> - sarebbe uno dei tratti comuni a tutte le esperienze costituzionali contemporanee (laddove, invece, sebbene molti elementi se ne rintraccino in Costituzione, si tratta di un paradigma con una storia precisa e non confondibile)<sup>287</sup>; chi ha colto la

---

<sup>284</sup> G. U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, Savelli, 1975, *passim*. Non dissimile la posizione di P. PETTA, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1892-1974)*, Roma, Savelli, 1975, 103.

<sup>285</sup> Così, tra i molti, A. MAGLIULO, *La Costituzione economica dell'Italia*, cit., 177 sgg. Nel senso che il testo della Costituzione, letto per decenni in chiave "dirigista" possa essere ben letto in quella del riconoscimento dell'economia sociale di mercato, anche G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit., 80.

<sup>286</sup> Può essere utile notare, peraltro, che l'aggettivo "sociale" è assente nel più "operativo" art. 119 TFUE (già art. 4 TCE), a tenor del quale la politica economica dell'Unione e degli Stati è condotta "conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza".

<sup>287</sup> V., sull'elaborazione del concetto, A. MÜLLER ARMACK, *Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzept zur Sozialen Marktwirtschaft und zur Europäischen Integration*, Bern u. Stuttgart, Haupt, 1976, trad. it. parz. di C. Forte, *Economia sociale di mercato*, in AA. VV., *Il liberalismo delle regole*, cit., 89 sgg. V. anche L. CASSETTI, *Stabilità economica e diritti fondamentali*, cit., 113 sgg.; P. COSTA, *Costituzione e ordinamento economico: il contributo del pensiero ordoliberal*, in AA. VV., *L'economia e la legge*, a cura di G. Cocco, Milano, Giuffrè, 2007, 297 sgg.; A. M. PETRONI, *L'economia sociale di mercato: una visione liberale*, in *ApertaContrada*, 5 luglio 2010, che (4 sg.) sottolinea il contrasto fra l'impostazione dell'economia sociale di mercato e quella keynesiana (in favore della quale, come vedremo, vi sono vistose aperture in Costituzione).

Che quella dell'economia sociale di mercato sia "a whole doctrine, i.e. a true political ideology" dice, esattamente, M. LIBERTINI, *A "Highly Competitive Social Market Economy" as a Founding Element of the European Economic Constitution*, in *Concorrenza e mercato*, 2011, 496. Questo stesso A., *ivi*, 502, peraltro, sembra considerare quella dottrina come una sorta di incontestabile punto di mediazione, che poche forze politiche avrebbero interesse a contestare, il che - invece - è opinabile.

Venendo alla preparazione della nostra Costituzione, non è certo un caso se, al di là - come si è visto - di Einaudi, ben pochi, in Assemblea Costituente, mostrarono interesse per il nome di Röpke (cfr. l'intervento - peraltro critico - di Lucifero del 4 marzo 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 1728; quello di Gronchi del 20 giugno 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 5103; quello di De Gasperi del 4 ottobre 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 905, ma con la precisazione che l'adesione all'idea della terza via non escludeva affatto la programmazione; quello di Romano dell'11 novembre 1947, in *Atti Ass. Cost.*, 1957,

presenza di radici liberaldemocratiche (pur assai visibili altrove) anche dove si dura fatica a intravederle<sup>288</sup>; chi ha negato l'esistenza di un vero compromesso costituzionale fra tradizioni politiche e culturali diverse e ha letto quello espresso dalla nostra Costituzione come una semplice variante di un costituzionalismo *standard* dell'occidente democratico<sup>289</sup>. Variegato e composito indirizzo culturale<sup>290</sup>, del quale, a ben vedere, sembrano apparire le tracce anche nelle pur maggiormente elaborate e problematiche dottrine che ritengono di poter attenuare le contraddizioni fra la vicenda costituzionale italiana e quella comunitaria, registrando non solo convergenze attuali ("un'opera di armonizzazione reciproca")<sup>291</sup>, ma anche la potenzialità di originarie sovrapposizioni di risultati interpretativi<sup>292</sup>. Diffuso indirizzo, dunque, ma non per questo indirizzo convincente.

Tutte le operazioni di normalizzazione e neutralizzazione della carica innovativa della Costituzione, in realtà, si scontrano con dati testuali e storici inoppugnabili. Nessuno dei sostenitori della tesi qui criticata, infatti<sup>293</sup>, ha saputo spiegare quali siano le altre costituzioni nelle quali (incrociandosi, sullo sfondo della scelta per il modo di produzione capitalistico, le tradizioni cattolica,

---

peraltro solo in materia di posizione della magistratura).

<sup>288</sup> Come in quel "passaggio dal soggetto alla persona" (L. PENNACCHI, *Lavoro, costituzionalizzazione della persona, istituzioni economiche nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *La Costituzione economica: Italia, Europa*, cit., 41), che invece, a mio avviso, si giuoca essenzialmente nel dialogo fra personalismo cattolico e umanesimo marxista (un dialogo che troviamo sviluppato, in concreto, in quelle discussioni che, a partire dal 9 settembre 1946 si svolsero in I Sottocommissione e cui parteciparono attivamente, fra gli altri, Togliatti e Dossetti).

<sup>289</sup> Qui, come in altri casi precedenti, ometto i riferimenti bibliografici, perché si tratta di un indirizzo assai numeroso.

<sup>290</sup> Se ne distingue quello - peraltro sempre critico nei confronti della Costituzione - di chi sostiene che alla Costituente sarebbe stata "dominante [...] la cultura statalista caratterizzata da un ruolo preferenziale dell'interventismo pubblico" (G. De VERGOTTINI, *La Costituzione economica*, cit., 334). Analoga ispirazione si rinviene nella Relazione al d.d.l. cost. n. 4144, già ricordato sopra, nella quale il Governo sostiene che nella Costituzione vi sarebbe "la previsione di un'economia di tipo dirigitico".

<sup>291</sup> C. PINELLI - T. TREU, *Introduzione. La Costituzione economica a sessant'anni dalla Costituzione*, in AA. VV., *La Costituzione economica: Italia, Europa*, cit., 11.

<sup>292</sup> Come quando si scrive che "il richiamo dell'art. 41 all'«utilità sociale» ben può riferirsi alla concorrenza quale strumento per promuovere l'utilità sociale" (C. PINELLI - T. TREU, *Introduzione*, cit., 9), il che può essere, nei limiti di quanto si dice nel testo, condivisibile, ma non offre indicazioni decisive se non lo si inserisce nel complessivo contesto della disciplina costituzionale, al quale si è fatto più volte riferimento.

<sup>293</sup> A parte la considerazione più generale, acutamente formulata da Berti, che "le Costituzioni [...] condensano in se stesse il linguaggio politico e giuridico di ciascun popolo, pur essendo in molte parti tra loro assai simili" (G. BERTI, *Democrazia, pluralismo e sistema economico (le Costituzioni e l'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1996, 1141 sgg). Considerazione, questa, che fa giustizia dei fraintendimenti, diffusi fra i non giuristi (v., ad es., A. MAGLIULO, *La Costituzione economica dell'Italia*, cit., 161), ma - purtroppo - anche fra i cultori della nostra materia, sulla pretesa sovrapposibilità di testi fondativi diversi che sembrano "simili" quanto a parole usate.

socialista e liberale)<sup>294</sup> contemporaneamente si disegna un progetto di emancipazione personale e sociale come quello dell'art. 3, comma 2; si elenca un numero eccezionalmente ampio di diritti sociali<sup>295</sup>; si costituzionalizza il metodo della programmazione<sup>296</sup>; si impongono politiche redistributive delle quali - con il principio di progressività delle imposte - si identifica anche uno dei mezzi essenziali; si legano economia e politica soprattutto attraverso l'eguagliamento derivante dalla fondazione della Repubblica sul lavoro e con il protagonismo dei cittadini, dei partiti (la cui costituzionalizzazione, allora, rappresentava anch'essa un tratto originale), del Parlamento. La Costituzione, è bene ripeterlo, si muove pienamente entro le coordinate del modo di produzione capitalistico, ma questo non basta per ridurre la tavolozza dei colori costituzionali ai toni del grigio e non prendere atto che v'è capitalismo e capitalismo e v'è modo e modo di concepire i rapporti fra la politica e l'economia.

*7.- Pluralismo delle visioni dell'utilità sociale e pluralismo politico. I rapporti fra Parlamento e Corte costituzionale. I rapporti fra Costituzione e integrazione europea.*

La coerenza del disegno costituzionale del rapporto fra politica ed economia, tra processi di produzione/scambio/consumo e processi di unificazione della comunità politica, emerge anche sul versante del sistema politico e della forma di governo.

---

<sup>294</sup> Lo stesso apporto liberale, è bene ricordarlo, non fu affatto trascurabile, perché (come osservato da P. BARUCCI, *Economisti alla Costituente*, cit., 54, ma v., analogamente, G. AMATO, *Il mercato nella Costituzione*, cit., 8) ottenne qualche significativo successo soprattutto in sede di discussione del Progetto in Assemblea.

<sup>295</sup> L'originalità di questi due elementi insieme, peraltro, è correttamente rilevata da C. PINELLI, *I rapporti economico-sociali fra Costituzione e Trattati europei*, in AA. VV., *La Costituzione economica: Italia, Europa*, cit., 25.

<sup>296</sup> V. la discussione del 13 maggio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, spec. 3932 sgg., illuminante nonostante fosse fortemente condizionata dalla crisi di governo che avrebbe portato all'espulsione delle sinistre dalla maggioranza (sul clima di quei giorni, fra i molti, S. BARTOLOZZI BATIGNANI, *La programmazione*, cit., 124 sgg.). In quella occasione, infatti, gli interventi di Arata e Taviani servirono a ricucire, in qualche modo, lo strappo che si era determinato con il rigetto dell'emendamento Montagnana (che, come è noto, mirava all'introduzione della "pianificazione"), identificando un punto di equilibrio che, al di là della polemica del momento, non poteva dispiacere troppo ai comunisti, visto quanto Togliatti aveva detto al già ricordato Convegno Economico del PCI.

E' interessante anche ricordare l'intervento di Ruini del 12 marzo 1947 (in *Atti Ass. Cost.*, 2018), nel quale osservò: "quando vedo i neo-liberisti, come l'amico Einaudi, proporre tale serie di interventi per assicurare la concorrenza, che qualche volta possono equivalere agli interventi di pianificazione, debbo pur ammettere che molto è mutato". E' bene osservare, comunque, che, se la discussione su pianificazione e programmazione fu - appunto - illuminante, non fu certo la sola sulla quale valga ora la pena di soffermarsi (come sembra invece indicare P. BARUCCI, *Economisti alla Costituente*, cit., 31), per la già segnalata unitarietà dei lavori e delle scelte dei Costituenti.

La Costituzione, si è visto, fedele all'idea che il patto fondativo della Repubblica dovesse essere il più aperto possibile, si è sottratta alla tentazione di disegnare una società ideale, da valere quale paradigma cui conformare quella in essere; si è "accontentata" di definire i termini di un processo di crescita sociale e di emancipazione personale, senza prescriverne nel dettaglio gli approdi. Ne viene la valorizzazione della pluralità dei punti di vista individuali, esplicitamente formalizzata nel riferimento allo sviluppo della persona umana, sviluppo che non può non avere tratti diversi per ciascun singolo essere umano. L'utilità sociale, allora, si può definire solo attraverso il confronto dialettico fra tali punti di vista, incommensurabili sino a che restano nella sfera delle determinazioni individuali, ma raffrontabili e bilanciabili nel momento in cui - fatalmente - entrano nell'arena dei rapporti interpersonali e sociali<sup>297</sup>. Il che - evidentemente - implica il corollario che la Costituzione (come, del resto, si evince pianamente dal terzo comma dello stesso art. 41 e dall'art. 43) consegna nelle mani delle istituzioni rappresentative gli strumenti di una politica economica a largo spettro, che comprende tutte le alternative disponibili per il raggiungimento dei fini di progresso sociale, connessi al valore della persona umana. Alternative tra le quali potrebbero eccezionalmente stare anche quelle più liberiste, ma solo a condizione di non urtare con singoli precetti costituzionali specifici e solo per settori e congiunture determinate e in ragione di esigenze concretamente apprezzate in sede di adozione di singole decisioni politico-economiche, non in ragione di una loro applicabilità generale o pretesa superiorità *a priori*.

La pluralità di strumenti della politica apprestati dalla Costituzione mal si concilia con la forte riduzione dei margini di manovra imposta dall'integrazione europea. Torneremo in chiusura su questo punto, ma sin d'ora è doveroso richiamare l'attenzione sulla preoccupante vicenda della lettera indirizzata dai due governatori della BCE (quello in carica - Trichet - e quello prossimo a subentrargli - Draghi, a quel momento ancora governatore centrale italiano, il che non è particolare di poco conto) al Governo italiano in data 5 agosto 2011. La vicenda è preoccupante per molte e complesse ragioni.

Lo è, anzitutto, perché il nostro Paese, anche a causa delle gravi carenze della sua politica e della mancanza di scelte strategiche convincenti, si è messo nelle

---

<sup>297</sup> Questo profilo deve essere attentamente considerato. E' stato osservato (da A. O. HIRSCHMAN, *Le passioni*, cit., 95 sg.) che, nel confronto di idee sul capitalismo, una delle principali giustificazioni dello "sdoganamento" dell'interesse all'arricchimento (visto come una pulsione tutto sommato meno pericolosa di altre) era stata la necessità di neutralizzare la smodatezza delle passioni volte ad affermare illimitatamente e senza riguardo per alcuno la "piena personalità umana". Il governo costituzionale di quelle passioni nella dialettica dei rapporti sociali impedisce che il progetto disegnato dall'art. 3, comma 2, Cost., possa essere confuso con quella prospettiva rovinosa.

condizioni di farsi scrivere una lettera del genere, alla quale la durezza dei numeri (in particolare del debito) rende difficile replicare.

Vi sono, però, anche altre ragioni di preoccupazione, che non riguardano la considerazione negativa del nostro Paese sul palcoscenico internazionale, bensì - più direttamente - la lettera stessa. Per questo aspetto la vicenda sollecita non pochi interrogativi. Anzitutto, sulla forma: perché la lettera ha toni ultimativi, nei confronti di uno Stato pur sempre sovrano, che poco si addicono ad una Banca centrale; perché la lettera, pur se intenzionata ad incidere sul processo decisionale pubblico e *parlamentare* di quello Stato sovrano, non è stata divulgata ed è rimasta nei cassetti dei mittenti e del destinatario sino a che un quotidiano non l'ha divulgata<sup>298</sup>, con la conseguenza che nemmeno le nostre Assemblee rappresentative, pur sollecitate ad agire, ne sapevano alcunché. Interrogativi sui contenuti, per quanto la lettera dice e per quanto non dice. Per quanto dice, perché non solo indica minutamente i settori nei quali si dovrebbe tagliare la spesa, ma impone anche di farlo per decreto legge, impingendo nella sovranità del Parlamento, tenuto a convertirlo “by end September 2011”; per quanto non dice, perché non spende parole (ad eccezione di un generico richiamo alle liberalizzazioni) sugli interventi che dovrebbero favorire lo sviluppo, né sulle ragioni della crisi e sugli impegni *della stessa BCE* in proposito. Certo, si parlava solo dell'Italia, ma la crisi del nostro debito, se è figlia della finanza allegra e dell'inadeguatezza dei Governi (che oltremodo ci ha danneggiato e ci danneggia sul piano dell'affidabilità internazionale), non è meno figlia della grave difficoltà, per il nostro Paese, di governare il costo del servizio del debito proprio a causa dell'ingresso nell'unione monetaria<sup>299</sup>. Inoltre, se è vero che - come già osservava Guarino nella ricordata relazione del 1991 - in un contesto economico-giuridico ormai sovranazionale e “aperto” gli Stati membri dell'Unione non possono più manovrare efficacemente sulla moneta (che non battono più), né sulle imposte (perché altrimenti incoraggerebbero l'esodo dei capitali), è anche vero che il servizio del debito avrebbe un costo minore se il tasso di sviluppo crescesse, il che con la ricetta suggerita dalla BCE sembra davvero improbabile<sup>300</sup>, visto che sarebbero eliminate le ultime leve (la spesa pubblica, i consumi delle famiglie, l'innovazione tecnologica) sulle quali agire per stimolare la ripresa<sup>301</sup>.

---

<sup>298</sup> Il *Corriere della sera* del 29 settembre 2011.

<sup>299</sup> Un'interpretazione della vicenda del debito che punta pressoché esclusivamente sull'andamento della spesa pubblica è, invece, in P. F. LOTITO, *Finanza pubblica e ruoli istituzionali. Cambiare davvero per non implodere*, in AA. VV., *Lo Stato costituzionale*, cit., 335 sgg.

<sup>300</sup> G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia*, cit., 47.

<sup>301</sup> Sulle strade da percorrere nelle crisi restano classiche le considerazioni di Keynes nella famosa lettera a Roosevelt (J. M. KEYNES, *Il New Deal*, in *Come uscire dalla crisi*, cit., 115).



Fra le molte imposizioni che si possono trovare nella lettera, comunque, almeno formalmente non c'è quella di intervenire sulla Costituzione: “a constitutional reform tightening fiscal rules would also be appropriate”, si scrive, ma non si formula esplicitamente l'imposizione di inserire nella nostra Costituzione il principio del pareggio di bilancio<sup>302</sup>. E' più che probabile che questa fosse la riposta intenzione della lettera, ma le parole usate sono quelle che ho riportato, non altre. Sorprende, allora, la prontezza con la quale il Governo e una parte significativa dell'opposizione (in qualche caso già prima che la lettera fosse resa nota)<sup>303</sup> hanno subito ceduto alla pressione (prima ancora che delle istituzioni dell'Unione)<sup>304</sup> di alcuni forti Stati europei (della Germania, *in primis*)<sup>305</sup>, che, dando una particolare lettura degli impegni assunti dai capi di

---

<sup>302</sup> Del resto, lo stesso M. DRAGHI, *Intervento*, cit., 91 sg., aveva negato l'opportunità di irrigidire in Costituzione strategie e scelte in materia economica che meriterebbero di essere lasciate al dominio della flessibilità.

<sup>303</sup> V. il d.d.l. Camera, n. 4620, di iniziativa governativa, nonché il d.d.l. Senato n. 2890, di iniziativa dei Senn. Ceccanti e altri (il primo dei firmatari di quest'ultima ha anticipato o successivamente argomentato questa posizione anche in sede giornalistica: S. CECCANTI, *Indebitarsi non è di sinistra. La lezione spagnola*, ne *Il Riformista* del 30 agosto 2011; ID., *Pd, partito dell'Europa, quindi no al 41 e sì all'81*, in *Europa* del 10 agosto 2011; ID., *Imparate da Zapatero*, in *Europa* del 7 settembre 2011).

Il disegno di legge governativo e la proposta parlamentare differiscono per vari profili che non è questa la sede, ovviamente, per approfondire. Ricordo soltanto le ipotesi in cui è ammesso lo scostamento dalla regola, che per il d.d.l. governativo può aversi “nelle fasi avverse del ciclo economico, nei limiti degli effetti da esso determinati, o per uno stato di necessità che non può essere sostenuto con le ordinarie decisioni di bilancio” e per la proposta parlamentare in questione in “casi di catastrofi naturali, recessione economica o situazioni di emergenza straordinaria che prescindano dal controllo dello Stato e che pregiudichino in modo considerevole la situazione finanziaria o la sostenibilità economica o sociale della Repubblica”.

Il Governo, poi, ha assunto uno specifico impegno all'approvazione della riforma sia dell'art. 41 che degli artt. 53 e 81 Cost. in una nota lettera inviata alle istituzioni europee il 26 ottobre 2011, nella quale si citavano nove punti di intervento, fra i quali la “Riforma dell'architettura costituzionale dello Stato”.

<sup>304</sup> Dubbi sull'efficacia della costituzionalizzazione della stessa c. d. “regola d'oro”, in verità, erano stati manifestati dal Presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy, e riportati da *Le Monde* del 6 settembre 2011, p. 6.

<sup>305</sup> E' stato osservato, in dottrina, che quella del 2009, che ha introdotto la regola del pareggio senza il ricorso al prestito nel *Grundgesetz*, sarebbe “la prima riforma costituzionale postnazionale”, perché pensata sia come effetto dei vincoli stabiliti in sede europea (art. 126 TFUE, già art. 104 TCE), sia come indirizzo delle future scelte politico-economiche dell'Unione e degli Stati membri, e di questo si è dato “un giudizio complessivamente positivo” (R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in Germania: una riforma costituzionale postnazionale?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, 5, cors. nell'orig.). Per quanto mi riguarda, non sono in grado di dire se la riforma sia “positiva” per la Germania (dubbi sono avanzati da M. GOLDMANN, *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, trad. it. di A. Altieri e B. Brancoli Busdraghi, in *Giorn. dir. amm.*, n. 12/2010, 1312, soprattutto sulla “drastica e senza precedenti perdita di capacità di reazione flessibile alle richieste del quadro macroeconomico”). Mi sento di dire, però, che è lecito il dubbio che i suoi antecedenti effetti lo siano per l'Italia e per l'Europa. Dubbi, fondati sul fatto che “l'atteggiamento tedesco appare, più che una *moral suasion* una «moral

Stato e di governo europei sottoscrivendo il c.d. “Patto euro plus”, poi allegato alle Conclusioni del Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011<sup>306</sup>, pretenderebbero l’inserimento nelle Costituzioni dei loro *partners* più deboli del principio del pareggio del bilancio. La questione, invece, meriterebbe ben maggiore attenzione, meditazione e cautela<sup>307</sup>, anche - anzi soprattutto, perché le Costituzioni, documenti destinati a durare, non si cambiano sotto la spinta dell’emergenza - in una fase di crisi economico-finanziaria<sup>308</sup>. Vediamo quali sono le (gravi) ragioni di dubbio.

Va segnalato, anzitutto, un problema di strategia geopolitica e di dignità nazionale. Che qualcosa vada fatto - e subito - è evidente. Ma va fatto con consapevolezza del titanico scontro fra aree del pianeta che è in corso (e nel quale siamo costretti a prendere posizione) e riflettendo sul fatto che forse un grande Paese come l’Italia dovrebbe tener conto delle compatibilità del momento negoziando con i *partners* europei i concreti interventi strutturali sull’economia (e

---

*crusade»*”, anche in R. PEREZ, *La nuova disciplina del bilancio in Germania*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1/2011, 95 sgg.

<sup>306</sup> Il Patto, in effetti, stabilisce espressamente, in via generale, che “*ciascun paese conserverà la competenza di scegliere gli interventi politici specifici che si riveleranno necessari per conseguire gli obiettivi comuni, ma si presterà particolare attenzione alle possibili misure elencate [...]*”. Quanto, poi, alla specifica disciplina di bilancio, così dispone: “*Gli Stati membri partecipanti si impegnano a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell’UE fissate nel patto di stabilità e crescita. Gli Stati membri manterranno la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere ma faranno sì che abbia una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro). Anche l’esatta forma della regola sarà decisa da ciascun paese (ad esempio potrebbe assumere la forma di «freno all’indebitamento», regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale*”.

Non vi è, dunque, un esplicito impegno a far sì che lo strumento giuridico utile sia la Costituzione (analogamente, G. DE MINICO, *Welfare a rischio per lo stop al debito pubblico*, ne *Il Sole-24 Ore* del 2 ottobre 2011). Sulla questione, v. le informate considerazioni di G. RIZZONI, *Il “semestre europeo” fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in corso di pubblicazione, 4 del dattiloscritto.

In ogni caso, nessun impegno *del Governo* assunto in sede sovranazionale potrebbe vincolare il potere di revisione della Costituzione nazionale. Altra cosa sarebbe, ovviamente, se questo impegno sfociasse in una modifica dei Trattati, perché in questo caso le norme pattizie prevalerebbero su quelle costituzionali (pur sempre fatti salvi i principi fondamentali), ma assicurando l’intervento *del Parlamento*.

<sup>307</sup> In questo senso, anche P. DE IOANNA, *Qualche notazione su pareggio di bilancio e art. 81 Cost.*, ne *Il Manifesto* del 25 agosto 2011.

<sup>308</sup> Ciononostante, come accennato, oltre a quella del Governo, abbiamo avuto una pluralità di iniziative parlamentari, prevalentemente - e inopinatamente - provenienti dall’opposizione. Dopo il già ricordato d.d.l. Senato, n. 2890, o subito prima, sono state depositate le proposte Senato, n. 2871 (N. Rossi e altri); Camera, n. 4205 (Cambursano e altri); Camera, n. 4525 (Marinello e altri); Camera, n. 4526 (Beltrandi e altri); Camera, n. 4594 (Merloni e altri); Camera, n. 4596 (Lanzillotta e altri); Camera, n. 4607 (A. Martino e altri); Camera, n. 4646 (Bersani e altri). Queste proposte presentano vari profili di differenza rispetto a quelle già ricordate e non avanzano soluzioni coincidenti. Le unisce, nondimeno, l’intenzione di irrigidire il vincolo di bilancio ben al di là dei ragionevoli confini dei quali si dice nel testo.

soprattutto sul debito), piuttosto che abbandonando alla loro intimazione quella massima espressione della sovranità che è la determinazione dei contenuti della Costituzione.

Sarebbe utile, poi, chiedersi quale idea della politica economica giaccia sotto la dottrina del pareggio di bilancio<sup>309</sup>. Si tratta di una dottrina né pacifica (tra gli scienziati della finanza e tra i giuristi)<sup>310</sup>, né innocente e solo i meno provveduti potrebbero credere ch'essa derivi logicamente dall'esigenza di non spendere più di quanto si guadagna: quasi che i principi dell'economia domestica si applicassero *de plano* a quella pubblica<sup>311</sup>. L'insistito richiamo alle esigenze di pareggio di bilancio e di riduzione della spesa pubblica sottintende una precisa imputazione dell'attuale crisi finanziaria ai presunti eccessi dello Stato sociale, ma se l'imperizia fiscale (in senso ampio: relativa sia all'entrata che alla spesa) di molti dei nostri Governi è evidente, non è meno evidente che le spiegazioni monocausali sono inadeguate. Poiché la crisi del debito dipende - con assoluta evidenza - anche dalla scarsa o assente crescita, ci si dovrebbe chiedere da cosa questa dipenda e se sia possibile invertire la tendenza. E non è certo il caso di trascurare le variabili propriamente finanziarie. Il caso statunitense è illuminante, se solo si considerano gli effetti perversi che sono stati prodotti dalla scelta di tenere depressi i salari e di sostenere la domanda con il credito facile alle famiglie (ciò che ha determinato la "bolla immobiliare" del 2008)<sup>312</sup>, oppure si riflette sul fatto che lo stesso Presidente degli Stati Uniti, sempre in riferimento alla crisi del 2008<sup>313</sup> aveva puntato l'indice sui meccanismi di funzionamento della finanza,

---

<sup>309</sup> Che il principio del pareggio di bilancio non sia, allo stato, presente nella nostra Costituzione sembra pacifico. V., in giurisprudenza, la sent. Corte cost., n. 1 del 1966 (nella quale espressamente si afferma che l'equilibrio fra entrate e spese, identificato dal bilancio, "non esclude ovviamente l'ipotesi di un disavanzo") e, in dottrina, V. ONIDA, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1969, 450 sgg. *Contra*, da ultimo, A. PACE, *Pareggio di bilancio e Costituzione*, ne *La Repubblica* del 20 settembre 2011; ID., *Pareggio di bilancio e decreti di spesa*, in *Europa* del 21 settembre 2011; ID., *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, 1 sgg.

<sup>310</sup> Per questi ultimi, v. in particolare V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 443 sgg.

<sup>311</sup> L'osservazione è comune tra gli economisti più avveduti. Tra i giuristi, v. le lucide risposte di G. Guarino all'intervista di M. Mucchetti pubblicata ne *Il Corriere della Sera* del 15 agosto 2011. Con specifico riferimento alla questione del debito pubblico italiano, G. DE VIVO - M. PIVETTI, *Prudenza finanziaria e spirito di Maastricht*, in *Parolechiave*, n. 6, *Risparmio*, 1994, 38.

<sup>312</sup> Sono molti gli economisti che lo rilevano. Tra i giuristi, si segnala G. BUCCI, *Diritto e politica nella crisi della globalizzazione*, in *Dem. dir.*, 2009, 121 e *passim*, che esattamente constata come "la funzione di garantire la crescita [sia] stata affidata all'indebitamento di massa" (ivi, 139) e come "la bolla immobiliare americana [sia] stata alimentata dalla politica monetaria espansiva della Fed, che, mediante la fissazione di bassi tassi di interesse, ha sospinto le famiglie con redditi bassi a stipulare mutui immobiliari, senza che fossero espliciti, adeguatamente, i contenuti e le modalità contrattuali" (ivi, 140).

<sup>313</sup> Cfr. quanto riportato da *La Repubblica* del 22 aprile 2010. Lo stesso Obama, ora, dopo due anni nei quali ben poco è stato fatto per rimediare ai guasti, giustamente vorrebbe imporre ai grandi operatori finanziari, salvati dalla crisi con i soldi dei cittadini, di "repay the American

totalmente inidonei - se abbandonati a se stessi -<sup>314</sup> ad assicurare un'allocazione delle risorse efficiente in rapporto alle esigenze dell'economia reale (che, fino a prova contraria, è quella che dovrebbe interessare in ultima istanza la stragrande maggioranza degli esseri umani, costituzionalisti compresi)<sup>315</sup>. E il problema è proprio il rilancio dell'economia reale, mortificata da una politica di contrazione della domanda interna che ha fatto guasti notevolissimi e da un peso del debito che si è accresciuto prima per una non sorvegliata politica della spesa, poi per ragioni indipendenti dalla politica finanziaria del nostro Paese<sup>316</sup>.

Anche a voler ritenere che l'economia pubblica si debba ispirare a quella domestica, c'è comunque da chiedersi quanto possa essere utile una norma costituzionale che irrigidisce i vincoli in modo tale da impedire o rendere comunque difficile - ad esempio - che il bilancio in attivo di un esercizio finanziario compensi il bilancio in passivo dell'esercizio precedente<sup>317</sup>.

C'è da riflettere, poi, sull'evidente debolezza della motivazione che di questo cedimento taluno ha dato<sup>318</sup>, parlando del principio costituzionale del pareggio di bilancio come di un passo essenziale verso il rafforzamento dell'integrazione europea. Questo esito non si può escludere, ma sembra più probabile che l'imposizione del vincolo non venga dal nobile intento di stringere sempre di più

---

people for every dime that we spent" (così i *Remarks by the President on Economic Growth and Deficit Reduction*, presentati in conferenza stampa il 19 settembre 2011).

<sup>314</sup> Questo vale soprattutto per la finanza internazionale. Più in generale, sulla smentita che la storia recente ha dato della "ideologia della globalizzazione come ordine totalmente spontaneo", da ultimo, G. SILVESTRI, *Lo Stato di diritto nel XXI secolo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2011, 9.

<sup>315</sup> Per comprenderlo basterebbe semplicemente leggere il meritorio *Manifeste d'économistes atterrés* (Paris, Les Liens qui Libèrent, 2010, 14 sg.), che in poche righe spiega anche ai profani che il meccanismo di determinazione dei prezzi dei beni finanziari è molto diverso da quello che riguarda i beni reali. Mentre per questi ultimi la legge della domanda e dell'offerta (in assenza di distorsioni, aggiungo) fa sì che il prezzo si assesti in una posizione di equilibrio (se aumenta la domanda aumenta il prezzo, ma l'aumento del prezzo stimola l'aumento dell'offerta e l'aumento dell'offerta genera una diminuzione di prezzo), per i primi l'aumento del prezzo è uno stimolo ulteriore all'acquisto (perché implica alti rendimenti), con la conseguenza di un ulteriore aumento e così via, fino allo scoppio della "bolla" così generata. Per giunta, gli effetti dei comportamenti finanziari sono moltiplicati dal "comportamento mandria", e cioè dal fatto che gli investitori in massa si concentrano sugli impieghi più profittevoli e altrettanto in massa li abbandonano quando cessano di esserlo (v. le notazioni di S. PANITCHPAKDI, *Overview*, in *Trade and Development Report, 2011*, presentato dalla United Nations Conference on Trade and Development, New York-Ginevra, 2011, IX (si tratta del Segretario Generale dell'UNCTAD). Per l'analisi di come questo tipo di comportamento ha funzionato e funziona in relazione al debito italiano, M. DE CECCO, *Perché gli stranieri vendono Btp*, in *Affari e Finanza*, Inserto de *La Repubblica*, 26 settembre 2011.

<sup>316</sup> V. soprattutto G. GUARINO, *Ratificare Lisbona?*, Firenze, Passigli, 2008, spec. 136 sgg.

<sup>317</sup> In questo senso, P. GIARDA, *Il pareggio di bilancio nella Costituzione: una prospettiva economica*, in *www.Astridonline.it*, 3 ottobre 2011.

<sup>318</sup> Mi riferisco a S. CECCANTI, *Indebitarsi*, cit. La Relazione al d.d.l. governativo, a sua volta, invoca i principi "dell'equità intergenerazionale e della sostenibilità delle politiche di bilancio", che, per le ragioni esplicitate nel testo, non valgono a dare maggiore consistenza all'assunto.

la solidarietà continentale, ma da quello di affermare una precisa politica economica restrittiva e di salvaguardare gli interessi nazionali di chi la vuole (anche per fronteggiare un evidente indebolimento del consenso interno per l'attuale Cancelleria). Interessi nazionali, si può aggiungere, già ampiamente soddisfatti dal modo in cui l'integrazione comunitaria è stata avviata (rendendo ancor più forti i Paesi già forti)<sup>319</sup> e dalla creazione dell'euro, almeno se è nel giusto chi valuta in un punto di p.i.l. per anno il vantaggio della presenza tedesca nel sistema euro: invero, l'attuale modello di sviluppo della Germania è fondato sulle esportazioni e queste (sostenute, oltre che dall'innovazione tecnologica, da una forte ristrutturazione sociale) sono dirette soprattutto ai Paesi dell'area euro, che, non potendo più operare sulla propria moneta (con la svalutazione), non possono più mettere freni all'importazione delle merci tedesche.

Ancora. Il pareggio del bilancio può andare benissimo in molteplici occasioni e come prospettiva di tendenza, ma, a parte l'evidente difficoltà che sovente il nostro Paese ha incontrato, nella sua storia, nel raggiungere questo obiettivo<sup>320</sup>, e a parte la non meno evidente difficoltà di identificare sanzioni nazionali (quelle di cui si può occupare una Costituzione) efficaci nel caso di violazione del principio<sup>321</sup>, vi sono congiunture economiche (e non soltanto evenienze straordinarie, come quelle previste da alcune ipotesi di riforma) nelle quali uno sbilancio è indispensabile per rilanciare l'economia o per mantenere livelli accettabili della qualità della vita o del consenso sociale dei cittadini, consenso che dovrebbe interessare particolarmente proprio i costituzionalisti, visto che tra i loro compiti fondamentali v'è lo studio dei meccanismi di legittimazione delle istituzioni. Tanto più che gli stessi economisti sono più che perplessi sull'irrigidimento, in Costituzione, del principio del pareggio: un gruppo di otto di loro, tra i quali cinque premi Nobel, ha recentemente scritto al Presidente degli Stati Uniti per mettere in guardia contro qualunque tentazione di modificare la Costituzione statunitense in quel senso, invocando sette ordini di argomenti, e precisamente che: a) la regola del bilancio in pareggio imporrebbe "perverse actions" in congiunture di recessione, che ne sarebbero aggravate; b) al contrario

---

<sup>319</sup> Sulla questione, v. già, con lucida analisi, G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia*, cit., 49 sg. (che, peraltro, mette giustamente in luce il fatto che l'integrazione comunitaria ha avvantaggiato gli Stati deboli più arretrati, tra i quali - ovviamente - non era l'Italia: *ivi*, 52 sgg.). Lo stesso A. è poi ritornato più volte sul tema: v., in particolare, *Ratificare Lisbona?*, cit., spec. 125 sgg., per l'acuto esame dei pregiudizi che il Trattato di Lisbona avrebbe determinato (come poi ha fatto) per l'Italia.

<sup>320</sup> Per questa osservazione, già V. ONIDA, *Le leggi di spesa*, cit., 442 sg.

<sup>321</sup> P. DE IOANNA - F. GALIMBERTI, *Pareggio di bilancio? D'autorità*, ne *Il Sole-24 Ore* del 30 settembre 2011. Se, poi, si volessero disegnare sanzioni efficaci, sarebbe inevitabile confidarne l'applicazione ad istanze giurisdizionali (alla Corte costituzionale, probabilmente), con il risultato di accentuare ulteriormente la non sempre positiva tendenza a trasformare in problemi di diritto questioni che attengono ai livelli più elevati della competizione politica.

di altre Costituzioni (il riferimento implicito è al *Grundgesetz* ante riforma del 2009), che collocano l'indebitamento per alimentare spese per infrastrutture, ricerca, educazione e ambiente fuori dal computo del deficit, quella statunitense non lo fa, sicché sarebbero impediti investimenti "vital to the nation's future well being"; c) la regola imporrebbe di scaricare sui livelli inferiori di governo e sui privati i compiti cui il governo federale non potrebbe più assolvere, suggerirebbe manovre di dubbia efficacia come la vendita di beni pubblici e genererebbe un protagonismo giudiziario, perché le controversie sul suo rispetto finirebbero davanti ai tribunali; d) le proposte di introdurre la regola si accompagnano, in genere, alla previsione della possibilità di superarla con maggioranze parlamentari qualificate, ma questo determinerebbe "ingorghi" istituzionali; e) la regola rende l'azione pubblica inefficiente anche in congiunture espansive, perché anche in questo caso gli investimenti dovrebbero essere bilanciati da riduzioni di spesa; f) il pareggio di bilancio si può ottenere anche a Costituzione invariata, perché basta scegliere le politiche fiscali e di spesa corrette; g) imporre il pareggio ad un'economia già indebolita è comunque assai pericoloso<sup>322</sup>.

Si aggiunga che la letteratura più recente, constatato che lo sviluppo è sempre più strettamente collegato all'innovazione tecnologica, ha dimostrato che l'innovazione è raramente il frutto dell'iniziativa privata e ben più frequentemente il risultato di un impegno attivo dello Stato, che finanzia la ricerca, la utilizza e ne socializza gli esiti<sup>323</sup>. Il vincolo al pareggio di bilancio senza alcuna distinzione fra spesa e spesa è un grave ostacolo posto all'azione pubblica in quella direzione.

Nella specifica dimensione del diritto costituzionale, poi, il vincolo del pareggio sembra esigere motivazioni particolarmente stringenti, se è vero che proprio sul dominio delle scelte di bilancio si è giuocata la partita della rappresentanza politica e del parlamentarismo (e un paradosso della storia ha voluto che, negli stessi giorni in cui ci si affannava ad andare incontro alla

---

<sup>322</sup> La lettera (firmata da Kenneth Arrow, Peter Diamond, William Sharpe, Charles Shultze, Alan Blinder, Eric Maskin, Robert Solow e Laura Tyson) è pubblicata su *L'Unità* del 12 agosto 2011 e si può leggere sul "sito" del Center on Budget and Policy Priorities (<http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=3543>).

Anche nella stessa Germania gli studiosi hanno messo in luce il problema che con la regola costituzionale del pareggio di bilancio lo Stato è "limitato enormemente nella sua capacità di manovra" (v. l'approfondita analisi di G. A. HORN - A. TRUGER - C. PROAÑO, *Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform BT Drucksache 16/12400 und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes BT Drucksache 16/12410*, che può leggersi sul "sito" dell'Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung, all'indirizzo web [http://www.boeckler.de/pdf/pb\\_imk\\_05\\_2009.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/pb_imk_05_2009.pdf)).

<sup>323</sup> Cfr. M. MAZZUCATO, *The Entrepreneurial State*, London, Demos, 2011, ove si mette in luce "the role of the state in fostering radical growth-enhancing innovations" (*ivi*, 21) e si fa tesoro dell'esperienza degli Stati Uniti, davvero paradigmatica (*ivi*, 75 sgg.), anche perché l'opinione comune la vede come maggiormente orientata al mercato di quanto non sia quella europea (*ivi*, 88).

pressione tedesca, il *Bundesverfassungsgericht*, nel giudizio sugli aiuti alla Grecia e sulla creazione di meccanismi europei di ausilio finanziario dei Paesi membri, giustamente si richiamasse alla storia del parlamentarismo e affermasse come imprescindibile limite alle decisioni sovranazionali la sovranità del popolo tedesco, e per esso del Parlamento, sulle scelte di bilancio della Germania)<sup>324</sup>.

Non solo: irrigidire in Costituzione il vincolo al pareggio, impedendo - salvi casi particolari se non eccezionali - anche transitori scostamenti, sembra ribaltare (in violazione dei limiti assoluti alla revisione) il complessivo impianto costituzionale dei rapporti dell'economia con la politica<sup>325</sup>.

In prospettiva più generale, infine, ci si dovrebbe chiedere a cosa siano imputabili sollecitazioni di quel genere, che - in verità - sembrano risalire o ad una pregiudiziale ideologica avversa a quanto le politiche di *deficit spending* hanno rappresentato per la costruzione dello Stato sociale (questo sembra essere il caso dell'attuale amministrazione francese)<sup>326</sup> o alla fiducia in certe caratteristiche

---

<sup>324</sup> BVerfG, 2 BvR 987/10 del 7 settembre 2011. Basta ricordare queste affermazioni: “*Die Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Hand ist grundlegender Teil der demokratischen Selbstgestaltungsfähigkeit im Verfassungsstaat*” (par. 122); “*Das Budgetrecht stellt insofern ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar [...]. Zum einen dient das Budgetrecht als Instrument umfassender parlamentarischer Regierungskontrolle. Zum anderen aktualisiert der Haushaltsplan den tragenden Grundsatz der Gleichheit der Bürger bei der Auferlegung öffentlicher Lasten als eine wesentliche Ausprägung rechtsstaatlicher Demokratie*” (par. 122); “*Die Hoheit über den Haushalt ist der Ort konzeptioneller politischer Entscheidungen über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Belastungen und staatlich gewährten Vergünstigungen*” (par. 123); “*Als Repräsentanten des Volkes müssen die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages auch in einem System intergouvernementalen Regierens die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten*” (par. 124). Di qui il divieto di abdicare alla sovranità sul bilancio, che costituisce non solo un limite per il Parlamento, ma anche (il punto è di grande importanza) una garanzia delle sue prerogative: “*Dieses Verbot der Entäußerung der Budgetverantwortung beschränkt nicht etwa unzulässig die Haushaltskompetenz des Gesetzgebers, sondern zielt gerade auf deren Bewahrung*” (par. 125). La sentenza si segnala, peraltro, anche per la fermezza con cui ha escluso una “comunitarizzazione dei debiti degli Stati membri” (così G. L. TOSATO, *La Corte costituzionale tedesca e il futuro dell'euro*, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it), 19 settembre 2011, 4).

Va da sé che non ha alcuna rilevanza il fatto che la Germania abbia nel *Grundgesetz* la regola del pareggio di bilancio (v. la legge di revisione del 29 luglio 2009, che ha modificato o introdotto gli artt. 91c, 91d, 104b, 109, 109°, 115 e 143d). Per un verso, vale quanto si dice nel testo sulla ben diversa condizione nella quale l'economia tedesca si trova; per l'altro, qui si tratta di stabilire se abbia un senso che il *nostro* Governo agisca per introdurre nella *nostra* Costituzione una clausola di simile portata a seguito di pressioni provenienti dall'esterno.

<sup>325</sup> Rilievi parzialmente simili in G. DE MINICO, *Welfare a rischio*, cit., e nell'appello di numerosi professori universitari dal titolo *Si è passata la misura*, in [www.Astridonline.it](http://www.Astridonline.it), 20 settembre 2011.

<sup>326</sup> Il vincolo al pareggio di bilancio, del resto, è particolarmente insidioso per le politiche di *welfare* in un momento storico in cui le risorse di cui esse necessitano si reperiscono con sempre maggiore difficoltà, sia a causa della bassa propensione (registrata, ad es., da M. MONTI, *Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea*, Rapporto al Presidente della Commissione europea del 9 maggio 2010, 84 sg., in [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/press/pdf/20100510\\_1\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/press/pdf/20100510_1_it.pdf)) alla tassazione dei redditi più elevati o comunque più “mobili” (profitti societari) rispetto a quelli

storicamente date dell'economia degli Stati forti, come accade per quei sistemi che, assai competitivi sul piano dell'innovazione e della propria collocazione sul mercato delle esportazioni, possono permettersi il lusso di non contemplare (fatta eccezione per alcuni casi "straordinari", come quelli previsti dall'art. 109, par. 3, GG), politiche di *deficit spending* (è il caso della Germania)<sup>327</sup>.

Meglio che abbassare le armi, cedendo senza negoziare alle pressioni, al timore o ad un malinteso spirito europeista (è il caso della Spagna)<sup>328</sup>, meglio che agire sulla Costituzione, dunque, sarebbe stato ragionare su come intervenire sui terreni che in questo momento davvero contano: a livello della normazione primaria, su quello della composizione della spesa, che in Italia ha visto spesso la prevalenza di quella di parte corrente<sup>329</sup>, registrando una diminuzione della percentuale (sul PIL) della spesa per infrastrutture pubbliche già nel confronto fra il primo cinquantennio dall'unità e i successivi<sup>330</sup>; a livello della normazione internazionale, su quello della regolamentazione della circolazione dei capitali e della detenzione dei titoli del debito pubblico (visto che la questione realmente cruciale è quella della distinzione fra debito detenuto da cittadini e debito detenuto da investitori stranieri)<sup>331</sup>. La Costituzione, tutt'al più, la si potrebbe toccare, stavolta in libertà di apprezzamento politico, per un profilo assai diverso da quello visto sinora, e cioè al fine dell'eventuale introduzione di un principio di finalizzazione dell'indebitamento, che si potrebbe legare alle spese di investimento, come già previsto dall'attuale art. 119, comma 6. Per evitare equivoci: non si tratta di negare l'esistenza dei problemi dell'economia italiana, di

---

"meno mobili" (redditi da lavoro), sia a causa dei modesti tassi di sviluppo delle economie più avanzate.

<sup>327</sup> Anche se sarebbe naturale chiedersi se economie di questo genere abbiano interesse, nel lungo periodo, a deprimere oltre misura quelle degli altri *partners*, che oltre ad essere dei competitori sono anche tra i maggiori sbocchi di quelle esportazioni che sono un elemento essenziale del modello "forte".

<sup>328</sup> La riforma della Costituzione spagnola del 27 settembre 2011 ha toccato l'art. 135. Alcune sue previsioni hanno palesemente ispirato le iniziative di riforma avanzate da noi. Una (che fortunatamente non ha trovato imitatori), peraltro, si segnala: la disposizione che stabilisce che il pagamento degli interessi e del capitale del debito pubblico "*gozará de prioridad absoluta*" (art. 135, par. 3). Un messaggio tranquillizzante per i mercati, indubbiamente. Forse troppo.

<sup>329</sup> M. SALVATI, *Economia e politica in Italia*, cit., 126 sg.

<sup>330</sup> L. CANNARI – S. CHIRI, *Le infrastrutture economiche dall'unità*, in AA. VV., *Storia economica d'Italia*, a cura di P. Ciocca e G. Toniolo, 3. *Industrie, mercati, istituzioni*, 1. *Le strutture dell'economia*, Roma-Bari, Laterza, 2002, 230.

<sup>331</sup> Quando il debito è interno, infatti, lo Stato possiede tutti gli strumenti (fiscali, in particolare) per rendere il problema praticamente inesistente (v., su questo, le puntuali osservazioni di M. PIVETTI, *Le strategie dell'integrazione europea e il loro impatto sull'Italia*, Relazione al Convegno *Sviluppo capitalistico e unità nazionale. Le forme economiche, politiche e culturali dell'unità nazionale e della sua crisi*, in corso di pubblicazione nei relativi *Atti*, spec. 14, nt. 21; G. DE VIVO - M. PIVETTI, *Prudenza finanziaria*, cit., 39; tra i giuristi, l'essenzialità della questione dell'identità dei creditori dello Stato è lucidamente colta da G. GUARINO, *Pubblico e privato*, cit., 31).



sottovalutare la gravosità del debito o di trascurare le esigenze dell'equilibrio di importanti settori della spesa pubblica, come quello che comprende il sistema pensionistico<sup>332</sup>. Anzi, è difficile negare che, proprio a causa della ricordata impossibilità di governare il costo del servizio del debito, sia necessario, oggi, ridurre significativamente l'ammontare ricorrendo a interventi del tutto straordinari. Non si capisce, però, come questi problemi si possano risolvere (pensando di vivere nel "magico universo dove la contrazione della spesa pubblica produce effetti espansivi sull'economia")<sup>333</sup> riducendo ulteriormente la spesa pubblica - anche per investimenti in infrastrutture e in sviluppo culturale - e contraendo i redditi (incidendo quindi su due componenti essenziali della domanda effettiva, che determina la produzione)<sup>334</sup> e soprattutto continuando a predicare (o quanto meno presupporre) l'intangibile libertà dei mercati finanziari e l'inesistenza di una grande questione di redistribuzione delle risorse tra i cittadini<sup>335</sup>. Una volta di più, occorrerebbero idee chiare sul primato dell'economia reale (la sola che - come leggiamo già in Aristotele - ci dà la ricchezza "vera", l'*ἀληθινός πλοῦτος*, consistente nella "provvista di beni necessari alla vita e utili alla comunità dello stato o della casa")<sup>336</sup> su quella finanziaria; sulla necessità di un patto fra i produttori contro gli speculatori; sulle condizioni della coesione sociale, che non mai è un dato acquisito, ma una difficile e delicata conquista<sup>337</sup>. E' stato scritto che, nel secondo dopoguerra,

---

<sup>332</sup> Che meriterebbe, ad esempio, di essere meglio adeguato all'allungamento delle aspettative di vita.

<sup>333</sup> P. KRUGMAN, *Bce, Ocse, economisti e (certi) giornali: è tutto da rifare*, ne *Il Sole-24 Ore* del 1° ottobre 2011.

<sup>334</sup> La domanda effettiva altro non è che l'"ammontare del ricavo che gli imprenditori prevedono di ottenere dalla produzione corrispondente (J. M. KEYNES, *Teoria generale*, cit., 153 - Cap. 3, I). Il volume dell'occupazione è determinato, appunto, dalla "propensione al consumo" e dal "flusso dei nuovi investimenti" (*ivi*, 158 - Cap. 3, II). Può essere interessante ricordare che sempre Keynes vede nello "scandaloso" Mandeville un precursore dell'idea che un preteso vizio (il consumo) produca (più di una pretesa virtù, come il risparmio) effetti benefici per la società, stimolando l'aumento degli investimenti (*Teoria generale*, cit., 496 sgg. - Cap. 23, VII).

Con specifico riferimento alle vicende della domanda effettiva nella situazione italiana, G. DE VIVO - M. PIVETTI, *Prudenza finanziaria*, cit., spec. 40 sgg.

<sup>335</sup> Impostazione corretta, invece, in G. DE VIVO - M. PIVETTI, *Prudenza finanziaria*, cit., 48 sg.

<sup>336</sup> *Politica*, 1256 b [28] (cito dalla traduzione di R. Laurenti, Bari, Laterza, 1973). E' prevedibile l'obiezione che l'economia finanziaria sarebbe essenziale per la stessa economia reale. Non è certo possibile replicare compiutamente, qui, a questa opinione, ma basterà ricordare quanto sopra si è detto sull'intrinseca inefficienza (economica!) dei meccanismi sregolati della finanza internazionale.

<sup>337</sup> L'ipotesi di un patto fra i produttori non avrebbe senso nello scenario ipotizzato da G. BUCCI, *Diritto e politica*, cit., 131 e *passim*, ad avviso del quale, originando la crisi attuale da un fenomeno di sovrapproduzione (connesso alla riduzione della spesa pubblica e dei salari, e quindi alla contrazione della domanda), la finanziarizzazione dell'economia non sarebbe altro che una strategia del sistema capitalistico, nel quale sarebbero inscindibili gli "intrecci tra capitale finanziario e capitale industriale". Se la premessa è condivisibile, non lo sembra la conclusione: l'esistenza degli intrecci non comporta la piena coincidenza degli interessi e dei soggetti che ne

siamo passati dai “trenta gloriosi” ai “trenta mediocri”<sup>338</sup>. Sarebbe opportuno non entrare gioiosamente in quelli che potrebbero essere i “trenta dolorosi”.

Ma torniamo all’impianto costituzionale. Se la definizione dell’utilità sociale non è astratta, ma richiede il concreto confronto dialettico di cui si è detto (che, ovviamente, si presenta anche nella forma del conflitto sociale), la Costituzione è perfettamente coerente nel prevedere che, sul terreno del sistema politico, tale confronto si svolga nella forma pluralistica della competizione e dell’interlocuzione soprattutto fra i partiti (intesi, è bene ripetere, quali strumenti dei cittadini che in essi si associano) e che sul terreno della forma di governo si svolga nella forma pluralistica del confronto parlamentare<sup>339</sup>. La Costituzione pluralista sul piano dell’identificazione dei valori sociali mostra il medesimo volto sul piano del sistema politico e della forma di governo. Con conseguenze di primaria importanza quanto al concreto funzionamento delle istituzioni (che qui possono essere solo accennate)<sup>340</sup>, in particolare quanto al fatto che l’utilità sociale deve trovare anzitutto in Parlamento la sede della propria definizione<sup>341</sup>. Il che è coerente non solo con il testo della Costituzione, ma con la storia repubblicana. L’utilità sociale è carica di valenza unificante in quanto esprime le esigenze di un processo di emancipazione umana e sociale che la Costituzione concepisce come comune a tutti. Non è un caso che la crisi dell’unità nazionale sia andata di pari passo con la crisi della rappresentanza: l’unificazione del Paese è avvenuta - nella misura in cui è avvenuta - soprattutto grazie alle istituzioni del

---

sono portatori, sicché l’abbandono della strategia della finanziarizzazione e la sua sostituzione con quella (keynesiana) del sostegno della domanda effettiva (operando anche sulla spesa pubblica e sul livello dei salari) potrebbe essere condivisa non solo dal mondo sindacale, ma anche da (una parte di) quello imprenditoriale.

<sup>338</sup> J.-M. ALBERTINI - A. SILEM, *Comprendre les théories économiques*, Paris, Seuil, 2011, 11.

<sup>339</sup> Le questioni dell’economia non sono mai soltanto tecniche e ridurle a pura tecnica significa svalutare il ruolo delle istituzioni parlamentari (così C. AMIRANTE, *Dalla forma Stato*, cit., XXVI). A più forte ragione non è certo tecnica e richiede l’apporto del confronto parlamentare la questione dell’utilità sociale.

<sup>340</sup> Mi permetto di richiamare, una volta di più, il mio *La produzione*, cit., 209 sgg. per l’esame (sia pure non aggiornato con la più recente giurisprudenza costituzionale) della questione.

<sup>341</sup> È stato scritto recentemente, in sede di commento critico al già ricordato disegno di legge governativo di revisione dell’art. 41 Cost., che l’introduzione nell’art. 118 Cost. del principio di sussidiarietà orizzontale avrebbe chiarito che l’equazione statale=pubblico sarebbe venuta meno e con essa si sarebbe consumata “anche l’idea che l’apprezzamento dell’utilità sociale sia appannaggio esclusivo del Parlamento” (C. PINELLI, *Riflessioni sull’art. 41 Cost.*, in *ApertaContrada*, 7 settembre 2011, 2). Ora, se è evidente che ormai da tempo la sfera del pubblico trascende quella dello statale, non vedo chi altri se non il Parlamento possa (legittimamente) definire l’utilità sociale, intesa in un senso così comprensivo, unitario e unificante, come quello che è proprio della Costituzione. Altra cosa sarebbe dire che le procedure di decisione parlamentare non possono essere autoreferenziali e chiuse agli apporti esterni, ma questo è esattamente quanto ha voluto la stessa Costituzione, disegnando la sfera della politica parlamentare come momento intermedio fra quello della politica nazionale (determinata dai cittadini associati in partiti, ma non solo attraverso i partiti) e quello della politica governativa.

pluralismo, più che a quelle dell'unità<sup>342</sup>. Poiché la massima istituzione del pluralismo è proprio il Parlamento, è al Parlamento che - conseguentemente - deve spettare l'identificazione dell'utilità sociale ai sensi dell'art. 41 Cost., mentre il sindacato di costituzionalità sulle relative scelte legislative deve svolgersi sostanzialmente nella forma del controllo esterno, perché il tratto di discrezionalità politica insito nella definizione di modi e tempi del processo voluto dall'art. 3, comma 2, Cost., è fortissimo e il giudice costituzionale non possiede la legittimazione - di sistema e normativa (v. l'art. 28 della l. n. 87 del 1953) - per penetrarvi<sup>343</sup>.

Non si può sottovalutare il senso storico e culturale di questo disegno costituzionale. I classici liberali, a partire da Smith<sup>344</sup>, avevano ben compreso che la volontà dello Stato non è pura manifestazione di razionalità (astratta o storica che sia), quasi che l'interesse pubblico potesse pretendere di presentarsi come la traduzione normativa dell'interesse oggettivo della comunità politica di riferimento, ma è la risultante del confronto fra gruppi sociali e politici diversi e confliggenti. La Costituzione, già prevedendo che la determinazione della politica nazionale debba risultare essenzialmente dal confronto fra i cittadini associati in partiti, mostra di condividere questa concezione. Ne rifiuta, però, gli sviluppi successivi. Se Smith - come si è visto - aveva colto la dimensione del conflitto *sia* nel dominio della politica *sia* in quello dell'economia, alcuni suoi epigoni tenderanno a mettere in luce il primo e ad occultare il secondo. Con la conseguenza che il mercato parrà loro la sede del dispiegamento di forze

---

<sup>342</sup> Rinvio, sul punto, nuovamente al mio *Costituzione, istituzioni e processi di costruzione dell'unità nazionale*, cit., specie 7 sgg.

<sup>343</sup> Il modello del controllo esterno (conforme, del resto, al ruolo generale della Corte costituzionale per rapporto al processo democratico, sul quale v., da ultimo, G. AZZARITI, *Corte e democrazia*, in AA. VV., *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, a cura di F. Dal Canto e E. Rossi, Torino, Giappichelli, 2011, 133) mi sembra ben delineato dalla sent. n. 167 del 2009: si deve ritenere “*non configurabile una lesione della libertà d'iniziativa economica allorché l'apposizione di limiti di ordine generale al suo esercizio corrisponda all'utilità sociale. Ciò che conta è che, per un verso, l'individuazione dell'utilità sociale, come ora motivata, non appaia arbitraria e che, per altro verso, gli interventi del legislatore non la perseguano mediante misure palesemente incongrue (sentenza n. 548 del 1990)*”. V. anche, in precedenza, fra le molte, le sentt. nn. 446 del 1988 e 190 del 2011. E' chiaro che, così ragionando, la Corte finisce per scrutinare il merito delle scelte legislative (così A. MORRONE, *Libertà d'impresa nell'ottica del controllo sull'utilità sociale*, in *Giur. cost.*, 2001, 1447), ma lo fa, appunto, “dall'esterno”, limitandosi alla verifica che le scelte legislative non siano *palesemente* arbitrarie o incongrue (il che non è lo stesso che dire “inopportune”).

<sup>344</sup> Per questa osservazione v. già, fra gli altri, A. GRAZIANI, *Introduzione a Ricerche*, cit., XXIX. Caustiche e illuminanti sono le pagine della *Ricchezza delle nazioni* in cui si constata come l'interesse privato sia capace di inserirsi nel processo decisionale pubblico, condizionando le possibilità di rielezione dei parlamentari (e quindi la loro libertà di scelta: *Ricerche*, cit., 424). Il legislatore agirebbe diversamente da come fa “se fosse possibile che le sue deliberazioni fossero sempre guidate non dalle clamorose pressioni di interessi di parte, ma da un'alta considerazione del bene generale” (*Ricerche*, cit., 425).

oggettive non condizionate dall'arbitrio soggettivo di singoli gruppi di potere, e per questo un luogo largamente preferibile a quello dell'arena politica. Di qui la spinta verso l'autonomizzazione dell'economia dalla politica, autonomizzazione intesa anche come strategia di massimizzazione della libertà individuale. Quell'indirizzo, per la verità, non si avvede della contraddizione insita nel ritenere necessario stabilire regole per assicurare la perfetta concorrenzialità del mercato - senza la quale il mercato come luogo ideale della razionalità non potrebbe funzionare - e nell'essere fatalmente costretti ad affidarne l'adozione proprio a quella politica che sarebbe il regno dell'arbitrio (e che quindi non dà alcuna garanzia di procedere nel modo opportuno). Inoltre, ritiene irrilevante il fatto che sul mercato la quota-parte di potere che si detiene, in quanto corrisponde alla quantità e qualità dei beni posseduti, è diseguale (al contrario di quanto, almeno formalmente, avviene nella politica democratica, nella quale le teste si contano e non si pesano), e che nella vita degli individui questa diseguaglianza è originaria, epperò difficilmente giustificabile, dipendendo dall'applicazione delle norme sulla successione (date in genere per "scontate", quando scontate non sono affatto)<sup>345</sup>. Il problema che pone, dunque, è reale (è vero che la sfera della politica non è quella della ragione), ma la soluzione che prospetta è viziata da ideologismo (non è quella della ragione nemmeno la sfera del mercato). Non vedo altra strada, per chi rifletta su queste cose, che quella della *diffidenza*. Diffidenza nei confronti del potere in tutte le sedi e in tutte le forme in cui si esercita<sup>346</sup> e necessità, dunque, di costruire un sistema di controlli reciproci e di contrappesi, non solo nella sfera della forma di governo (come si è fatto con la divisione dei poteri), ma anche in quella della forma di Stato (tenendo ben strette la politica e l'economia, ma evitando che la seconda si impossessi della prima e che la prima usi la

---

<sup>345</sup> Di tutto questo, ormai da tempo, non si parla più (fa eccezione G. U. RESCIGNO, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Principio di eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici*, Annuario 1998 dell'AIC, Padova, Cedam, 1999, 127 sg.). Eppure, la questione, lungi dall'aver un "segno" ideologico particolare, è di interesse generale e attiene ai fondamenti etici del vivere associato. Basta pensare alla proposta avanzata da Einaudi, di consentire la successione *mortis causa*, ma con un'ipoteca in favore dello Stato e a carico dell'erede per un terzo dell'asse ereditario, con la conseguenza che l'erede sarebbe onerato dell'accrescimento del patrimonio per un terzo, ove intendesse conservarlo, e che "gli inetti, i poltroni, sarebbero in tre generazioni del tutto espropriati a vantaggio dello Stato" (L. EINAUDI, *Lineamenti di una politica economica liberale*, cit., 468 sg.).

<sup>346</sup> Una sorta di diffidenza unilaterale è praticata da chi invita a guardarsi solo dall'invadenza della politica e non da quella del mercato (ancora oggi va in questo senso A. PANEBIANCO, *Più politica? L'utopia antimercato dei neorepubblicani*, ne *Il Corriere della Sera* del 25 settembre 2011). Lo stesso A. imputa alla politica la responsabilità delle "bolla" speculativa immobiliare americana. Il che è anche vero, ma nel senso che la responsabilità della politica, più che nell'aver "invaso", sta nell'aver omesso i controlli e la regolazione di Fannie Mae e di Freddie Mac, che hanno incentivato l'indebitamento delle famiglie per far fronte agli acquisti immobiliari (cfr. H. THOMPSON, *The Political Origins of the Financial Crisis: The Domestic and International Politics of Fannie Mae and Freddie Mac*, in *Political Quarterly*, vol. 80, n. 1, 2009, 17 sgg.).

seconda per finalità di potere personale o di lotta tra le fazioni)<sup>347</sup>. Non credo, del resto, che la lezione della storia possa condurre ad esiti diversi. All'inizio dell'esperienza unitaria, la debolezza dell'accumulazione privata fatalmente costrinse lo Stato ad "assumersi l'onere della prima attrezzatura"<sup>348</sup> e - sebbene sia stata messa in luce l'esistenza, in quel periodo, di un'attiva imprenditorialità privata nella piccola e media industria -<sup>349</sup> questo ha segnato profondamente tutte le vicende successive. Per un verso, sollecitando l'interesse del capitale privato a controllare direttamente la macchina politica<sup>350</sup>; per l'altro, aprendo le porte all'inquinamento partitico della gestione delle imprese pubbliche<sup>351</sup>. Chiunque esalti le sole virtù dell'intervento pubblico o (ciò che oggi è assai più frequente) i soli benefici del mercato non tiene conto di quella severa lezione<sup>352</sup>.

Anche la Costituzione è ben consapevole del conflitto e non ne nega l'esistenza in alcuna delle dimensioni dell'agire umano: in quella della politica l'art. 49 impone il metodo democratico perché sa che il confronto nei e tra i partiti segue sovente altre logiche; in quella dell'economia l'art. 40 riconosce il diritto di sciopero perché sa che il confronto contrattuale fra datori di lavoro e lavoratori è anche scontro e non è democraticamente paritario<sup>353</sup>. Proprio perché il conflitto è percepito ovunque, però, la Costituzione (al contrario di non pochi studiosi) non coltiva alcuna illusione sul governo delle leggi (che siano le leggi dello Stato o le leggi dell'economia); sa che in quello che è il mondo degli uomini è fatalmente il governo degli uomini, con tutte le loro grandezze e le loro miserie, che decide e che conta<sup>354</sup>. E allora, sebbene riconosca alla politica il primato sull'economia,

---

<sup>347</sup> E' stato osservato che nella storia del nostro sviluppo l'alleanza tra politica ed economia è stata una costante, nel senso che "la politica ha per secoli costituito il trampolino di lancio economico" (R. ROMANO, *Una tipologia economica*, cit., 299).

<sup>348</sup> P. GRIFONE, *Il capitale finanziario in Italia*, 2<sup>a</sup> ed., Torino, 1971, 5. Lo stesso IRI, più avanti, sarà "imposto dall'evoluzione del nostro capitalismo" (P. BARUCCI, *Economisti alla Costituente*, cit., 28).

<sup>349</sup> L. CAFAGNA, *Contro tre pregiudizi*, cit., 307 sgg.

<sup>350</sup> P. GRIFONE, *Il capitale finanziario in Italia*, cit., 6.

<sup>351</sup> M. SALVATI, *Economia e politica in Italia*, cit., 76 sgg. Dure critiche sul punto in G. BOGNETTI, *La Costituzione economica tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario*, cit., 86.

<sup>352</sup> Credo si possa condividere, dunque, l'opinione di chi ha affermato che, nella storia economica d'Italia, non è possibile "dire bene" né dello Stato né della borghesia imprenditrice: L. CAFAGNA, *Contro tre pregiudizi*, cit., 308.

<sup>353</sup> L'importanza del conflitto come categoria primaria (anche) del diritto costituzionale è stata opportunamente sottolineata, da ultimo, ma in chiave di teoria generale e non con specifico riferimento alla Costituzione italiana, da G. AZZARITI, *Diritto e conflitti. Lezioni di diritto costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

<sup>354</sup> Quando si parla delle costituzioni come di forme di *diritto naturale positivizzato* si impiega un elegante e anche utile ossimoro, che serve molto bene a spiegare una parte importante delle motivazioni del costituzionalismo. V'è il rischio, però, che i meno avvertiti equivochino e credano davvero che il primato delle costituzioni equivalga al primato della *ratio* sulla *voluntas*. Sebbene il diritto costituzionale sia la versione attuale, adattata ad una società secolarizzata, del diritto

non nasconde gli elementi conflittuali e arbitrari della decisione politica e proprio per questo sollecita la sua costruzione attraverso un confronto il più possibile aperto, dialogico, compromissorio (*horresco legens*, si dirà qualcuno) e controllato (attraverso il sindacato di costituzionalità, sebbene da svolgersi nei limiti accennati in precedenza).

Illusioni costituzionali? Antiquariato costituzionale? Può darsi (anzi è certo) che qualcuno lo creda. Questo, invece, è semplicemente quanto la Costituzione - almeno a me sembra - ancora oggi continua a prescrivere, per giunta dischiudendo prospettive che sono di impressionante attualità e vivezza, proprio in una realtà economico-finanziaria come quella che stiamo vivendo. Il passato non si ripresenta mai nelle medesime forme ed è inutile sognare o temere ritorni a centralità dei partiti o del Parlamento quali abbiamo conosciute per molti decenni del secondo dopoguerra. Ed è anche saggio non nutrire soverchie illusioni e troppi timori sulla possibilità che la cittadinanza responsabile disegnata in Costituzione corrisponda davvero alla realtà dell'Italia dei nostri giorni. Ma questo non significa che sia nel giusto la diffusa opinione che la funzione storica e sistemica dei partiti sia ormai esaurita<sup>355</sup>, che sia opportuno ridurre i Parlamenti a sale di registrazione delle decisioni governative e che quel che conta sia dare ai cittadini il formale potere di scegliersi i Governi, senza interrogarsi sui processi formativi sostanziali della pubblica opinione e sulle modalità delle mediazioni che si realizzano al loro interno, nonché sulla sorte del consenso e del controllo democratico una volta che il Governo si è insediato. Anzi, proprio le vicende italiane degli ultimi venti anni dimostrano l'esatto contrario e sollecitano un rinnovato sforzo di comprensione e di attualizzazione del disegno costituzionale, la cui forza prescrittiva attende ancora di essere pienamente dispiegata. Sarebbe arbitrario ricostruire quel disegno come se fosse stato consapevolmente qualificato, sin dall'inizio, dal keynesismo in economia<sup>356</sup> e dal kelsenismo in politica, ma è difficile sottrarsi alla tentazione di leggere lo sviluppo italiano del dopoguerra (ché sviluppo, pur con mille distorsioni, v'è stato) come una vicenda svoltasi sotto l'ala protettrice della duplice "K": sono le politiche redistributive

---

naturale; sebbene esso trascenda la contingenza e formalizzi le regole essenziali del patto fondativo dell'ordinamento, quel che conta è che esso - comunque - è *positivizzato*. E ciò che è stato posto è stato posto da qualcuno e - per quanto la fonte si alieni dal suo autore - è imputabile alla sua volontà.

<sup>355</sup> Il vero problema, semmai, è su quali basi sostanziali un'operazione di ricostruzione dei partiti si potrebbe appoggiare. Una prospettiva radicalmente pessimistica, a questo proposito, è in chi, registrata la sconfitta storica del movimento operaio, vi collega la fine della stessa politica occidentale moderna (M. TRONTI, *Autobiografia filosofica*, in ID., *Dall'estremo possibile*, Roma, Ediesse, 2011, 240).

<sup>356</sup> Nel senso che tracce evidenti di una "filosofia" keynesiana sarebbero rinvenibili nella Costituzione, A. BALDASSARRE, AA. VV., *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, cit., 54. *Contra*, A. PREDIERI, *Euro. Poliarchie democratiche e mercati monetari*, Torino, Giappichelli, 1998, 216 sgg.

keynesiane e l'utilizzazione del Parlamento come luogo del confronto politico kelseniano e della generazione di unità i fattori che hanno prodotto i maggiori risultati<sup>357</sup>. Ed erano entrambi entro il disegno costituzionale della forma di Stato e della forma di governo.

La prospettiva costituzionale richiede di essere recuperata anche là dove, di fatto, al di là del formale ossequio alla dottrina dei controlimiti, la si è sterilizzata: nella prospettiva dell'integrazione sovranazionale. Non tutti i cammelli europei possono passare per la cruna dell'art. 11 della Costituzione, il cui significato essenziale è che il posto dell'Italia in Europa (e comunque in tutte le istituzioni create da accordi internazionali) deve deciderlo l'Italia, perché, quale che sia la prospettiva che si assume<sup>358</sup>, è nella Costituzione (nelle singole costituzioni degli Stati membri) che giace la legittimazione delle istituzioni sovranazionali, non viceversa<sup>359</sup>. Da tempo questo dato appare trascurato da una parte significativa della nostra dottrina, che ha tradotto l'entusiasmo europeista (sul quale, in sé, non vi sarebbe nulla da dire) in sovrapposizione della logica comunitaria a quella costituzionale. La storia e il tenore testuale delle disposizioni di riferimento dicono, invece, che deve essere il contrario.

Sullo sfondo, peraltro, campeggia la questione del futuro stesso dell'integrazione europea, realmente decisiva per qualunque discorso che tocchi il tema del rapporto fra economia e unità della comunità politica. Il paradosso "d'una effettività [europea] sprovvista di sostegno costituzionale; e di una costituzionalità inoperosa e inapplicabile" non può più essere tollerato<sup>360</sup>. A mio avviso, le crisi finanziarie degli ultimi tempi rafforzano il convincimento che l'attuale livello di coesione abbia privato gli Stati di molti degli strumenti necessari a farvi fronte, che allo stesso tempo non ha pienamente consegnato nelle mani dell'Unione<sup>361</sup>. E che, se si volesse giungere a tanto, se all'Unione

---

<sup>357</sup> Anche C. AMIRANTE, *Dalla forma Stato*, cit., 27, mette in luce, ma con suggestioni diverse (specie laddove imputa la crisi del kelsenismo alla fine dell'utopia dell'ampia legittimazione democratica dell'ordine internazionale), il collegamento fra Keynes e Kelsen.

<sup>358</sup> E' opportuno sottolineare questo punto. La conclusione del testo non dipende dall'assumere la prospettiva dell'ordinamento italiano, piuttosto che quella dell'ordinamento europeo. Se si assume la prima la cosa è evidente, certo, ma anche se si assume la seconda le cose non cambiano, visto che le istituzioni europee sono creazione di accordi internazionali e che questi altro non sono che il risultato delle manifestazioni di volontà dei singoli Stati paciscenti, formulate in accordo con le loro regole costituzionali interne (oltre che con il diritto internazionale).

<sup>359</sup> La questione è ben nota. La ripercorre, da ultimo, con giusto richiamo sia al dominio dei Trattati tuttora in mano agli Stati, sia al loro diritto di recesso, M. RAVERAIRA, *Sovranazionalità vs. sovranità (e viceversa)*, in *Scritti in onore di Franco Modugno*, cit., vol. III, spec. 2767.

<sup>360</sup> N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, cit., 63.

<sup>361</sup> Non tutti gli Stati, peraltro, hanno subito le medesime conseguenze a causa dell'impatto comunitario. Sono diverse le tradizioni politiche, i sistemi economici, le capacità delle Amministrazioni, sicché le generalizzazioni non sono consigliabili. Ed è diversa anche la capacità di guardare ai propri interessi nazionali (che certo non sono scomparsi con l'integrazione): mentre alcuni *partners* europei sembrano aver sfruttato al meglio le opportunità offerte dai processi

dovessero andare, assieme alla politica monetaria, le politiche fiscali, quelle del debito e le politiche sociali, la conseguenza sarebbe la necessità di un vero passaggio ordinamentale democraticamente determinato. Per essere chiari: o si torna indietro (allo stadio di una semplice zona di libero commercio) o si va verso una forma *politica* europea (federale o, più realisticamente, confederale), qualora fosse sostenuta dal consenso dei cittadini (ed è l'esito che mi augurerei). La politica del *fait accompli* e dei piccoli passi da anni ha fatto il suo tempo e le catastrofi recenti (e, v'è da temere, future) lo hanno certificato. Si badi: non intendo dire, con questo, che, in attesa della palingenesi o del dissolvimento dell'Unione per come l'abbiamo conosciuta si debba restare con le mani in mano. Giuliano Amato ha recentemente notato, a ragione, come l'alternativa di cui ho detto sia posta sovente da chi si ispira alla logica del tanto peggio tanto meglio<sup>362</sup>, che non è quella qui condivisa. Nondimeno, qualunque iniziativa venga intrapresa soffrirà o di un deficit di efficacia o di un deficit di legittimazione democratica: da qui non si scappa ed è proprio il caso di dire *hic Rhodus, hic salta*.

Più di questo, quanto alle prospettive, non credo sia il caso di dire. Fino a prova contraria, chi studia il diritto costituzionale deve anzitutto capire e descrivere (inquadrandole nel duplice contesto storico del momento della produzione normativa e del momento in cui si compie l'atto interpretativo)<sup>363</sup> le norme della Costituzione, prima di prescrivere quel che esse dovrebbero essere in futuro o di appiattirsi sul fatto contingente, rimuovendo la dimensione del dover essere e dimenticando quanto essa influisca su quella dell'essere: perché, se così non fosse, chi non condivide i principi costituzionali si sforzerebbe tanto di cambiare *il testo* dal quale essi si desumono?

Le recenti vicende delle relazioni fra economia e politica, fra strutture economiche e unità della comunità nazionale, ci dicono che è il momento per gli studiosi del diritto costituzionale di riprendersi, tutta intera, la loro disciplina. Di recuperare la capacità di indagare il potere e le sue mille forme di manifestazione; di non cedere alla tentazione della retorica dei diritti, senza cogliere le situazioni di potere ch'essi sottendono; di rifuggire i cedimenti all'entusiasmo acritico per gli astratti modelli istituzionali, senza passarli al crivello delle compatibilità storiche; di abbandonare l'idea, più o meno esplicitamente condivisa, che il diritto costituzionale si esaurisca per intero nel diritto "detto" dalle giurisdizioni costituzionali. La durezza della crisi e il visibile scontro di poteri economici e politici (e di interessi nazionali) che è in atto attendono i propri interpreti. I costituzionalisti possono, debbono essere tra questi.

---

integrativi, da noi sembra aver avuto la meglio il favore per tutto ciò che ci veniva dall'Europa al solo scopo di salvarci da noi stessi. Il che, forse, è un po' poco.

<sup>362</sup> G. AMATO, *L'errore che non possiamo permetterci*, ne *Il Sole - 24 Ore* del 18 settembre 2011.

<sup>363</sup> Anche in questo caso, per semplicità e brevità, rinvio al mio *L'interprete della Costituzione di fronte al rapporto fatto-valore*, cit., spec. 22 sgg.